CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

présentées le 11 mai 2000 *

1. Agissant au titre de l'article 173 du traité CE (devenu, après modification, article 230 CE), le Royaume-Uni a attaqué la décision 1999/187/CE de la Commission, du 3 février 1999 [1], 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 1995 (ci-après la «décision»). Concrètement, le recours vise à obtenir l'annulation de la disposition qui refuse de mettre à la charge de ce Fonds la somme de 869 283 GBP, incluse dans les compensations financières dont le Royaume-Uni a avancé le montant aux agriculteurs britanniques en vertu du règlement (CEE) n° 1164/89 de la Commission, du 28 avril 1989, relatif aux modalités concernant l'aide pour le lin textile et le chanvre [2].

2. Le Royaume-Uni et la Commission sont en désaccord à propos du nombre d'hectares qui, plantés en une variété expérimentale de lin textile, sont susceptibles de bénéficier de l'aide communautaire dans le cadre d'une étude de viabilité industrielle. La partie requérante souligne le silence des textes en la matière et invoque sa bonne foi dans l'interprétation et l'application des règles alors en vigueur, ce qui l'amène à demander une compensation pour le total de la superficie plantée, à savoir 1 903 hectares. La partie défenderesse, pour sa part, fait valoir que la culture de la variété litigieuse avait pour seul but d'obtenir le versement des aides communautaires et elle insiste pour limiter l'aide au montant correspondant à 100 hectares.

3. Posée en ces termes, la controverse semble exiger un jugement de Salomon. Néanmoins, la nature même du recours en annulation et le caractère restreint du contrôle qu'il autorise, ainsi que l'absence de preuve de mauvaise foi dans l'octroi des aides, le caractère déficient de la réglementation adoptée par la Commission et l'absence de critère objectif pour justifier sa décision sont autant d'éléments qui incitent à ne pas suivre l'exemple donné par le roi des juges de satisfaire les deux parties en partageant l'objet du litige.

Impossible donc de couper cet objet en deux, première décision de l'opulent monarque [3], et impossible de statuer,

* Langue originale: l'espagnol.

1 — JO L 61, p. 37.

2 — JO L 121, p. 4.

3 — Dont on dit que l'argent chez lui était aussi abondant que les pierres, qu'il possédait 40 000 chevaux, 700 épouses et 300 concubines et qu'il faisait sacrifier 30 bœufs par jour.

comme dans son deuxième arrêt, au moyen de la pénétration psychologique des parties [4]. Force sera de se contenter d'un prosaïque contrôle de légalité.

Le cadre juridique

4. Le règlement (CEE) n° 1308/70 du Conseil [5] a établi l'organisation commune des marchés dans le secteur du lin et du chanvre. Dans la version en vigueur au moment des faits [6], son article 4 dispose:

«1. Il est institué une aide pour le lin destiné principalement à la production de fibres et pour le chanvre produits dans la Communauté.

Cette aide, d'un montant uniforme pour chacun de ces produits dans toute la Communauté, est fixée chaque année...

2. Le montant de l'aide est fixé par hectare de superficie ensemencée et récoltée, de façon à assurer l'équilibre entre le volume de production nécessaire dans la Communauté et les possibilités d'écoulement de la production...».

5. L'article 4, paragraphes 4 et 5, confie au Conseil et à la Commission le soin d'adopter les modalités d'application de l'aide. Pour sa part, l'article 12 établit la procédure que la Commission doit suivre pour, entre autres, adopter les mesures d'application de l'aide. Cette procédure inclut la consultation d'un comité de gestion.

...

6. Faisant chacun usage des facultés qui leur avaient été reconnues, le Conseil a arrêté les règles générales et, en particulier, celles relatives au contrôle du droit à l'aide [7], tandis que la Commission a développé les modalités d'application en adoptant le règlement n° 1164/89.

4 — La Bible, 1 Rois, 3, versets 16 à 28 (E. Nácar et A. Colunga, éditeurs: traduction espagnole faite directement à partir des langues originales, Madrid, 1968). Voir également Carbonnier, J., *Flexible droit*, Paris, 1992, p. 361 et suiv.

5 — Règlement du 29 juin 1970 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lin et du chanvre (JO L 146, p. 1).

6 — Et qui résulte des modifications successives apportées, pour ce qui nous intéresse, par les règlements (CEE) n° 814/76 du Conseil, du 6 avril 1976 (JO L 94, p. 4); (CEE) n° 2057/92 du Conseil, du 30 juin 1992 (JO L 215, p. 16), et (CEE) n° 1557/93 du Conseil, du 14 juin 1993 (JO L 154, p. 26).

7 — Règlement (CEE) n° 619/71 du Conseil, du 22 mars 1971, fixant les règles générales d'octroi de l'aide pour le lin et le chanvre (JO L 72, p. 2).

7. À l'époque des faits, l'article 2 du règlement n° 1164/89 disposait:

«L'aide est octroyée pour le lin produit à partir des semences de variétés:

— énumérées à l'annexe A, ou

— en examen par les autorités des États membres en vue de leur inscription au catalogue des variétés de lin destiné principalement à la production de fibres.»

La disposition contenue dans le deuxième tiret remonte au règlement (CEE) n° 174/81 [8]. Conformément au deuxième considérant de ce règlement, l'insertion de la disposition se justifiait pour ne pas exclure du bénéfice de l'aide les nouvelles variétés de lin destinées principalement à la production de fibres — et qui sont en cours d'examen auprès des autorités des États membres en vue de leur inscription au catalogue des variétés — et pour ne pas décourager ainsi le développement de nouvelles variétés.

8. Il faut observer que ce deuxième tiret, dont l'interprétation est discutée entre les parties, a été supprimé par le règlement (CE) n° 624/97 [9], l'expérience pratique ayant démontré «la nécessité d'adapter certaines modalités afin de prévenir la possibilité des abus» (cinquième considérant).

9. Le catalogue des variétés auquel fait allusion le deuxième tiret de l'article 2 du règlement n° 1164/89 est réglementé par la directive 70/457/CEE [10]. Ce texte établit en son article 1er, paragraphe 2, que «le catalogue commun des variétés est établi sur la base des catalogues nationaux des États membres».

Partant, les inscriptions doivent être faites dans l'un des catalogues nationaux de variétés admises officiellement à la certification et à la commercialisation (article 3, paragraphe 1). Après une période qui peut aller de deux à trois ans, les semences et plantes de la variété admise dans au moins un État membre peuvent circuler librement dans la Communauté et la variété accède au catalogue commun, avec publication au Journal officiel (articles 15, 16 et 18). Si aucun État membre ne s'y oppose, la variété peut y être inscrite avant l'expiration de ce délai («procédure accélérée» — article 15, paragraphe 5).

8 — Règlement de la Commission du 22 janvier 1981 modifiant le règlement (CEE) n° 771/74 relatif aux modalités concernant l'aide pour le lin et le chanvre (JO L 20, p. 13).

9 — Règlement de la Commission du 8 avril 1997 modifiant le règlement n° 1164/89 (JO L 95, p. 8).

10 — Directive du Conseil du 29 septembre 1970 concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles (JO L 225, p. 1).

10. Aux termes de l'article 4 de la directive 70/457, seules peuvent être inscrites au catalogue commun les variétés qui sont «distinctes, stables et suffisamment homogènes» et qui possèdent «une valeur culturale et d'utilisation satisfaisante». L'article 7, paragraphe 1, de la directive précise que les États membres doivent adopter des mesures pour que l'admission des variétés soit le résultat d'examens officiels, effectués notamment en culture et portant sur un nombre suffisant de caractères pour permettre de décrire la variété. Les méthodes employées pour la constatation des caractères doivent être précises et fidèles.

11. En vertu du paragraphe 2 du même article, la Commission doit définir:

a) les caractères sur lesquels doivent au moins porter les examens pour les différentes espèces;

b) les conditions minimales concernant l'exécution des examens.

12. Cette dernière disposition a été mise en œuvre par la directive 72/180/CEE [11]. Dans son annexe II A, point 5.6, la directive détermine les conditions minimales générales que les examens relatifs au lin doivent remplir au regard des critères de distinction, de stabilité et d'homogénéité, et elle prévoit que les examens doivent porter au moins sur deux parcelles, avec 2 000 plantes par parcelle. Selon des affirmations de la Commission, que la partie requérante n'a pas contestées, ces exigences sont remplies avec une superficie plantée de 2 hectares environ.

Les faits

13. En 1994, plusieurs agriculteurs du Royaume-Uni ont entamé la culture à titre expérimental d'une nouvelle variété de lin textile, dénommée «Klasse», en vue de son utilisation dans la production de fibres pour l'industrie automobile. La variété «Klasse» a fait l'objet de diverses analyses et a été inscrite au catalogue national britannique de lin textile en décembre 1996, mais elle n'a jamais figuré à l'annexe A du règlement n° 1164/89.

14. Au cours de l'exercice 1995, le gouvernement du Royaume-Uni a, sur le fondement de l'article 2 du règlement n° 1164/89, accordé aux cultivateurs de la variété «Klasse» une aide correspondant à une superficie totale de 1 903 hectares.

15. Les services de la Commission ont procédé à deux visites d'inspection au Royaume-Uni, en septembre 1995 et en

11 — Directive de la Commission du 14 avril 1972 concernant la fixation des caractères et des conditions minimales pour l'examen des variétés des espèces de plantes agricoles (JO L 108, p. 8).

janvier 1996. Le rapport d'inspection, accompagné d'une lettre signée par le directeur général de l'agriculture, a été envoyé au gouvernement du Royaume-Uni le 26 juillet 1996.

Dans cette lettre, les autorités britanniques étaient informées qu'il fallait s'attendre à certaines corrections financières comme résultat des inspections réalisées. Bien que la vaste superficie consacrée à la culture de la variété « Klasse » avait été justifiée par la nécessité d'effectuer des études sur sa viabilité industrielle, la Commission a considéré que les aides auraient dû être limitées à des superficies de culture susceptibles d'être identifiées, sans équivoque, comme étant à caractère expérimental.

16. Le 18 juillet 1997, la Commission a formellement communiqué au Royaume-Uni le résultat de ses vérifications. Tout en admettant la possibilité d'octroyer des aides à des « études sur la viabilité industrielle », elle observait que, si le Royaume-Uni ne réussissait pas à prouver que la récolte de lin « Klasse » avait fait l'objet d'une transformation, la superficie maximale admise par les services d'apurement des comptes pour la réalisation d'examens industriels ne pourrait excéder 100 hectares.

17. Estimant que la limitation de l'aide était dépourvue de fondement en droit, le gouvernement du Royaume-Uni a saisi l'organe de conciliation par lettre du 4 décembre 1997.

Cet organe, créé par la décision 94/442/CE de la Commission [12] et dont la mission est de « permettre le rapprochement des positions de la Commission et d'un État membre lorsque celles-ci divergent » (deuxième considérant), a déclaré, dans son rapport final du 15 mai 1998 [13], qu'il comprenait la perplexité des autorités britanniques devant la proposition de limiter rétroactivement à 100 hectares la superficie susceptible de bénéficier de l'aide à une variété en cours d'examen. L'organe de conciliation a encore estimé que, si la correction proposée était excessive, une réduction relativement élevée de l'aide pourrait en revanche être justifiée.

18. En dépit de ce rapport, la Commission a maintenu sa position selon laquelle une superficie de 100 hectares était plus que suffisante pour l'essai expérimental d'une nouvelle variété. Les autorités britanniques, pour leur part, ont persisté dans leur thèse que la restriction proposée par la Commission ne reposait sur aucune base juridique.

C'est dans ces circonstances que la Commission a adopté, le 3 février 1999, la décision attaquée, dans laquelle elle refusait de prendre en charge la somme de 869 283 GBP, indûment payée — à son avis — par les autorités britanniques.

12 — Décision 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).

13 — Qui n'a aucun caractère contraignant [article 1er, paragraphe 2, sous a), de la décision 94/442].

19. Estimant que cette décision n'était pas conforme au droit, le Royaume-Uni a saisi la Cour le 22 avril 1999 d'un recours en annulation partielle de la décision litigieuse.

20. La variété «Klasse» a été inscrite au catalogue commun en mai 1997. Son inscription était accompagnée d'une note mentionnant qu'elle n'était classifiable avec certitude ni comme variété alimentaire ni comme variété textile. En juillet 1998, la variété «Klasse» a été rayée du catalogue britannique et, par conséquent, du catalogue commun.

Les prétentions des parties

21. À l'appui de son recours en annulation, le Royaume-Uni invoque quatre moyens, qu'il énonce de la façon suivante:

— la décision litigieuse est contraire au règlement n° 1164/89, car ce dernier ne contient aucune disposition qui permettrait de limiter à une superficie de 100 hectares l'aide au lin textile expérimental;

— la décision attaquée est illégale puisque la Commission n'a pas compétence pour restreindre la portée du règlement n° 1164/89 sans respecter la procédure prévue à l'article 12 du règlement n° 1308/70;

— la décision est arbitraire et dépourvue de motivation;

— dans la mesure où elle impose un plafond de 100 hectares, la décision constitue en réalité un acte réglementaire à effet rétroactif, contraire aux principes de sécurité juridique et de confiance légitime.

Le Royaume-Uni réclame en outre la condamnation de la Commission aux dépens.

22. La Commission conclut au rejet du recours et à la condamnation du Royaume-Uni aux dépens.

Examen des moyens d'annulation

23. Il convient tout d'abord d'ordonner et de reformuler partiellement les moyens d'annulation invoqués. En effet, les argu-

ments que la partie requérante groupe sous quatre rubriques ne constituent à proprement parler que deux moyens d'annulation suffisamment différenciés.

L'argumentation contenue dans les premier, deuxième et quatrième tirets ci-dessus revient à dire que, selon le Royaume-Uni, les dispositions pertinentes de la décision attaquée sont illégales parce que la Commission n'aurait pu les adopter que sur une base juridique matérielle adéquate ou en suivant la procédure formellement établie et, en toute hypothèse, sans les doter d'un effet rétroactif. C'est le premier moyen.

L'allégation que la décision attaquée est arbitraire et dépourvue de motivation peut constituer un deuxième moyen autonome.

a) *Le premier moyen: les dispositions attaquées sont illégales parce que la Commission n'était pas habilitée à les adopter*

24. Le gouvernement du Royaume-Uni soutient que la décision litigieuse ne peut se fonder sur le règlement n° 1164/89, car celui-ci ne prévoyait aucune limitation pour les aides visées au deuxième tiret de son article 2 (culture de variétés de lin qui sont en cours d'examen par les autorités des États membres en vue de leur inscription au catalogue des variétés de lin textile).

25. La partie requérante estime que, en l'absence de norme limitant à 100 hectares la superficie susceptible de bénéficier d'une aide, les autorités du Royaume-Uni étaient tenues d'octroyer cette aide à tous les cultivateurs de la variété «Klasse» qui la demandaient de façon licite. D'autre part, la superficie totale de 1 903 hectares, pour laquelle l'aide a été concédée, est modeste si l'on considère que cette culture avait pour but de vérifier la viabilité de la nouvelle variété à des fins industrielles.

26. Le Royaume-Uni considère en outre que si, sous l'apparence d'une décision administrative, la Commission a voulu adopter une mesure à caractère réglementaire en vue de limiter la portée du règlement n° 1164/89, cette mesure serait nécessairement, et de ce fait même, illégale. D'une part, dans cette hypothèse, la Commission aurait modifié une disposition du régime d'aide pour le lin sans recourir à la procédure prévue, qui exigeait notamment la consultation du comité de gestion correspondant (voir le point 5 ci-dessus). D'autre part, une telle mesure constituerait en toute hypothèse un acte normatif à effet rétroactif et enfreindrait les principes de sécurité juridique et de confiance légitime.

27. Pour sa part, la Commission fait valoir que, même si la réglementation communautaire applicable ne fixait pas de plafond exprès pour la superficie ensemencée de lin textile à des fins expérimentales, cette dernière devait néanmoins rester dans les limites de ce qui est raisonnable et proportionné aux objectifs poursuivis. Selon la Commission, l'aide prévue à l'article 2, deuxième tiret, du règlement n° 1164/89

était uniquement destinée à des examens à caractère scientifique et non à une production industrielle. À cette fin, elle invoque la directive 72/180, qui prévoit certaines conditions minimales d'ensemencement en vue de l'obtention de données fiables et qui détermine à ce propos que deux hectares de plantation expérimentale suffisent (voir le point 12 ci-dessus).

La Commission affirme à partir de là que, si elle a accepté le principe d'étendre l'aide à des cultures faisant l'objet d'examens de viabilité industrielle (voir le point 16 ci-dessus), c'était pour faire une concession au Royaume-Uni. Toutefois, à strictement parler, elle estime qu'elle n'était pas tenue de financer une aide dont l'objet était la réalisation d'examens de viabilité, faute d'avoir reçu la moindre preuve que les récoltes ayant bénéficié de l'aide auraient donné lieu à une transformation. Partant, la décision d'accorder une aide jusqu'à concurrence d'un maximum de 100 hectares devrait être considérée comme une nouvelle concession gracieuse.

28. La partie défenderesse invite enfin la Cour de justice à interpréter le règlement n° 1164/89 à la lumière de sa jurisprudence relative à l'interdiction de l'abus de droit [14], dont l'interdiction d'interpréter la législation communautaire dans un sens qui imposerait l'octroi d'aides à des opérations qui n'ont pas été réalisées de bonne foi [15] est l'une des émanations concrètes.

29. Je crois utile de rappeler d'emblée la portée du présent recours en annulation: il vise à obtenir — et il ne peut du reste en être autrement — l'annulation des dispositions de la décision attaquée qui ont refusé la prise en charge d'aides accordées à la culture de 1 903 hectares de lin textile expérimental en n'acceptant cette prise en charge que pour 100 hectares. Il peut sembler oiseux de le rappeler, mais, dans le cadre de l'article 173 du traité, la Cour de justice se limite à se prononcer sur la légalité de l'acte attaqué, en examinant les circonstances de fait et de droit que l'autorité auteur de l'acte a prises ou aurait dû prendre en considération. La Cour ne peut donc s'ériger en instance d'appel par rapport à cette autorité et elle n'a pas pleine juridiction pour connaître de l'affaire. Partant, contrairement à ce qui est le cas avec l'article 172 du traité CE (devenu article 229 CE), la Cour n'a pas la faculté de modifier la décision litigieuse ni de la remplacer. C'est pourquoi je ne crois pas que le recours au titre de l'article 173 soit la voie adéquate pour prononcer des jugements de Salomon.

Cela dit, je puis d'ores et déjà annoncer que l'action de la Commission ne me semble pas avoir, en l'espèce, respecté les exigences de la légalité formelle et matérielle. Comme je vais l'expliquer ci-après, si l'objectif poursuivi par la Commission semble légi-

14 — Arrêts du 3 décembre 1974, Van Binsbergen (33/74, Rec. p. 1299); du 10 janvier 1985, Leclerc e.a. (229/83, Rec. p. 1); du 21 juin 1988, Lair (39/86, Rec. p. 3161); du 5 octobre 1994, TV 10 (C-23/93, Rec. p. I-4795), et du 2 mai 1996, Paletta (C-206/94, Rec. p. I-2357).

15 — Arrêts du 11 octobre 1977, Peter Cremer (125/76, Rec. p. 1593); du 27 octobre 1981, Schumacher e.a. (250/80, Rec. p. 2465), et du 3 mars 1993, General Milk Products (C-8/92, Rec. p. I-779).

time, les moyens qu'elle a utilisés ne sont pas conformes au droit.

30. Il y a lieu de délimiter avec précision le cadre de droit positif dans lequel s'inscrit la controverse. Selon moi, la seule disposition concrètement applicable est l'article 2, deuxième tiret, du règlement n° 1164/89, qui prévoit l'octroi d'une aide «pour le lin produit à partir des semences de variétés... en examen par les autorités des États membres en vue de leur inscription au catalogue des variétés de lin destiné principalement à la production de fibres».

Les parties sont d'accord sur ce fait. La Commission a allégué en un premier temps que cette norme ne se réfère qu'à des examens de type scientifique et que, par conséquent, elle renvoyait à la directive 70/457, elle-même mise en œuvre par la directive 72/180 (voir les points 10 à 12 ci-dessus). Cependant, au plus tard depuis sa lettre du 18 juillet 1997, la Commission a accepté comme postulat que le règlement n° 1164/89 a pu servir de base pour octroyer des aides à des «études de viabilité industrielle».

Pour ma part, je me borne à constater que la teneur de l'article 2 de ce règlement ne permet pas de conclure que l'aide établie aurait pour seul objet les essais de type scientifique, à l'exclusion de tout test à caractère industriel.

31. Dans ces circonstances, le Royaume-Uni avait le droit, et même l'obligation, d'octroyer l'aide à la culture, en phase d'expérimentation industrielle, d'une nouvelle variété de lin destinée à la production de fibres. À l'inverse, la Commission ne pouvait refuser la prise en charge de l'aide accordée en se prévalant de la nature des examens effectués.

32. Quant à la superficie maximale à laquelle cette aide pouvait s'appliquer, force est de reconnaître une nouvelle fois que la réglementation communautaire ne prévoit rien à ce sujet. La Commission l'admet d'ailleurs dans sa lettre du 18 juillet 1997, même si elle considère qu'il y avait lieu de respecter les limites de ce qui était raisonnable et proportionné aux objectifs poursuivis. Je suis d'accord avec elle. Cependant, si elle reconnaît que le règlement n° 1164/89 peut servir à promouvoir la recherche industrielle, la Commission n'a pas apporté le moindre indice du fait que les 1 903 hectares plantés devraient être considérés comme excessifs de ce point de vue.

33. Il n'existait donc aucun texte habilitant la Commission à refuser de prendre en charge, au motif qu'elle serait excessive, l'aide octroyée pour 1 903 hectares plantés aux fins de procéder à des études de viabilité industrielle.

34. La Commission allègue que, en l'absence de toute preuve de transformation des récoltes, elle n'était pas tenue de reconnaî-

tre une aide accordée à des fins expérimentales. En outre, comme elle l'a dit à l'audience, l'article 2, deuxième tiret, du règlement n° 1164/89, qui se réfère à des variétés «en examen par les autorités des États membres», imposait à ces derniers un devoir de vigilance tout particulier.

35. Je ne partage pas l'idée selon laquelle le texte du deuxième tiret renforcerait nécessairement la responsabilité des États membres dans l'exécution des examens. Selon moi, l'expression soulignée par la Commission doit plutôt être comprise comme se référant à des *variétés que les autorités des États membres soumettent à examen*. S'il en était autrement, il faudrait exclure du bénéfice de l'aide toute analyse non effectuée directement par ces autorités, ce qui serait particulièrement insolite dans le cadre du FEOGA.

J'admets en revanche que, sur la base du deuxième tiret, la Commission peut exiger d'un État membre qu'il vérifie que les cultures bénéficiaires de l'aide ont été destinées à la réalisation de véritables examens de viabilité. L'État membre pourra, pour sa part, refuser l'aide ou, le cas échéant, réclamer son remboursement s'il constate que le lin a été cultivé non pas à des fins expérimentales, mais dans le seul but de bénéficier abusivement du régime d'aide [16].

16 — Voir, mutatis mutandis, l'arrêt General Milk Products, précité.

36. Une tout autre question est cependant celle de savoir si, faute de telles vérifications, la Commission avait le droit d'adopter la restriction à 100 hectares, qui est litigieuse en l'espèce.

37. À cet égard, force est pour moi de dire que la Commission n'établit aucun rapport entre l'absence de preuve de la transformation de la récolte et la limitation à 100 hectares de la superficie maximale susceptible de bénéficier d'une aide. La réduction imposée par cette institution pourrait sembler justifiée si elle avait été calculée par rapport à la superficie de culture effectivement consacrée à des opérations expérimentales.

Cependant, dans sa lettre du 18 juillet 1997, la Commission se borne à souligner que les autorités du Royaume-Uni n'ont apporté aucune preuve de la réalisation de véritables examens et à rejeter toutes les dépenses déclarées pour cette variété en tant qu'elles dépassaient celles correspondant à 100 hectares, qui sont à son avis la superficie maximale nécessaire pour l'examen de la nouvelle variété.

À aucun moment, la partie défenderesse n'a expliqué sur quoi se fondait cette appréciation.

38. Bien au contraire, elle prétend désormais que la prise en charge des aides pour

100 hectares aurait constitué un acte gracieux. Cette allégation doit être rejetée parce qu'elle est en contradiction flagrante avec ce que la Commission manifeste dans ses écrits.

39. Je tire de tout cela la conclusion que la Commission n'était pas habilitée à réduire à un montant correspondant à 100 hectares la prise en charge des aides octroyées au titre de l'expérimentation industrielle avec une nouvelle variété de lin textile.

40. Dans ces conditions, le premier moyen d'annulation doit être accueilli.

b) *Le deuxième moyen: la décision attaquée est illégale parce qu'elle n'est pas dûment motivée et parce qu'elle est arbitraire*

41. Le gouvernement du Royaume-Uni soutient que la décision attaquée, en tant qu'elle limite à 100 hectares la superficie susceptible de bénéficier de l'aide, est dépourvue de toute justification scientifique et technique.

42. Selon la partie requérante, il résulte de la jurisprudence de la Cour en matière d'apurement des comptes [17] que la Commission doit faire la preuve de l'existence d'une infraction aux règles communautaires. Dans la présente affaire, la Commission aurait dû justifier de façon appropriée l'imposition d'une limite de 100 hectares. La seule défense qu'elle invoque consisterait à dire que la superficie de 1 903 hectares était très supérieure à ce qui est nécessaire pour effectuer les examens mentionnés dans la directive 72/180. Or, selon la partie requérante, cette directive n'est applicable qu'à la réalisation d'examens à caractère scientifique et ne se réfère pas aux études de viabilité industrielle, comme celle qui a été réalisée en l'espèce, de sorte que ses dispositions seraient inopérantes.

43. Pour la partie requérante, la Commission aurait dû satisfaire à son obligation de transparence, de cohérence et de justification scientifique lors de l'adoption et de la motivation de la décision attaquée. Or, elle n'aurait apporté cette justification ni dans la correspondance avec le gouvernement du Royaume-Uni ni devant l'organe de conciliation, de sorte que la décision doit être considérée comme arbitraire.

44. La Commission rappelle, en premier lieu, que la portée de l'obligation de motivation ne dépend pas seulement du texte de la décision, mais également de son contexte et, en particulier, des documents

17 — Arrêt du 19 février 1991, Italie/Commission (C-281/89, Rec. p. I-347).

connexes en vertu desquels elle a été adoptée. La Cour de justice a pour doctrine constante que la motivation d'une décision doit être considérée comme suffisante lorsque l'État destinataire a été étroitement associé au processus de son élaboration et connaît les raisons qui ont mené à son adoption [18].

45. Dans la présente affaire, la partie défenderesse aurait pleinement informé les autorités du Royaume-Uni, en particulier dans les rapports annexés à sa lettre du 26 juillet 1996 et à la décision, de son point de vue selon lequel les cultures ne pouvaient être considérées comme expérimentales et ne remplissaient pas les conditions exigées par l'article 2 du règlement nº 1164/89.

46. Les raisons qu'expose la Commission pour justifier la disposition litigieuse me semblent plutôt fragiles.

47. Le critère utilisé dans sa communication formelle du 18 juillet 1997 est différent de celui du rapport de synthèse qui accompagne la décision. Ainsi, dans la première, les 100 hectares constituent la superficie maximale admise par le service d'apurement des comptes pour un examen industriel; en revanche, dans le deuxième, cette superficie constitue le maximum nécessaire pour réaliser l'examen décrit dans la directive 72/180, qui est un examen à des fins scientifiques.

Dans le mémoire en duplique, d'autre part, la notion d'examen industriel est écartée de la thèse défendue par la Commission et les 100 hectares ne constituent plus la superficie maximale admise à cette fin, mais uniquement une concession généreuse et exceptionnelle faite par la partie défenderesse.

48. Cependant la volatilité du point de vue de l'institution communautaire ne se limite pas à cela. Comme le gouvernement du Royaume-Uni le souligne, la Commission en arrive à proposer dans sa correspondance et dans son mémoire en défense jusqu'à cinq critères différents pour déterminer la superficie susceptible d'être financée par le FEOGA.

49. Ainsi, la partie défenderesse affirme au point 16 du mémoire en défense que la superficie maximale susceptible de bénéficier d'une aide est constituée par les deux hectares indiqués dans la directive 72/180;

18 — Arrêts du 13 décembre 1990, Pays-Bas/Commission (C-22/89, Rec. p. I-4799); du 1er octobre 1998, Pays-Bas/Commission (C-27/94, Rec. p. I-5581), et du 22 avril 1999, Pays-Bas/Commission (C-28/94, Rec. p. I-1973).

en revanche, au point 14 du même document, elle soutient que cette superficie de deux hectares n'est qu'un minimum et que, par conséquent, il est possible d'accorder des aides pour une surface plus étendue. Il ne faut pas oublier non plus les thèses défendues, d'une part, dans le rapport de synthèse qui accompagne la décision et, d'autre part, dans la communication formelle du 18 juillet 1997; enfin, d'après le rapport d'inspection de 1996, l'aide n'était légale que pour les plantations qui pourraient être identifiées comme ayant, sans le moindre doute, un caractère expérimental.

50. Il résulte de ce qui précède que le critère employé dans la communication formelle du 18 juillet 1997 n'est qu'un critère de plus parmi le grand nombre de ceux qui ont été proposés par la Commission.

Au cours de l'audience, la Commission a beaucoup insisté sur le fait que le Royaume-Uni n'aurait pas prouvé que la récolte aurait fait l'objet d'une transformation. Cependant, cette justification est en contradiction avec les autres dispositions prises par l'institution communautaire et, en particulier, avec le fait qu'elle a reconnu le droit à une aide limitée à 100 hectares de lin cultivé. En effet, dans l'hypothèse où cette absence de preuve d'une transformation constituerait la raison décisive du rejet, comme le prétend la Commission, il faudrait en conclure que, si le Royaume-Uni avait apporté la preuve de la transformation de la récolte et de la réalisation des examens, l'aide aurait été reconnue dans sa totalité. Or, cela contredirait les termes de la décision, qui réduit l'aide possible à celle correspondant à 100 hectares. Enfin, comme je l'ai déjà indiqué auparavant, l'argument selon lequel la Commission aurait agi gracieusement en acceptant de financer l'aide pour cette surface a été invoqué tardivement, d'une part, et est dépourvu d'appui dans les textes, d'autre part.

51. Dans ces circonstances, on ne saurait affirmer que la Commission aurait rempli son obligation de dûment motiver sa décision de réduire l'aide mise à la charge du FEOGA au montant correspondant à une surface de 100 hectares.

52. Dès lors, le deuxième moyen doit également être accueilli.

Les dépens

53. Puisqu'il est fait droit aux moyens invoqués par le Royaume-Uni, il y a lieu de condamner la Commission aux dépens, conformément à l'article 69, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement de procédure.

Conclusion

54. Conformément aux considérations qui précèdent, nous concluons à ce qu'il plaise à la Cour de justice:

1) annuler la décision 1999/187/CE de la Commission, du 3 février 1999, 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», dans la mesure où la Commission a refusé que ledit Fonds prenne en charge une somme de 869 283 GBP, correspondant aux aides financières que le Royaume-Uni a avancées en vertu du règlement (CEE) n° 1164/89 de la Commission, du 28 avril 1989, relatif aux modalités concernant l'aide pour le lin textile et le chanvre;

2) condamner la Commission des Communautés européennes aux dépens.