CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 19 octobre 2000 [1]

I — Introduction

1. Dans le présent recours, le royaume des Pays-Bas sollicite l'annulation de la décision 98/358/CE de la Commission, du 6 mai 1998, relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «garantie», pour l'exercice 1994 [2], en ce que, pour la requérante, elle exclut du financement communautaire un montant de 16 378 716,63 NLG relatif au préfinancement de restitutions à l'exportation.

2. La Commission invoque des lacunes qu'elle a constatées dans le système de contrôle lors de vérifications opérées aux Pays-Bas entre février et mai 1994 [3]. Elle a dès lors appliqué des corrections financières. Á l'égard du royaume des Pays-Bas, des dépenses correspondant au montant visé dans le recours, exposées à titre de préfinancement des restitutions à l'exportation [4] dans les secteurs de la viande bovine et des céréales, n'ont de ce fait pas été reconnues.

3. En résumé, le royaume des Pays-Bas émet à l'égard de la Commission six griefs dans l'ordre suivant:

1) La Commission ne peut pas selon lui apporter des réductions à l'exercice 1994 en se fondant sur des vérifications portant sur les exercices 1992 et 1993. Le nombre restreint de contrôles et des irrégularités qui y ont été constatées ne justifient pas selon lui les réductions appliquées.

2) Elle a enfreint le principe de la coopération loyale en ne prenant pas en compte les explications données par le royaume des Pays-Bas.

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — JO L 163, p. 28.

3 — Sur les conditions auxquelles le droit communautaire soumet les contrôles, voir ci-après, points 26 et suiv.

4 — Sur le régime du préfinancement, voir ci-après, points 21 et suiv.

3) Le rapport de synthèse de la Commission est inexact selon lui en ce que les mesures de contrôle appliquées pendant la période considérée seraient conformes au droit communautaire.

4) En appliquant les réductions, la Commission a enfreint le principe de la sécurité juridique en ce qu'elle avait promis de ne tirer de conséquences financières des lacunes constatées qu'à partir du 1er juillet 1994.

5) La réduction appliquée n'est pas conforme aux directives établies par la Commission et enfreint également le principe d'égalité.

6) Enfin, l'obligation de motiver a été méconnue.

II — Les faits et les demandes

4. En 1994, la Commission a procédé à des contrôles dans le cadre de l'apurement des comptes des exercices 1992 et 1993, à savoir

a) dans le secteur des céréales

— en février à l'Hoofdproductschap Akkerbouwproducten, (office central de commercialisation des produits agricoles — ci-après le «HPA») et

— en avril au même office, au bureau de douane de Waalhaven (Rotterdam) et aux établissements World Flour, au bureau de douane de Zaandam et aux établissements Wessanen Flour ainsi qu'au poste de douane de Veendam et aux établissements AVEBE BA;

b) dans le secteur de la viande bovine

— en février des contrôles au Productschap Vee en Vlees, (l'office de commercialisation du bétail et de la viande — ci-après le «PVV») à La Haye et

— en mai au poste de douane de Winterswijk et aux établissements NVC International BV ainsi qu'au poste de douane de Nijmegen et aux établissements Kühne & Heitz NV.

La Commission a renoncé à faire les contrôles prévus dans ce secteur dans une troisième entreprise parce que les autorités néerlandaises avaient ouvert leur propre instruction à charge de cette entreprise.

5. Le 12 octobre 1994, la Commission a communiqué aux autorités néerlandaises le résultat qu'elle a tiré de ces vérifications [5]. Le ministère de l'Agriculture néerlandais a répondu par lettre du 28 novembre 1994 [6].

6. Le 7 juillet 1995 a eu lieu une réunion entre la Commission et des représentants des autorités néerlandaises au cours de laquelle les résultats des vérifications des services de la Commission ont été évoqués. Á la suite de cette réunion, la Commission a diffusé le 28 juillet 1995 une communication officielle sur les résultats de cette discussion et a précisé à cette occasion pour la première fois que la période de référence était les exercices 1993 et 1994 [7].

7. Le 22 septembre 1995, la Commission a établi un rapport de synthèse sur le résultat des contrôles pour l'apurement des comptes FEOGA, section garantie, pour l'exercice 1992 [8]. Dans un passage [9] du chapitre sur le contrôle des marchandises à l'exportation, remanié à plusieurs reprises par la suite, la Commission a exposé ne proposer en aucun cas de corrections pour l'exercice 1992 et se réserver des corrections pour les exercices suivants, en particulier pour 1993, au cas où d'autres contrôles montreraient que les États membres n'auraient pas adopté les mesures requises. Dans une lettre du 11 janvier 1994 déjà, la Commission avait annoncé à l'endroit de ces exigences que les États membres devaient les transposer avant le 1er juillet 1994 dès lors que tout retard dans la transposition aurait des conséquences financières. Les autorités néerlandaises ont notifié les mesures en question par lettre du 13 avril 1994 [10].

8. Le 28 juin 1996, la Commission a notifié à la représentation permanente du royaume des Pays-Bas une nouvelle communication officielle sur les conclusions définitives tirées des contrôles de la procédure de préfinancement aux Pays-Bas [11]. Cette communication réitérait les griefs de la Commission, résumait la position des autorités néerlandaises et indiquait les corrections qui s'imposaient selon la Commission dans l'apurement des comptes pour les exercices 1993 et 1994, s'élevant à chaque fois à plus de 16 millions de NLG.

9. Le gouvernement néerlandais a dès lors sollicité par lettre du 6 septembre 1996 [12] la procédure de conciliation prévue au titre de l'article 2, paragraphe 1, de la décision

5 — Annexe 6 de la requête.

6 — Reproduite en partie seulement dans l'annexe VIII du mémoire en défense.

7 — Annexe 8 de la requête et annexe IX du mémoire en défense.

8 — Doc. VI/6355/95, extraits dans l'annexe 9 de la requête.

9 — Voir annexes 10 et 11 de la requête.

10 — Annexe 3 de la requête.

11 — Annexe 12 de la requête et annexe VI au mémoire en défense.

12 — Annexe 13 de la requête.

94/442/CE [13]. L'organe de conciliation a établi son rapport le 13 février 1997 [14].

10. Le 31 décembre 1996, la Commission avait déjà élaboré un projet de son rapport de synthèse pour l'exercice 1993 [15], lequel s'inspirait largement à l'endroit de l'objet du litige des conclusions du 28 juin 1996. Il comportait déjà la proposition de corriger également l'apurement des comptes du royaume des Pays-Bas pour l'exercice 1994 d'environ 16 millions de NLG. Le 26 février 1997, la Commission a établi un premier addendum à ce rapport qui reprenait notamment la position de l'organe de conciliation et dans lequel elle déterminait que les mesures proposées n'appelaient dès lors aucune modification [16]. Un nouvel addendum a suivi le 20 mars 1997, dans lequel la Commission se référait notamment à une position du royaume des Pays-Bas [17].

11. Après avoir contacté une nouvelle fois les autorités néerlandaises en juillet 1997, la Commission a adopté le 24 novembre 1997 le rapport de synthèse relatif à l'exercice 1994 [18]. Visant le rapport de synthèse relatif à l'exercice 1993, ce rapport réitérait la proposition d'apporter une correction à charge du royaume des Pays-Bas d'environ 16 millions de NLG à nouveau pour l'exercice 1994.

12. Le 6 mai 1998, la Commission a finalement adopté la décision critiquée. Dans le secteur des céréales, une réduction forfaitaire de 10 % des dépenses déclarées a été décidée à l'égard du royaume de Belgique, de la République fédérale d'Allemagne, de la République française et du royaume des Pays-Bas. Le préfinancement des restitutions à l'exportation de la viande bovine a été soumis à des réductions de 5 % à l'égard de la République française, de la République fédérale d'Allemagne, de la République italienne et du royaume des Pays-Bas et de 10 % à l'égard du royaume de Belgique. Les corrections qui en ont découlé se sont élevées à plus de 16 millions de NLG pour le royaume des Pays-Bas.

13. Á la suite de vérifications en mai 1996, qui devaient porter sur les contrôles des marchandises à l'exportation dans les exercices 1994, 1995 et 1996, la Commission avait exprimé dans l'intervalle sa satisfaction quant aux mesures que les autorités néerlandaises avaient prises à la suite des critiques que la Commission avait émises sur les contrôles des marchandises faits dans le cadre du préfinancement — en particulier à l'exportation de viande de bœuf [19].

13 — Décision de la Commission du 1er juillet 1994, relative à la création d'une procédure de conciliation dans le cadre de l'apurement des comptes du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), Section « garantie » (JO L 182, p. 45).

14 — Annexe 14 de la requête.

15 — Doc VI/5210/96, extraits à l'annexe II du mémoire en défense et d'une version ultérieure à l'annexe 15 de la requête.

16 — Annexe XI du mémoire en défense.

17 — Annexe XII du mémoire en défense.

18 — Doc. VI/7421/97, extraits à l'annexe 17 de la requête.

19 — Lettre de la Commission du 18 décembre 1996, annexe 18 de la requête.

14. Le gouvernement néerlandais estime que la Commission a arrêté la décision attaquée au mépris:

1) de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 729/70 [20] en ce qu'elle a procédé à des corrections de dépenses de l'exercice 1994 en se fondant sur des vérifications qui concernaient les exercices 1992 et 1993. Compte tenu du nombre restreint de contrôles effectués par la Commission durant l'exercice 1994 et du nombre restreint d'irrégularités constatées à cette occasion, la Commission ne peut pas selon lui se fonder sur des vérifications de l'exercice 1994 pour considérer que le système de contrôle néerlandais a globalement présenté des lacunes fondamentales justifiant une correction forfaitaire de 10 % dans le secteur des céréales et de 5 % dans le secteur de la viande bovine;

2) de l'article 5, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 729/70, du principe de coopération loyale découlant de l'article 5 du traité CE (devenu article 10 CE) et du principe du contradictoire, car elle n'a pas entretenu de dialogue loyal avec les autorités néerlandaises dans la procédure d'approbation de l'apurement des comptes de l'exercice 1994. La Commission n'a pas prétendu que les arguments néerlandais sont inexacts ou dépourvus de pertinence — sans parler même pour la Commission de fonder une telle position — mais elle a simplement ignoré ces arguments;

3) du règlement (CEE) n° 565/80 et du règlement (CEE) n° 3665/87, en ce que, contrairement à ce qu'estime la Commission, le système néerlandais de contrôle était conforme aux dispositions communautaires en vigueur à l'époque; il n'y avait aucune raison d'appliquer par anticipation le règlement (CE) n° 2221/95;

4) du principe de la sécurité juridique car, contrairement à la promesse qu'elle avait faite de ne tirer de conséquences financières des lacunes constatées qu'à partir du 1er juillet 1994, elle a tout de même arrêté des corrections financières pour l'exercice 1994 et n'a pas pris en compte des facteurs de pondération;

5) du principe de l'égalité de traitement en s'écartant sans motif de ses lignes directrices;

6) de l'article 190 du traité CE (devenu article 253 CE) en ne motivant pas dûment sa décision.

20 — Règlement du Conseil du 21 avril 1970 relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1287/95 du Conseil du 22 mai 1995 (JO L 125, p. 1). Sur l'énoncé de l'article 5 du règlement n° 729/70, voir point 23.

15. Le royaume des Pays-Bas a dès lors formé un recours contre la Commission et conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) annuler la décision de la Commission des Communautés européennes du 6 mai 1998 relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «garantie», pour l'exercice 1994, dans la mesure où, pour les Pays-Bas, elle exclut du financement communautaire un montant de 16 378 716,63 NLG relatif aux dépenses afférentes au paiement à l'avance de restitutions à l'exportation [décision notifiée sous le n° C(98)1124 déf.];

2) condamner la Commission aux dépens.

16. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter le recours du royaume des Pays-Bas;

2) condamner le royaume des Pays-Bas aux dépens.

17. La Commission estime que les lacunes qu'elle a constatées dans le système de contrôle néerlandais justifiaient une correction forfaitaire de 10 % des dépenses déclarées dans le secteur des céréales et de 5 % dans le secteur de la viande bovine. La correction appliquée est au reste proportionnelle selon elle et ne comporte pas d'inégalité de traitement.

18. Nous examinerons la suite des développements des parties dans le chapitre «appréciation».

III — Les dispositions applicables

19. Nous exposons ci-après globalement les dispositions générales de droit communautaire qui intéressent la présente affaire. Les dispositions particulières seront mentionnées — au besoin — lorsque nous aborderons les différents moyens du recours.

A — *Le financement communautaire*

20. Les dispositions de base relatives au financement de la politique agricole com-

mune se trouvent dans le règlement n° 729/70 [21]. C'est ainsi que les restitutions à l'exportation vers des pays tiers versées au titre des dispositions communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles sont financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section garantie, conformément à l'article 2, paragraphe 1.

B — *Quant au préfinancement des exportations de viande de boeuf et de céréales*

21. Les règles de base de l'organisation commune des marchés figurent dans le règlement (CEE) n° 805/68 [22] pour la viande bovine, dans le règlement (CEE) n° 2727/75 [23] pour le secteur des céréales. En principe les restitutions à l'exportation ne peuvent être versées que sur preuve de l'exportation des produits hors de la Communauté.

22. Le règlement (CEE) n° 565/80 [24] en particulier prévoit des exceptions à ce principe. Ce règlement établit des règles de base permettant de verser dès avant l'exportation un montant correspondant aux restitutions à l'exportation pour la viande bovine ou les céréales [25].

23. Le règlement (CEE) n° 3665/87 [26] organise en son titre II, chapitre 3, l'avance de la restitution dans le cas d'une transformation ou d'un stockage préalable à l'exportation et partant l'application du règlement n° 565/80.

24. Le paiement à l'avance ne peut pas aboutir à avantager les bénéficiaires par rapport aux exportateurs qui ne perçoivent les restitutions qu'à l'exportation. C'est pour cela qu'il faut garantir que les marchandises existent bel et bien au moment du paiement à l'avance et qu'elles ne trouvent pas une autre affectation pendant la période de préfinancement.

25. Aux termes de l'article 25 du règlement n° 3665/87, les différentes procédures de paiement à l'avance requièrent dès lors en principe que l'exportateur présente aux autorités douanières une déclaration (déclaration de paiement). Cette déclaration de paiement comporte toutes les données nécessaires, c'est-à-dire en particulier les

21 — Cité à la note 20.

22 — Règlement du Conseil du 27 juin 1968 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 148, p. 24).

23 — Règlement du Conseil du 29 octobre 1975 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO L 281, p. 1).

24 — Règlement du Conseil du 4 mars 1980 relatif au paiement à l'avance des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 62, p. 5).

25 — Sur les détails de la procédure de préfinancement, voir les conclusions présentées le 21 octobre 1999 dans l'affaire Belgique/Commission, arrêt du 18 mai 2000, C-242/97, Rec. p. I-3421, points 25 et suiv).

26 — Règlement de la Commission du 27 novembre 1987 portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 351, p. 1).

quantités exactes de marchandises à exporter. Aux termes de l'article 26 du règlement n° 3665/87, les marchandises sont placées sous contrôle douanier depuis le jour de l'acceptation de la déclaration de paiement jusqu'à ce qu'elles quittent le territoire douanier de la Communauté ou atteignent une destination prévue.

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

...»

C — *Quant aux contrôles*

26. S'agissant des obligations des États membres, l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 dispose:

«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,

27. Les règlements (CEE) n° 386/90[27] et (CEE) n° 2030/90[28] ont été adoptés pour organiser les contrôles lors de l'exportation de produits agricoles bénéficiant d'une restitution ou d'autres montants. Le premier règlement fixe aux termes de son article 1er, paragraphe 1 «[...] certaines modalités de contrôle de la réalité et de la régularité des opérations donnant droit au paiement des restitutions et de tous autres montants liés aux opérations d'exportation».

28. Les articles 2 et 3 du règlement n° 386/90 établissent les contrôles auxquels les États membres doivent procéder.

27 — Règlement du Conseil du 12 février 1990 relatif au contrôle lors de l'exportation de produits agricoles bénéficiant d'une restitution ou d'autres montants (JO L 42, p. 6), modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 163/94 du Conseil, du 24 janvier 1994 (JO L 24, p. 2).

28 — Règlement de la Commission du 17 juillet 1990 portant modalités d'application du règlement n° 386/90 en ce qui concerne le contrôle physique lors de l'exportation de produits agricoles bénéficiant d'une restitution ou d'autres montants (JO L 186, p. 6).

29. L'article 2 se lit comme suit:

«Les États membres procèdent:

a) au contrôle physique des marchandises conformément à l'article 3, lors de l'accomplissement des formalités douanières d'exportation et avant l'octroi de l'autorisation d'exporter des marchandises, sur la base des documents présentés à l'appui de la déclaration d'exportation,

et

b) au contrôle documentaire du dossier de demande de paiement conformément à l'article 4.»

30. Suit alors la disposition de l'article 3 aux termes duquel:

«1. Sans préjudice des dispositions particulières qui exigent un contrôle plus approfondi, le contrôle physique visé à l'article 2 point a) doit:

a) être effectué par sondage et de manière fréquente et inopinée;

b) [...]»

31. La notion de «Warenkontrollen», dans la version allemande, implique de s'enquérir directement des marchandises, ce qui ressort plus clairement des notions de «fysieke controles» dans la version néerlandaise et de «contrôles physiques» dans la version française.

32. Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 2030/90, les contrôles physiques doivent intervenir entre le dépôt de la déclaration de paiement et le moment de l'octroi de l'autorisation d'exporter les marchandises.

D — *Quant à la justification de l'apurement des comptes*

33. Aux termes de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 précité, les

conséquences financières des irrégularités ou des négligences imputables aux administrations ou organismes des États membres ne sont pas supportées par la Communauté. En pratique la Commission corrige les apurements des comptes des États membres à concurrence des montants correspondants.

34. L'article 5, paragraphe 2, sous c), de ce règlement, introduit par le règlement n° 1287/95 [29], est la base juridique, actuellement en vigueur, d'une correction. La disposition organise en particulier la procédure dans laquelle la Commission statue sur la correction des apurements des comptes (ci-après la « procédure de correction »). L'article 2 du règlement n° 1287/95, qui régit l'application de cette disposition dans le temps, sera exposé plus avant dans le cadre de l'appréciation juridique [30].

35. Lorsque la Commission conclut d'une enquête que des montants concrets ont été versés au préjudice du FEOGA, elle doit s'en tenir à ce montant pour procéder aux corrections. Mais elle peut aussi procéder à des corrections forfaitaires lorsqu'elle ne peut établir qu'un risque de pertes.

36. Le rapport Belle de la Commission, que les États membres ont accepté, établit les lignes directrices pour les corrections. Le rapport Belle prévoit entre autres les trois catégories suivantes de corrections forfaitaires:

« a) 2 % des dépenses, si la carence se limite à certains éléments du système de contrôle de moindre importance ou à l'exécution de contrôles qui ne sont pas essentiels pour garantir la régularité de la dépense, de sorte qu'il peut raisonnablement être conclu que le risque de pertes pour le FEOGA était mineur.

b) 5 % de la dépense, si la carence concerne des éléments importants du système de contrôle ou l'exécution de contrôles qui jouent un rôle important pour la détermination de la régularité de la dépense, de sorte qu'il peut être raisonnablement conclu que le risque de pertes pour le FEOGA était significatif.

c) 10 % de la dépense, si la carence concerne l'ensemble ou les éléments fondamentaux du système de contrôle ou encore l'exécution de contrôles essentiels destinés à garantir la régularité de la dépense, de sorte que l'on peut raisonnablement en conclure qu'il existait un risque élevé de pertes généralisées pour le FEOGA ».

37. En cas de doute sur le taux de correction à appliquer, les lignes directrices permettent de tenir compte également des

29 — Cité à la note 20.

30 — Voir ci-après, points 83 et suiv.

considérations suivantes, à titre de facteurs de pondération:

«— Les autorités nationales ont-elles pris des mesures efficaces pour remédier aux carences dès lors que celles-ci ont été décelées?

— Les carences provenaient-elles de difficultés d'interprétation des textes communautaires?»

38. Aux termes des directives établies dans ce rapport, le taux des corrections forfaitaires doit être établi en évaluant tout d'abord le risque de pertes pour le FEOGA en fonction des carences constatées. À cet effet, il faut vérifier en substance l'efficacité de l'ensemble du système de contrôle, les éléments particuliers de contrôle ou la mise en œuvre de ce contrôle. Il convient de prendre également en compte à cet égard la gravité des carences ainsi que les mesures de lutte contre la fraude.

IV — Observations sur la procédure d'apurement des comptes — Principes de la jurisprudence

39. Il convient tout d'abord de relever que la procédure d'apurement des comptes doit garantir que les moyens mis à la disposition des États membres doivent être utilisés dans le respect des règles communautaires établies dans le cadre de l'organisation commune de marché.

40. L'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 [31], qui développe dans ce domaine particulier les obligations qui incombent aux États membres en vertu de l'article 5 du traité, établit, selon la jurisprudence de la Cour, les principes que la Communauté et les États membres doivent respecter dans la mise en œuvre des mesures agricoles communautaires d'intervention financées par des fonds du FEOGA ainsi que dans la lutte contre les fraudes et les irrégularités liées à ces mesures. Il impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre des décisions communautaires d'intervention agricole financées par le FEOGA ainsi que la lutte contre la fraude et les irrégularités en rapport avec ces opérations. Il impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le FEOGA, même si l'acte communautaire spécifique ne prévoit pas expressément l'adoption de telle ou telle mesure de contrôle [32].

31 — Cité à la note 20, sur les termes de la disposition, voir ci-dessus, points 26 et suiv.

32 — Comparer arrêts du 2 juin 1994, Exportslachterijen van Oordegem (C-2/93, Rec. p. I-2283, points 17 et 18) et du 19 novembre 1998, France/Commission (C-235/97, Rec. p. I-7555, point 45).

41. Il ressort d'une jurisprudence constante que, lorsque la Commission refuse de mettre à la charge du FEOGA certaines dépenses, au motif qu'elles ont été provoquées par des infractions à la réglementation communautaire imputables à un État membre, elle est tenue non pas de démontrer d'une façon exhaustive le caractère erroné des données fournies par les États membres, mais de présenter un élément de preuve du doute sérieux et raisonnable qu'elle éprouve à l'égard des contrôles effectués par les autorités nationales [33]. Si la Commission refuse de prendre en charge certaines dépenses en invoquant l'existence d'une violation des règles de l'organisation commune des marchés agricoles, elle est obligée de justifier sa décision et d'indiquer comment a été établie l'absence ou les défaillances des contrôles mis en œuvre par l'État membre concerné [34]. Il en va de même lorsque la Commission corrige forfaitairement des dépenses en raison de carences générales du système de contrôle dans un État membre [35].

42. C'est donc à l'État membre qu'il incombe de démontrer l'inexactitude des calculs et des constatations de la Commission et d'apporter dans un même contexte la preuve la plus détaillée et complète de la réalité de ses données et de ses chiffres [36]. L'État membre en question ne peut pas à cet égard remettre en cause par de simples affirmations la constatation faite par la Commission — ainsi qu'il ressort de l'arrêt précité — mais il doit au contraire rapporter des éléments concrets susceptibles d'établir par exemple le caractère fiable et praticable du système de contrôle (Cet allégement de l'exigence de la preuve pour la Commission s'explique par le fait que c'est l'État qui est le mieux placé pour recueillir et vérifier les données nécessaires à l'apurement des comptes du FEOGA.)

43. Si l'État membre ne parvient pas à démontrer qu'elles sont inexactes, les constatations de la Commission constituent des éléments susceptibles de faire naître des doutes sérieux quant à la mise en place d'un ensemble adéquat et efficace de mesures de surveillance et de contrôle [37].

44. Quand elle refuse de prendre des dépenses en charge au titre des fonds accordés par le FEOGA la Commission

33 — Dans ce sens, arrêt du 22 avril 1999, Pays-Bas/Commission (C-28/94, Rec. p. I-1973, point 40 et jurisprudence citée).

34 — Arrêts du 1er octobre 1998, Italie/Commission (C-242/96, Rec. p. I-5863, point 58), et du 12 juin 1990, Allemagne/Commission (C-8/88, Rec. p. I-2321, point 23).

35 — Comparer arrêt Pays-Bas/Commission (cité à la note 33, points 38 et suiv.).

36 — Arrêt du 21 janvier 1999, Allemagne/Commission (C-54/95, Rec. p. I-35, point 35).

37 — Comparer arrêts Italie/Commission et du 12 juin 1990, Allemagne/Commission (tous deux cités à la note 34).

n'est en principe pas tenue d'établir la survenance d'un dommage précis. Si des cas de cette nature ne sont pas établis, la preuve d'un risque de dommage pour le FEOGA suffit.

V — Appréciation

A — *Premier moyen: violation du règlement n° 729/70*

45. Le royaume des Pays-Bas décompose ce premier moyen en trois branches. Les deux premières branches font grief à la Commission d'avoir enfreint l'article 5, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 729/70 en ce que, d'une part, les vérifications effectuées ne permettent pas de procéder aux corrections pour un ensemble de raisons exposées en détail et, d'autre part, la Commission a violé le principe de la coopération loyale et du contradictoire. La troisième branche lui fait grief d'avoir enfreint les règlements n° 565/80 et n° 3665/87 en ce qu'elle constate un certain nombre de carences alors que les contrôles néerlandais auraient été conformes aux dispositions communautaires applicables. Il convient d'examiner tout d'abord la troisième branche de ce moyen, car il concerne les carences particulières constatées dans les contrôles qui conditionnent les corrections attaquées.

1) Quant à la troisième branche du premier moyen: violation des règlements n°565/80 et n° 3665/87 [38]

a) Le secteur des céréales

i) Ignorance du lieu de stockage

46. La Commission a constaté dans son rapport de synthèse pour l'exercice 1993, auquel renvoyait le rapport de synthèse pour l'exercice 1994, que les autorités néerlandaises ignoraient où l'entreprise Wessanen stockait les céréales ayant donné lieu à des préfinancements.

47. Le royaume des Pays-Bas a prétendu qu'il s'agissait là d'un cas isolé. Cette pratique a selon lui été modifiée dès novembre 1993. Il s'ensuit que l'on ne peut pas en inférer une carence générale.

48. La Commission expose que pendant des années Wessanen s'est contentée d'indiquer de manière vague ses dix stocks répartis sur l'ensemble du territoire néerlandais au lieu de préciser avec exactitude le lieu de stockage. En 1992 cette entreprise a perçu 30 millions de NLG de restitutions à l'exportation, dont 18 millions de NLG à

38 — Sur ces règlements, voir ci-dessus, points 22 et suiv.

titre de préfinancement. Les autorités néerlandaises auraient continué à tolérer cette pratique au moins jusqu'au début de l'exercice 1994.

49. De surcroît, il y a au moins une autre entreprise ayant recouru à cette façon de procéder qui a perçu selon elle des préfinancements jusqu'au début au moins de l'exercice 1994.

50. Les faits établis par la Commission et non contestés par le royaume des Pays-Bas constituent sans aucun doute une carence dans les contrôles néerlandais en ce que faute de connaître le lieu précis de stockage il est impossible de procéder à un contrôle à l'improviste. Selon les principes exposés ci-dessus de la jurisprudence, il ne suffit pas de prétendre qu'il s'agit là d'un cas isolé pour remettre en cause la conclusion négative qui en est tirée à l'égard de l'ensemble du système de contrôle néerlandais. Qui plus est, la Commission peut citer des carences analogues constatées lors du contrôle d'une autre entreprise qui n'avait encore jamais fait l'objet de vérifications.

ii) Mélanges des céréales de deux entreprises

51. Le rapport de synthèse a reproché de surcroît le fait que les entreprises Wessanen et World Flour auraient utilisé le même entrepôt sans séparer leurs stocks. Il s'en est suivi le risque que les deux entreprises perçoivent des préfinancements pour les mêmes lots de céréales.

52. Le royaume des Pays-Bas soutient que là aussi il s'agit d'un cas isolé non représentatif car à l'époque les deux entreprises menaient une opération de fusion qui avait déjà été mise en place sur le plan du stockage.

53. La Commission indique au reste que, en 1992, les deux entreprises auraient déjà perçu ensemble 40 % des préfinancements. Pour le surplus, les deux entreprises ont agi séparément à l'égard du préfinancement.

54. Ces faits-là aussi doivent être qualifiés de carences dans le système de contrôle du royaume des Pays-Bas. Il n'y a certes aucune raison de considérer que ces faits fussent représentatifs de carences analogues dans l'ensemble du système des contrôles néerlandais dès lors que la Commission indique elle-même qu'il faut en trouver l'origine dans des circonstances particulières propres au stockage des céréales dans le port de Rotterdam. Ils montrent tout de même aussi que le système néerlandais des contrôles dans le secteur des céréales n'était pas conçu de manière à pouvoir contrôler à tout moment les quantités préfinancées.

iii) Carences dans les contrôles au port de Rotterdam

55. Dans le port de Rotterdam, les instructions des douanes prescrivent des contrôles physiques en cours de préfinancement. Toutefois, alors qu'elles n'étaient pas toutes soumises au préfinancement, les céréales de différentes entreprises y étaient stockées dans 333 silos reliés entre eux. Il était donc impossible de procéder à un contrôle physique de différents lots pendant le stockage. La Commission a critiqué le fait que le royaume des Pays-Bas n'ait procédé qu'à des contrôles a posteriori au lieu de recourir à une autre méthode de contrôle — tout aussi efficace.

56. Le royaume des Pays-Bas invoque ses contrôles systématiques. Ceux-ci auraient consisté dans les mesures suivantes:

— une autorisation de placer un lot sous contrôle douanier;

— une vérification de la déclaration de paiement pour savoir si la quantité déclarée de céréales est stockée à l'endroit déclaré au nom de l'entreprise qui a fait la déclaration;

— des contrôles physiques par sondages conformes à la réglementation communautaire;

— des vérifications sur la base de l'administration des stocks permettant, en vue d'assurer une meilleure gestion des capacités de stockage dans le secteur des céréales, le stockage en commun de lots différents, et

— un contrôle administratif a posteriori.

57. Ce grief vise le problème crucial déjà évoqué de l'entreposage dans le port de Rotterdam qui complique visiblement le contrôle des lots de céréales ayant déjà fait l'objet d'un préfinancement. Comme les autorités néerlandaises admettaient que les céréales soumises au contrôle douanier soient stockées de la sorte, elles auraient dû assurer une forme de contrôle qui aurait été au moins aussi efficace que les contrôles physiques prescrits par la réglementation communautaire. Dans ces conditions, lorsque la Commission fait grief au royaume des Pays-Bas de ne pas avoir de contrôles appropriés, c'est au royaume des Pays-Bas qu'il appartient d'exposer que le système de contrôle en comporte bel et bien [39]. En renvoyant au système général des contrôles le royaume des Pays-Bas ne fournit pas les explications requises, car ce système ne prenait précisément pas en compte la situation particulière dans le port de Rot-

39 — Voir ci-dessus point 42.

terdam. Il prévoyait en effet des contrôles physiques par sondages qui n'étaient précisément pas possibles à cet endroit. Le fait que les consignes de contrôle imposaient aux autorités douanières de procéder à des contrôles physiques manifestement impossibles montre lui aussi que la situation particulière n'avait pas été prise en compte. Le royaume des Pays-Bas n'a donc pas réfuté les griefs de la Commission.

iv) Les contrôles à l'entreprise AVEBE

58. Le royaume des Pays-Bas prétend dans la réplique que la Commission a reconnu que l'entreprise AVEBE a été soumise à un nombre suffisant de contrôles physiques.

59. Cette affirmation est inexacte. Ainsi que la Commission l'expose, il ressort du rapport de contrôle que les contrôles physiques ne sont pas intervenus pendant la période de préfinancement, mais seulement à la suite de la déclaration d'exportation.

b) Le secteur de la viande bovine

60. Le royaume des Pays-Bas soutient tout d'abord que la critique de la Commission ne vise que le bureau de douane de Winterswijk. La Commission se réfère toutefois à juste titre à son rapport d'enquête [40] sur le bureau de douane de Nijmegen qui présentait des carences analogues jusqu'à l'annonce du contrôle. D'après le même rapport, des contrôles dans le secteur des céréales ont été annoncés aux bureaux de douane de Rotterdam et de Veendam.

i) Sur la notion de contrôle inopiné

61. Le royaume des Pays-Bas estime que la notion de contrôle inopiné visée à l'article 3, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 386/90 n'a été comprise en ce sens qu'elle interdit aussi d'avertir l'entreposeur de l'imminence d'un contrôle que depuis le règlement (CE) n° 2221/95 [41] qui n'était pas (encore) applicable à l'exercice 1994. Ce n'est que l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 2221/95 qui a expressément établi que les contrôles annoncés ne peuvent pas être comptabilisés comme contrôles au sens de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 386/90. Il serait incompatible avec le principe de non-rétroactivité de préconiser une interprétation aussi stricte dès l'exercice 1994. Sur le plan conceptuel, le royaume des Pays-Bas fait la distinction entre le terme «onverwacht» utilisé dans le règlement n° 386/90, qui se traduit par «inopiné», et le terme «onaangekondigd», qui peut parfaitement se traduire par «à l'improviste» mais n'est utilisé dans aucun des deux règlements.

40 — Rapport du 24 octobre 1994, annexe IV du mémoire en défense.

41 — Règlement de la Commission du 20 septembre 1995 portant modalités d'application du règlement (CEE) n° 386/90 du Conseil en ce qui concerne le contrôle physique lors de l'exportation de produits agricoles bénéficiant d'une restitution (JO L 224, p. 13).

62. Il se peut que la version allemande «unangemeldet» ou anglaise «without prior warning» exclue toute annonce plus nettement que le terme néerlandais «onverwacht» mais aussi français «inopiné». L'annonce de contrôles est néanmoins incompatible avec l'objectif d'effectuer un contrôle efficace, ce qui était déjà évident avant l'adoption du règlement n° 2221/95. L'article 5, paragraphe 2, de ce règlement ne fait que clarifier ce point sans réduire la notion de contrôle figurant dans le règlement n° 386/90. Les autorités néerlandaises auraient dû le reconnaître elles aussi. Il ne saurait dès lors absolument être question de rétroactivité. Qui plus est lorsque la Commission avait déjà critiqué l'annonce de contrôles dans un rapport publié en 1993 [42].

63. Le royaume des Pays-Bas prétend au reste que les annonces étaient à ce point rapprochées des contrôles que tout abus était exclu. Dans le secteur des céréales il est toutefois question dans le rapport d'enquête évoqué ci-dessus d'un retard d'une demi-heure à une heure au bureau de douane de Rotterdam.

64. Au bureau de douane de Winterswijk l'annonce était faite pratiquement de telle sorte que l'entreposeur avertissait par téléphone le bureau de douane de la livraison des marchandises et que dans 5 % des cas celui-ci interdisait le stockage tant qu'il n'avait pas procédé à un contrôle. On n'aperçoit pas clairement le temps qui s'écoulait jusqu'à ce que le contrôle soit effectué. Mais, comme en principe toute annonce entame l'effet de surprise d'une enquête et ouvre la porte à des abus, il appartenait aux autorités néerlandaises de démontrer que la façon dont elles annonçaient les contrôles n'ouvrait pas la porte à ces abus. Compte tenu en particulier des autres carences du système de contrôle, il ne suffit pas de prétendre que ce risque n'a pas existé.

ii) Le caractère superficiel des contrôles

65. Le rapport de synthèse a reproché aux autorités néerlandaises le caractère superficiel des contrôles.

66. Le royaume des Pays-Bas indique que le Voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau, (office d'achat et de vente des aliments, ci-après le «VIB») soumet déjà les bovins males à un contrôle régulier à l'issue de l'abattage. C'est pourquoi les autorités douanières auraient pu se contenter selon eux de contrôles visuels. Les carences ne se situeraient selon eux qu'à Winterswijk et en juin 1994 le royaume des Pays-Bas aurait encore amélioré sa procédure.

67. La Commission expose toutefois que les autorités douanières n'ont pas encore procédé une seule fois aux contrôles visuels requis mais se seraient souvent contentées des seuls documents du VIB sans les comparer avec le contenu des cartons. La

42 — Rapport complémentaire sur l'application du règlement n° 386/90 (JO 1993, C 218, p. 14, point 2.4).

Commission indique de surcroît que les contrôles du VIB n'auraient pas eu le même but que les contrôles en question ici faits en cours de préfinancement qui auraient dû surtout empêcher une substitution des produits pendant cette période. Les contrôles du VIB n'auraient pas pu le garantir. Cette pratique a existé aussi bien à Winterswijk qu'à Nijmegen. Les améliorations déjà exigées avant les enquêtes n'ont été apportées qu'au dernier trimestre de l'exercice 1994.

68. Il est constant que les contrôles faits durant la période de préfinancement ne l'ont pas été dans la forme requise. Le royaume des Pays-Bas n'a pas pu montrer que les contrôles du VIB justifiaient de limiter les contrôles faits pendant la période de préfinancement à la forme décrite. On ne trouve dès lors rien à redire à ce grief de la Commission.

iii) Contrôles sur la base d'une télécopie

69. Le rapport de synthèse critiquait le fait que les contrôles faits à Winterswijk ne l'ont pas été sur la base de l'original de la déclaration de paiement, mais simplement sur la base d'une télécopie. L'entreposeur envoyait cette télécopie au bureau de douane au moment où la viande était stockée. La déclaration de paiement même n'était envoyée que 24 heures plus tard.

70. Le royaume des Pays-Bas souligne que cette méthode n'a servi qu'à alléger le travail. La télécopie contenait les mêmes informations que la déclaration de paiement et elle permet de déceler rapidement des imprécisions et de fonder les déclarations formelles sur des données vérifiées par les autorités douanières.

71. La Commission indique toutefois que cette méthode permettait aux entreprises, en cas de contrôle, de corriger impunément dans la déclaration officielle des données fausses (c'est-à-dire exagérées en défaveur de la Communauté). En l'absence de contrôle, l'entreprise aurait pu percevoir des surcroîts de paiements sur la base des fausses données compte tenu de la pratique prédécrite qui était suivie dans les contrôles.

72. La raison de cette méthode donnée par le royaume des Pays-Bas montre déjà qu'elle réduit le risque pour les entreprises de se voir infliger des sanctions à la faveur d'un contrôle. Cette façon de procéder nuit dès lors à l'efficacité des contrôles. Il découle au reste de l'article 25 du règlement n° 3665/87 que le préfinancement est exclusivement basé sur la déclaration de paiement[43]. La procédure de préfinancement ne démarre pas avant son dépôt. Il s'ensuit que l'on ne trouve rien à redire à ce grief de la Commission.

43 — Voir ci-dessus point 25.

iv) L'imprécision des rapports de contrôle

73. Le rapport de synthèse critique le fait que les rapports de contrôle ne permettaient pas de reconnaître ce qui est concrètement contrôlé et si en particulier un contrôle physique complet est intervenu.

74. Le royaume des Pays-Bas estime que l'obligation d'établir des rapports détaillés ne ressort que du règlement n° 2221/95 qui ne s'applique pas encore à l'exercice 1994.

75. Dans la réplique, le royaume des Pays-Bas expose tout d'abord que la Commission a examiné la mauvaise catégorie de dossiers au bureau de douane de Winterswijk. Ceux-ci n'auraient absolument pas pu contenir les données recherchées car pour ceux-là il n'y aurait eu absolument aucun contrôle physique mais seulement des contrôles administratifs. Bien que son attention ait été attirée sur ce point, la Commission n'a pas tenu compte selon eux de cette indication. Au bureau de douane de Nijmegen, la Commission aurait en revanche examiné les bons dossiers et en a dès lors tiré des conclusions positives. La Commission relève que ce moyen est avancé tardivement.

76. La Commission indique que les États membres sont tenus de démontrer la qualité de leurs contrôles et que cela figure également expressément selon elle à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2030/90 [44]. Abstraction faite du caractère tardif de ce moyen, la distinction entre les différents types d'actes ne trouve selon elle pas de fondement en droit communautaire.

77. Dans la réplique, le royaume des Pays-Bas a visiblement renoncé à l'approche contraire au droit communautaire voulant que les rapports détaillés de contrôle n'auraient été requis qu'à partir de l'entrée en vigueur du règlement n° 2221/95. L'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2030/90 requiert expressément d'établir une documentation adéquate à chaque contrôle.

78. Il se peut que l'argument voulant que la Commission a examiné les mauvais dossiers soit tardif. L'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure interdit en principe de soulever des nouveaux moyens en cours d'instance à moins qu'ils ne se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure. L'argument tiré des deux catégories distinctes de dossiers qui seraient établies au bureau de douane de Winterswijk procède d'une allégation de fait qui n'avait pas encore été soulevée à ce jour et que les autorités néerlandaises auraient dû toutefois connaître longtemps avant le début de la procédure. Il s'ensuit que cet argument est tardif [45].

44 — Cette disposition énonce: « Les États membres prennent les mesures nécessaires afin qu'il puisse être démontré, le cas échéant, que les bureaux de douane ont effectué le contrôle physique minimal visé à l'article 3 paragraphes 1 et 2 du règlement (CEE) n° 386/90 ».

45 — Comparer arrêt Belgique/Commission (cité à la note 25, points 115 et suiv.).

79. Cette allégation n'est au reste pas concluante en ce que les dossiers examinés auraient clairement dû faire apparaître que les rapports de contrôle ne portent pas sur des contrôles physiques. On ne comprendrait pas alors pourquoi le royaume des Pays-Bas a soutenu dans la requête que les rapports de contrôle n'auraient pas dû être aussi exhaustifs au moment des contrôles.

80. Si la Commission avait dû effectivement examiner les mauvais dossiers par erreur, le principe de coopération loyale aurait alors dû obliger les autorités néerlandaises à redresser cette erreur. Si — comme elles le prétendent — les autorités néerlandaises l'ont bel et bien fait, on se demande alors pourquoi le gouvernement néerlandais ne l'a pas étayé à un stade quelconque de la procédure et qu'il ne l'a évoqué que tardivement.

81. Il convient dès lors de rejeter la troisième branche du premier moyen.

2) Quant à la première branche du premier moyen: corrections irrégulières

82. La première branche du premier moyen est fondée sur deux griefs distincts que le royaume des Pays-Bas qualifie de violation de la procédure de correction au titre de l'article 5, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 729/70 [46]. D'une part, la Commission ne peut pas fonder selon lui des corrections à l'exercice 1994 sur des contrôles afférents aux exercices 1992 et 1993, d'autre part ces contrôles ne justifient pas les corrections apportées. Toutefois, la Commission se demande d'abord si tout compte fait la disposition invoquée est bien applicable.

a) L'article 5, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 729/70, inséré par le règlement n° 1287/95, est-il applicable?

83. La Commission soutient que la procédure de correction au titre de l'article 5, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 729/70 n'est pas applicable en l'espèce. La disposition n'a été introduite dans le règlement n° 729/70 que par le règlement n° 1287/95. elle ne s'applique selon elle qu'à partir de l'exercice 1995. Même à admettre que la Commission s'est engagée à respecter des règles de cet ordre, encore s'agit-il de simples promesses politiques dont la méconnaissance ne justifie pas d'annuler une décision de la Commission.

84. Le royaume des Pays-Bas soutient que la procédure de correction ne fait que préciser dans la procédure d'apurement des comptes l'obligation de coopération loyale qui existe toujours entre la Commission et les États membres au titre de la

46 — Sur cette disposition, voir ci-dessus, point 34.

loyauté communautaire. Le rapport Belle l'a expressément établi et la Commission a admis y être soumise.

85. Aux termes de son article 2, paragraphe 1, le règlement n° 1287/95 ne s'applique qu' à l'exercice commençant le 16 octobre 1995, c'est-à-dire l'exercice 1996. Il s'ensuit qu'une entorse à la procédure de correction instaurée par ce règlement ne doit pas être prise en compte à l'égard d'une décision relative à l'apurement des comptes pour l'exercice 1994. Le paragraphe 2 de cette disposition énonce toutefois:

«2. Les refus de financement visés à l'article 5 paragraphe 2 point c) du règlement (CEE) n° 729/70 ne peuvent porter sur les dépenses déclarées au titre d'un exercice antérieur au 16 octobre 1992, mais sans porter préjudice aux décisions d'apurement relatives à un exercice antérieur à l'entrée en vigueur du présent règlement.»

86. Cette règle sur l'application dans le temps de la procédure de correction a été rédigée de façon malheureuse. On aperçoit à peine sur quels faits antérieurs à l'exercice 1996 la procédure de correction a vocation à s'appliquer pour pouvoir donner un effet pratique à l'article 2, paragraphe 2. Il est aussi frappant que la Commission invoque son caractère inapplicable pour la première fois dans la présente affaire alors qu'elle a considéré dans le recours analogue C-242/97 formé par le royaume de Belgique, qui concernait l'exercice 1993, que la procédure de correction s'appliquait [47].

87. On peut toutefois laisser planer le doute sur l'application de la procédure de correction sur les corrections qui font l'objet du recours. Ainsi qu'il ressort des développements ci-après, les termes de l'article 5, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 729/70 n'intéressent pas la solution du litige. Les moyens du royaume des Pays-Bas se fondent sur des principes généraux qui ont vocation à s'appliquer indépendamment de la procédure de correction.

b) Les corrections peuvent-elles se fonder sur les vérifications de février, d'avril et de mai 1994?

Arguments des parties

88. Le gouvernement néerlandais critique avant tout le fait que les vérifications auraient porté sur les exercices 1992 et 1993 d'après l'annonce qui en a été faite et le rapport d'enquête. Faute de vérifications propres à l'exercice 1994, la Commission a simplement extrapolé les résultats des vérifications faites. La Commission n'est pas

47 — Comparer l'arrêt Belgique/Commission (cité à la note 25, points 29 et suiv.), qui suppose manifestement que la procédure de correction s'applique.

autorisée selon lui à conclure à une correction sur une telle base purement hypothétique. Le rapport de synthèse relatif à l'exercice 1993 comporte selon lui déjà les propositions de corrections pour l'exercice 1994. Il estime que ce rapport n'est pas fondé sur des vérifications portant sur l'exercice 1994.

89. Si les corrections faites à l'exercice 1994 ont été fondées sur des vérifications intervenues en 1994, celles-ci n'auraient en tout cas pas pris en compte les mesures qui ont été instaurées en cours d'exercice pour donner suite à la critique de la Commission. Au reste, ce n'est qu'au stade du mémoire en réponse que la Commission étaye de documents de travail la portée de ces vérifications portant ainsi atteinte aux droits de la défense du royaume des Pays-Bas.

90. De surcroît, la Commission a corrigé l'apurement des comptes relatifs aux exercices 1993 et 1994 sur la base des mêmes vérifications, en tirant de ce fait à deux reprises argument des carences constatées.

91. Enfin, en 1996 la Commission a reconnu à la suite de vérifications qui portaient expressément sur l'exercice 1994 que les mesures néerlandaises étaient suffisantes. Ces vérifications auraient porté expressément sur les contrôles physiques afférents au préfinancement. Les contrôles faits en 1994 auraient certes eu d'autres objectifs plus larges, mais la Commission a précisément centré sa critique sur les contrôles physiques.

92. La Commission souligne que les contrôles en question sont intervenus au cours de l'exercice 1994 qui a commencé en octobre 1993 et s'est achevé en octobre 1994. Les pratiques que le royaume des Pays-Bas suivait dans les contrôles en 1994 ont aussi fait l'objet de ces vérifications. Elle se réfère aux contrôles faits du 11 au 15 avril 1994 au bureau de douane de Waalhaven (Rotterdam) et du 16 au 20 mai 1994 au bureau de douane de Nijmegen, qui auraient tous les deux expressément porté sur le niveau d'information et sur les pratiques des autorités néerlandaises. Il ressort au reste des documents établis au cours des contrôles que les situations particulières contrôlées avaient trait pour la plupart à l'exercice 1994. Le rapport de synthèse a expressément visé ces contrôles et non pas le rapport relatif à l'exercice 1993.

93. La circonstance que l'exercice 1994 n'a pas été d'emblée mentionné en rubrique dans les annonces des contrôles[48] ne saurait en rien suffire pour exclure l'exploitation des résultats pour l'exercice 1994.

94. Au reste, selon une jurisprudence constante, la Commission ne peut prendre en charge que les dépenses que les États

48 — Télécopies des 3 février, 30 mars et 4 mai 1994, annexe 7 de la requête.

membres auraient engagées conformément aux règles applicables [49]. Le contexte dans lequel la Commission détermine qu'un État membre a enfreint ces règles est en revanche d'ordre secondaire.

95. Les contrôles sur la base desquels la Commission a reconnu en 1996 que les mesures néerlandaises étaient suffisantes auraient eu un autre objet, à savoir non pas le préfinancement dans les secteurs des céréales et de la viande bovine, mais plutôt les contrôles physiques des autorités douanières. Il n'y aurait pas eu non plus de recoupement dans le temps entre ces deux contrôles car, si l'exercice 1994 a certes été mentionné dans le contexte des contrôles faits en 1996, les contrôles auraient porté pratiquement exclusivement sur les exercices 1995 et 1996.

96. Enfin, la Commission n'a pas tiré selon elle argument à deux reprises de la même carence. Les carences auraient aussi bien concerné l'exercice 1993 que 1994 et appelleraient dès lors des corrections pour les deux exercices.

Prise de position

97. Ainsi que l'organe de conciliation le constatait déjà [50], c'est en 1994 que la Commission a effectué ses contrôles. Ceux-ci incluaient aussi les pratiques de contrôle suivies jusque-là par les autorités néerlandaises. Il est certes regrettable que cela n'ait pas été indiqué en rubrique des annonces des contrôles, mais les autorités néerlandaises devaient reconnaître du seul fait de l'époque déjà et au plus tard au moment des contrôles qu'ils concerneraient aussi l'exercice 1994. La Commission pouvait dès lors utiliser les résultats des contrôles pour prendre une décision sur la correction de l'apurement des comptes relatifs à l'exercice 1994.

98. La Commission exploite certes ces contrôles pour les corrections de l'apurement des comptes relatifs aux années 1993 et 1994, mais il n'y a pas là de double sanction des mêmes carences. Les carences constatées lors des contrôles permettent plutôt de tirer des conclusions sur les pratiques que les autorités néerlandaises ont suivies dans les contrôles effectués durant les exercices 1993 et 1994. Il fallait dès lors corriger les apurements des comptes des deux années.

99. La reconnaissance faite dans la lettre du 18 décembre 1996 à laquelle nous avons fait allusion ne contredit finalement pas le résultat du contrôle de l'exercice 1994. Indépendamment de l'objet de la vérification — en 1996 ce sont les contrôles physiques liés à l'exportation qui ont été vérifiés, en 1994 ce sont les contrôles liés au préfinancement — les conclusions établissent expressément que le royaume des Pays-Bas n'avait pris les mesures jugées positives par la Commission qu'à la suite de la critique faite par la Commission. Là où ce

49 — Arrêt Pays-Bas/Commission (cité à la note 33, point 50).
50 — Point 16 de l'avis du 13 février 1997.

document comporte des données chronologiques sur l'instauration des mesures, on n'aperçoit pas clairement que celles-ci concernaient déjà l'exercice 1994. Il s'ensuit que les résultats des contrôles de 1994 ne sont pas réfutés.

c) Quant à la justification des corrections

100. Le royaume des Pays-Bas critique le fait que les contrôles ne sont pas suffisamment représentatifs selon eux pour pouvoir tirer des carences constatées des conclusions sur l'ensemble des contrôles néerlandais liés aux préfinancements dans les secteurs des céréales et de la viande bovine. De surcroît, les vérifications ne justifieraient pas de conclure à un grand risque financier.

i) Sur la représentativité des contrôles

Arguments des parties

101. Le royaume des Pays-Bas indique tout d'abord que les corrections ne sont pas fondées sur des préjudices effectivement survenus mais sur une extrapolation de carences dans les contrôles néerlandais prétendument constatées par sondages, qui comporteraient un risque de préjudice.

102. Le royaume des Pays-Bas estime que la Commission a contrôlé un nombre trop restreint de bureaux de douane. Le choix des bureaux ne serait pas non plus représentatif. Sur ce point, le royaume des Pays-Bas invoque aussi un passage du rapport de conciliation qui abonde dans ce sens [51].

103. De surcroît, les directives de la Commission limiteraient expressément la fixation de corrections à la partie du territoire de l'État membre dans laquelle la carence a été constatée lorsqu'il n'y aurait pas suffisamment d'indices montrant que ces carences concerneraient l'ensemble du territoire de l'État membre en question. Enfin, la Commission a déterminé dans sa communication du 28 juillet 1995 que les autorités néerlandaises auraient suffisamment répondu à ses questions sur le bureau de douane de Veendam et qu'elles se seraient engagées à se conformer aux recommandations pour le bureau de douane de Zaandam. Il s'ensuit que deux des trois bureaux de douane ne présenteraient pas de carences dans le secteur des céréales.

104. La Commission indique que les entreprises qu'elle a contrôlées en 1992 auraient

51 — Point 20 du rapport de conciliation du 13 février 1997: « L'organe de conciliation observe toutefois qu'il n'est pas entièrement établi que ce risque ait été majeur, compte tenu du petit nombre de contrôles faits par les services de la Commission et du faible nombre d'irrégularités observées à l'occasion de ces contrôles. »

perçu 57 % des préfinancements dans le secteur des céréales et 39,67 % des préfinancements dans le secteur de la viande bovine. Les vérifications n'auraient pas non plus porté sur tous les contrôles liés à l'exportation, mais uniquement sur les contrôles liés au préfinancement. La Commission les a toutefois vérifiés de manière exhaustive, c'est-à-dire pas uniquement sur le plan des contrôles physiques.

Prise de position

105. Dans le secteur de la viande bovine, à la demande des autorités néerlandaises la Commission a renoncé à contrôler une entreprise qu'elle avait sélectionnée. Les deux entreprises qui restaient auraient perçu en 1994 plus de 16 % des préfinancements dans le secteur de la viande bovine — la troisième entreprise n'aurait en revanche perçu aucun préfinancement.

106. Au début des vérifications, la Commission a selon elle évalué au HPA et au PVV les procédures et les contrôles qui devaient être appliqués dans tous les bureaux néerlandais. Elle a ensuite contrôlé les bureaux de douane sélectionnés — dans lesquels les entreprises contrôlées déposaient les déclarations de paiement — les entrepôts y attenants et les entreprises. Les bureaux de douane sont répartis selon la Commission sur l'ensemble du territoire néerlandais.

107. En ce qui concerne le bureau de douane de Zaandam, le fait que les autorités néerlandaises se soient conformées aux recommandations ne montre pas qu'il n'y aurait pas eu de carence auparavant mais atteste plutôt le contraire.

108. Pour apprécier si les échantillons sont représentatifs, il ne faut pas seulement regarder le nombre des bureaux de douane contrôlés; il suffit que les préfinancements contrôlés soient suffisamment importants en pourcentage par rapport au total pour permettre d'en tirer des conclusions sur la situation générale [52]. Dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire C-242/97, la Cour a déterminé que des contrôles portant sur des entreprises ayant obtenu 22,8 % du préfinancement et sur des bureaux de douane ayant effectué plus de 25 % des préfinancements dans le secteur de la viande bovine et que des contrôles portant sur 32, 3% des dépenses dans le secteur des céréales sont déjà suffisamment représentatifs pour permettre une extrapolation [53].

109. Il s'ensuit que à tout le moins les contrôles dans le secteur des céréales (57 % des préfinancements en 1992) sont suffisamment représentatifs.

52 — Conclusions présentées le 21 octobre 1999 dans l'affaire Belgique/Commission (citée à la note 25, point 152).

53 — Arrêt cité à la note 25, point 106.

110. Dans le secteur de la viande bovine la situation n'est en revanche pas si nette. Dans ce secteur on ne connaît que la part des entreprises sélectionnées pour le contrôle (39 % des préfinancements en 1992). Un contrôle de ces trois entreprises serait dès lors suffisamment représentatif. La part des entreprises qui ont été effectivement contrôlées après que la Commission a renoncé à contrôler une des entreprises sélectionnées n'est pas connue pour 1992 mais uniquement pour 1994. Au cours de cet exercice les deux entreprises ont perçu 16% des préfinancements tandis que la troisième entreprise n'a pas perçu de préfinancements. Cette part apparaît précisément encore suffisante pour justifier une extrapolation sur l'ensemble.

ii) La Commission a renoncé à contrôler une entreprise dans le secteur de la viande bovine

111. Á titre complémentaire nous devons néanmoins nous demander dès lors si le royaume des Pays-Bas peut invoquer la limitation du contrôle découlant du fait que la Commission a renoncé à contrôler une entreprise.

112. Le royaume des Pays-Bas soutient que la Commission aurait pu sélectionner sans problème une autre entreprise.

113. La Commission rétorque n'avoir fait que respecter un voeu que les autorités néerlandaises avaient émis dans ce sens. Elle a annoncé longtemps auparavant son intention de contrôler cette entreprise et avait déjà étendu à cette entreprise les vérifications faites au PVV. Ce n'est qu'à l'issue des vérifications faites au PVV que les autorités néerlandaises l'auraient informée des mesures d'instruction en cours depuis fort longtemps. Il n'a dès lors plus été possible selon elle de sélectionner une autre entreprise.

114. L'obligation de coopérer loyalement avec les autorités nationales — en particulier avec les parquets [54] — imposait à la Commission de renoncer à contrôler cette entreprise. Sur ce point en revanche les autorités néerlandaises ont méconnu les obligations qui leur incombent de coopérer loyalement avec la Commission. On n'aperçoit aucune raison permettant à la Commission de n'informer qu'au dernier moment la Commission des mesures d'instruction en cours. Les autorités néerlandaises savaient depuis le 3 février 1994 que la Commission voulait contrôler cette entreprise [55]. Le royaume des Pays-Bas souligne expressément que ce contrôle avait été décidé avant que la Commission n'ait annoncé ses contrôles [56]. Une information donnée en temps utile aurait permis à la Commission de sélectionner une autre entreprise avant la visite faite au PVV et d'orienter les contrôles préalables sur cette entreprise. En l'espèce en revanche, la réorientation du contrôle sur une autre entreprise aurait requis une nouvelle visite au PVV. Le royaume des Pays-Bas ne peut à

54 — Comparer l'ordonnance du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88, Rec. p. I-3365, points 17 et suiv.).

55 — Télécopie du 3 février 1994, p. 2, annexe 7 de la requête.

56 — Lettre du 7 mars 1997, p. 2, annexe 1 de la réplique.

présent pas fonder son recours sur les conséquences de cette négligence qui lui est imputable [57]. Il s'ensuit que le degré suffisant de représentativité des contrôles ressort aussi déjà de la sélection initiale faite par la Commission.

iii) Sur le risque financier

115. Le royaume des Pays-Bas prétend, en visant l'appréciation portée par l'organe de conciliation, que la Commission n'a pas démontré de risque financier significatif pour la Communauté découlant des carences constatées. La correction appliquée requiert selon lui de le démontrer.

116. La Commission invoque l'importance des montants en jeu dans les préfinancements. L'organe de conciliation a simplement indiqué que l'existence d'un très grand risque n'est pas tout à fait établie. Les lignes directrices de la Commission ont déterminé que la perméabilité du système en question aux fraudes indique le risque que les carences constatées induiraient. Le préfinancement dans les secteurs de la viande bovine et des céréales comporte par nature les risques suivants:

— stockage et exportation de produits d'une qualité inférieure à celle indiquée;

— la déclaration de quantités qui n'existent pas encore, qui conduit à créditer de manière injustifiée l'entreprise;

— l'obtention injustifiée de restitutions fixées à l'avance;

— méconnaissance des délais prescrits;

— obtention injustifiée d'avantages des règles d'équivalence.

Le ministère de la Justice néerlandais l'a également reconnu.

57 — Comparer l'arrêt du 5 avril 1979, Ratti (148/78, Rec. p. 1629, point 22), et les conclusions que l'avocat général Sir Gordon Slynn a présentées le 18 novembre 1981 dans l'affaire Becker (arrêt du 19 janvier 1982, 8/81, Rec. p. 53, 80).

117. La Commission estime qu'il en découle un grand risque consistant en particulier en ce que:

— la douane ne saurait pas où sont stockées les marchandises préfinancées;

— les contrôles s'effectueraient sur la base d'une télécopie et que, en cas de résultat négatif, on se contenterait d'indiquer le poids correct sur la déclaration sans qu'une sanction intervienne;

— l'exportateur saurait s'il va être contrôlé par la douane;

— des exportateurs distincts stockeraient leurs céréales en commun sans séparer leurs quantités;

— des cartons de viande bovine ne seraient pas ouverts, etc.

118. Au reste, la Commission vise la jurisprudence voulant que la Commission démontre les carences alors que c'est à l'État membre qu'il incombe de réfuter les conclusions que la Commission a tirées sur les risques financiers qui en résultent [58]. Le royaume des Pays-Bas ne présenterait pas d'argument sur ce point.

119. Compte tenu de la perméabilité du système des préfinancements et des carences constatées dans les contrôles, il est en principe justifié d'admettre l'existence d'un grand risque financier pour la Communauté. On n'aperçoit pas sur quoi l'organe de conciliation se fonde pour estimer que le nombre restreint de bureaux contrôlés et les carences constatées ne le justifient pas. Ainsi que nous l'avons déjà exposé, les bureaux contrôlés sont suffisamment représentatifs. Il convient dès lors de rejeter la première branche du premier moyen.

3) Sur la deuxième branche du premier moyen: Le principe de coopération loyale et du contradictoire

120. Le gouvernement néerlandais soutient que la Commission a enfreint le principe de coopération loyale en ce qu'elle n'a pas attendu le rapport de l'organe de conciliation mais a établi d'emblée son rapport de synthèse relatif à 1993. Selon lui, la Commission a aussi refusé d'ouvrir un dialogue loyal avec les autorités néerlandaises sur les corrections relatives à l'exercice 1994, ce que l'organe de conciliation a aussi cons-

58 — La Commission invoque les arrêts du 1er octobre 1998, Royaume-Uni/Commission (C-209/96, Rec. p. I-5655, point 52, et Pays-Bas/Commission, cité à la note 33, point 75).

taté. La Commission n'a fait qu'exposer les améliorations et les contre-propositions faites par les autorités néerlandaises, mais elle ne les a pas réfutées et n'en a tiré aucune conséquence.

121. Le royaume des Pays-Bas souligne en particulier qu'il n'a pas été tenu compte de la mise en œuvre rapide des mesures que la Commission avait exigées le 11 janvier 1994.

122. La Commission invoque les contacts noués avec les autorités néerlandaises que nous avons évoqués ci-dessus, dans le contexte desquels elle dit avoir parfaitement pris en compte leur point de vue. Selon elle, elle a aussi coopéré avec l'organe de conciliation. Elle indique que le rapport évoqué par le royaume des Pays-Bas n'a été qu'un projet. L'élaboration d'un tel projet ne s'oppose pas à l'activité de l'organe de conciliation. Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, de la décision 94/442 [59], celui-ci requiert plutôt une proposition chiffrée de correction. De surcroît, elle dit avoir donné à toutes les parties l'occasion de se prononcer sur le rapport de conciliation. Ce n'est qu'ensuite et après avoir pris en compte le rapport de conciliation ainsi que les positions des États membres que le comité FEOGA a définitivement recommandé le rapport de synthèse relatif à 1993. Quant aux corrections pour l'exercice 1994, elle dit avoir ensuite pris à nouveau contact avec les autorités néerlandaises.

Prise de position

123. S'agissant de la coopération loyale avec l'organe de conciliation, il faut approuver la Commission lorsqu'elle indique que la décision 94/442 requiert une proposition de correction de la Commission. De surcroît, cette décision part manifestement de l'idée que la Commission peut déjà avoir arrêté sa proposition de la décision d'apurement des comptes en cause au moment où l'organe de conciliation adopte son rapport [60]. Il s'ensuit que la Commission peut concevoir un projet de décision définitive en cours de conciliation si la Commission attend le rapport du comité de conciliation avant d'adopter sa décision définitive [61]. En l'espèce, ce n'est que le 6 mai 1998 que la Commission a adopté la décision définitive 98/358, soit longtemps après le rapport définitif de l'organe de conciliation. De surcroît, la Commission a montré dans l'addendum I au rapport de synthèse relatif à l'exercice 1993, du 26 février 1997 [62], que le rapport de synthèse intègre les conclusions de l'organe de conciliation qui ont emporté sa conviction.

59 — La décision est citée à la note 12, la disposition citée se lit comme suit: «La demande de conciliation n'est recevable que lorsque, selon la communication contestée de la Commission, la correction financière préconisée pour un poste budgétaire porte sur un montant qui
— soit excède 0,5 million d'écus [...]».

60 — L'article 2, paragraphe 6, de la décision 94/442 énonce: «Tout rapport [...] est communiqué:
[...]
— à la Commission *lors de la proposition de la décision d'apurement des comptes en cause*». (mis en italique par nous).

61 — Comparer, sur la consultation du Parlement avant une décision du Conseil, les arrêts du 10 mai 1995, Parlement/Conseil (C-417/93, Rec. p. I-1185, points 10 et suiv.), et du 5 juillet 1995, Parlement/Conseil (C-21/94, Rec. p. I-1827, points 17 et suiv.).

62 — Annexe XI du mémoire en défense.

124. S'agissant du principe de coopération loyale, il n'implique pas qu'une partie doive adhérer à toutes les idées de l'autre partie. La coopération loyale n'impose pas non plus de répondre en détail et expressément à tous les stades de la procédure à chaque allégation de l'autre partie. On admet plutôt aux stades avancés de la procédure de se limiter à répondre expressément aux seuls arguments nouveaux.

125. Il ressort de surcroît de l'importante correspondance échangée entre la Commission et les autorités néerlandaises, jointe aux mémoires, que ces dernières ont été informées très tôt déjà des carences critiquées dans le système de contrôle. Cet échange de correspondances montre qu'il s'est agi là d'un échange actif d'informations. Cet échange n'a certes pas amené la Commission à revoir sa position sur les insuffisances existantes, mais il montre toutefois que la Commission a examiné les différents points. Il n'y a dès lors pas d'entorse au principe de la coopération loyale.

126. On peut conclure du rapport final de l'organe de conciliation, qui porte globalement sur la procédure de conciliation avec la République italienne, la République fédérale d'Allemagne, le royaume des Pays-Bas, le royaume de Belgique et la République française, que le royaume des Pays-Bas a simplement prétendu pouvoir opposer aux griefs de la Commission des rapports de contrôle montrant que le contenu des cartons de viande bovine a été examiné lors des contrôles faits en cours de préfinancement. Indépendamment du fait que cette allégation ne touche qu'un volet très restreint des critiques de la Commission, il se trouve que sa teneur ne peut pas être vérifiée au vu des documents produits. D'après le rapport de conciliation, pendant la procédure de conciliation le royaume des Pays-Bas n'a pas réfuté les conclusions essentielles de la Commission. La critique des États membres concernés par les corrections s'est limitée à soutenir que les vérifications de la Commission n'ont pas été représentatives à leurs yeux, que le risque de fraude a été surévalué et que les contrôles requis par la Commission manquent de bases légales appropriées. L'organe de conciliation avait déjà considéré que les contrôles faits par les États membres n'étaient pas suffisants. Les vérifications faites par la Commission sont représentatives et les carences révélées ont été à ce point significatives et générales que l'on ne saurait conclure qu'il s'agit de simples exceptions aux contrôles normalement pratiqués dans les États membres. Cela a entraîné un risque de dommage pour le FEOGA. Certes, il n'a pas été complètement démontré qu'il s'agissait à chaque fois d'un très haut risque de dommage et les États membres auraient à leur tour aussi annoncé des mesures tendant à améliorer les contrôles. La position de la Commission est néanmoins convaincante quand on sait qu'elle a déjà émis des griefs identiques ou analogues dans les années antérieures.

127. Cela montre que déjà au cours de la procédure de conciliation le royaume des Pays-Bas n'est pas parvenu à mettre en cause les conclusions de fait de la Commission alors qu'il en avait connaissance. Le grief fait à la Commission de ne pas avoir coopéré loyalement avec les autorités néer-

landaises est dès lors dépourvu de fondement.

B — *Deuxième moyen: violation du principe de la sécurité juridique*

1) La Commission n'a pas tenu ses engagements

128. Le gouvernement néerlandais relève que, dans sa lettre du 11 janvier 1994 et dans le rapport de synthèse relatif à l'exercice 1992, la Commission a donné aux États membres un dernier délai expirant le 1er juillet 1994 pour mettre en œuvre les mesures préconisées par la Commission. Elle n'aurait menacé selon lui de tirer des conséquences financières qu'au cas où ce délai n'aurait pas été respecté. La Commission a agi au mépris de cet engagement en fixant des sanctions pour l'ensemble de l'exercice 1994 sur la base de vérifications faites avant le 1er juillet 1994.

129. Il convient de relever à cet égard que cet engagement ne concernait que les contrôles physiques à l'exportation alors qu'en revanche les corrections ont été apportées en raison de carences dans les contrôles faits dans le régime du préfinancement. Il s'ensuit que cet engagement ne peut pas faire obstacle aux corrections litigieuses.

2) Sur les facteurs de pondération

130. Le gouvernement néerlandais soutient avoir informé à plusieurs reprises la Commission d'améliorations des contrôles. Ainsi que l'organe de conciliation l'a aussi reconnu selon lui, ce sont des facteurs de pondération au sens du rapport Belle dont la Commission n'a pas tenu compte.

131. Dans l'affaire C-242/97, la Cour a déterminé:

«Il convient de rappeler, d'une part, que, en ce qui concerne le montant de la correction financière, la Commission peut même refuser la prise en charge par le FEOGA de l'intégralité des dépenses exposées si elle constate qu'il n'existe pas de mécanismes de contrôle suffisants. D'autre part [...] le FEOGA ne peut prendre à sa charge que les interventions effectuées conformément au droit communautaire dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles. Puisque [...] l'État concerné est mieux placé pour apporter les éléments nécessaires à l'apurement des comptes du FEOGA et pour vérifier ces éléments, c'est à lui qu'il appartient de démontrer de la façon la plus détaillée et complète l'exactitude de ses chiffres et, le cas échéant, le caractère erroné des estimations de la Commission» [63].

63 — Arrêt Belgique/Commission, cité à la note 25, points 122 et suiv.

132. Le gouvernement néerlandais n'est pas parvenu à démontrer que les critères appliqués par la Commission étaient arbitraires et inéquitables.

133. Il convient de relever à cet égard, d'une part, que les lignes directrices de la Commission ne prévoient de prendre en compte des facteurs de pondération qu'en cas de doute sur le montant du taux de correction à appliquer. En l'espèce il n'y a pas de doute sur ce point. Au contraire, dans le secteur de la viande bovine la Commission n'a pas retenu le taux de 10 % que lui permettaient les lignes directrices, mais déjà le taux inférieur de 5 % alors que l'efficacité des contrôles était aussi hautement douteuse dans le secteur de la viande bovine.

134. Au reste, les améliorations promises par le gouvernement néerlandais intéressent pour une partie les contrôles physiques à l'exportation que nous venons d'évoquer et que la Commission avait critiqués longtemps déjà avant les vérifications qui font l'objet du recours. Pour une autre partie, les améliorations ne sont en tout cas pas intervenues immédiatement, ainsi que l'exige le rapport Belle, mais avec d'importants retards.

C — *Troisième moyen: violation du principe d'égalité*

135. Le gouvernement néerlandais indique que, selon la jurisprudence, la Commission viole dans le même temps le principe d'égalité en ne respectant pas ses engagements et lignes directrices.

136. Comme il a déjà été établi que la Commission n'a méconnu ni ses engagements ni ses lignes directrices — plus exactement les termes du rapport Belle — ce moyen est lui aussi dénué de fondement.

D — *Quatrième moyen: violation de l'obligation de motiver*

137. Par ce moyen, le gouvernement néerlandais critique surtout le fait que ni la décision litigieuse ni les contacts avec la Commission n'ont fait apparaître la raison pour laquelle les arguments des autorités néerlandaises n'ont pas été pris en compte selon lui. Ce défaut de motifs n'a pas permis au royaume des Pays-Bas de se défendre en connaissance de cause. Il mentionne les points suivants dans lesquels la Commission n'a pas indiqué les raisons

pour lesquelles les arguments néerlandais n'ont pas été suivis:

— l'absence de prise en compte des améliorations apportées;

— l'extension des corrections à l'exercice 1994 alors que les vérifications auraient concerné les exercices 1992 et 1993;

— les prétendues carences retenues que les autorités néerlandaises auraient dûment contestées;

— le non-respect de l'engagement du 11 janvier 1994;

— l'établissement du rapport de synthèse pour l'exercice 1993 avant l'adoption du rapport de conciliation;

— l'absence de prise en compte de la conclusion de l'organe de conciliation voulant que le nombre restreint de contrôles ne justifie pas de conclure à un grand risque financier;

— l'absence de prise en compte de facteurs de pondération et les négligences que la Commission a commises en adoptant des règles concrètes de contrôle sous la forme du règlement n° 2221/95.

138. Dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire C-242/97, la Cour a récemment déterminé:

«À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, dans le contexte particulier de l'élaboration des décisions relatives à l'apurement des comptes, la motivation d'une décision doit être considérée comme suffisante dès lors que l'État destinataire a été étroitement associé au processus d'élaboration de cette décision et qu'il connaissait les raisons pour lesquelles la Commission estimait ne pas devoir mettre à la charge du FEOGA la somme litigieuse» [64].

139. Il s'ensuit qu'il convient de conclure du dialogue permanent entre la Commission et un État membre qu'un État membre possède alors toutes les informations nécessaires dont il a besoin pour se défendre

64 — Arrêt cité à la note 25, point 95.

contre les critiques que lui adresse la Commission. Le présent recours procède néanmoins à l'évidence du grief fait à la Commission de l'absence de véritable dialogue en l'espèce en dépit des contacts fréquents entre la Commission et les autorités néerlandaises. La Commission aura plutôt simplement ignoré tous les arguments du royaume des Pays-Bas. Si la Commission avait dû effectivement se comporter de la sorte, il y aurait tout d'abord une entorse au principe de coopération loyale mais aussi une violation de l'obligation de motiver.

140. Un tel grief ne peut toutefois entamer l'impression d'un dialogue permanent que si le royaume des Pays-Bas développait dûment point par point à quelle occasion il a soulevé des arguments sur lesquels la Commission ne se sera prétendument pas prononcée avant d'adopter la décision.

141. Le royaume des Pays-Bas ne se conforme pas à cette obligation. Il se borne à reproduire largement les arguments exposés dans le contexte des autres moyens du recours. Au reste, le royaume des Pays-Bas prétend simplement globalement que ces arguments ont déjà été présentés à la Commission au cours des contacts antérieurs et que la Commission les aurait ignorés. Cette allégation ne suffit pas à réfuter l'impression que les informations ont été suffisantes par un dialogue permanent et étayé par des correspondances, d'autant plus que la Commission a pu démonter ces arguments dans la procédure juridictionnelle.

142. La description faite par le royaume des Pays-Bas est contredite par les pièces, à tout le moins en partie. C'est ainsi que l'on trouve trace des arguments du royaume des Pays-Bas dans le rapport de conciliation, à tout le moins en partie. De surcroît, la lettre de la Commission du 28 juin 1996 comporte une prise de position sur la non-prise en compte des améliorations apportées dans l'intervalle alors que, d'après la description faite par le royaume des Pays-Bas, la Commission a toujours dû ignorer cet argument. Aucune pièce susceptible d'étayer le grave grief du royaume des Pays-Bas n'a été produite.

143. Il convient dès lors de rejeter ce moyen aussi.

VI — Dépens

144. Conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe doit être condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du royaume des Pays-Bas et, celui-ci ayant succombé en son recours, le royaume des Pays-Bas doit être condamné aux dépens.

VII — Conclusion

145. Par ces motifs, nous proposons de statuer comme suit:

« 1) Le recours est rejeté.

2) Le royaume des Pays-Bas est condamné aux dépens. »