

Dans l'affaire 18/76,

GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE, représenté par M. Konrad Redeker, avocat, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès du siège de l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne, 20-22, rue de l'Arsenal,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. P. Gilsdorf et par M. G. zur Hausen, membre de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de son conseiller juridique, M. Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation des décisions de la Commission du 2 décembre 1975, n° 76/141 et n° 76/147, relatives à l'apurement des comptes présentés par la république fédérale d'Allemagne au titre des dépenses des exercices 1971 et 1972 financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section garantie (JO L 27 du 2. 2. 1976, p. 3 et 15), pour autant que la Commission n'a pas reconnu à la charge du FEOGA des sommes de DM 26 094 195,99 pour l'exercice 1971 et de DM 13 325 660,12 pour l'exercice 1972,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, J. Mertens de Wilmars et Mackenzie Stuart, présidents de chambre, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keefe et G. Bosco, juges

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Introduction et procédure

A — Par les décisions attaquées, fondées sur les dispositions combinées de l'article 5, paragraphe 2, b), du règlement n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94 du 28. 4. 1970, p. 13) et de l'article 8 du règlement n° 1723/72 du 26 juillet 1972 relatif à l'apurement des comptes concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section garantie (JO L 186 du 16. 8. 1972, p. 1), la Commission a refusé de reconnaître à la charge du FEOGA, section garantie, des dépenses que la requérante a effectuées à l'occasion de l'accomplissement d'actes juridiques dans le cadre de la politique agricole commune, d'un montant total de

DM 28 747 840,47 pour l'exercice budgétaire 1971 et

DM 16 556 544,12 pour l'exercice budgétaire 1972.

Ces décisions ont été motivées par le fait que lesdites dépenses n'auraient pas été autorisées ou effectuées par la requérante conformément aux dispositions communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles.

Dans son recours, la requérante fait valoir que les décisions de la Commission sont irrégulières et doivent donc être annulées dans la mesure où la Commission a refusé le financement de dépenses à concurrence d'un montant de

DM 26 094 195,99 pour l'exercice budgétaire 1971 et

DM 13 325 660,12 pour l'exercice budgétaire 1972.

B — Le recours a été introduit le 16 février 1976. La procédure écrite a été suspendue à partir du mois de septembre 1976, afin de donner aux parties la possibilité de négocier en vue d'aboutir à une transaction. Cette négociation n'ayant pas abouti, la procédure écrite a été rouverte au mois d'août 1977.

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

C — Les montants litigieux se répartissent sur un certain nombre de postes relatifs aux différents «cas» mentionnés ci-dessous, au point IV.

II — Conclusions des parties

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

— annuler les décisions de la Commission n° 75/33036 et n° 75/33038 du 2 décembre 1975 — concernant les apurements des comptes du Fonds européen d'orientation et de garantie

agricole, pour les exercices budgétaires 1971 et 1972 dans la mesure où elles ne reconnaissent pas, à la charge du FEOGA, des dépenses effectuées par la requérante à concurrence

a) d'un montant partiel de DM 26 094 195,99 pour l'exercice budgétaire 1971 et

b) d'un montant partiel de DM 13 325 660,12 pour l'exercice budgétaire 1972;

— condamner la Commission aux dépens.

B — La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours;

— condamner la requérante aux dépens.

III — Les principes relatifs au financement des mesures d'intervention

A — Textes à prendre en considération

1. a) Le *règlement n° 729/70* du Conseil constitue le règlement de base concernant le financement de la politique agricole commune. Il contient entre autres les dispositions suivantes:

«Article 1

1. Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ci-après dénommé le 'Fonds', est une partie du budget des Communautés.

Il comprend deux sections:

— la section garantie,

— la section orientation.

2. La section garantie finance:

a) les restitutions à l'exportation vers les pays tiers;

b) les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles.

Article 3

1. Sont financées, au titre de l'article 1, paragraphe 2, sous b), les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles, entreprises selon les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles.

...

Article 4

1. Les États membres désignent les services et organismes qu'ils habilitent à payer, à partir de la mise en application du présent règlement, les dépenses visées aux articles 2 et 3. Ils communiquent à la Commission, le plus tôt possible après l'entrée en vigueur du présent règlement, les renseignements suivants, relatifs à ces services et organismes:

— leur dénomination et, le cas échéant, leur statut,

— les conditions administratives et comptables, selon lesquelles sont effectués les paiements afférents à l'exécution des règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles.

Ils informent immédiatement la Commission de toute modification intervenue.

2. La Commission met à la disposition des États membres les crédits nécessaires pour que les services et organismes désignés procèdent, conformément aux règles communautaires et aux législations nationales, aux paiements visés au paragraphe 1.

Les États membres veillent à ce que ces crédits soient utilisés sans retard et exclusivement aux fins prévues.

...

Article 5

1. Les États membres transmettent périodiquement à la Commission les documents suivants, concernant les services et organismes visés à l'article 4 et afférents aux opérations financées par la section garantie :

- a) états de trésorerie et états prévisionnels des besoins financiers;
- b) comptes annuels, accompagnés de pièces nécessaires à leur apurement.

2. La Commission, après consultation du Comité du Fonds visé à l'article 11,

a) décide :

— au début de l'année, sur la base des documents visés au paragraphe 1 sous a), d'une avance pour les services et organismes égale au maximum à un tiers des crédits inscrits au budget,

— au cours de l'année, de versements complémentaires destinés à la couverture des dépenses à supporter par un service ou organisme;

b) apure avant la fin de l'année suivante, sur la base des documents visés au paragraphe 1, sous b), les comptes des services et organismes.

3. Les modalités d'application du présent article sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 13.

Article 8 (version française)

1. Les États membres prennent, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, les mesures nécessaires pour :

- s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le Fonds,
- prévenir et poursuivre les irrégularités,

— récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences.

Les États membres informent la Commission des mesures prises à ces fins, et notamment de l'état des procédures administratives et judiciaires.

2. A défaut de récupération totale, les conséquences financières des irrégularités ou des négligences sont supportées par la Communauté, sauf celles résultant d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou organismes des États membres.

Les sommes récupérées sont versées aux services ou organismes payeurs et portées par ceux-ci en diminution des dépenses financées par le Fonds.

3. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, arrête les règles générales d'application du présent article.

Article 8 (version allemande)

...

2. Erfolgt keine vollständige Wiedereinzahlung, so trägt die Gemeinschaft die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse; dies gilt nicht für Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind.

...

Article 8 (version néerlandaise)

...

2. Indien algehele terugvordering uitblijft, draagt de Gemeenschap de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden, behalve die welke voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de Lid-Staten te wijten zijn.

...

Article 13

1. Dans le cas où il est fait référence à la procédure définie au présent article, le Comité du Fonds est saisi par son président, soit à l'initiative de celui-ci, soit à la demande du représentant d'un État membre.

2. Le représentant de la Commission soumet un projet des mesures à prendre. Le Comité du Fonds émet son avis sur ces mesures dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence des questions soumises à examen. Il se prononce à la majorité de douze voix.

3. La Commission arrête des mesures qui sont immédiatement applicables. Toutefois, si elles ne sont pas conformes à l'avis émis par le Comité du Fonds, ces mesures sont aussitôt communiquées par la Commission au Conseil; dans ce cas, la Commission peut différer d'un mois au plus à compter de cette communication l'application des mesures décidées par elle.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut prendre une décision différente dans le délai d'un mois.»

Le règlement n° 729/70 prévoit — contrairement au système établi à titre provisoire par le règlement n° 17/64 du Conseil du 5 février 1964, relatif aux conditions du concours du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (JO du 27. 2. 1964, p. 586) — le principe du financement direct par la Communauté des mesures citées. Ce dernier règlement prévoyait que les mesures en cause étaient financées, en premier lieu, par les États membres, lesquels étaient remboursés ensuite par le FEOGA (article 9). La Commission prenait sa décision relative au concours du FEOGA après consultation du comité du Fonds (article 10).

Dans la proposition de la Commission d'un règlement relatif au financement de la politique agricole commune qu'elle a présentée au Conseil le 16 juillet 1969 (JO C 123 du 19. 9. 1969, p. 27), la disposition correspondant à l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 (soit l'article 8, paragraphe 3, de la proposition) était libellée comme suit:

«Article 8 (version française)

...

3. Les conséquences financières des opérations irrégulières ou frauduleuses sont supportées par la Communauté, sauf négligences imputables aux administrations des États membres ou à leurs organismes.

...

Article 8 (version allemande)

...

3. Die finanziellen Folgen von Unregelmäßigkeiten oder betrügerischen Handlungen werden von der Gemeinschaft getragen, sofern nicht Fahrlässigkeit vorliegt, die den Verwaltungen der Mitgliedstaaten oder den von diesen beauftragten Stellen anzulasten ist.

...

Article 8 (version néerlandaise)

...

3. De Gemeenschap draagt de financiële gevolgen van de onregelmatige verrichtingen of fraudes, behalve in geval van nalatigheid van de overheidsdiensten van de Lid-Staten of van hun organen.

...»

L'antépénultième considérant de cette proposition était libellé comme suit:

«...»

considérant que des mesures adéquates doivent être prises pour prévenir, réprimer et réparer toutes irrégularités ou fraudes; que, cependant, il n'est pas possible d'exclure que des opérations irrégulières ou frauduleuses soient découvertes postérieurement à l'intervention des organismes payeurs, ni que toutes les sommes versées ne puissent être récupérées; qu'il convient, dès lors, de régler le problème de la détermination de la responsabilité financière pour de telles pertes; que la solution la plus conforme au principe de financement communautaire de la politique agricole commune et qui tient le plus compte de la difficulté de localiser dans un seul État membre l'origine de chacune de telles opérations, consiste à faire supporter ces pertes en dernier ressort à la Communauté, sauf négligences imputables aux administrations des États membres ou de leurs organismes;

...»

1. b) *L'article 8 du règlement n° 1723/72 de la Commission prévoit ce que suit:*

«La décision d'apurement des comptes visés à l'article 5, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 729/70 comporte:

- a) la détermination du montant des dépenses effectuées dans chaque État membre au cours de l'année en question, reconnues à la charge du FEOGA, section garantie;
- b) la détermination du montant des moyens financiers restant disponibles dans chaque État membre à la fin de l'année en question et résultant de la différence entre l'ensemble des moyens financiers communautaires disponibles au début de l'année ou avancés en cours de l'année, et le montant visé sous a).»

1. c) Les règles générales mentionnées à l'article 8, paragraphe 3, du règlement n° 729/70 figurent dans le *règlement n° 283/72* du Conseil du 7 février 1972, concernant les irrégularités et la récupération des sommes indûment versées dans le cadre du financement de la politique agricole commune ainsi que l'organisation d'un système d'information dans ce domaine (JO L 36 du 10. 2. 1972, p. 1), lequel contient entre autres les dispositions suivantes:

«Article 2

1. Les États membres communiquent à la Commission dans les trois mois à compter de l'entrée en vigueur du présent règlement:

- les dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des mesures prescrites par l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70,
- la liste des services et organismes chargés de l'application de ces mesures ainsi que les dispositions essentielles relatives au rôle et au fonctionnement de ces services et organismes ainsi qu'aux procédures qu'ils sont chargés d'appliquer.

...

Article 3

Dans le courant du mois qui suit la fin de chaque trimestre, les États membres communiquent à la Commission un état indiquant les cas d'irrégularités qui ont fait l'objet d'un premier acte de constat administratif ou judiciaire.

...

Article 4

Chaque État membre communique sans délai aux autres États membres intéressés ainsi qu'à la Commission les irrégularités

dont il y a lieu de craindre qu'elles aient des effets très rapides en dehors de son territoire, ainsi que celles révélant l'emploi d'une nouvelle pratique frauduleuse.

Article 5

1. Dans le courant du mois qui suit la fin de chaque trimestre, les États membres informent la Commission des procédures judiciaires ou administratives qui ont été entamées en vue de la récupération des sommes indûment payées et lui fournissent toutes informations utiles à leur sujet.

2. Selon la même périodicité, la Commission est informée du déroulement des procédures visées au paragraphe précédent ainsi que du montant des récupérations effectuées ou attendues et, éventuellement, des raisons de l'abandon des poursuites.

3. En outre, dans toute la mesure du possible avant qu'une décision intervienne, la Commission est informée en détail des raisons entraînant la non-récupération partielle ou totale des sommes dues.

4. Lorsqu'une décision judiciaire ou administrative est prise à l'issue des procédures, les États membres communiquent à la Commission cette décision ou les éléments essentiels de celle-ci.

Article 6

1. Lorsque la Commission estime que des irrégularités ou négligences ont été commises dans un ou plusieurs États membres, elle en informe le ou les États membres concernés et celui-ci ou ceux-ci procèdent à une enquête administrative à laquelle des agents de la Commission peuvent participer.

L'État membre communique à la Commission le rapport et les conclusions

établis à la suite de l'enquête. Si la Commission ne participe pas à l'enquête, elle est informée de son déroulement à l'occasion des communications trimestrielles visées à l'article 5.

3. Dans le cas où l'enquête conclut à l'existence d'une irrégularité ou négligence, ou que celle-ci est reconnue par l'État membre concerné à la suite de la procédure visée au paragraphe 2, l'État membre est tenu d'engager, dans les meilleurs délais, la procédure administrative ou judiciaire tendant à établir formellement l'existence de l'irrégularité ou de la négligence. Il informe la Commission du déroulement de la procédure conformément aux articles 3, 4 et 5.»

L'article 14 de la *proposition* de la Commission de règlement du Conseil concernant les irrégularités, la récupération des sommes indûment versées dans le cadre du financement de la politique agricole commune et l'organisation d'un système d'information, qu'elle a présentée au Conseil le 16 octobre 1970 (JO C 130 du 27. 10. 1970, p. 7), était libellé dans les termes suivants:

«Article 14

1. Avant la prise en charge définitive par la Communauté des conséquences financières résultant d'irrégularités et de négligences, la Commission vérifie si les irrégularités ou les négligences sont à mettre à la charge des administrations ou organismes des États membres.

2. Si, après cette vérification, la Commission en vient à estimer qu'une perte financière résulte pour la Communauté d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou organismes d'un État membre, elle détermine cette perte et en fait part à l'État membre

intéressé en l'invitant à prendre position dans un délai d'un mois.

3. Après avoir examiné les observations que l'État membre lui a fait parvenir, dans le délai précité, la Commission fixe, par décision, le montant que l'État membre doit aux Communautés en raison de la pratique irrégulière ou de la négligence constatée, à moins que la preuve ne soit apportée que les sommes indûment versées ont été récupérées dans l'intervalle. Le montant fixé par cette décision est déterminé en tenant compte des observations de l'État membre intéressé.

4. L'État membre intéressé est tenu de verser le montant dû aux Communautés dans un délai d'un mois à compter du jour de la notification de la décision.»

Lors de l'adoption du règlement n° 283/72, le Conseil et la Commission ont fait la déclaration suivante (document R/151/72 du 4 février 1972):

«Ad article 1

a) Lorsqu'un État membre estime qu'il doit supporter définitivement les conséquences financières des irrégularités ou négligences imputables à ses administrations ou organismes, il en informe la Commission en lui indiquant le montant qu'il prend à sa charge.

b) Lorsqu'un État membre estime que les irrégularités ou négligences ne sont pas imputables à ses administrations ou organismes au sens de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 et que la Communauté doit en supporter les conséquences financières, il adresse à la Commission un mémoire explicatif.

Si la Commission . . . estime que les conséquences financières de ces irrégularités ou négligences ne doivent pas être

supportées par la Communauté, elle prend contact avec l'État membre intéressé, puis procède à un échange de vues au sein du Comité du FEOGA.

c) A la lumière de l'expérience acquise, la Commission fera rapport au Conseil sur la manière qu'elle estime la plus appropriée de résoudre les cas non réglés, visés sous b), rapport accompagné, le cas échéant, de propositions de solutions à arrêter par le Conseil en vue de résoudre les divergences de cette nature.

Ad article 3

Par irrégularités au sens du présent règlement on entend toute infraction, intentionnelle ou non, à une disposition de caractère juridique.»

B — Moyens et arguments des parties

1. Les observations de la requérante concernant les principes relatifs au financement des mesures d'intervention ont trait, en ordre principal, au cas n° 10 et, à titre subsidiaire, aux autres cas exposés ci-dessous au point IV.

1. a) A son avis, la Commission n'a pas tenu compte de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 (ci-après «l'article 8, paragraphe 2»): dans le cadre de cette disposition, et indépendamment de la question de savoir si, dans les cas particuliers, les dépenses ont été effectuées conformément aux dispositions communautaires, la Commission aurait dû examiner si les conséquences financières devaient être supportées par la Communauté.

1. b) Pour la requérante, cette disposition prévoit que la Communauté doit supporter les conséquences d'irrégularités ou de négligences, lorsqu'une récupération

des sommes dépensées n'est plus possible ou n'entre pas en considération pour d'autres raisons, sauf si ces irrégularités ou négligences sont imputables aux administrations ou organismes de l'État membre intéressé. En ce cas, l'État membre devrait supporter la charge des dépenses effectuées. Ce principe s'appliquerait indépendamment du point de savoir si les irrégularités ou négligences sont dues à des violations du droit commises par des tiers (particuliers) ou à une action fautive de l'administration. La Commission aurait exprimé la même opinion dans un document de travail daté du 2 décembre 1974 (document VI/157/74). Si elle y définit les «erreurs et négligences administratives» comme des irrégularités au sens large, elle reconnaîtrait toutefois indirectement que les violations des règles de droit communautaire, dues à une action fautive de l'administration, doivent relever de la procédure d'imputation. Ce ne serait que dans son document de travail du 16 octobre 1975 (document VI/192/75) concernant la procédure, le contenu et les conséquences de l'apurement des comptes que la Commission a soutenu que le champ d'application de l'article 8, paragraphe 2, ne comprend que les irrégularités et négligences de personnes étrangères à l'administration.

L'interprétation de la Commission ne tiendrait compte ni du texte ni des objectifs de l'article 8, paragraphe 2. Étant donné que les États membres appliquent les règles communautaires non seulement dans leur propre intérêt, mais encore dans celui de la Communauté, il semblerait justifié de répartir entre la Communauté et les États les risques apparus lors de l'application de ces règles. Mais cela ne serait possible que si l'on ne limite pas le champ d'application de l'article 8, paragraphe 2, aux seules irrégularités et négligences imputables à des tiers. Il faudrait

aussi tenir compte des difficultés qu'entraîne l'application du droit communautaire directement applicable. Souvent, il faudrait trancher à bref délai, sans qu'il soit possible d'obtenir une déclaration engageant la Commission. En ce cas, des interprétations erronées, faites de bonne foi, ne devraient pas être exclues. La thèse de la Commission aboutirait à ce qu'elle doit décider seule, dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes, s'il y a violation du droit communautaire. Lors de la consultation du comité du Fonds, plusieurs gouvernements auraient souligné notamment qu'il est inadmissible que la Commission veuille déterminer définitivement les dépenses qui sont à la charge des États membres, sans que ceux-ci aient la possibilité de coopérer réellement (ils sont uniquement consultés). En outre, l'accent aurait été mis sur les difficultés considérables qu'une non-reconnaissance de dépenses créerait pour les États membres, parce qu'ils devraient demander des crédits nationaux correspondants à leur parlement et justifier de l'emploi de ceux-ci devant leur cour des comptes.

1. c) Pour la requérante, les procédures d'apurement et d'imputation sont deux questions différentes qui, comme le montre leur réglementation, doivent être examinées sous des points de vue différents. Il existerait toutefois un lien entre les deux procédures, dans la mesure où, aux termes de l'article 5, paragraphe 2, b), du règlement n° 729/70, l'apurement des comptes n'est pas possible aussi longtemps qu'une procédure d'imputation doit être appliquée. En prenant sa décision sans procéder à l'examen, obligatoire en l'occurrence, de l'imputation ou sans faire une réserve correspondante, la Commission aurait agi de manière fautive. Ses décisions devraient donc être annulées.

1. d) Le fait que la Commission ait négligé d'examiner l'imputation conformément à l'article 8, paragraphe 2, ne peut se justifier par la circonstance qu'une procédure d'imputation n'était pas encore applicable. Même si les dispositions d'application prévues à l'article 8, paragraphe 3, du règlement n° 729/70 n'ont pas été adoptées, il serait en effet possible d'appliquer la procédure d'imputation en interprétant l'article 8, paragraphe 2, ainsi que sur la base de la déclaration faite par le Conseil et la Commission lors de l'adoption du règlement n° 283/72 (document R/151/72). Parce qu'un accord n'a pas pu être obtenu et parce que l'entrée en vigueur du règlement n° 283/72 ne pouvait pas être différée plus longtemps, cette déclaration aurait été faite en vue de disposer au moins d'une réglementation provisoire de la procédure d'imputation.

D'après une déclaration à insérer au procès-verbal, faite par la délégation allemande lors de la discussion du projet de règlement n° 283/72, qui n'aurait été contredite ni par la Commission ni par aucune autre délégation, toute mesure fautive de l'administration d'un État membre doit être considérée comme une négligence. Cette notion devrait s'étendre aussi aux négligences au sens de l'article 8, paragraphe 2.

Le texte de l'article 8, paragraphe 2, fournirait, de l'avis de la requérante, suffisamment d'indications pour qu'il soit possible d'établir les critères sur la base desquels les conséquences financières d'irrégularités ou de négligences commises par un État membre peuvent lui être imputées. Si, conformément à ce texte, on opérât une distinction entre les irrégularités et les négligences pouvant être imputées à l'État membre et celles qui ne le peuvent pas, on pourrait admettre que l'imputation requiert l'existence d'un

comportement reprochable dans le domaine relevant de la responsabilité d'une administration. On comprendrait par là que tout comportement qui n'est qu'objectivement fautif ne peut pas aboutir à une imputation à charge de l'État membre intéressé. Une telle répartition des risques financiers apparaîtrait indispensable, surtout dans l'intérêt d'une exécution sans friction des dépenses effectuées dans le cadre du financement de la politique agricole commune et du maintien de rapports aussi bons que possible entre la Communauté et les États membres.

Par la déclaration précitée, le Conseil et la Commission auraient pris des mesures provisoires au sujet des modalités d'application de la procédure d'imputation. Dans les cas d'espèce, la Commission n'aurait pas présenté au Conseil le rapport dont il y est question. De même, le comité du FEOGA n'aurait pas été consulté aux fins de l'imputation.

1. e) Les décisions de la Commission seraient viciées, parce qu'elles ont été prises sans examen préalable de l'imputation, ou parce que la décision relative à l'apurement des comptes aurait dû être adoptée sous réserve de l'examen de l'imputation. Si la procédure d'imputation avait été appliquée, elle aurait dû aboutir à ce que la Communauté assume les dépenses en question, puisque la République fédérale n'a fait état d'aucun comportement reprochable dans le domaine relevant de la responsabilité des administrations compétentes.

2. La *Commission*, avant d'exposer son point de vue sur les questions de principe, fait observer qu'elle a déjà défini celui-ci sous une forme succincte dans le document de travail du 16 octobre 1975 (document VI/192/75), sur lequel se basent ses décisions du 2 décembre 1975 (Voir point 1.b).

2. a) L'apurement des comptes consisterait en une décision obligatoire déterminant les dépenses des États membres au cours d'un exercice budgétaire déterminé, qui doivent être prises en charge définitivement par la Communauté. L'apurement ne serait donc pas une simple opération comptable interne, ne nécessitant pas de décision se traduisant par un acte formel, ainsi que l'exprime l'article 8, a), du règlement n° 1723/72. Cette reconnaissance des dépenses serait nécessaire, puisque le financement communautaire se limiterait aux mesures prises conformément aux dispositions communautaires. Le règlement n° 729/70 précise ce point aux articles 2, paragraphe 1, et 3, paragraphe 1. C'est cette précision qui, selon la Commission, justifierait l'introduction de ces dispositions qui, pour le reste, ne feraient que reprendre le contenu de l'article 1, paragraphe 2.

La compétence attribuée à la Commission à cet égard serait entièrement conforme à la procédure prévue aux articles 108, paragraphe 3, et 110 du règlement financier du 25 avril 1973 (JO L 116 du 1. 5. 1973, p. 1).

L'apurement des comptes ne présenterait d'ailleurs pas, en ce qui concerne ses effets, pour les États membres, de différence fondamentale avec la décision que la Commission était appelée à prendre relativement au concours du Fonds, après consultation du comité du Fonds sous l'ancien régime de financement de l'article 10 du règlement n° 17/64.

La Commission relève enfin dans ce contexte que la procédure d'apurement des comptes attribuée aux États membres un très large droit de regard. Telle que la Commission l'a conçue, cette procédure comprendrait en effet une phase bilatérale et une phase multilatérale — cette dernière consistant en une consultation

du comité du Fonds sur des projets de décision d'apurement. La Commission renvoie à ce propos au document de travail précité (document VI/192/75 du 16. 10. 1975). La protection juridique contre les décisions prises dans le cadre de cette procédure serait assurée par l'article 173 du traité.

2. b) L'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 concernerait exclusivement «des irrégularités ou des négligences» imputables à des particuliers (tiers). Cela ressortirait de la place qu'occupe cette disposition dans l'économie du règlement, considéré en liaison avec le règlement n° 283/72, ainsi que de sa genèse et de l'objectif qu'elle poursuit. La Commission renvoie à cet égard au paragraphe 1 de l'article en question ainsi qu'à l'article 8 et à l'antépénultième considérant de la proposition de règlement n° 729/70 que la Commission a présentée au Conseil le 16 juillet 1969. Le règlement n° 283/72 revêtirait aussi le caractère d'un règlement visant les particuliers. Cela ressortirait notamment des considérants de ce règlement, où il est question de «renforcer la lutte contre les irrégularités» ainsi que de «pratiques frauduleuses», et de ses articles 3 et 6, paragraphe 3. L'idée d'engager une procédure contre une administration agissant de façon juridiquement erronée ou négligente serait assez paradoxale. Par contre, une procédure de ce type pourrait très bien être introduite contre des agents de la fonction publique d'un État membre.

Il serait exact que, lors des débats sur la proposition de règlement n° 283/72 au sein du comité des représentants permanents, la délégation allemande a fait une déclaration, selon laquelle «toute mesure fautive de l'administration d'un État membre» serait considérée comme «irrégularité au sens du présent règlement». La Commission note, cependant, que

cette déclaration n'a pas été reprise dans le procès-verbal du Conseil.

En ce qui concerne la définition de la notion d'«irrégularité», la Commission cite la déclaration qu'ont faite le Conseil et la Commission lors de l'adoption du règlement n° 283/72.

Le document de travail du 2 décembre 1974 (document VI/157/74, voir point 1. b), invoqué par la requérante, n'aurait jamais été approuvé par la Commission. Au reste, lors de la discussion de ce document, les services de la Commission n'ont pas maintenu le point de vue qui y était exprimé.

S'il y avait perte financière due exclusivement au comportement fautif d'un État membre, il ne serait que logique qu'il doive assumer aussi le risque financier de ses actes. Cependant, si la perte financière était due au comportement d'un tiers, on se trouverait en présence d'une brèche dans la sphère de responsabilité de l'État membre et il serait dès lors judiciaire de libérer ce dernier du risque financier qu'il assume. A cela s'ajouterait également le fait que bien souvent des actes irréguliers concernent les territoires de plusieurs États membres, empêchant ainsi de localiser l'élément constitutif de l'irrégularité. Ces considérations apparaîtraient dans l'antépénultième considérant de la proposition de règlement n° 729/70 précitée. Dans cette proposition, le libellé de l'article 8, paragraphe 2, serait d'ailleurs plus précis sur ce point (article 8, paragraphe 3 de la proposition).

La Commission fait encore valoir que le texte allemand de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 est devenu équivoque notamment du fait qu'on y a introduit le terme «Versäumnis», lequel est rendu dans le texte français et dans les autres langues par «négligence», ce qui correspondrait plutôt à la notion de «Fahrlässigkeit». Si l'on examine le texte

allemand isolément, on pourrait être tenté, du point de vue purement linguistique, de considérer qu'il y a «Versäumnis» lorsque l'État membre se rend coupable d'une omission, contraire aux obligations qui lui incombent. Cette interprétation rendrait toutefois incompréhensible par la suite la distinction que fait le texte entre négligence imputable et non imputable; or, une omission contraire aux obligations serait manifestement l'indice d'une négligence qui constitue le seul critère raisonnable aux fins de l'imputabilité.

La lecture du texte néerlandais, lequel serait conforme au texte français, permettrait d'abord de constater que la notion de «nalatigheid» pourrait également s'appliquer au comportement de particuliers. Cette interprétation rendrait cependant superflue la notion de «négligence» qui se trouve incluse dans celle d'«irrégularité». Si, dans ce contexte, on voulait entendre par «négligence» un comportement négligent («fahrlässig») de l'administration, on se heurte finalement, selon la Commission, aux mêmes obligations logiques que pour le texte allemand, mais dans une mesure encore accrue: il faut en effet examiner si le comportement négligent «fahrlässig» de l'administration doit être attribué à une négligence de cette administration et de ce fait lui être imputé — ce qui serait un non-sens.

La Commission estime que ce non-sens ne peut être évité que si, pour l'interprétation de la disposition dont il s'agit, on se base sur le texte original de la proposition de la Commission et si l'on fait abstraction de la notion de «nalatigheid» ou de «négligence» apparaissant au début du deuxième paragraphe de l'article 8, en la considérant comme un ajout vide de sens. Avec cette interprétation, la signification donnée au texte par la Commission s'imposerait, compte tenu de la

logique de la langue et sans faire violence au texte: les conséquences financières des opérations frauduleuses ou autres irrégularités commises par des tiers devraient être supportées par la Communauté dans la mesure où elles ne sont pas imputables à un comportement négligent des États membres.

Du fait que la notion de «négligence» a été insérée sans aucune explication dans un document de travail du Conseil du 14 janvier 1970 (document R/61/70) et qu'on ne trouve aucune trace écrite de ce que cette modification ait été discutée, il serait impossible de la considérer comme une modification substantielle de la proposition de la Commission. Il serait d'ailleurs étonnant que l'on ait voulu toucher au principe prévu par le règlement n° 17/64 concernant la compétence de la Commission de décider du concours du Fonds aux dépenses des États membres sans que cela fût exprimé clairement ou confirmé par les travaux préparatoires.

La Commission précise que ses considérations qui suivent concernant l'imputation et la procédure d'imputation deviennent notamment d'importance pour le cas où la conception fondamentale de la requérante concernant l'interprétation de l'article 8, paragraphe 2, serait jugée correcte.

En ce qui concerne les «critères d'imputation» matériels, la Commission est d'accord au départ sur la conception de la requérante. Il ne doit être dérogé au principe de la prise en charge par la Communauté des conséquences financières dans le cadre des conditions de fait posées à l'article 8, paragraphe 2, que lorsque «les irrégularités ou les négligences sont imputables aux administrations ou organismes des États membres».

L'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 ne préciserait ni les conditions

dans lesquelles l'imputation doit être effectuée ni le moment auquel elle doit l'être, cela contrairement au texte proposé par la Commission qui préciserait qu'il devait y avoir négligence de la part des États membres. Mais, même en l'absence de cette précision expresse, la disposition actuelle pourrait être interprétée dans le sens de cette proposition. Cela aboutirait pour l'essentiel au même résultat que celui qui consiste, par exemple, en ce que l'imputation exige un «comportement critiquable» relevant de la responsabilité d'une administration.

Les règles générales prévues au paragraphe 3 de l'article 8 n'ayant pas été arrêtées jusqu'à présent, la définition de la notion de «comportement critiquable» devrait être recherchée dans l'application du droit par voie interprétative. Pour définir cette notion, il ne faudrait en aucun cas tenir compte des éléments subjectifs propres au fonctionnaire qui exécute l'acte.

Si un observateur devait a priori avoir des doutes fondés quant à l'exactitude d'une interprétation juridique déterminée, l'administration nationale devrait être invitée à tenter de lever ces doutes, par exemple en consultant la Commission. Si elle ne le faisait pas, elle courrait le risque de devoir accepter d'être accusée d'une éventuelle mauvaise interprétation dont elle supporterait également les conséquences financières.

Cette conception serait nécessaire pour l'application concrète du droit communautaire, si l'on veut éviter que les administrations nationales soient en quelque sorte gratifiées d'une prime pour avoir appliqué à la légère le droit communautaire.

2. c) De l'avis de la Commission, il n'existe pas de procédure d'imputation au sens juridique. Du fait que le Conseil

n'a pas pu se mettre d'accord sur la procédure que la Commission avait prévue à l'article 14 de la proposition de règlement n° 283/72, ce seraient les règles générales qui s'appliquent conformément au règlement n° 729/70, c'est-à-dire les dispositions prévues pour l'apurement des comptes.

L'existence d'une déclaration commune du Conseil et de la Commission effectuée au moment de l'adoption du règlement n° 283/72 ne changerait rien à cette situation. En ne tenant pas compte des règles de procédure prévues dans ce procès-verbal, la Commission n'aurait violé tout au plus qu'une sorte de «gentlemen's agreement» et devrait en assumer la responsabilité politique. Cette déclaration n'impliquerait pas que les pouvoirs de la Commission sont affectés par la procédure qu'elle prévoit. En tout cas, elle ne fonderait pas une compétence de décision du Conseil, pas même pour arrêter des dispositions-cadres. Le rapport que la Commission devait, selon le point c) de la déclaration, soumettre au Conseil, n'aurait pour but que de provoquer un débat au plus haut niveau, la Commission étant certes censée tenir compte dans sa décision du résultat du Conseil. Que ce rapport doive, «le cas échéant», s'accompagner de propositions concernant des solutions à apporter par le Conseil ne saurait avoir d'autre sens que celui d'une référence à la possibilité toujours existante de résoudre, d'une façon générale et pour l'avenir, par un acte juridique adopté selon la voie législative normale, un problème qui se pose à l'occasion d'un cas particulier.

La possibilité d'intervention du Conseil dans ces cas particuliers serait du reste susceptible d'influer de façon défavorable sur l'équilibre institutionnel du traité. Le Conseil aurait en outre tendance à donner aux cas qui lui seraient soumis

une solution «politique». La perspective d'un tel compromis politique inciterait les États membres à s'opposer de prime abord à une imputation financière des «irrégularités», à porter l'affaire devant le Conseil et à trouver, dès l'application du droit communautaire, une solution qui répond à leur intérêt national. Enfin, contrairement à la Commission, le Conseil ne serait pas en mesure, sur le plan administratif, de traiter les nombreux cas particuliers.

La Commission s'associe sans réserve à la déclaration proposée par la délégation française pour le procès-verbal établi lors de l'adoption du règlement n° 283/72 par le Conseil, qui ne viserait pas à faire du Conseil une instance de conciliation, mais à mettre en œuvre les moyens de conciliation au sein du comité du FEOGA, c'est-à-dire au sein d'une institution de la Commission.

2. d) La Commission n'estime pas que les considérations de principe relatives à une répartition du risque financier entre Communauté et États membres avancées par la requérante puissent avoir pour effet de déroger fondamentalement aux conclusions qu'elle a exposées. A son avis, toutes les réflexions sur ce sujet doivent partir du principe que la Communauté ne finance que les mesures prises en conformité avec les dispositions communautaires.

Il apparaît difficile de concilier la thèse de la requérante avec la lettre des articles 2 et 3 du règlement n° 729/70, à moins que l'on ne veuille attribuer qu'un sens tout à fait général aux termes «sont financées ... les restitutions ... accordées selon les règles communautaires ...» ce qui, du point de vue de l'usage linguistique, serait exclu du fait que l'article 8, paragraphe 2, contiendrait une exception à cette thèse et suggérerait donc une conclusion a contrario.

Une telle conception ne serait pas conciliable notamment avec le fait que les États membres appliqueraient les dispositions communautaires en question sous leur propre responsabilité et non «à la demande» de la Communauté ou en tant qu'«institution inférieure» d'une autorité communautaire supérieure. Les administrations des États membres ne seraient pas liées à des instructions de l'exécutif communautaire et la Commission ne posséderait pas davantage à leur égard de droit de contrôle au sens habituel du droit administratif. La seule possibilité ouverte à la Commission consisterait à signaler, par des avis non obligatoires, lors de contacts bilatéraux ou dans les comités existants, le manquement qu'elle a constaté. Le pendant de l'application par les États membres du droit communautaire sous leur propre responsabilité résiderait précisément dans l'obligation de supporter le risque financier d'une application incorrecte de ce droit.

Cette conclusion ne saurait être modifiée par le fait que l'application et l'interprétation du droit communautaire soulèvent parfois des difficultés pratiques: celles-ci pourraient souvent déjà être résolues lors de la préparation de l'acte, en consultant la Commission ou dans le cadre des nombreux comités, etc.; les cas restants devraient être extrêmement rares; le cas échéant, les versements pourraient, soit être retardés, soit être faits sous réserve.

Il existerait toutefois des exceptions au principe défendu par la Commission. Par exemple, en cas d'irrégularités commises par des tiers — article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 — lorsque la Communauté a elle-même provoqué l'application incorrecte ou lorsqu'elle peut être déclarée responsable de l'application incorrecte pour un autre motif: voir à ce sujet la situation provoquée par l'arrêt de la Cour rendu le 12 novembre 1974

dans l'affaire 34/74, Roquette/France (Recueil, p. 1217).

La Commission n'est pas convaincue par l'argument de la requérante selon lequel le refus de la Commission de reconnaître certaines dépenses pourrait entraîner pour les États membres des conséquences d'ordre budgétaire. L'État membre doit, selon l'avis de la Commission, prendre des mesures budgétaires préalables pour faire face à des charges supplémentaires. Du reste, l'État membre ne devrait pas affronter ces dépenses supplémentaires si soudainement qu'elles puissent entraîner des difficultés de paiement; en effet, la procédure obligatoire laisserait deviner suffisamment tôt la décision de refus de la Commission. Toutefois, si un État membre devait connaître de réelles difficultés fiscales, il serait possible de trouver, en accord avec la Commission, les moyens pratiques propres à résoudre ce problème.

3. La requérante réplique que l'opinion de la Commission, selon laquelle le FEOGA ne finance que des mesures conformes aux dispositions communautaires, n'est pas conforme aux termes des articles 2, paragraphe 1, et 3, paragraphe 1, et, en outre, ne respecte pas l'économie du règlement n° 729/70. Le libellé des articles 2 et 3 de ce règlement ne se prête pas, selon la requérante, à une interprétation restrictive, mais laisse au contraire intentionnellement une très grande latitude: ces dispositions visent toutes les restitutions et interventions prévues par le droit communautaire et trouvant leur origine dans le cadre de l'organisation commune des marchés et dans l'exécution des missions dévolues à la Communauté; les règles de fond sont déterminantes; les règles de forme, au contraire, n'ont qu'une importance secondaire.

La requérante souligne qu'elle partage le point de vue de la Commission sur la notion d'«irrégularités» telle qu'elle est définie par la déclaration du Conseil et de la Commission faite lors de l'adoption du règlement n° 283/72 (document R/151/72). Il en irait autrement de la notion de «négligence» qui, selon la requérante, revêt une signification propre, distincte de celle d'«irrégularités», du fait que celles-ci visent les actes de tiers. Le fait que les «négligences» ne sauraient constituer un simple rajout créant la confusion ou une tentative d'amélioration rédactionnelle non réussie résulte, d'après la requérante, des éléments suivants: lors des délibérations précédant la proposition du règlement n° 729/70 qui, à l'origine, ne parlait que d'«irrégularités» ou d'«agissements frauduleux» («betrügerischen Handlungen»), l'accord s'est établi sur l'idée que le domaine de l'action administrative contraire au droit n'est couvert qu'imparfaitement par la notion d'«irrégularités» et ce, tant sur le plan du régime juridique que sur celui du concept; l'on était donc d'accord pour inclure le domaine administratif dans la procédure d'imputation; tous les participants à la session étaient à l'époque unanimes pour considérer que les irrégularités commises par des particuliers peuvent fréquemment aller de pair avec un comportement négligent des administrations nationales; cette réflexion est, pour la première fois, à l'origine de l'emploi de la notion de «négligence» dans le texte du 15 janvier 1970 (document R/61/70). Le fait que le règlement finalement adopté diffère, à cet égard, de la proposition originaires de la Commission, montrerait que la proposition, dans la version présentée par la Commission, n'a pas été acceptée par les États membres. Aucune conclusion de caractère contraignant ne saurait donc être déduite de la version non adoptée. La Commission ne

saurait par conséquent soutenir qu'une «négligence» ne constitue qu'une omission contraire aux obligations. Au contraire, une négligence pourrait consister aussi en une action fautive.

Quant à l'interprétation de la notion de comportement critiquable, la requérante partage la thèse de la Commission, selon laquelle il ne faut pas seulement tenir compte des aspects subjectifs propres au fonctionnaire qui exécute l'acte, mais plutôt de l'opinion d'un observateur objectif et expert en la matière.

Le règlement n° 729/70 n'indiquerait pas de manière précise et concrète dans quelles conditions l'imputation doit s'effectuer. Mais son article 8 établit une distinction entre les comportements susceptibles d'imputation et ceux qui ne le sont pas. D'après la requérante, l'origine de cette distinction ne peut être que ceci: un État membre ne doit pas répondre des conséquences financières d'un comportement fautif de ses agents, sauf lorsque ce comportement fautif est également répréhensible («vorwerfbar»). A cet égard, il y aurait cependant lieu d'accorder une importance décisive aux circonstances extérieures qui sont à l'origine du comportement fautif de l'administration, par exemple le degré de causalité et l'étendue de l'infraction eu égard à la finalité des règles violées. Tous ces points seraient conformes à l'opinion de la Commission.

La question de savoir quel doit être le degré d'un comportement objectivement fautif ou d'une faute, pour pouvoir en affirmer le caractère répréhensible, pourrait rester en suspens étant donné que, dans les cas litigieux, il n'y aurait pas eu de comportement de caractère répréhensible ou indéfendable, contraire aux obligations, ou une faute des agents qui ont exécuté l'acte. Il résulterait cependant de l'opinion de la Commission que l'on ne

saurait affirmer de prime abord l'existence d'un comportement répréhensible même dans les cas de faute légère («Fahrlässigkeit»). Au contraire, ce serait au terme de réflexions approfondies et avec le soin requis que ses agents ont pris leurs décisions.

L'opinion de la Commission, selon laquelle «Versäumnis» (négligence) signifierait omission contraire aux obligations et l'omission serait manifestement l'indice d'une négligence, ne serait pas pertinente. Ceci, à un double point de vue: d'une part, la Commission oublierait que «Versäumnis» peut consister non seulement en une omission, mais également en une action fautive; d'autre part, il conviendrait de distinguer entre un comportement contraire aux obligations et les conséquences qu'il entraîne en matière de responsabilité («Zurechnung»). En tant que tel, le comportement contraire aux obligations ne fournirait aucune indication sur l'étendue de la responsabilité ou son caractère répréhensible.

D'après le règlement n° 729/70, il importerait, en conséquence, de vérifier, successivement et dans l'ordre, les points suivants:

- les paiements effectués par l'État membre en question sont-ils prévus par le droit communautaire au titre de restitutions ou d'interventions et s'insèrent-ils dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles?
- lesdits paiements ont-ils donné lieu à des «irrégularités» ou à des «négligences», dans l'acception la plus large du terme?
- les «irrégularités» ou les «négligences» sont-elles le fait de l'État membre intéressé et, partant, doivent-elles lui être imputées?

Dans les cas d'espèce, la Commission aurait ramené ces trois étapes à un seul examen. La Commission aurait réduit la protection juridique de la requérante. Cela serait apparu en examinant les cas litigieux particuliers.

La requérante réplique, en ce qui concerne la procédure d'imputation, que la déclaration du Conseil et de la Commission faite lors de l'adoption du règlement n° 283/72 (document R/151/72) a dévolu au Conseil, en accord avec la Commission, un rôle déterminé. Du seul fait de sa composition et de ses autres fonctions, la participation du Conseil pourrait conduire plus facilement à une conciliation des intérêts dans les rapports entre la Commission et les États membres, que ne le permettrait la détermination unilatérale par la Commission.

Même s'il ne s'agissait que d'un «gentlemen's agreement», la Commission aurait de ce fait créé une situation de confiance légitime qu'il y aurait lieu de respecter car tous les actes des autorités administratives seraient soumis au respect du principe de la bonne foi. Par sa finalité même, la déclaration verbale serait conçue comme une réglementation juridiquement contraignante. Ce serait précisément au sujet de l'imputation que les oppositions d'intérêts entre la Communauté et les États membres seraient inéluctables et qu'une collaboration entre les États membres, la Commission et le Conseil serait nécessaire, ce dernier se voyant à cet égard attribuer au premier chef la fonction de concilier les intérêts. Sans sa participation, on risquerait d'aboutir à une interminable série de litiges portés devant la Cour. L'objectif de la mise en œuvre de la fonction d'intégration du Conseil ne pourrait être atteint autrement qu'en attribuant un caractère impératif à ladite déclaration.

4. La Commission fait observer, dans sa duplique, quant à l'interprétation des articles 2, paragraphe 1, et 3, paragraphe 1, du règlement n° 729/70, que les termes «selon les règles communautaires» ne seraient qu'une insertion superflue et incompréhensible si l'interprétation de la requérante était la bonne. Dans cette hypothèse, il aurait suffi d'indiquer que «sont financées les restitutions (ou les interventions ...) accordées dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles».

La Commission réfute l'idée que la conception qu'elle défend ait pour effet que toute infraction à une quelconque disposition de forme aboutirait à ce que la mesure de restitution ou d'intervention serait, pour ce motif, prise en contradiction avec les dispositions communautaires. Dans ce domaine également il faut, d'après elle, établir une distinction entre les formes substantielles et les formes non substantielles. Elle est également de l'avis qu'une infraction à ces dernières ne saurait avoir pour effet que la restitution ou l'intervention se trouve privée du financement communautaire. Cela correspondrait d'ailleurs à la pratique de la Commission, comme le montrerait l'attitude qu'elle avait adoptée dans le cas n° 4, ainsi que dans l'affaire 15/76, gouvernement français/Commission.

Les explications fournies par la requérante sur la genèse de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 établissent, selon la Commission; uniquement que la requérante a dès le début défendu une interprétation différente, mais que cette interprétation n'a pas été reprise par les autres délégations.

La Commission n'estime pas que le processus préliminaire à l'adoption de cette disposition permette de conclure qu'en modifiant le texte, le Conseil a

voulu y introduire un concept entièrement différent pour ce qui concerne la répartition des charges financières; si telle avait bien été l'intention du Conseil, cette intention aurait à tout le moins dû être exprimée sous une forme claire dans le texte final.

La Commission rejette l'assertion de la requérante, selon laquelle il aurait été convenu d'inclure le domaine administratif dans la procédure d'imputation. Il est néanmoins incontestable, d'après la Commission, que toutes les parties intéressées ont admis que des irrégularités commises par des particuliers vont souvent de pair avec un comportement négligent de l'administration nationale; c'est là une circonstance à laquelle il faut probablement rattacher l'introduction de la notion de négligence; c'est cependant précisément cette circonstance qui montre qu'à l'origine, on a pris pour point de départ de l'application de cette disposition les irrégularités commises par des tiers.

Quant à la notion de comportement critiquable, la Commission relève qu'il s'agit d'un problème comparable à celui qui se pose dans le droit de la responsabilité de l'État et des fonctionnaires: dans ce domaine, une étude comparative permet de constater qu'en pratique, tout comportement de l'administration contraire à ses devoirs fait présumer l'imputabilité ou le caractère critiquable.

De même, la notion de faute «légère» par opposition à celle de faute «lourde» ne serait guère utile dans le cas présent, puisqu'elle a été élaborée dans le domaine du droit civil, eu égard à des comportements fautifs de particuliers. Ce serait ainsi que, dans le domaine de la responsabilité communautaire au titre de l'article 215 du traité, la Cour a rejeté comme non concluante l'objection formulée par la Commission, suivant

laquelle la responsabilité d'organes de contrôle ne saurait, suivant les principes généraux du droit, être fondée que sur l'existence d'une «faute lourde»; la Cour s'est au contraire tout simplement référée au principe selon lequel la Commission, tout comme «les gouvernements des États membres», a, dans l'application du droit communautaire, un devoir général d'attention et de vigilance, arrêté rendu le 14 juillet 1967 dans les affaires jointes 5, 7 et 13 à 24/66, Kampffmeyer et autres/Commission (Recueil 1967, p. 340). La Commission soutient que ces considérations valent également pour la «responsabilité» des États membres en cause dans la présente affaire, en ce qui concerne la répartition des charges financières. Selon la Commission, il faut prendre en compte, aux fins de la question de savoir en quoi consiste la diligence requise, la possibilité d'éliminer ce doute en adressant des demandes de précision à l'administration de la Communauté.

La Commission ne comprend pas la critique formulée par la requérante au sujet des demandes de précisions adressées à la Commission. Il est, d'après elle, absurde de prétendre que, en tant que telle, l'obligation de demander des précisions engendrerait une insécurité juridique intolérable dans les échanges, voire une espèce d'entrave à l'application du droit communautaire: au contraire, de telles demandes de précisions sont de plus en plus apparues comme le meilleur moyen d'éliminer les incertitudes juridiques qui subsistent encore et de contribuer à une application efficace et uniforme du droit communautaire; si, néanmoins, l'administration nationale est tenue de prendre des décisions qui ne lui laissent pas le temps de présenter pareille demande de précisions, il existe d'autres possibilités d'éviter une situation conflictuelle; toutefois, si, exceptionnellement, on ne disposait d'aucune possibilité de ce

genre, on pourrait éventuellement à ce stade aboutir à la conclusion qu'aucun comportement critiquable ne peut être imputé à l'État membre en cause.

La Commission souligne que la procédure que prévoit la déclaration faite lors de l'adoption du règlement n° 283/72 ne peut avoir pour effet d'amener l'adoption d'une décision visant les cas particuliers. Au demeurant, la Commission ne voit pas d'où la requérante déduit le caractère juridiquement obligatoire de cette réglementation: il ressort de la jurisprudence de la Cour que même les résolutions du Conseil ne sont pas dotées d'un tel caractère obligatoire; il en va de même, a fortiori, pour les simples déclarations figurant au procès-verbal. Même si ladite déclaration avait engendré une confiance, celle-ci ne pourrait avoir aucune influence sur la question de la répartition des charges. La protection accordée contre toute violation du principe de la confiance légitime des intéressés ne pourrait en effet protéger que ceux-ci contre les dommages qu'ils peuvent subir du fait des dispositions qu'ils ont prises sur la base de cette confiance.

La Commission ne saurait absolument pas admettre la conception selon laquelle les divergences de vues, dont l'application correcte du droit communautaire fait l'objet et que suscite la question de la vigilance dont doivent faire preuve les administrations nationales dans ce domaine, devraient être réglées avant tout par le Conseil, dans le cadre d'un compromis entre les intérêts en présence. En l'espèce, il ne s'agirait précisément pas de la recherche d'un compromis politique, mais du règlement de cas particuliers à l'aide de critères juridiques. La voie à suivre consiste, de l'avis de la Commission, à mettre en œuvre dans le cadre du FEOGA tous les moyens de

conciliation pour éliminer à l'amiable les divergences de vues. La procédure au sein du Conseil comporterait le risque que les États membres soient peu enclins à aboutir à un règlement à l'amiable dans le cadre d'une procédure préliminaire parce qu'ils peuvent espérer imposer malgré tout leurs conceptions dans le cadre d'un compromis politique. Le danger existerait donc de voir le Conseil bloqué à cause de l'opération d'apurement des comptes. L'on risquerait en outre de voir ces cas réglés, non pas sur la base des critères juridiques définis dans les dispositions des règlements d'organisation des marchés et des règlements financiers, mais dans le cadre d'un compromis politique global; une telle procédure serait incompatible avec ces dispositions et, partant, contraire au traité.

IV — Les cas particuliers

A — Frais de transport entraînés par la résolution de contrats (cas n° 2)

Ce problème relatif à un montant de DM 63 841,15 pour l'exercice 1971 et de DM 243 992,66 pour 1972 faisait déjà l'objet de l'affaire 47/75, république fédérale d'Allemagne/Commission. Par son arrêt du 4 mai 1976 (Recueil 1976, p. 569), la Cour a interprété les dispositions pertinentes dans le sens préconisé par la requérante, c'est-à-dire que les frais de stockage litigieux ne devaient pas nécessairement être couverts par le montant forfaitaire prévu pour couvrir les frais entraînés par le stockage.

Dans sa réplique, la requérante précise que le présent recours vise, conformément à cette décision, à faire rectifier l'apurement des comptes pour les années 1971 et 1972, et à faire inscrire en conséquence à son crédit les montants corres-

pondants. Dans sa duplique, la Commission fait savoir qu'elle prendra les dispositions nécessaires pour que les décisions attaquées soient modifiées en conséquence. Par la décision n° 78/710 prise le 28 juillet 1978 — donc après la fin de la procédure — modifiant les décisions n°s 76/141 et 76/147 relatives à l'apurement des comptes présentés par la république fédérale d'Allemagne au titre des dépenses des exercices 1971 et 1972 financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section garantie (JO L 238 du 30. 8. 1978, p. 25), la Commission a fait les rectifications nécessaires à l'arrêt précité de la Cour. Par lettre du 2 octobre 1978, la requérante a déclaré qu'après l'adoption de la décision n° 78/710 de la Commission le litige est réglé en ce qui concerne le cas n° 2.

B — Aides au lait écrémé en poudre utilisé pour l'alimentation des animaux (cas n°s 4 et 5)

1. Faits

1) L'article 2 du règlement n° 986/68 du Conseil du 15 juillet 1968 établissant les règles générales relatives à l'octroi des aides pour le lait écrémé et le lait écrémé en poudre destinés à l'alimentation des animaux (JO L 169 du 18. 7. 1968, p. 4), dispose que des aides sont accordées pour «le lait écrémé en poudre qui a été dénaturé selon des méthodes à déterminer» et pour «le lait écrémé en poudre et le lait écrémé produit et traité en laiterie, qui ont été utilisés dans la fabrication d'aliments composés».

2) Selon l'article 3 dudit règlement, «le montant de l'aide est versé par l'organisme d'intervention de l'État membre sur le territoire duquel... se trouve l'exploitation qui a dénaturé le lait écrémé en poudre ou qui l'a utilisé pour la fabrication d'aliments composés».

Toutefois, une dérogation transitoire au régime décrit ci-dessus est prévue à l'article 3 du règlement n° 986/68, tel qu'il a été modifié par le règlement n° 673/71 du 30 mars 1971 (JO L 77 du 1. 4. 1971, p. 9). Ce dernier règlement a autorisé, jusqu'au 30 juin 1971, l'État membre producteur de lait écrémé en poudre à verser l'aide, même dans le cas où ce lait était dénaturé ou utilisé pour la fabrication d'aliments composés sur le territoire d'un autre État membre.

3) Au cas où il serait fait usage de l'autorisation ainsi prévue, le régime d'octroi d'aides devait obéir aux règles établies à l'article 7 du règlement n° 1106/68 de la Commission du 27 juillet 1968, relatif aux modalités d'octroi des aides au lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des animaux (JO L 184 du 29. 7. 1968, p. 26), tel qu'il a été modifié par l'article 1 du règlement n° 332/70 de la Commission du 23 février 1970 (JO L 44 du 25. 2. 1970, p. 1). Cet article dispose que:

«... »

1. L'aide n'est versée par l'État membre expéditeur que lorsque le lait écrémé en poudre a été soumis par l'État membre destinataire à un contrôle douanier ou à un contrôle administratif présentant des garanties équivalentes; ces deux contrôles prévoient la constitution d'une caution d'un montant égal au montant de l'aide accordée selon les dispositions communautaires dans l'État membre expéditeur.
2. La preuve de la mise sous contrôle par l'État membre destinataire ne peut être apportée que par la production de l'exemplaire de contrôle visé à l'article 1 du règlement (CEE) n° 2315/69.»

Le règlement n° 2315/69 de la Commission du 19 novembre 1969, relatif à l'emploi des documents de transit communautaire en vue de l'application de mesures communautaires entraînant le contrôle de l'utilisation et/ou de la destination des marchandises (JO L 295 du 24. 11. 1969, p. 14), a instauré l'exemplaire de contrôle visé à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1106/68. L'expéditeur remplit l'original et au moins une copie de ce document et le bureau de douane de sortie remet l'original à l'expéditeur. Le bureau de douane de sortie conserve une copie, l'original accompagne la marchandise. Les indications mentionnées sur l'exemplaire de contrôle permettent au bureau de douane de l'État membre destinataire de constater que la marchandise doit être mise sous contrôle. Le bureau de douane d'entrée mentionne alors, sur l'exemplaire de contrôle original, que le contrôle a été effectué; le document est renvoyé au bureau de douane de sortie qui détient dès lors la preuve requise par les dispositions de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1106/68 qui, seul, permet le paiement de l'aide par l'État expéditeur. La caution n'est libérée que pour les quantités de poudre de lait écrémé pour lesquelles le transformateur apporte la preuve qu'elles ont été dénaturées ou transformées conformément aux dispositions en question.

4) Répondant à une question du ministre fédéral de l'alimentation, la Commission a, par télex du 12 octobre 1971, fait savoir que:

«... »

Dans le cas où le moment de la mise sous contrôle ne peut plus être établi clairement et dans lesquels les organismes italiens compétents ont définitivement refusé de verser l'aide, le versement de cette aide par le gouvernement fédéral ne

soulève aucune objection puisque, dans ce cas, tout risque de versement double est exclu . . . »

Au cours de la préparation des décisions relatives à l'apurement des comptes, la Commission a étendu cet avis à tous les cas dans lesquels la mise sous contrôle avait été opérée après le 30 juin 1971.

5) En 1971, l'organisme compétent en république fédérale d'Allemagne a payé des aides d'un montant total de DM 885 701,70 pour du lait écrémé en poudre destiné à être dénaturé en Italie, bien que l'exemplaire de contrôle ait mentionné comme date de la mise sous contrôle une date postérieure au 30 juin 1971 ou que l'on n'ait pas pu établir clairement que la mise sous contrôle avait été effectuée le 30 juin 1971 au plus tard (cas n° 4).

Avant de verser l'aide, l'organisme compétent allemand a demandé à l'Office d'État italien pour l'intervention sur le marché agricole (AIMA) de procéder à un contrôle. Par lettre du 14 mars 1972, celui-ci a répondu que :

«Après un examen attentif de la situation et bien que tous les cas que nous a transmis le Bundesamt n'aient pu être vérifiés, il est toutefois permis d'assurer qu'il était juridiquement impossible que les lots litigieux, qui peuvent bénéficier d'une aide communautaire dans la république fédérale d'Allemagne, aient aussi pu obtenir l'aide en Italie, en vertu des instructions données par la circulaire n° 141 du 8 juillet 1971, dont copie ci-jointe, relatives à l'application de l'article 3, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement n° 986/68, — émanant aussi bien de la direction générale des douanes du ministère des finances, que du ministère de l'agriculture et des forêts — direction générale de la protection économique des produits agricoles.

Même si de tels lots ont été dédouanés en Italie après le 30 juin 1971, la procédure instituée par les bureaux italiens des douanes sur la base de la circulaire n° 141 précitée excluait la possibilité que l'un quelconque des lots cités de lait écrémé en poudre soit considéré par cet office comme pouvant bénéficier d'une aide conformément aux règles communautaires entrées en vigueur le 1^{er} juillet 1971.

Cette situation juridique reste inchangée désormais, même à l'égard des futures demandes d'aide éventuellement adressées à cet office, pour ce qui est des lots notifiés par le Bundesamt.

Il a été en effet stipulé dans le dernier paragraphe de la circulaire n° 141 précitée qu'en ce qui concerne les lots de lait écrémé en poudre encore accompagnés de l'acquit de transit de contrôle T1/T2 n° 5 après le 30 juin 1971, il faudrait continuer à appliquer les dispositions antérieures, qui prévoient précisément l'octroi de l'aide par l'État membre exportateur.»

Dans l'addendum au document VI/145/75, la Commission a indiqué comme motif de son refus de reconnaître le montant précité à la charge du FEOGA que la preuve qu'il n'y a pas eu double versement doit se référer à des cas précis et particuliers et ne peut pas se limiter à l'affirmation qu'un double paiement n'était pas possible selon les dispositions en vigueur.

6) La requérante a en outre versé les aides prévues pour 140 tonnes de lait écrémé en poudre sans que les originaux des exemplaires de contrôle T1/T2 requis aient été fournis. Le montant de ces aides est de DM 62 267 (cas n° 5).

La Commission a refusé de reconnaître ce montant à la charge du FEOGA au motif que la production de l'original de

l'exemplaire de contrôle T 1/T 2 constitue la seule preuve admise pour justifier la réception du paiement de l'aide.

2. Moyens et arguments des parties

a) *Sur les aides au lait écrémé en poudre utilisé pour l'alimentation des animaux — présomption de versement double (cas n° 4)*

1) La requérante estime qu'en produisant la lettre de l'AIMA du 14 mars 1972, elle a fourni la preuve exigée par la Commission, relative à l'exclusion de doubles versements de l'aide dans les cas où la date exacte du contrôle en Italie avant le 1^{er} juillet 1972 ne pouvait pas être clairement établie. En exigeant des preuves cas par cas, la Commission serait en contradiction avec le comportement qu'elle a adopté lors de la discussion de ces problèmes au sein du comité de gestion du lait et des produits laitiers. Cette contradiction apparaît explicitement dans le texte de l'addendum au document VI/145/75: «... on peut avoir des doutes sérieux quant au point de savoir s'il est pratiquement possible d'effectuer les constatations nécessaires aussi longtemps après les mesures en question».

2) La Commission fait observer que, compte tenu du libellé de son téléx du 12 octobre 1971, il est pour le moins équivoque qu'elle n'a pas exigé la présentation de preuves cas par cas. Ce texte traiterait en effet de certains «cas». La lettre de l'AIMA du 14 mars 1972 montrerait que l'organisme italien n'était pas en mesure de vérifier les cas qui lui ont été soumis et que, dès lors, il n'a donné qu'une réponse générale sans rapport avec les cas particuliers en question et exposant la situation juridique en vigueur.

C'est à tort que la requérante ferait grief à la Commission d'avoir adopté un comportement contradictoire: pour les cas où la date du contrôle était douteuse, la Commission aurait demandé des preuves cas par cas; pour les cas où il est apparu que la mise sous contrôle a eu lieu après le 30 juin 1971, elle n'aurait pas pu, logiquement, au moment de la discussion au sein du comité de gestion, exiger de telles preuves, puisqu'à ce moment elle défendait encore une conception stricte quant au changement des compétences en matière de versement; la position qu'elle a finalement adoptée pour ces cas ne pourrait être plus libérale que l'attitude adoptée dans les cas où la date était douteuse.

La Commission fait enfin valoir que, même en se basant sur la thèse de la requérante, il faudrait lui reprocher une application erronée du droit communautaire: la requérante n'aurait pas procédé conformément aux informations données à sa demande par la Commission dans le cas où la date de la mise sous contrôle était douteuse; en se fondant sur la lettre de l'AIMA, la requérante ne pourrait pas partir de l'hypothèse de la justesse de son application du droit.

3) La requérante réplique que dans l'addendum au document VI/145/75 la Commission fonde son refus sur la présomption de versement double. La vérification d'une telle présomption serait impossible et n'aurait aucune importance sur le plan juridique. Il appartiendrait d'ailleurs à la Commission de prouver qu'un double versement a eu lieu.

Il ressortirait de l'ensemble des circonstances de l'affaire que, lorsque la Commission répond dans son téléx: «Dans les cas...», ceci devrait être interprété en ce sens qu'elle était d'accord avec tous les renseignements fournis par l'État membre intéressé, dans la mesure

où celui-ci n'a pas fait preuve de négligence. C'est dans ce sens qu'il faudrait considérer l'effort initial de la requérante de produire des preuves cas par cas, ce qui démontrerait qu'elle a tout mis en œuvre pour ne pas s'exposer aux critiques. Il appartiendrait à la Commission d'exprimer plus clairement un autre point de vue, par exemple en employant une formule comme «dans chaque cas particulier».

La lettre de l'AIMA ferait référence à une certaine procédure effectivement suivie par les douanes italiennes, qui excluerait les doubles versements. Il ne s'agirait donc pas d'un simple argument d'appréciation juridique. La requérante devrait et pourrait présumer l'exactitude de cette lettre. Si la Commission avait suivi la procédure prévue par la déclaration du Conseil et de la Commission, faite au moment de l'adoption du règlement n° 283/72, ce ne serait donc qu'à l'égard de l'Italie qu'une imputation entrerait en ligne de compte si la Commission était en mesure de prouver qu'un versement double a eu lieu.

4) La *Commission* souligne dans sa duplique que la thèse de la requérante, selon laquelle la Commission devrait apporter la preuve qu'un paiement double et qu'une imputation n'entreraient en ligne de compte qu'à l'égard de l'Italie, reviendrait à dire qu'en dépit du fait que la mise sous contrôle soit intervenue après le 30 juin 1971, la requérante reste compétente pour le paiement de l'aide et que, par conséquent, des paiements éventuellement effectués par les autorités italiennes seraient contraires aux dispositions en vigueur. Or, ce faisant, la requérante ignorerait le changement de compétence survenu entre temps.

La preuve demandée par la Commission aurait pu être contenue dans une lettre

globale, dès lors que celle-ci ait comporté la confirmation de ce que les lots indiqués par les organismes allemands dans la demande n'avaient bénéficié ni ne bénéficieraient d'aucune aide en Italie. Même si la lettre de l'AIMA faisait référence à une certaine procédure, cela signifierait uniquement que, dans l'hypothèse d'une application correcte des réglementations en vigueur, il était impossible de procéder au paiement de l'aide.

b) Sur l'insuffisance des preuves justifiant le paiement d'aides au lait écrémé en poudre (cas n° 5)

1) La *requérante* explique que les exemplaires de contrôle en cause ont été perdus au cours du trajet entre les autorités italiennes et les bureaux de douane allemands.

Les aides n'auraient cependant été versées et la caution libérée qu'après la présentation de documents d'accompagnement, de déclarations de dédouanement et de déclarations de représentants de firmes qui ont sollicité le bénéfice de l'aide. Ces papiers constitueraient la preuve nécessaire que le lait écrémé en poudre a été expédié vers l'Italie et y a été soumis à un contrôle en temps utile. En outre, le risque d'un double versement serait exclu du fait de la lettre de l'AIMA du 14 mars 1972. Dans ces conditions, la requérante a estimé qu'elle n'avait pas de possibilité juridique de refuser aux expéditeurs le paiement de l'aide demandée.

2) La *Commission* souligne que l'exemplaire de contrôle est la seule preuve admise par l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1106/68. Un certain formalisme serait inhérent à la nature même de la procédure de contrôle poursuivie par le versement des aides. Si, dans un cas particulier, une administration nationale

considérerait des preuves autres que les documents prévus comme admises ou nécessaires, cette procédure serait dévalorisée. La nécessité d'une application stricte et correcte de cette procédure se justifierait également par des raisons tenant à la politique agricole: l'octroi d'avantages financiers ne pourrait se justifier que s'il était garanti que la poudre de lait ne pourrait pas revenir dans le circuit normal du marché. La Commission renvoie, dans ce contexte, à l'arrêt de la Cour rendu le 22 octobre 1970 dans l'affaire 12/70, Craeynest/État belge (Recueil, p. 905). La lettre de l'AIMA serait sans importance dans le cas d'espèce, où il n'aurait même pas été établi qu'il existait un droit à l'aide. Il ne s'agirait donc pas essentiellement d'éviter le risque d'un double versement.

La Commission relève enfin que, même si l'on accepte la thèse de la requérante relative à l'applicabilité de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70, il fallait dans les cas présents reprocher à celle-ci son application erronée du droit: la requérante a versé les aides, bien qu'il ait été clairement établi que les seules preuves admises par le droit communautaire faisaient défaut.

3) La requérante rétorque qu'il faut partir de la finalité que les règlements en cause attribuent au paiement de l'aide: comme la transformation du lait écrémé en poudre s'est effectuée dans les cas d'espèce conformément aux dispositions du règlement n° 1106/68, la seule absence de l'exemplaire de contrôle ne saurait être déterminante.

La requérante relève, à titre subsidiaire, que si la procédure prévue dans la déclaration du Conseil et de la Commission, faite lors de l'adoption du règlement n° 283/72, avait été suivie, il serait apparu que la difficulté d'apporter la preuve de la transformation du lait en

poudre est due à des négligences de la Commission: le cachet de contrôle apposé par l'État membre de destination ne figure que sur un document unique, alors qu'il est généralement d'usage, dans les échanges commerciaux, que les documents de quelque importance soient établis en plusieurs exemplaires. Les dispositions en cause comporteraient donc une lacune: elles omettent l'hypothèse d'une perte d'un exemplaire de contrôle. L'examen de l'imputation aurait donc abouti à la mise à la charge du FEOGA des paiements litigieux.

La Commission serait en l'occurrence trop formaliste. Le régime du transit communautaire ne devrait pas constituer une fin en soi. L'octroi d'avantages financiers ne serait bien entendu justifié que s'il était garanti que la poudre de lait en question ne peut pas revenir dans le circuit normal du marché. Ce serait précisément ce dont la requérante aurait tenu compte: les moyens de preuve de remplacement qu'elle a admis offriraient cette garantie.

La requérante relève enfin qu'un refus de payer dans le cas d'espèce aurait été sanctionné devant ses juridictions nationales. Ceci montrerait qu'elle ne peut se voir reprocher ni une irrégularité ni une négligence de ses autorités administratives, la violation d'une règle de droit faisant défaut.

4) La Commission souligne dans sa duplique que la non-observation de règles de forme substantielles a des conséquences d'ordre juridique. La disposition relative au transfert de compétence qui est au centre du cas n° 4 ne constituerait pas une telle règle. En revanche, compte tenu du texte clair et concis de l'article 7 du règlement n° 1106/68 et du but que poursuit ce régime, le caractère contraignant de cette réglementation concernant la nécessité de l'exemplaire de contrôle

serait manifeste. Si on laissait aux États membres le soin d'apprécier les exigences auxquelles doivent répondre les preuves du droit à l'octroi de l'aide, il s'ensuivrait des pratiques divergentes incompatibles avec une application uniforme du droit communautaire.

La Commission rappelle qu'il est improbable, compte tenu des dispositions du droit communautaire et de la jurisprudence de la Cour, que la requérante n'aurait pas gagné les procès qui auraient pu lui être intentés devant les tribunaux nationaux.

Les preuves admises par la requérante permettent de prouver, d'après la Commission, que les marchandises en cause sont arrivées en Italie, mais pas qu'elles y ont été mises sous contrôle.

De l'avis de la Commission, l'argumentation présentée à titre subsidiaire par la requérante en ce qui concerne la question de l'imputation n'importe guère: l'ensemble des faits évoqués ne relève pas du champ d'application de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70; de même, on ne trouve ici aucun des cas d'exceptions dans lesquels la Communauté peut être tenue responsable de l'application erronée du droit communautaire par un État membre.

La Commission soutient que le fait de permettre l'établissement de certaines preuves au moyen d'un seul document constitue une pratique répandue dans le domaine des échanges communautaires; le certificat de circulation des marchandises DD 4, en cause dans l'affaire 12/70, Craeynest, en constitue un bon exemple. De plus, la Commission ne saurait admettre qu'un État membre qui considère une disposition communautaire comme inadéquate s'abstienne de l'appliquer: autrement l'indispensable application uniforme du droit communautaire se trouverait disloquée.

C — Aides à l'achat de beurre par les bénéficiaires d'une assistance sociale (cas n° 8)

1. Faits

Le règlement n° 414/70 du Conseil du 3 mars 1970, établissant les règles générales relatives aux mesures destinées à augmenter l'utilisation du beurre par certaines catégories de consommateurs (JO L 52 du 6. 3. 1970, p. 2), comme modifié par le règlement n° 2550/70 du Conseil du 15 décembre 1970 (JO L 275 du 19. 12. 1970, p. 1), a autorisé la Commission à décider que les États membres «peuvent octroyer des aides permettant l'achat de beurre à prix réduit par les bénéficiaires d'une assistance sociale». La mesure était applicable jusqu'au 31 décembre 1971.

En application de cette autorisation, la Commission a pris la décision n° 70/228 du 24 mars 1970 relative à l'écoulement de beurre à certaines catégories de consommateurs bénéficiant d'une assistance sociale (JO L 77 du 7. 4. 1970, p. 15). Celle-ci a autorisé les États membres à verser aux fournisseurs de beurre une aide maximum de 1,45 UC par kg à l'achat d'une quantité de beurre de 0,5 kg au maximum par mois (articles 1, 2 et 3, deuxième tiret). Le beurre ne pouvait être livré aux consommateurs qu'en échange d'un bon individualisé (article 3, premier tiret). Les États membres devaient prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'aide ne soit accordée qu'aux livraisons pour lesquelles elle avait été prévue (article 4).

Cette décision a été abrogée avec effet au 1^{er} mai 1971 par la décision n° 71/166 de la Commission du 30 mars 1971 (JO L 88 du 20. 4. 1971, p. 14). Lors de la 212^e réunion du comité de gestion du lait et des produits laitiers, le 17 mars 1971, la délégation allemande s'est abstenue de

prendre part au vote en ce qui concerne cette mesure.

En république fédérale d'Allemagne, des cartes-bons ont été distribuées aux bénéficiaires par l'intermédiaire des autorités sociales communales. Ces cartes se composaient de souches comportant chacune deux bons mensuels. La République fédérale a délivré les bons au début des années 1970 et 1971, chaque fois en une seule opération, afin d'éviter des frais de gestion et de répartition trop élevés.

Le gouvernement fédéral est parti de l'idée que la décision n° 71/166 n'interdisait la distribution de bons qu'après le 30 avril 1971. Il a donc honoré, après le 30 avril 1971, les bons distribués avant cette date.

La Commission a refusé de reconnaître à la charge du FEOGA les aides payées en République fédérale après le 30 avril 1971. Les dépenses visées s'élèvent à DM 17 930 880,40 pour 1971 et à DM 12 051 258,00 pour 1972.

2. Moyens et arguments des parties

1) La requérante relève que, même avec la procédure qu'elle a appliquée, les frais d'administration annuels s'élevaient à 6 millions de DM environ. En délivrant des bons pour des périodes plus courtes, la dépense aurait été double.

La réglementation communautaire en cause ne prévoierait ni le droit ni l'obligation pour les États membres de soumettre les bons à des conditions ou à des limites; elle ne contiendrait pas non plus de clause d'adaptation. La requérante aurait donc pu et dû, jusqu'en mars 1971, estimer que les mesures seraient maintenues au moins jusqu'au 31 décembre 1971. Elle aurait par conséquent délivré les bons pour la période prévue dans les règlements. Cette procédure découlerait des raisons administratives et économiques précitées.

La décision n° 71/166 ne pourrait pas affecter la validité des bons déjà distribués, eu égard notamment à la procédure suivie en République fédérale, dont la Commission aurait eu connaissance. Les bénéficiaires qui avaient reçu des cartes-bons jusqu'au 30 avril 1971 auraient en outre acquis de ce fait une position juridique si certaine qu'ils auraient pu les toucher jusqu'à la fin de l'année 1971. Il faudrait prendre en compte, dans ce contexte, le caractère spécial du cercle des bénéficiaires.

2) La Commission fait observer que le règlement n° 414/70, tel qu'il a été modifié par le règlement n° 2550/70, contenait simplement une autorisation lui permettant de prendre certaines mesures. La validité de cette autorisation, et non pas celle des mesures prises sur la base de l'autorisation, aurait été limitée au 31 décembre 1971. La décision n° 71/166 n'aurait d'ailleurs pas uniquement levé l'autorisation de délivrer des bons, mais aurait abrogé la décision n° 70/228, à savoir l'autorisation, pour les États membres, d'octroyer des aides. On n'aurait donc plus pu délivrer de bons valables au-delà du 1^{er} mai 1971.

La mesure en question aurait été arrêtée afin de résorber les stocks de beurre existants. Elle aurait donc dû suivre l'évolution du marché et être abrogée dès qu'elle ne se justifiait plus du point de vue économique. Ce serait aussi la raison pour laquelle la validité de la décision n° 70/228 n'était, au départ, pas limitée dans le temps. Or, une mesure d'abrogation limitée à la distribution de bons aurait été sans effet, compte tenu, du moins, de la procédure de distribution des bons suivie par la requérante.

Les titulaires de bons ne bénéficieraient pas de garanties juridiques: tout d'abord, parce qu'il s'agit de relations entre les particuliers et l'État membre concerné,

sans importance pour le financement tel qu'il se pose dans le cadre des relations entre la Communauté et l'État membre; au demeurant, si un tel droit a été créé, cela prouverait tout simplement que la requérante aurait omis, à tort, d'empêcher sa création. Il n'y aurait par ailleurs aucune raison d'insérer dans la décision n° 70/228 une disposition prévoyant que la validité des bons dépendrait de la poursuite de l'action décidée au niveau communautaire: l'organisation du système des bons a en effet été entièrement confiée aux États membres.

La Commission relève enfin que, même en se basant sur la thèse soutenue par la requérante quant à l'applicabilité de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70, il faudrait lui reprocher une application erronée du droit communautaire étant donné que, pour un observateur objectif, cette application est manifestement contraire à la lettre et à l'esprit des dispositions communautaires. Le comportement de la requérante devrait être considéré comme pour le moins très négligent, surtout si l'on songe aux circonstances dans lesquelles la décision n° 71/166 a été arrêtée.

3) La requérante rétorque que, même en admettant le bien-fondé de l'interprétation de la Commission, les conditions d'imputation ne seraient pas réunies. La Commission se serait en effet rendue coupable de négligence: la décision n° 70/228 ne fait aucune réserve quant à la possibilité de modifications ultérieures et ne fixe aucun délai; l'article 4 de la décision assure uniquement que le beurre n'est octroyé qu'aux seuls bénéficiaires d'une aide sociale et ne vise pas d'autre obligation, ni la faculté de retrait ou la fixation de délais. Il serait même douteux que la requérante ait eu la compétence d'édicter une telle restriction: l'article 1 de la décision précitée ne l'habilitait en

effet «qu'à octroyer, dans les conditions prévues aux articles 2 à 4», l'aide en question. Les États membres ne pourraient en général avoir la compétence d'édicter des restrictions qui ne sont pas expressément prévues par la réglementation communautaire, sous peine de compromettre en définitive l'uniformisation des règles de droit entre les États membres. Il ne s'agirait d'ailleurs pas, en l'occurrence, de «l'organisation du système des bons» par des dispositions de détail, comme le pense la Commission. La Commission aurait pu signaler, par une simple réserve relative à la faculté de modification, que la mesure devait être subordonnée à la situation du marché, comme elle l'aurait fait à l'article 5 de la décision du 17 décembre 1968 (COM(68)991 final) autorisant la république fédérale d'Allemagne à vendre à prix réduit du beurre de stock public sous forme de beurre concentré.

L'invalidation a posteriori ou le retrait des bons serait impossible, car les détenteurs de bons auraient, selon le droit allemand, acquis une position juridique certaine.

4) La Commission relève dans sa duplique qu'elle n'a pas amené la requérante à appliquer erronément le droit communautaire. Il ressort du droit national, ainsi que du droit communautaire, qu'il n'est pas nécessaire ou même usuel d'assortir chaque acte normatif d'une disposition rappelant cette vérité d'évidence selon laquelle l'acte en question est susceptible d'être ultérieurement abrogé ou modifié; il ne faut fixer un délai que dans certains cas exceptionnels, par exemple lorsqu'on sait d'avance qu'une réglementation n'est nécessaire que pour un temps déterminé; la décision de la Commission du 17 décembre 1968 a cependant dû prévoir l'éventualité de modifications puisque, sinon, les contrats d'achat déjà conclus n'auraient plus pu être soumis à la nouvelle réglementation.

Le fait que le règlement n° 414/70 ne comportait pas une durée minimale résulterait déjà de la nature juridique des autorisations: le Conseil avait tracé un cadre à l'intérieur duquel la Commission avait la possibilité, mais non l'obligation, d'agir. Elle aurait pu également se borner à une utilisation partielle de cette autorisation. Il serait donc erroné de voir dans une utilisation partielle d'une autorisation une atteinte à sa substance. Il en irait de même pour l'autorisation accordée aux États membres par la Commission.

D — Vente de beurre d'intervention à prix réduit (cas n° 9)

1. Faits

Afin de pouvoir entreprendre une action en vue de l'écoulement de beurre d'intervention pendant la campagne laitière 1968-1969, la Commission a adopté le règlement n° 1308/68 du 28 août 1968 relatif à la vente de beurre de stock public en vue de l'exportation (JO L 214 du 29. 8. 1968, p. 10). Ce règlement obligeait l'organisme d'intervention à vendre à des conditions déterminées, à toute personne intéressée, du beurre stocké depuis quatre mois au moins (article 1). La vente devait être effectuée à un prix qui était inférieur au prix d'intervention de 5,5 UC par 100 kg (article 2). Le beurre devait être exporté dans un délai de 30 jours après avoir été «vendu» par l'organisme d'intervention (article 3).

Bien que le règlement ait été abrogé par l'article 5 du règlement n° 1893/70 de la Commission du 18 septembre 1970 relatif à la vente de beurre de stock public (JO L 208 du 19. 9. 1970, p. 13), il est demeuré applicable au beurre vendu conformément au règlement abrogé. Le règlement n° 1893/70 est entré en vigueur le troisième jour après celui de sa

publication, c'est-à-dire le 22 septembre 1970 (article 6).

Durant l'exercice 1971, la requérante a appliqué le règlement n° 1308/68 en interprétant le terme «vendu» figurant dans son article 3 au sens «livré». Elle a par conséquent vendu du beurre à bas prix, en vertu de contrats de vente qui avaient été conclus avant le 22 septembre 1970, et remboursé les cautions constituées pour autant que le beurre était exporté dans un délai de 30 jours, à partir de la date de sortie de l'entrepôt. La Commission, estimant que la notion de «vente» a trait à la conclusion de l'accord entre l'organisme d'intervention et l'intéressé et que la requérante n'a donc pas pu accorder une réduction pour l'ensemble du beurre d'intervention exporté après le 21 octobre 1970, a refusé de reconnaître à la charge du FEOGA, pour cet exercice, une somme de 7 274 690,12 DM.

2. Moyens et arguments des parties

1) La requérante fait valoir que pour tenir compte de l'article 3 du règlement n° 1308/68 il faut, lors du calcul du délai, prendre en considération la sortie effective du beurre de l'entrepôt de l'Office d'intervention en vue de l'exportation. Le risque que l'acheteur n'utilise le beurre autrement que prévu par le règlement serait en effet évité aussi longtemps que celui-ci se trouverait entreposé auprès de l'organisme d'intervention. L'écoulement de grandes quantités ne serait économiquement et matériellement possible que si les contrats pouvaient s'étaler sur des périodes relativement longues et que la restitution était fixée d'avance.

2) La Commission fait valoir que, selon l'usage linguistique général, la notion de vente désigne l'accord portant sur la cession d'un bien contre paiement. Le règlement n° 1308/68 ne préciserait pas

cette notion. On trouverait cependant, dans différents articles et dans certains considérants, des indices plaidant en faveur d'une interprétation conforme à l'usage linguistique général. La Commission renvoie, dans cet ordre d'idées, aux articles 1, 2, 4, paragraphe 1, et 5.

La requérante n'aurait aucune raison valable d'appliquer le règlement comme elle l'a fait: la Commission a expliqué son point de vue précité lors de la 195^e réunion du comité de gestion du lait et des produits laitiers, le 13 août 1970; la Commission a communiqué ce point de vue à la requérante par lettre du 14 décembre 1970; celle-ci ayant fait part de son point de vue par télex du 9 février 1971, il lui a été signalé que la Commission, bien qu'étant toujours d'un avis différent, avait renoncé à ouvrir une procédure au titre de l'article 169 du traité, l'infraction ayant cessé.

3) La requérante réplique que ce n'est qu'à l'article 4, paragraphe 1, que le règlement n° 1308/68 mentionne explicitement la date de la conclusion du contrat de vente. Si l'article 3 visait cette date, il l'aurait indiquée explicitement.

L'opinion de la requérante ne serait pas en contradiction avec les dispositions du règlement précité qu'invoque la Commission: l'article 1 n'exclut pas la conclusion du contrat de vente après moins de quatre mois de stockage, dès lors qu'il y serait stipulé que la sortie de l'entrepôt ne pouvait avoir lieu qu'après quatre mois; l'obligation que fait l'article 5 aux États membres de notifier chaque semaine à la Commission les quantités vendues ne prendrait sa véritable signification pratique que si la Commission était informée des réserves disponibles, c'est-à-dire si la date de sortie de l'entrepôt était considérée comme déterminante.

La requérante relève encore que, même si elle avait commis des négligences, celles-ci ne sauraient lui être reprochées. Selon les critères d'imputation définis par la Commission, il n'y aurait pas lieu à imputation lorsque l'interprétation du droit communautaire par l'administration nationale peut se justifier du point de vue d'un observateur objectif et expert en la matière. A cet égard, il faudrait tenir compte du fait que l'interprétation défendue par la requérante serait aussi approuvée par d'autres États membres. D'autre part, la Commission serait, en raison de la formulation imprécise du règlement n° 1308/68, à l'origine d'interprétations erronées. Il lui aurait été facile d'indiquer clairement, comme elle l'a fait à l'article 4, que la date du contrat de vente devait également être considérée comme déterminante dans l'article 3.

La Commission ne saurait se soustraire à ses obligations de veiller à ce qu'il n'y ait aucune ambiguïté linguistique dans les actes juridiques qu'elle édicte, en invoquant la possibilité qu'ont les autorités nationales de lui demander de plus amples informations. Cette possibilité n'aurait qu'une valeur limitée, et ne pourrait pas être utilisée dans les relations économiques exigeant des décisions rapides. Cela ressortirait du document de travail de la Commission du 5 décembre 1977 (VI/241/77), qui fixe un délai d'au moins six semaines pour une prise de position officielle. Il y est souligné « que la responsabilité financière de la Communauté ne peut être engagée que par une communication officielle du problème particulier . . . ». Une telle marge d'insécurité juridique serait insoutenable dans les relations économiques. On devrait exiger de la Commission qu'elle prévienne dès le début de telles difficultés en rédigeant clairement ses actes juridiques.

4) La *Commission* rappelle dans sa duplique que l'expression «vend» à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1308/68 est employée exactement dans le même sens que celle de «conclusion du contrat d'achat». L'établissement d'une comparaison avec d'autres dispositions, en particulier avec l'article 3 du même règlement, ne permettrait pas de développer un raisonnement a contrario. Les quatre mois prévus à l'article 1^{er} du règlement n° 1308/68 représentent, selon la *Commission*, la période minimale durant laquelle le beurre doit avoir été stocké au moment de la conclusion du contrat d'achat. Les actions de ce genre auraient en effet pour objet d'écouler en premier lieu le beurre le plus ancien des stocks, puisque la qualité du beurre diminue à mesure que le stockage se prolonge. Si la conception de la requérante était correcte, la disposition aurait précisé que le beurre vendu devait être stocké depuis quatre mois au moins au moment de la livraison. La *Commission* relève, quant à l'article 5 du règlement précité, que l'élément déterminant ne réside pas dans le volume d'entrepôt disponible à un moment donné. Il importerait plutôt de pouvoir apprécier le résultat d'ensemble de la mesure appliquée: d'une part, un tel écoulement représente une charge importante pour le budget communautaire et ne se justifie que dans la mesure où il s'avère économiquement indispensable; d'autre part, le fait de mettre fin à ladite mesure ne peut affecter les contrats déjà conclus. Pour pouvoir choisir le moment auquel il convient de mettre fin à l'action engagée, la *Commission* devrait donc connaître les quantités qui ont fait l'objet de contrats d'achat et non pas seulement les quantités livrées. Si la thèse de la requérante était exacte, il aurait été loisible aux États membres de déterminer la durée et, partant, l'importance, de l'action

engagée; ils auraient ainsi pu conclure des contrats d'achat en vertu desquels les acheteurs auraient pu couvrir des besoins qui, en fait, ne seraient apparus qu'ultérieurement. La *Communauté* n'aurait pas été en mesure de mettre effectivement un terme en temps voulu à l'opération menée.

E — Rachat de beurre vendu à prix réduit et destiné à être transformé en beurre concentré (cas n° 10)

1. Faits

Dans le cadre des mesures particulières prévues par l'article 6, paragraphe 3, du règlement n° 804/68 du 27 juin 1968 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148 du 28. 6. 1968, p. 13), la *Commission* avait, par plusieurs décisions, autorisé entre autres la République fédérale d'Allemagne à vendre, à prix réduit, du beurre provenant des stocks d'intervention après que ce beurre avait été transformé en beurre concentré. Selon les dispositions de l'article 6, paragraphe 1, de la décision de la *Commission* du 17 décembre 1968 autorisant la République fédérale à vendre, à prix réduit, du beurre de stock public sous forme de beurre concentré (COM (68) 991), modifiée par la décision du 29 juillet 1970 (COM (70) 865), la requérante était tenue de s'assurer que, sur son territoire, le beurre concentré serait consommé directement sans subir d'autres transformations.

Étant donné que, malgré les garanties exigées contre les abus, il ne pouvait être garanti que le beurre concentré serait utilisé aux fins prescrites, la *Commission* a arrêté la décision du 19 août 1971 (COM (71) 986) autorisant la requérante à convenir avec les acheteurs une résolution des contrats de vente conclus et de

prévoir une restitution. Les acheteurs devaient alors remettre le produit à la disposition de l'organisme d'intervention et obtenir le remboursement du prix d'achat ainsi qu'une indemnité forfaitaire destinée à couvrir les frais de stockage exposés.

Quant au système de financement des interventions, il faut se référer, pour le cas d'espèce, aux dispositions de l'article 4, paragraphe 1, lettre f, du règlement n° 2306/70 du Conseil du 10 novembre 1970 relatif au financement des dépenses d'intervention sur le marché intérieur dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 249 du 17. 11. 1970, p. 4), qui prévoyait l'imputation au compte établi par l'organisme d'intervention du montant des frais de séjour en entrepôt; l'article 4, paragraphe 1, lettre h, dudit règlement prévoit également, comme autre poste débiteur du compte, un poste pour les frais de transformation occasionnés à l'organisme d'intervention en cas d'application de mesures d'écoulement particulières. Ces derniers frais sont fixés forfaitairement par décision de la Commission pour chaque type de transformation. Les frais de transformation du beurre en beurre concentré ont été fixés, pour la période du 29 juillet au 31 décembre 1972, par la décision de la Commission du 30 novembre 1973 (COM (73) 1988).

La requérante a racheté le beurre et le beurre concentré à un prix de marché plus élevé que celui auquel elle avait vendu le produit. Ce prix était destiné à couvrir le risque que la transmission ne soit plus possible ainsi que les droits à indemnité qui en résultaient. Elle a en outre dû faire face aux frais découlant de pertes d'intérêts provoquées par le stockage de la marchandise rachetée ainsi qu'aux frais de transformation du beurre en beurre concentré. Elle estime

que le FEOGA doit financer ces dépenses.

La Commission a estimé que le rachat devait se faire au prix auquel l'organisme d'intervention avait vendu le produit. Les frais qu'elle a reconnus à la charge du FEOGA sont les frais de transformation prévus par l'article 4, paragraphe 1, lettre h, du règlement n° 2306/70, puisque ces frais avaient été établis sur la base du montant forfaitaire fixé par la décision du 30 novembre, de même que les frais de stockage prévus par la décision du 19 août 1971.

Elle a donc refusé de reconnaître à la charge du FEOGA une somme de 1 212 135,12 DM.

2. Moyens et arguments des parties

1) Pour ce cas, la *requérante* renvoie à titre principal à son argumentation sur les principes relatifs au financement des mesures d'intervention.

Elle y ajoute qu'avant la décision du 30 novembre 1973 relative au montant forfaitaire fixé pour les frais de transformation, la Commission a eu connaissance de la procédure suivie par l'organisme d'intervention, en particulier de la livraison de beurre en vue de sa transformation en beurre concentré par les acheteurs, ainsi que des frais découlant du rachat. La nécessité de réduire le financement effectué par la Commission ne découlerait ni du règlement n° 804/68 ni du règlement n° 2306/70. La Commission savait, selon la requérante, qu'il n'était possible d'empêcher une utilisation abusive du produit vendu qu'en le rachetant, et que ce rachat ne pouvait se faire qu'au prix du marché alors en vigueur.

2) La *Commission* constate d'abord que l'élément déterminant, pour le cas d'espèce, n'est pas d'établir si la décision du

19 août 1971 a ou non été correctement appliquée, mais dans la question de savoir si l'action doit être financée par la Communauté. L'argumentation ne porterait donc pas sur le fond de l'affaire, même si on la considérait comme valable.

La Commission fait encore valoir, en ce qui concerne les coûts de transformation, que le paragraphe 1, lettre h, de l'article 4, du règlement n° 2306/70 ne prévoit qu'un montant forfaitaire uniforme fixé pour l'ensemble de la Communauté; il ne prévoit pas la prise en considération des coûts effectivement entraînés par les opérations de transformation.

Le fait que la Commission avait approuvé l'annulation de l'action menée en vue de l'écoulement du produit ne saurait en rien modifier cette conclusion. Seule la requérante serait en effet responsable de la mise en œuvre de l'action. Ce serait donc à elle qu'il incombait de prendre les mesures d'exécution et de contrôle requises et d'assurer l'application correcte du droit communautaire. Ce serait également la requérante qui, en règle générale, devrait supporter le risque financier que représente une application incorrecte des dispositions communautaires. Par conséquent, si l'action entreprise n'avait pas été annulée, la requérante aurait couru le risque de devoir supporter toutes les conséquences d'une mise en œuvre incorrecte de l'action de vente. Au demeurant, ni l'existence de certains intérêts, ni la décision de la Commission autorisant l'annulation n'auraient pu permettre un financement par le FEOGA en dérogation aux dispositions du règlement n° 2306/70 en vigueur. La décision du 30 novembre 1973 (COM(73)1988) n'ayant prévu qu'un seul montant forfaitaire pour ce qui est des coûts de transformation du beurre en beurre concentré, seul ce montant pourrait être pris en considéra-

tion quelles que soient les circonstances particulières caractérisant le cas d'espèce.

La Commission relève au sujet des frais de stockage prévus dans sa décision du 19 août 1971 que, si la vente n'avait pas eu lieu, l'organisme d'intervention aurait dû continuer à stocker le beurre lui-même. Il y aurait donc eu des frais d'entreposage financés par la Communauté. Les montants prévus à ce titre, par la décision du 19 août 1971, correspondent presque exactement à ces montants forfaitaires; la situation aurait donc été rétablie dans l'état où elle se serait trouvée si le beurre n'avait pas été vendu.

3) La requérante réplique que, pour réaliser les objectifs de la décision de la Commission du 17 décembre 1968, elle a été contrainte de racheter, au prix du marché en vigueur à l'époque, les stocks vendus car, autrement, l'organisation du marché du beurre et la structure des prix de ce produit auraient été perturbées. On serait en présence d'une situation comparable aux cas de gestion d'urgence sans mandat («Notgeschäftsführung ohne Auftrag»). La requérante ajoute que le prix de rachat maximum fixé par la décision du 19 août 1971 aurait été économiquement inapplicable: on ne pouvait supposer que des agents économiques privés se déclarassent satisfaits de revendre au prix bas auquel ils avaient acheté, et ce même avec l'indemnisation de leurs frais de stockage. Du fait que la Commission n'aurait pas tenu compte de tous ces éléments, les frais exposés par la requérante ne pouvaient lui être imputés. Le fait que les dispositions relatives au financement communautaire ne prévoient qu'un montant forfaitaire pour les coûts de transformation ne pourrait aboutir à aucun autre résultat: le rachat de beurre au prix du marché alors en vigueur serait une mesure d'urgence qui ne serait pas normalement prévue par de telles disposi-

tions. En l'occurrence, le fondement juridique du financement communautaire résiderait cependant dans l'article 8, paragraphe 2, première phrase, du règlement n° 729/70 puisque, d'après les développements précédents, l'imputation à l'encontre de la requérante est exclue.

Quand bien même on appliquerait les critères de la Commission relatifs à la répartition du risque financier entre la Communauté et les États membres, l'on aboutirait, selon la requérante, au même résultat: la Commission reconnaît qu'il y a des exceptions à la thèse selon laquelle c'est aux États membres qu'il appartient de supporter les risques financiers, dès lors que la Communauté peut être déclarée responsable de l'application erronée des dispositions. C'est le cas en l'espèce selon la requérante: la Commission a autorisé le rachat afin de prévenir un préjudice pour la Communauté; ces considérations ont dicté à la requérante sa ligne de conduite; si le but de la mesure de rachat ne pouvait pas être atteint à un prix inférieur et si, d'autre part, le rachat s'imposait, pour les raisons exposées, il convenait dès lors d'augmenter le prix de rachat en conséquence; la Commission n'a pas suffisamment tenu compte de ces considérations dans sa décision du 19 août 1971; elle doit donc assumer dans sa totalité le financement de la mesure.

4) La *Commission* fait observer dans sa duplique que si l'on suivait la thèse de la requérante, l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 deviendrait une espèce de disposition générale régissant les financements communautaires, qui rendrait inutile toute autre réglementation concernant l'ampleur et les modalités desdits financements, vu que la Communauté serait pratiquement tenue de financer toutes les dépenses justifiées économiquement.

Un système de gestion d'urgence sans mandat serait une notion de droit civil que l'on ne saurait tout simplement appliquer aux relations entre Communauté et États membres, et il serait d'ailleurs incompatible avec la structure institutionnelle de la Communauté: c'est la Communauté qui fixe le droit dans le cadre des compétences qui lui ont été attribuées; les États membres appliquent ce droit aux cas concrets; la conception soutenue par la requérante bouleverse ce système.

La requérante n'aurait pas été amenée par la Communauté à agir comme elle l'a fait. Le fait que le présent cas ne correspondait à aucune des exceptions au principe du financement par les États membres évoquées par la Commission découlerait de ses observations sur le cas n° 5. La circonstance que la Commission ait autorisé la requérante à annuler l'action entreprise ne modifierait en rien la situation. Cette autorisation, accordée avant tout dans l'intérêt de la requérante qui, sans l'annulation de son action, aurait dû supporter des conséquences financières plus lourdes, a été outrepassée par la requérante.

F — Coûts de concassage et de reconditionnement du sucre (cas n° 12)

1. Faits

Comme dans d'autres secteurs, le financement des dépenses d'intervention concernant le sucre est opéré à l'aide d'un compte géré par l'organisme d'intervention et permettant de constater les pertes nettes (articles 3 et 4 du règlement n° 2334/69 du Conseil du 25 novembre 1969 relatif au financement des dépenses d'intervention sur le marché intérieur dans le secteur du sucre (JO L 298 du 27. 11. 1969, p. 1). Les paragraphes 1 et 2 de l'article 4 énumèrent les postes portés respectivement au débit et au

crédit du compte. Selon les dispositions de la lettre a) de l'article 4, paragraphe 2, il s'agit notamment du «montant total des recettes obtenues par les ventes réalisées au cours de la campagne sucrière en cause».

Sur la base des dispositions de l'article 10, paragraphe 3, du règlement n° 1009/67 du 18 décembre 1967 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 308 du 18. 12. 1967, p. 1), la Commission a arrêté le règlement n° 822/70 du 4 mai, concernant une adjudication permanente pour la vente de sucre blanc destiné à l'alimentation animale et détenu par l'organisme d'intervention allemand (JO L 98 du 5. 5. 1970, p. 7). Selon les dispositions de l'article 6, paragraphe 1, de ce règlement, l'adjudication permanente concernait des quantités de sucre blanc «s'écoulant librement». L'article 9, alinéa 1, prévoyait que, pour les cas où il se serait avéré qu'une quantité de sucre ayant fait l'objet d'une attribution par l'adjudication ne correspondait pas à la condition de qualité de l'avis d'adjudication, l'adjudicataire pouvait exiger un ajustement de la quantité attribuée ou la livraison d'une quantité conforme équivalente provenant d'autres lots disponibles en adjudication et non encore attribués. L'article 9, alinéa 2, disposait qu'après l'enlèvement, l'adjudicataire en cause ne peut faire valoir, du fait de la différence de qualité visée ci-dessus, des droits contractuels ou non contractuels.

Une partie du sucre stocké en Allemagne étant agglomérée, elle a été concassée et reconditionnée avant la sortie de l'entrepôt afin de remplir les conditions fixées par le règlement n° 822/70. L'organisme allemand d'intervention a par conséquent indiqué, du côté créditeur du compte qu'il devait établir, conformément aux dispositions de l'article 3 du

règlement n° 2334/69, le prix effectivement obtenu par les adjudicataires, déduction faite pour ce qui concerne l'exercice 1971 d'une somme de 2 923,77 DM correspondant aux coûts de concassage et de reconditionnement.

La Commission a refusé de reconnaître ce montant à la charge du FEOGA, au motif qu'il n'est pas contenu dans l'énumération de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 2334/69.

2. Moyens et arguments des parties

1) La *requérante* fait observer que le procédé qu'elle a utilisé a été approuvé par des représentants de la Commission. Il n'aurait pas été fait usage des possibilités prévues à l'article 9 du règlement n° 822/70 pour prévenir des actions en garantie et en dommages-intérêts de la part des acheteurs parce que, en raison de leurs obligations de livraison, les adjudicataires auraient insisté sur la livraison complète de la quantité adjugée et que l'on ne disposait pas d'autre sucre correspondant à la qualité adjugée. Étant donné la garantie d'une qualité de sucre «s'écoulant librement» donnée lors de l'adjudication, le produit de la vente, selon la requérante, n'est pas le prix d'adjudication, mais ce prix, moins les coûts indispensables. On ne saurait lui reprocher que le sucre se soit en partie aggloméré au cours du stockage. Le durcissement était une conséquence forcée du stockage prolongé. Les services allemands compétents auraient, lors de la discussion des conditions d'adjudication au sein du comité de gestion du sucre, attiré l'attention de la Commission sur ce fait et demandé que le sucre soit adjugé «tel quel».

2) La *Commission* n'estime pas que la transformation du sucre aggloméré en sucre «s'écoulant librement» soit fautive: il s'agit tout simplement de répondre à la

question de savoir si les coûts entraînés par ces opérations doivent être supportés par le FEOGA. Dès lors, l'argumentation subsidiaire exposée par la requérante, quant à l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70, ne revêtirait aucune importance pour le cas d'espèce.

L'organisme d'intervention allemand se serait comporté comme si l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 2334/79 prévoyait un poste débiteur supplémentaire sous un point h). Mais, à l'instar des dispositions analogues valables pour d'autres secteurs, l'énumération des différents éléments visés à l'article 4 du règlement susmentionné aurait un caractère exhaustif.

Le fait que l'adjudication ait prévu la vente de sucre blanc «s'écoulant librement», contrairement au souhait de la délégation allemande au comité de gestion, ne peut, selon la Commission, aboutir aux conclusions tirées par la requérante: d'abord, le sucre stocké durant une longue période ne perd pas nécessairement la qualité qui fait qu'il peut s'écouler librement dès lors qu'il est stocké dans des conditions convenables; au demeurant, le règlement n° 822/70 prévoyait, pour les cas où le sucre présentait un défaut de qualité, des dispositions permettant une solution conforme aux règles de financement prévues.

La Commission relève enfin qu'en l'absence d'autres dispositions, les coûts en question sont contenus dans le montant forfaitaire des frais de stockage visés à l'article 4, paragraphe 1, lettre f, du règlement n° 2334/69.

3) La requérante réplique qu'il est contraire à l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 d'imputer des dépenses afférentes à un comportement que, même la Commission, ne considère pas comme irrégulier ou négligent.

Ce résultat ne saurait être différent si l'on présume que les dépenses en question ne sont pas prévues par le règlement n° 2334/69. A l'époque de l'adoption du règlement n° 822/70, tout le sucre faisant l'objet de l'adjudication n'aurait pas été, en effet, dans un état permettant de garantir une qualité «s'écoulant librement». Ceci ressortirait des considérants dudit règlement et serait connu de la Commission, Néanmoins, en garantissant cette qualité, celle-ci exposerait nécessairement la requérante à des actions en dommages-intérêts et en garantie des acheteurs de sucre. Si la requérante avait, en effet, fait jouer la clause prévue à l'article 9, alinéa 2, du règlement, cela aurait abouti à une exclusion de garantie que le droit allemand n'admettrait pas. Les mesures prévues à l'article 9, paragraphe 1, étaient, selon l'avis de la requérante, inapplicables: aucun acheteur ne se déclarerait satisfait d'une petite quantité de sucre de mauvaise qualité alors qu'une qualité supérieure lui a été garantie en plus grande quantité. Or, une livraison de remplacement était dès le départ impossible puisque la totalité du sucre faisant l'objet de l'adjudication ne possédait pas la qualité qui était garantie. Les frais résultant du concassage seraient donc dus au fait que la Commission a négligé d'édicter une réglementation appropriée à la qualité du sucre. Dans ces circonstances, seul le financement communautaire prévu par le règlement n° 729/70, article 8, paragraphe 2, première phrase, entrerait en ligne de compte. Étant donné que la Commission avait eu connaissance de la mauvaise qualité du sucre, adjugé comme étant de qualité, elle ne peut échapper à cette conséquence en faisant valoir que c'est la requérante qui est responsable de cette mauvaise qualité.

La requérante relève en outre, à l'appui de cette conclusion, que c'est avant tout

dans le but de limiter le plus possible le préjudice financier causé à la Communauté à la suite d'éventuels recours en garantie ou en dommages-intérêts qu'elle a effectués en cause. Celles-ci devraient donc être payées par la Commission au titre d'une sorte de remboursement de frais («Aufwendungsersatz»).

La requérante fait enfin valoir que l'affirmation de la Commission, selon laquelle le sucre ne s'agglomère pas, se réfère au sucre entreposé en silos. La requérante rappelle à cet égard qu'en 1970, en raison des dispositions communautaires alors en vigueur, le sucre, en sacs de papier triple, devait également faire l'objet de l'intervention. Ce mode de stockage aurait eu pour conséquence que le sucre s'agglomérerait s'il était stocké trop longtemps.

4) En ce qui concerne ses observations de principe sur les arguments de la requérante, la Commission renvoie aux explications qu'elle a données à propos du cas n° 10. Elle souligne ensuite que, même si l'on admet qu'en adoptant le règlement n° 822/70 elle a eu un comportement fautif, ceci ne saurait justifier le financement par la Communauté des dépenses effectuées par la requérante. En tout état de cause, la Commission n'aurait jamais été à l'origine du comportement de la requérante et les dépenses en question seraient exclusivement imputables à un entreposage inapproprié par celle-ci. La Commission admet qu'au moment de l'adoption du règlement n° 822/70, il était notoire qu'une partie du sucre mis en adjudication ne présenterait éventuellement pas la qualité prévue. Ce serait

précisément la raison pour laquelle l'article 9, alinéa 1, a été inséré dans le règlement. La requérante considérerait à tort que cet article est inapplicable. L'article 9, alinéa 2, dudit règlement importerait peu, puisque, dans le cas d'espèce, l'agglomération du sucre avait déjà été constatée avant l'enlèvement. Il serait inexact, d'après la Commission, que la totalité du sucre faisant l'objet de l'adjudication ne s'écoulait pas librement: seule une quantité de 9 900 tonnes du sucre de l'adjudication qui portait sur un total de 36 370 tonnes, était agglomérée.

La Commission fait enfin valoir que l'agglomération partielle de ce sucre est imputable à un entreposage inadéquat: le sucre se trouvait dans des sacs de papier de cinq épaisseurs, dont la deuxième était recouverte de bitume; de plus, des fonctionnaires de la Commission avaient constaté que l'entrepôt allemand était aménagé de telle sorte qu'il n'est pas étonnant que le sucre se soit aggloméré malgré le stockage dans les sacs de papier de cinq épaisseurs.

V — Procédure orale

A l'audience du 24 octobre 1978, le gouvernement allemand, représenté par son agent, M. K. Redeker, et la Commission, représentée par ses conseillers juridiques, MM. P. Gilsdorf et G. Zur Hausen, en qualité d'agents, ont été entendus en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 5 décembre 1978.

En droit

- 1 Attendu que, par requête introduite le 16 février 1976, en vertu de l'article 173, alinéas 1 et 3, du traité CEE, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne a demandé l'annulation partielle des décisions de la Commission n^{os} 76/141 et 76/147 du 2 décembre 1975 relatives à l'apurement des comptes au titre des dépenses des exercices 1971 et 1972 financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (JO L 27 du 2. 2. 1976, p. 3 et 15);

qu'à la suite de la procédure et compte tenu de la modification desdites décisions du fait de la décision de la Commission n^o 78/710 du 28 juillet 1978 (JO L 238 du 30. 8. 1978, p. 25), la demande a été formulée comme visant l'annulation des décisions dans la mesure où elles ne reconnaissent pas à la charge du FEOGA des dépenses effectuées par le gouvernement requérant à concurrence de DM 26 094 195,99 pour l'exercice 1971 et de DM 13 325 660,12 pour l'exercice 1972;

- 2 attendu que les sommes litigieuses se composent de plusieurs postes, dont chacun regroupe des montants payés par les autorités allemandes dans le cadre de l'exécution de règlements communautaires dans le domaine de l'organisation commune des marchés agricoles;
- 3 qu'en contestant la légalité des décisions prises par la Commission, le gouvernement requérant invoque, outre les dispositions de ces règlements spécifiques, certaines règles générales énoncées dans le règlement n^o 729/70 du Conseil du 21 avril 1970 relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94 du 28. 4. 1970, p. 13), notamment l'article 8, paragraphe 2, alinéa 1, qui est libellé ainsi:

«A défaut de récupération totale, les conséquences financières des irrégularités ou des négligences sont supportées par la Communauté, sauf celles résultant d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou organismes des États membres.»

que le gouvernement fait valoir que cette disposition doit être interprétée en ce sens que les conséquences financières d'une application erronée d'une disposition communautaire par une autorité nationale doivent être supportées par la Communauté dans tous les cas où l'erreur commise n'est pas reprochable aux administrations ou organismes de l'État membre concerné, mais résulte d'une interprétation qui, tout en étant objectivement incorrecte, a été adoptée de bonne foi;

qu'en effet, en prévoyant que les conséquences financières des irrégularités ou négligences, sauf celles imputables aux États membres, sont supportées par la Communauté, l'article 8, paragraphe 2, signifie, d'après le gouvernement requérant, qu'un État membre ne serait tenu à supporter les conséquences financières que dans les seuls cas où l'application erronée d'une disposition communautaire serait le fait du comportement fautif d'un service ou organisme national;

- 4 que la Commission, en revanche, conteste la pertinence de l'article 8, paragraphe 2, pour la solution des problèmes litigieux, en faisant valoir que cette disposition concerne les irrégularités et les négligences imputables à des particuliers en tant que bénéficiaires des dépenses de FEOGA, et n'envisage celles imputables aux États membres que dans l'hypothèse exceptionnelle où des irrégularités ou des négligences auraient été commises par les agents de la fonction publique agissant en violation de leurs devoirs professionnels;

que la Commission reconnaît, cependant, qu'en vertu de principes généraux de droit, il appartient à la Communauté de supporter les conséquences financières d'une application erronée du droit communautaire, lorsque celle-ci peut être imputée à une institution de la Communauté;

- 5 attendu que le texte de l'article 8 dans ses différentes versions linguistiques, considérées à la lumière de l'historique de la disposition et des travaux préparatoires, sur lesquels les parties ont appuyé leur argumentation au cours de la procédure, contient trop d'éléments contradictoires et équivoques pour indiquer la réponse aux questions controversées;

qu'aux fins de l'interprétation de la disposition, il y a donc lieu de considérer le contexte dans lequel elle figure et l'objectif poursuivi par la réglementation en cause;

- 6 qu'à cet égard, il importe de relever, en premier lieu, que l'article 8 définit les principes selon lesquels la Communauté et les États membres doivent organiser la lutte contre les fraudes et les autres irrégularités en rapport avec les opérations financées par le FEOGA;

qu'il prévoit tant des mesures visant la récupération de montants indûment versés que la poursuite, au moyen de procédures administratives et judiciaires, des personnes responsables;

que dans les cas d'application objectivement erronée du droit communautaire, basée sur une interprétation adoptée de bonne foi par les autorités nationales, il ne sera pas possible en règle générale, ni d'après le droit communautaire ni d'après la plupart des systèmes juridiques nationaux, de récupérer les sommes indûment versées aux bénéficiaires, de même qu'il ne sera pas possible d'engager des poursuites administratives ou judiciaires contre les personnes responsables;

- 7 qu'il s'ensuit qu'une pareille situation ne saurait être appréhendée par l'article 8, mais qu'elle doit, en revanche, être appréciée au regard des dispositions générales des articles 2 et 3 du même règlement, aux termes desquelles sont financées par le FEOGA les restitutions accordées et les interventions entreprises «selon les règles communautaires» dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles;

que ces dispositions ne permettent à la Commission de prendre en charge pour le FEOGA que les montants versés en conformité avec les règles établies dans les différents secteurs des produits agricoles, laissant à la charge des États membres tout autre montant versé, notamment les montants que les autorités nationales se sont à tort estimées autorisées à payer dans le cadre de l'organisation commune des marchés;

- 8 que cette interprétation stricte des conditions de prise en charge des dépenses par le FEOGA s'impose, en outre, en raison de la finalité du règlement n° 729/70;

qu'en effet, la gestion de la politique agricole commune dans des conditions d'égalité entre les opérateurs économiques des États membres s'oppose à ce que les autorités nationales d'un État membre, par le biais d'une interprétation large d'une disposition déterminée, favorisent les opérateurs de cet État, au détriment de ceux des autres États membres où une interprétation plus stricte est maintenue;

que pareille distorsion de la concurrence entre les États membres, si elle se produit malgré les moyens disponibles pour assurer l'application uniforme du droit communautaire dans l'ensemble de la Communauté, ne saurait être financée par le FEOGA, mais doit, en tout état de cause, rester à la charge de l'État membre concerné;

9 qu'il y a donc lieu de conclure que les dispositions de l'article 8 du règlement n° 729/70 ne sont pas applicables aux opérations litigieuses;

10 attendu que le gouvernement requérant fait valoir, en outre, que l'imputation des dépenses, soit à la Communauté, soit à un État membre, ne peut être opérée à l'occasion de l'apurement de comptes des services et organismes nationaux en vertu de l'article 5, paragraphe 2 b), du règlement n° 729/70, mais doit être décidée suivant une procédure distincte;

qu'à ce propos, le gouvernement renvoie à une déclaration commune du Conseil et de la Commission, inscrite au procès-verbal de la session du Conseil tenue le 8 décembre 1971;

qu'il ressort de cette déclaration que si la Commission estime, contre l'avis de l'État membre intéressé, que les conséquences financières d'irrégularités ou de négligences ne doivent pas être supportées par la Communauté, elle prend contact avec cet État membre, puis procède à un échange de vues au sein du Comité du Fonds, visé à l'article 11 du règlement n° 729/70;

qu'il ressort, en outre, de la déclaration que la Commission fera rapport au Conseil, à la lumière de l'expérience acquise et proposera, le cas échéant, les solutions à arrêter par le Conseil en vue de régler les divergences de cette nature;

11 attendu qu'il y a lieu d'observer que cette déclaration a été adoptée à propos d'un règlement (n° 283/72 du 7 février 1972, JO L 36 du 10. 2. 1972, p. 1) arrêté en vertu de l'article 8 du règlement n° 729/70 et que son champ d'application se limite, par conséquent, aux conséquences financières des irrégularités et des négligences visées par cet article, qui est hors de cause en l'espèce;

12 qu'il est constant, par ailleurs, qu'aucune procédure spécifique d'imputation n'a été prescrite jusqu'ici par le droit communautaire en vue de régler les divergences qui se posent entre la Communauté et les États membres;

que l'apurement des comptes par la Commission implique ainsi nécessairement l'imputation des charges, soit à la Commission, soit à l'État membre concerné;

- 13 qu'il résulte de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 que la décision de la Commission n'est prise qu'après consultation du Comité du Fonds visé à l'article 11, sans que, cependant, la procédure particulière définie à l'article 13 soit applicable;

qu'il est constant que le Comité du Fonds a été consulté en l'espèce, après que le gouvernement requérant eut été informé des postes que la Commission avait estimé ne pas pouvoir mettre à la charge du FEOGA, et qu'il avait eu l'occasion de faire connaître sa position à leur sujet;

qu'il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la prétendue inobservation des procédures prescrites ne peut pas être retenu;

- 14 attendu qu'il faut dès lors examiner, en ce qui concerne chacun des postes controversés, si les dépenses que la Commission a refusé de mettre à la charge du FEOGA ont été effectuées conformément aux dispositions communautaires applicables dans le secteur concerné;

Aides au lait écrémé en poudre utilisé pour l'alimentation animale

- 15 Attendu que certains des montants que la Commission a refusé de mettre à la charge du FEOGA constituent des dépenses effectuées par le gouvernement requérant à titre d'aides pour le lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des animaux en vertu du règlement n° 986/68 du Conseil du 15 juillet 1968 (JO L 169 du 18. 7. 1968, p. 4);

- 16 qu'il résulte de ce règlement, tel qu'il a été modifié par des règlements ultérieurs du Conseil, ainsi que des règlements de la Commission relatifs aux modalités d'octroi de ces aides

— que le montant de l'aide est, en principe, versé par l'organisme d'intervention de l'État membre sur le territoire duquel se trouve l'exploitation qui a dénaturé le lait écrémé en poudre ou qui l'a utilisé pour la fabrication d'aliments composés;

— qu'à titre de mesure temporaire, valable jusqu'au 30 juin 1971, dans le cas où la poudre a été produite dans un État membre, mais dénaturée ou utilisée dans un autre État membre, le premier était autorisé à verser l'aide;

- que le moment décisif pour le paiement de l'aide par l'État expéditeur était le jour de la mise sous contrôle de chaque lot de la marchandise sur le territoire de l'État membre destinataire;
- que la preuve de la mise sous contrôle par l'État destinataire ne pouvait être apportée que par la production de l'exemplaire de contrôle du document de transit communautaire, dont certaines cases devaient être remplies de manière spécifique;

17 attendu qu'un poste litigieux concerne des aides versées par les services allemands pour des quantités de lait écrémé en poudre exportées vers l'Italie, bien que la mise sous contrôle ait eu lieu, d'après les indications apportées sur l'exemplaire de contrôle, à une date postérieure au 30 juin 1971, ou que le respect de cette date n'ait pu être clairement établi;

18 que les autorités allemandes ont justifié le paiement de l'aide dans ces cas en renvoyant à une déclaration faite par l'organisme compétent italien, aux termes de laquelle il était juridiquement impossible, d'après les instructions données aux services italiens par les ministères concernés, que des lots bénéficiant d'une aide communautaire en Allemagne aient aussi pu obtenir une aide en Italie;

que le gouvernement requérant a invoqué, en outre, une communication reçue de la Commission, d'après laquelle celle-ci ne s'opposerait pas au versement de l'aide dans les cas où, à défaut de preuve de la mise sous contrôle en Italie au plus tard le 30 juin 1971, les organismes italiens compétents ont définitivement refusé de verser l'aide;

19 que la Commission déclare, à ce sujet, que si elle est prête à admettre que la dépense contestée peut être prise en charge par le FEOGA à titre exceptionnel au cas où l'État exportateur pourrait apporter une preuve irréfutable du non-paiement de la même dépense par l'État destinataire, une telle preuve, cependant, pour être valable, devrait se référer à des cas précis et particuliers et ne saurait se limiter à l'affirmation qu'un double paiement n'était pas possible selon les dispositions en vigueur;

20 attendu que la réglementation communautaire en la matière est conçue en des termes qui ne laissent aux autorités nationales aucune faculté d'accepter des preuves de la mise sous contrôle dans le pays destinataire autres que la

preuve formelle que constitue l'exemplaire de contrôle du document de transit, dûment rempli et cacheté;

que l'objectif des dispositions réglementaires en cause étant d'exclure la possibilité du double paiement ainsi que la possibilité de faire revenir la marchandise dans le circuit normal du marché, le maintien rigoureux des formalités de preuve s'impose à cette fin et notamment en vue de prévenir toute pratique frauduleuse tendant à éluder les mesures de contrôle;

qu'il est donc, en tout état de cause, incompatible avec les exigences des dispositions communautaires dans ce domaine d'accepter, comme l'ont fait en l'espèce les autorités allemandes, des preuves qui ne concernent pas, cas par cas, des lots spécifiques, mais qui se bornent à des affirmations générales sur la portée des instructions données aux services administratifs de l'État destinataire;

que le refus de la Commission de prendre en charge pour le FEOGA les dépenses considérées est donc justifié;

- 21 attendu qu'un autre poste litigieux concerne des aides versées par les services allemands pour des quantités de lait écrémé en poudre exportées vers l'Italie dans des cas où la contestation ne porte pas sur la date de la mise sous contrôle dans ce pays, mais où la preuve de cette mise sous contrôle n'a pas été apportée par la production de l'exemplaire de contrôle du document de transit communautaire, dûment rempli et cacheté par les autorités italiennes;

que les services allemands affirment, cependant, que, les exemplaires de contrôle avant été perdus, la mise sous contrôle en Italie a été prouvée par d'autres moyens, tels que la présentation de documents d'accompagnement, de déclarations de dédouanement et de déclarations des firmes qui ont sollicité l'aide, et que le risque de double paiement avait, d'ailleurs, été écarté grâce aux instructions données aux services compétents italiens par les ministères concernés;

- 22 attendu que l'objectif de la réglementation en cause appelle, comme il a déjà été relevé ci-dessus, le maintien rigoureux des formalités de preuve qui doivent être observées pour faire bénéficier les opérateurs économiques des avantages financiers accordés dans le cadre de la politique agricole commune;

que, dès lors, les dispositions réglementaires en cause ne permettent pas de substituer d'autres moyens de preuve à ceux qu'elles exigent;

qu'ainsi les dépenses considérées n'ayant pas été effectuées en conformité avec le droit communautaire, le refus de la Commission de les mettre à la charge du FEOGA est justifié;

Aides à l'achat de beurre par les bénéficiaires d'une assistance sociale

- 23 Attendu que la Commission a refusé de mettre à la charge du FEOGA les sommes de DM 17 930 880,40 pour l'exercice 1971 et de DM 12 051 258,00 pour l'exercice 1972, versées par les autorités de la république fédérale d'Allemagne à titre d'aide à l'achat de beurre par les bénéficiaires d'une assistance sociale;
- 24 attendu que l'article 1 du règlement n° 414/70 du Conseil du 3 mars 1970, établissant les règles générales relatives aux mesures destinées à augmenter l'utilisation du beurre par certaines catégories de consommateurs (JO L 52 du 6. 3. 1970, p. 2), a autorisé la Commission à décider que les États membres peuvent octroyer des aides permettant l'achat de beurre à prix réduit par, entre autres, les bénéficiaires d'une assistance sociale;

qu'en vertu de cette disposition la Commission a pris la décision n° 70/228 du 24 mars 1970 (JO L 77 du 7. 4. 1970, p. 15) autorisant les États membres à octroyer une aide permettant aux bénéficiaires d'une assistance sociale d'acheter, en échange d'un bon individualisé, 0,5 kg de beurre par mois à prix réduit;

que la durée d'applicabilité du règlement n° 414/70, initialement limitée à l'année 1970, a été prorogée jusqu'au 31 décembre 1971 par le règlement n° 2550/70 du Conseil du 15 décembre 1970 (JO L 275 du 19. 12. 1970, p. 1);

que la décision n° 70/228 de la Commission, dont la durée de validité n'était pas limitée par une disposition expresse, est restée applicable jusqu'à son abrogation, avec effet au 1^{er} mai 1971, par la décision n° 71/166 de la Commission du 30 mars 1971 (JO L 88 du 20. 4. 1971, p. 14);

25 que le gouvernement requérant, en exécution de cette mesure, a fait distribuer, par l'intermédiaire des autorités sociales communales et en une seule opération au début de chacune des années 1970 et 1971, des bons valables pour chaque mois de l'année entière, visant ainsi à éviter l'augmentation démesurée des frais administratifs, déjà considérables, qu'aurait occasionnés la délivrance de bons valables pour des périodes plus courtes;

que le gouvernement requérant aurait porté le choix de cette procédure à la connaissance de la Commission, qui n'aurait pas soulevé d'objections;

26 attendu que la Commission prétend que le gouvernement allemand, en continuant de verser des aides en rapport avec les ventes après le 30 avril 1971, a passé outre aux limitations prescrites par les dispositions en cause;

que le gouvernement, de son côté, prétend que le système de distribution de bons adopté par lui avait eu l'effet de créer, en faveur des détenteurs de ces bons, une position juridique certaine, à laquelle le gouvernement ne pouvait pas mettre fin prématurément;

27 que la question se pose ainsi de savoir si les dispositions en cause doivent être interprétées en ce sens qu'elles permettraient aux États membres d'adopter un système de distribution tel que celui choisi par le gouvernement requérant;

qu'à cet égard il convient de relever que le règlement n° 414/70 comme la décision n° 70/228 laissent aux États membres une grande liberté dans le choix des moyens et des procédures administratives destinés à la mise en œuvre de la mesure dont il s'agit;

que si certaines dispositions visent à prévenir les abus et à garantir que l'aide sera accordée seulement pour les livraisons pour lesquelles elle est prévue, aucune disposition, en revanche, ne vise à réserver la possibilité de terminer l'aide avant l'expiration de la période pendant laquelle le règlement n° 414/70 a été applicable;

28 qu'étant donné que la décision n° 70/228 impose aux États membres un système de bons individuels pour la distribution de l'aide, que le gouvernement requérant a adopté un tel système, en premier lieu, pour la période jusqu'à la fin de l'année 1970, et que la décision de la Commission est restée en vigueur, sans modification, pour une durée indéterminée après que le règlement d'habilitation a été reconduit jusqu'à la fin de l'année 1971, le

gouvernement requérant, en continuant le système initialement adopté, sans réserver la possibilité de terminer l'opération au cours de l'année, ne peut pas être considéré, compte tenu aussi de la nature particulière de la mesure en question, comme ayant dépassé le cadre de ce qu'il pouvait légitimement faire pour mettre en œuvre, sur son territoire national, la décision de la Commission;

qu'il y a donc lieu d'annuler les décisions attaquées dans la mesure où la Commission a refusé de mettre à la charge du FEOGA les montants contestés, versés par le gouvernement requérant à titre d'aide à l'achat de beurre par les bénéficiaires d'une assistance sociale;

Vente à prix réduit de beurre de stock public pour l'exportation

29 Attendu que certains des montants que la Commission a refusé de mettre à la charge du FEOGA constituent des dépenses effectuées par le gouvernement requérant à titre de vente à prix réduit de beurre de stock public en vertu du règlement n° 1308/68 de la Commission du 28 août 1968 (JO L 214 du 29. 8. 1968, p. 10);

30 attendu qu'aux termes de l'article 3 du règlement le beurre compris dans cette opération devait être exporté dans un délai de 30 jours «après avoir été vendu» par l'organisme d'intervention, condition dont le respect était garanti par la constitution d'une caution en vertu de l'article 4;

que le règlement n° 1308/68 a été abrogé par l'article 5 du règlement n° 1893/70 de la Commission du 18 septembre 1970 relatif à la vente de beurre de stock public (JO L 208 du 19. 9. 1970, p. 13), tout en restant applicable au beurre vendu au titre du règlement abrogé;

31 que le gouvernement requérant prétend que le prix réduit est applicable et que la condition de l'article 3 est remplie, dans les cas où le contrat de vente a été conclu sous le régime du règlement abrogé et où le beurre a été exporté dans le délai de trente jours à partir de la sortie de l'entrepôt, même si celle-ci a eu lieu après le 22 septembre 1970, date de l'entrée en vigueur du règlement n° 1893/70;

que la Commission, par contre, estime que le délai de 30 jours prévu à l'article 3 doit être calculé à partir de la conclusion du contrat de vente, et non à partir de la sortie du beurre de l'entrepôt;

qu'à l'appui de l'interprétation défendue par le gouvernement requérant il est notamment argué, d'une part, que, seule, cette interprétation permettrait aux ventes à terme et aux ventes exécutées sur des périodes d'une certaine longueur de bénéficier des prix réduits et, d'autre part, qu'elle n'ouvrirait pas la voie aux abus, étant donné qu'une utilisation non autorisée du beurre serait exclue aussi longtemps que le beurre se trouverait encore dans l'entrepôt de l'organisme d'intervention;

- 32 attendu, cependant, que rien ne permet, dans le contexte du règlement en cause, de donner au terme «vendu», utilisé à l'article 3, un sens différent de celui que ce terme possède dans le langage juridique ordinaire et qui correspond, d'ailleurs, à celui qu'a ce terme dans d'autres dispositions du règlement;

que le délai de 30 jours prévu à l'article 3 doit donc être calculé à partir de la date de la conclusion du contrat de vente, et non de celle de la sortie du beurre de l'entrepôt;

que les dépenses considérées sous ce titre n'ayant ainsi pas été effectuées en conformité avec le droit communautaire, le refus de la Commission de les prendre en charge pour le FEOGA est justifié;

Rachat de beurre vendu à prix réduit et destiné à être transformé en beurre concentré

- 33 Attendu que certains des montants que la Commission a refusé de mettre à la charge du FEOGA constituent des dépenses que le gouvernement requérant a effectuées à titre de rachat de beurre de stock public vendu à prix réduit en vertu d'une décision prise par la Commission le 17 décembre 1968;

- 34 attendu que l'article 6, paragraphe 3, du règlement n° 804/68 du Conseil du 27 juin 1968 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148 du 28. 6. 1968, p. 3) prévoit que des mesures particulières peuvent être prises pour l'écoulement du beurre de stockage public qui ne peut être écoulé à des conditions normales;

qu'en vertu de cette disposition, la Commission, par décision du 17 décembre 1968, a autorisé la république fédérale d'Allemagne à vendre, à prix réduit, du beurre d'intervention fondu et conditionné à la condition, entre autres, que les autorités allemandes prennent toute disposition pour assurer que le

produit serait exclusivement utilisé sur le territoire national pour la consommation directe sans transformation préalable;

- 35 que le gouvernement allemand ayant fait savoir à la Commission qu'il n'était plus en mesure de garantir le respect intégral de cette condition en ce qui concernait certaines quantités de beurre, vendues en 1970, mais n'ayant pas atteint le stade du commerce de détail, il a été autorisé, par la décision de la Commission du 19 août 1971, à convenir avec les acheteurs une résolution des contrats de vente;

qu'en contrepartie du retour du beurre, l'organisme d'intervention devait rembourser à l'acheteur le prix d'achat et lui payer une indemnité forfaitaire destinée à couvrir les frais de stockage encourus;

que l'organisme d'intervention allemand, cependant, a racheté le beurre à un prix plus élevé que le prix initial et a, en outre, remboursé certains frais non prévus par la décision de la Commission, à savoir les pertes d'intérêts subies par les acheteurs;

- 36 que le gouvernement requérant prétend que la Commission doit prendre en charge pour le FEOGA toutes les dépenses effectuées ainsi que les frais réels de la transformation du beurre vendu, sans rester dans les limites des montants forfaitaires, qui, pour les frais de séjour en entrepôt et les frais de transformation occasionnés à l'organisme d'intervention par les mesures prises en vertu de l'article 6, paragraphe 3, du règlement n° 804/68, avaient été fixés en vertu de l'article 4, paragraphe 1, lettres f) et h), du règlement n° 2306/70 du Conseil du 10 novembre 1970 relatif au financement des dépenses d'intervention dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 249 du 17. 11. 1970, p. 4);

que le gouvernement fait valoir, en effet, que, eu égard aux circonstances de l'espèce, il doit être considéré comme ayant agi dans l'intérêt de la Communauté conformément à des principes relatifs à la gestion sans mandat, et qu'en outre, la Commission, avant de fixer les montants forfaitaires à un niveau qui ne tenait pas compte des coûts réels de l'opération, a eu connaissance de la procédure suivie par l'organisme d'intervention;

- 37 attendu, cependant, qu'aucun des arguments avancés par le gouvernement requérant ne saurait motiver une dérogation aux dispositions exhaustives du

règlement n° 2306/70, article 4, paragraphe 1, lettres f) et h), aux termes desquelles seulement les montants forfaitaires, et non les frais réels éventuellement supérieurs, peuvent être mis à la charge du FEOGA;

que les dépenses considérées sous ce titre n'ayant ainsi pas été effectuées en conformité avec le droit communautaire, le refus de la Commission de les mettre à la charge du FEOGA est justifié;

Coûts de concassage et de reconditionnement du sucre

38 Attendu que certains des montants que la Commission a refusé de mettre à la charge du FEOGA constituent des dépenses que le gouvernement requérant a effectuées pour le concassage et le reconditionnement de sucre vendu en vertu du règlement n° 822/70 de la Commission du 4 mai 1970 concernant une adjudication permanente pour la vente de sucre blanc destiné à l'alimentation animale et détenu par l'organisme d'intervention allemand (JO L 98 du 5. 5. 1970, p. 7);

39 attendu que le concassage de certaines quantités de sucre agglomérées au cours du stockage a été entrepris par les autorités allemandes afin de satisfaire à la condition de l'écoulement libre stipulée à l'article 6 de ce règlement pour le sucre faisant l'objet de l'adjudication;

que les frais de l'opération ont été déduits, par le gouvernement requérant, du montant total des recettes obtenues par les ventes dont est crédité — en vertu de l'article 4, paragraphe 2, lettre a), du règlement n° 2334/69 du Conseil du 25 novembre 1969 relatif au financement des dépenses d'intervention dans le secteur du sucre (JO L 298 du 27. 11. 1969, p. 1) — le compte établi par l'organisme d'intervention aux fins du calcul des pertes nettes éligibles au titre du FEOGA conformément à l'article 2 du règlement;

40 attendu que l'article 4 énumère, au paragraphe 1, les éléments dont le compte est débité et, au paragraphe 2, ceux dont il est crédité;

que l'élément défini au paragraphe 2, sous a), comme le «montant total des recettes obtenues par les ventes réalisées . . .» doit être entendu comme le montant brut, sans déduction des frais des ventes;

que, parmi les éléments dont le compte peut être débité en vertu du paragraphe 1, ne figurent pas des frais tels que ceux en cause;

que l'énumération des éléments qui peuvent être portés ainsi à la charge du FEOGA doit être considérée comme exhaustive;

- 41 qu'il n'est pas nécessaire, dans ces circonstances, d'examiner si l'agglomération du sucre, qui a nécessité l'opération de concassage, était due à un stockage défectueux, ainsi que le prétend la Commission, ou si la réglementation communautaire était défectueuse en ce qu'elle ne prévoyait pas expressément les frais en cause, ainsi que le prétend le gouvernement requérant;
- 42 qu'il faut conclure que le refus de la Commission de mettre à la charge du FEOGA les dépenses considérées à ce titre est justifié;

Sur les dépens

- 43 Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens;

qu'en vertu du paragraphe 3 du même article, la Cour peut compenser les dépens en totalité ou en partie si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, ou pour des motifs exceptionnels;

- 44 attendu que la Commission a succombé sur l'un des chefs, tandis que le gouvernement requérant a succombé sur les autres chefs;

qu'il convient, dès lors, que le gouvernement requérant supporte ses propres dépens et les trois quarts de ceux de la Commission;

par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) Les décisions n^{os} 76/141 et 76/147 de la Commission relatives à l'apurement des comptes présentés par la république fédérale d'Allemagne au titre des dépenses des exercices 1971 et 1972 financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section garantie, sont annulées pour autant que les montants respectifs de DM 17 930 880,40 et de DM 12 051 258,00 n'ont pas été pris en charge par le Fonds;
- 2) Le recours est rejeté pour le surplus;
- 3) Le gouvernement requérant supporte ses propres dépens et les trois quarts de ceux de la Commission.

Kutscher	Mertens de Wilmars	Mackenzie Stuart	
Pescatore	Sørensen	O'Keeffe	Bosco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 7 février 1979.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
H. Kutscher

TABLE DES MATIÈRES

I — Introduction et procédure	346
II — Conclusions des parties	346
III — Les principes relatifs au financement des mesures d'intervention	347
A — Textes à prendre en considération	347
1. a) règlement n° 729/70	347
b) règlement n° 1723/72	350
c) règlement n° 283/72	350
B — Moyens et arguments des parties	352
1. La requérante, requête	352
2. La Commission, défense	354
3. La requérante, réplique	359
4. La Commission, duplique	362
IV — Les cas particuliers	364
A — Frais de transport entraînés par la résolution de contrats (cas n° 2)	364
B — Aides au lait écrémé en poudre utilisé pour l'alimentation des animaux (cas n° 4 et 5)	364
1. Faits	364
2. Moyens et arguments des parties	367
a) Sur les aides au lait écrémé en poudre utilisé pour l'alimentation des animaux-présomption de versement double (cas n° 4)	367
b) Sur l'insuffisance des preuves justifiant le paiement d'aides au lait écrémé en poudre (cas n° 5)	368
C — Aides à l'achat de beurre par les bénéficiaires d'une assistance sociale (cas n° 8)	370
1. Faits	370
2. Moyens et arguments des parties	371
D — Vente de beurre d'intervention à prix réduit (cas n° 9)	373
1. Faits	373
2. Moyens et arguments des parties	373
E — Rachat de beurre vendu à prix réduit et destiné à être transformé en beurre concentré (cas n° 10)	375
1. Faits	375
2. Moyens et arguments des parties	376
F — Coûts de concassage et de reconditionnement du sucre (cas n° 12)	378
1. Faits	378
2. Moyens et arguments des parties	379
V — Procédure orale	381
En droit	382