CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 17 septembre 1998 *

A — Introduction

1. Dans la présente affaire, le royaume des Pays-Bas critique une réduction, à hauteur de plus de 82 millions HFL, des remboursements du FEOGA dans le cadre de la décision relative à l'apurement des comptes pour 1990 [1]. La Commission, défenderesse, justifie la réduction par le fait que les agences d'intervention néerlandaises auraient — en raison des insuffisances du contrôle — acheté du beurre préparé à partir de crème douce selon un procédé non autorisé à l'intervention.

2. Jusqu'en 1987, la réglementation communautaire prévoyait que les agences d'intervention n'achètent que du beurre préparé à partir de crème acide — outre d'autres conditions relatives à la teneur en eau et en matière grasse [2]. Le beurre préparé à partir de crème douce n'était éligible à l'intervention que s'il comportait une teneur en sel au plus égale à 2 % [3]. Le beurre non salé n'était donc admis à l'intervention que s'il était préparé à partir de crème acide.

3. A la fin des années 70 s'est développé aux Pays-Bas un nouveau procédé, dit procédé NIZO [4], selon lequel le beurre pouvait aussi être préparé à partir de crème douce. Étant donné que l'agent acidifiant n'intervient qu'à un stade plus tardif dans ce procédé, le babeurre en résultant est doux.

4. A l'occasion de l'introduction et de l'agrément de ce nouveau procédé aux Pays-Bas, les autorités nationales ont fait savoir à la Commission qu'il pourrait être difficile à l'avenir de vérifier si le beurre proposé en intervention est préparé à partir de crème douce ou acide. Il est patent qu'il n'est plus possible de déterminer, au stade du produit final, s'il est préparé à partir de crème douce ou acide.

* Langue originale: l'allemand.

1 — Décision 93/659/CE de la Commission, du 25 novembre 1993, 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 financier 1990 (JO L 301, p. 13).

2 — Voir l'article 1er, paragraphe 3, sous a), aa), du règlement (CEE) n° 985/68 du Conseil, du 15 juillet 1968, établissant les règles générales régissant les mesures d'intervention sur le marché du beurre et de la crème de lait (JO L 169, p. 1), dans la version du règlement (CEE) n° 2714/72 du Conseil, du 19 décembre 1972, modifiant le règlement n° 985/68 (JO L 291, p. 15), et l'article 3, sous a), du règlement (CEE) n° 685/69 de la Commission, du 14 avril 1969, relatif aux modalités d'application des interventions sur le marché du beurre et de la crème de lait (JO L 90, p. 12).

3 — Article 1er, paragraphe 3 bis, sous bb), du règlement n° 985/68, tel que modifié par le règlement n° 2714/72.

4 — NIZO: Nederlands Instituut Zuivel Onderzoek.

5. Le contrôle de l'intervention est réparti entre trois organismes aux Pays-Bas. Le VIB [5] est l'organisme compétent pour l'intervention au sens de la réglementation communautaire. Il est responsable de l'achat et du stockage du beurre et effectue aussi les contrôles y relatifs, qui consistent notamment à vérifier si l'emballage du beurre porte les mentions spécialement prescrites pour l'intervention. Le VIB a délégué une partie du contrôle au COZ [6], qui est un organisme de contrôle de droit privé. Celui-ci a pour mission essentielle d'exécuter les contrôles, y compris sur place. Enfin, l'AID [7] est l'institution ministérielle compétente en général pour les contrôles. Sa tâche est de vérifier que le COZ effectue consciencieusement sa mission. L'AID assure en outre le contrôle de l'agrément des laiteries pour l'intervention.

6. En 1987, sur la base d'un contrôle effectué par l'AID, le VIB a rejeté plus de 25 000 tonnes de beurre destinées à l'intervention. Selon les indications du gouvernement néerlandais, ce beurre avait été préparé pour partie avec de la crème douce et pour partie au moyen de perméat NIZO, interdit aux Pays-Bas pour la production destinée à l'intervention. Les procès-verbaux afférents à cette vérification ont été transmis à la Commission.

7. En avril 1989, le président de la commission du budget du Parlement européen, le député néerlandais Pieter Dankert, a publié un rapport selon lequel la totalité du beurre proposé en intervention entre 1982 et 1987 aux Pays-Bas ne remplissait pas les conditions. Selon lui, ce beurre avait été fabriqué en totalité selon le procédé NIZO.

8. A la suite de ce rapport, la Commission a effectué en 1989 son propre contrôle, dont les résultats figurent dans son rapport de synthèse de 1993 [8]. Selon ce document, les autorités néerlandaises n'ont jamais introduit de système de contrôle permettant d'analyser la crème employée pour la fabrication du beurre acheté en intervention. Selon la Commission, l'analyse des documents disponibles a révélé que le beurre acquis entre 1982 et 1987 avait été préparé au moyen du procédé NIZO ou d'un procédé mixte tout aussi peu admissible.

9. Bien que les Pays-Bas aient été informés depuis 1977 des insuffisances du contrôle, ils n'ont, selon la Commission, institué un contrôle relatif au procédé utilisé qu'au début de 1987. Le COZ n'a jamais vérifié le procédé utilisé: en effet, l'AID a refusé en 1987 du beurre que le COZ avait pourtant admis à l'intervention.

10. Le rapport de synthèse attire en outre l'attention sur le fait que, depuis 1982, les autorités néerlandaises ont été informées de tentatives visant à vendre en intervention du beurre préparé à partir de crème douce.

5 — Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau.

6 — Centraal Orgaan Zuivelcontrole.

7 — Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

8 — Doc. VI/119/93-FR final.

Lorsqu'il a vérifié les agréments des entreprises en 1987, l'AID a pu constater que les laiteries vendaient en intervention du beurre non agréé depuis au moins 1982. Les autorités néerlandaises ont dû en informer les services compétents de la Commission.

11. Compte tenu de la gravité des manquements, il a été décidé en conséquence une réduction de 10 % sur tous les frais déclarés pour 1987 concernant les quantités de beurre acquises après le 28 février 1985. En conséquence, la Commission n'a pas reconnu une somme totale de 82 656 019 HFL.

12. Le royaume des Pays-Bas estime au contraire avoir fait — notamment en introduisant des contrôles supplémentaires — tout ce qui peut être exigé des États membres dans ce domaine. Comme ces contrôles avaient prévenu les irrégularités, il n'était pas tenu d'informer la Commission.

13. Le royaume des Pays-Bas a donc engagé en 1994 un recours, concluant à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler la décision 93/659/CE de la Commission, du 25 novembre 1993, 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 financier 1990 (JO L 301, p. 13) dans la mesure où elle refuse l'apurement d'un montant de 82 656 019 florins relatif à des frais exposés pour du beurre admis à l'intervention;

— condamner la Commission aux dépens.

14. La Commission concluait à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours comme non fondé;

— condamner la partie requérante aux dépens de l'instance.

B — Les moyens et arguments des parties

15. Le royaume des Pays-Bas fait valoir plusieurs moyens. Tout d'abord, il reproche à la Commission d'avoir appliqué de façon erronée l'article 8, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 729/70 relatif au financement de la poli-

tique agricole commune [9]. Selon cette disposition, la Communauté ne supporte pas les conséquences financières des irrégularités ou manquements imputables aux administrations des États membres.

16. Or, le royaume des Pays-Bas estime qu'aucune irrégularité ni aucun manquement ne sauraient lui être reprochés. Il a fait tout ce que l'on peut raisonnablement attendre d'un État membre (c'est-à-dire, effectué tous les contrôles). Dans ces conditions, il considère avoir rempli les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70. Cette disposition est ainsi rédigée:

« 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,

... »

9 — Règlement du Conseil du 21 avril 1970 (JO L 94, p. 13).

17. Le royaume des Pays-Bas s'est soumis à toutes les exigences en matière de contrôles à effectuer que comporte la législation communautaire. La réglementation présente toutefois des lacunes qui ne lui permettent pas d'empêcher effectivement la vente du beurre NIZO aux agences d'intervention. Ainsi, l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 685/69 ne prévoit-il que le prélèvement d'échantillons sur le produit final. Or, il n'est plus possible, au stade du produit final, de déterminer la méthode de préparation du beurre.

18. La Commission relève à cet égard que les contrôles prévus par la Communauté ont été fixés à une époque où le procédé NIZO n'était pas encore connu. Elle estime néanmoins que les contrôles prévus, qui concernent aussi la méthode de fabrication du beurre, permettent tout à fait aux États membres de constater le procédé qui a été employé. Ainsi les installations utilisées dans le mode de production traditionnel se distinguent-elles de celles nécessitées par la méthode NIZO. Les installations NIZO doivent être pourvues d'orifices pour l'adjonction de perméat NIZO et elles comportent aussi un réservoir spécial pour la crème douce. La méthode traditionnelle n'exige pas, selon la Commission, un tel réservoir, étant donné que la crème utilisée est tout à fait différente de par ses propriétés. Il était donc possible, dans le cadre d'un contrôle sur place dans les laiteries, de déterminer la méthode de production du beurre.

19. La partie requérante conteste ce point, faisant valoir qu'il est possible de convertir dans un court laps de temps les installations à l'autre méthode de production. En conséquence, selon la partie requérante, il n'était

pas possible de constater lors d'un contrôle si des méthodes de production autres que celle utilisée au moment du contrôle n'avaient pas été employées.

20. La Commission conteste ce point. Elle se réfère ici aux procès-verbaux du contrôle effectué par l'AID, que la partie requérante a fournis. Il en ressort selon elle que, lors d'entretiens avec les directeurs des laiteries, ceux-ci auraient expliqué que les installations propres à la méthode NIZO ne pouvaient plus servir à la fabrication traditionnelle.

21. La Commission cite l'analyse sur place de la crème et du babeurre comme deuxième possibilité de contrôle. Elle part du fait que, dans la méthode NIZO, la crème douce est utilisée comme produit de base et donne du babeurre doux dans le processus de production, alors que, dans la méthode traditionnelle, il est utilisé d'emblée de la crème acide, et que le babeurre en résultant est lui-même acide. La Commission estime possible de vérifier ce point, simplement en goûtant la crème ou en analysant le babeurre dans les laiteries.

22. Selon la partie requérante, cette méthode elle-même ne donne que des indications ponctuelles et n'a donc de sens que si elle est pratiquée régulièrement. La Commission ne conteste pas ce point.

23. Enfin, la Commission cite comme troisième possibilité la vérification des livres de compte. A cet égard, la Commission cite plusieurs indices susceptibles de révéler la méthode employée. Ainsi le babeurre doux résultant du procédé NIZO est-il selon elle bien plus facile à commercialiser que le babeurre acide. Le royaume des Pays-Bas conteste ce point en faisant remarquer que le babeurre acide en tant que produit de base — par exemple pour la fabrication du fromage — peut lui aussi être utilisé et, partant, commercialisé.

24. La Commission étaye ses affirmations à ce propos sur un rapport que le royaume des Pays-Bas lui a lui-même présenté. Il y est indiqué que ce sont avant tout les difficultés de commercialisation du babeurre acide qui ont incité les producteurs à développer une nouvelle méthode ne donnant pas de babeurre acide.

25. La Commission mentionne aussi l'examen des plans et des coûts de production. Le procédé NIZO permet, selon elle, une production continue et, partant, de réduire les frais. L'étude des documents commerciaux permettrait de le constater. Enfin, la quantité de perméat NIZO utilisée permet aussi de déduire la méthode de production employée. Le royaume des Pays-Bas conteste ce point. Il fait valoir, d'une part, que la réduction des coûts n'est pas très importante et, d'autre part, que la quantité de perméat employée ne permet aucune déduction précise du mode de production, étant donné que ce perméat sert aussi à la production destinée à l'intervention.

26. En ce qui concerne la perfection des contrôles prévus par le droit communautaire, le royaume des Pays-Bas est d'avis qu'il ne saurait être question de faire grief aux États membres des lacunes existantes du régime de contrôle communautaire. Il incombe à la Commission d'adapter sa réglementation à l'état de la technique. Selon le royaume des Pays-Bas, la Commission s'est révélée négligente dans cette affaire, compte tenu notamment du fait qu'il avait attiré à plusieurs reprises son attention sur les problèmes susceptibles de découler de l'introduction de la méthode NIZO. Étant donné qu'il n'était plus possible de déterminer à partir du produit fini si le beurre avait été préparé à partir de crème douce ou de crème acide, le royaume des Pays-Bas a invité à plusieurs reprises la Commission à adapter la réglementation à l'état de la technique.

27. Le royaume des Pays-Bas affirme en outre qu'il s'est conformé aux obligations que lui imposait l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 en introduisant des mesures supplémentaires dans son régime de contrôle. En conséquence, il estime avoir fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre de lui.

C — Discussion

28. Nous nous attacherons à déterminer ci-après s'il est possible — le cas échéant, en combinant les modes de contrôle cités par la Commission — de s'assurer, avec une certitude suffisante, qu'aucun beurre préparé à partir de crème douce n'est vendu en intervention.

29. Il ressort des observations produites par les parties qu'elles s'accordent au moins sur le fait qu'il existe entre les deux types d'installations de production certaines différences qui sont faciles à reconnaître et que ces installations peuvent être modifiées, au moins dans un certain délai. Il est possible d'en déduire que des contrôles fréquents et inopinés sont tout à fait susceptibles de révéler le mode de production employé par l'entreprise.

30. En ce qui concerne l'étude des livres de compte, il est certes possible, eu égard au rapport qui indique que la méthode NIZO a été développée en raison des difficultés de commercialisation du babeurre acide, que les chiffres de vente du babeurre produit — et peut-être aussi l'identité des acheteurs — permettent de déterminer s'il s'agit de babeurre doux ou acide.

31. Même s'il peut être débattu du point de savoir si la quantité de perméat donne un indice suffisant de la méthode de production, il convient cependant de donner acte à la Commission de ce qu'une combinaison de tous les contrôles qu'elle propose permet une vérification fiable de la méthode de production employée. C'est pourquoi on ne saurait suivre le royaume des Pays-Bas lorsqu'il affirme qu'il ne serait pas possible de déterminer, même en se basant sur les propositions

de la Commission, le mode de préparation du beurre produit en vue de l'intervention, et cela d'autant plus qu'il affirme lui-même avoir fait tout le nécessaire pour empêcher la vente de beurre NIZO en intervention. Il faut donc que le royaume des Pays-Bas lui-même juge qu'un contrôle quelconque est possible.

32. Nous ne suivons pas non plus le royaume des Pays-Bas lorsqu'il prétend transférer la responsabilité des contrôles à la Commission. Selon la jurisprudence de la Cour, il incombe aux autorités nationales de veiller au respect des prescriptions communautaires [10]. La Cour a précisé l'étendue de cette obligation des États membres dans le domaine du financement du FEOGA dans son arrêt Exportslachterijen van Oordegem. Il y était dit ce qui suit à propos de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70:

« Cette disposition, qui constitue, dans ce domaine particulier, une expression des obligations imposées aux États membres par l'article 5 du traité, définit, selon la jurisprudence de la Cour, les principes selon lesquels la Communauté et les États membres doivent organiser 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 (voir arrêt BayWa ... point 13).

Ainsi cet article impose-t-il aux États membres l'obligation générale 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 (voir arrêt du 12 juin 1990, Allemagne/Commission, C-8/88, Rec. p. I-2321, points 16 et 17) » [11].

33. La conclusion de ce qui précède est qu'il existe une obligation générale pour les États membres d'effectuer des contrôles suffisants, même si la réglementation concernée n'en prévoit pas expressément dans un cas donné.

34. Dans un cas comme celui-ci notamment, dans lequel un nouveau procédé de production engendre une nouvelle situation pour les contrôles, il appartient à l'État membre d'adapter ceux-ci à la situation nouvelle. Cela vaut d'autant plus, ainsi que la Commission le remarque à bon droit, que, en l'espèce, cette situation résulte de l'agrément du procédé NIZO par l'État membre.

35. Nous nous attacherons dans les développements qui suivent à vérifier si les contrôles supplémentaires introduits par le royaume des Pays-Bas étaient effectivement suffisants.

10 — Arrêts du 10 novembre 1993, Pays-Bas/Commission (C-48/91, Rec. p. I-5611, point 11); du 9 octobre 1990, France/Commission (C-366/88, Rec. p. I-3571, point 20); du 12 juin 1990, Allemagne/Commission (C-8/88, Rec. p. I-2321, point 17), et du 6 mai 1982, BayWa e.a. (146/81, 192/81 et 193/81, Rec. p. 1503, point 26).

11 — Arrêt du 2 juin 1994, Exportslachterijen van Oordegem (C-2/93, Rec. p. I-2283, points 17 et 18).

Avant d'examiner ce point en détail, il convient d'exposer, en termes généraux, la répartition de la charge de la preuve dans un tel cas, telle qu'elle ressort de la jurisprudence de la Cour. La Commission affirme à cet égard qu'il appartient aux États membres d'effectuer les contrôles nécessaires. C'est pourquoi elle estime qu'elle ne pouvait pas se mettre à la place des contrôleurs nationaux et porter un jugement sur les mesures de contrôle exécutées par l'État membre. Il lui incombe seulement de vérifier si ces mesures suffisaient à éviter des irrégularités. Si elle était en mesure de prouver qu'il existait des doutes justifiés sur ce point, elle pouvait en tirer les conséquences financières. Il appartenait ensuite à l'État membre d'établir que toutes les conditions pour la prise en charge des frais par la Commission étaient remplies. La défenderesse se réfère à ce propos à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Pays-Bas/Commission [12].

36. Le royaume des Pays-Bas cite lui aussi cet arrêt, mais il en tire une autre conclusion. Selon lui, la Commission n'a pas apporté les preuves nécessaires étant donné qu'aucun élément de preuve démontrant l'existence d'un doute sérieux n'a été produit. Selon la jurisprudence de la Cour, c'est à la Commission qu'il incombe en cas de litige de prouver l'existence d'une violation de la réglementation communautaire. Or, elle n'a même pas pu en l'espèce établir des doutes sérieux, mais se contente de déclarer catégoriquement que les mesures de contrôle prises par le royaume des Pays-Bas n'étaient pas suffisantes.

12 — Précitée, note 10.

37. C'est à juste titre que les parties se réfèrent ici à l'arrêt Pays-Bas/Commission. La Cour y dit ce qui suit [13]: « En effet, la Commission est tenue non pas de démontrer d'une façon exhaustive l'irrégularité des données transmises par les États membres, mais de présenter un élément de preuve du doute sérieux et raisonnable qu'elle éprouve à l'égard des chiffres communiqués par les administrations nationales. 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, et auquel il incombe, en conséquence, de présenter la preuve la plus détaillée et complète de la réalité de ses chiffres et, le cas échéant, de l'inexactitude des calculs de la Commission » [14].

38. Ainsi qu'il est possible de le déduire des arguments des parties, il n'existe pas de désaccord sur le fait que la Commission, dans une première phase, n'est tenue que d'exposer de façon crédible qu'il existe des doutes sérieux. Or, il est contesté que la Commission l'ait bien fait en l'espèce. De ce point de vue, il convient maintenant de vérifier si les contrôles supplémentaires dont fait état le royaume des Pays-Bas étaient suffisants à dissiper pareils doutes (voire à les empêcher de naître).

13 — Précité, note 10, point 17.

14 — De même le Parlement européen constate-t-il, dans sa résolution du 13 avril 1989 sur la prévention et la répression, dans l'Europe de 1992, de la fraude au détriment du budget communautaire, que « le Conseil n'a toujours pas investi la Commission des compétences suffisantes pour [pouvoir] contrôler, dans les États membres, la régularité de la gestion nationale des recettes et dépenses communautaires... » (JO C 120, p. 279, point 7).

39. Le royaume des Pays-Bas attire tout d'abord l'attention sur le fait qu'il a défini les notions de « crème » et d'« acide » — ce que, selon lui, la réglementation communautaire n'avait pas fait — et prononcé en novembre 1986 une interdiction du perméat NIZO. A cela la Commission répond à juste titre qu'il ne s'agissait que de conditions minimales que le royaume des Pays-Bas aurait dû imposer lorsqu'il a autorisé le procédé NIZO.

40. Encore faut-il que le respect de ces conditions soit assuré et elles ne sauraient donc être considérées d'emblée comme la preuve d'un contrôle efficace.

41. En deuxième lieu, le royaume des Pays-Bas cite les contrôles entrepris par l'AID. Selon lui, la vérification de l'agrément des laiteries comportait aussi la constatation de l'existence d'installations de production de beurre préparé à partir de crème acide. Mais là encore, la Commission conteste qu'il s'agisse d'un contrôle efficace, étant donné que, entre 1982 et 1987, aucun contrôle de ce type n'avait été effectué. Elle se réfère à ce propos aux réponses de M. le ministre Braks à des questions écrites du Parlement néerlandais à la suite du rapport Dankert. Sur la question de savoir si l'AID avait effectué des contrôles entre 1982 et 1986, il a répondu par la négative, précisant que le contrôle de l'agrément n'était effectué qu'à la demande du VIB. Ce dernier ne le demandait qu'en cas de nouveaux agréments ou de modifications des conditions du VIB, comme en 1982 et en 1986.

42. Le royaume des Pays-Bas conteste ce point. Selon lui, l'AID a contrôlé non seulement l'agrément des laiteries, mais aussi le COZ. Sur ce point, il fait valoir qu'il est inadmissible que la Commission, lorsqu'elle expose les preuves qu'il lui incombe d'apporter, se serve des déclarations de tiers. En outre, selon le royaume des Pays-Bas, les questions de la Commission étaient sorties de leur contexte et assorties de ses propres conclusions.

43. A cet argument, la Commission répond qu'il s'agit de documents officiels du gouvernement, transmis par les autorités et joints au dossier. En outre, ces documents ont pour vocation de servir non pas de moyens de preuve, mais d'indices du caractère sérieux des doutes de la Commission quant à l'efficacité du régime de contrôle néerlandais. Une telle utilisation n'a rien de blâmable. On ne voit pas davantage que les questions citées par la Commission aient été extraites de leur contexte. La Commission a présenté les questions et les réponses globalement et non pas séparément. En outre, on ne saurait pas non plus dire qu'il existe un « contexte », étant donné que les questions précédentes et les suivantes ne portaient pas sur les contrôles effectués par l'AID. On ne voit pas non plus que la Commission en tire des conclusions non justifiées. Lorsque le ministre compétent déclare qu'il n'y a eu de contrôles de la part de l'AID qu'en 1982 et en 1986, et que le royaume des Pays-Bas lui-même indique que l'AID effectuerait ses contrôles dans le cadre d'une vérification de l'agrément des laiteries, on peut concevoir de très sérieux doutes sur la régularité des contrôles pratiqués par l'AID.

44. On ajoutera enfin ce qui suit: la déclaration, déjà mentionnée, du royaume des Pays-Bas selon laquelle le contrôle des installations par l'AID ne permettait pas de déterminer la méthode de production, étant donné que les installations pouvaient être modifiées à bref délai, pourrait donner à penser que les contrôles, en fait, n'étaient pas effectués fréquemment et à intervalles réguliers. Il y a donc bien des raisons sérieuses de douter que l'AID ait effectué des contrôles réguliers entre 1982 et 1987.

45. Si l'on se rappelle en outre que l'AID, lors de son contrôle en 1987, a rejeté une quantité non négligeable du beurre proposé, au motif qu'il était préparé à partir de crème douce, et que l'on remarque en même temps qu'il n'est pas sûr qu'il ait du tout effectué ces contrôles dans les années qui ont précédé, on peut là encore concevoir des doutes sérieux quant à l'efficacité du régime de contrôle néerlandais avant 1987.

46. Comme mesure de contrôle supplémentaire, le gouvernement néerlandais mentionne les contrôles effectués par le COZ au cours du processus de fabrication. Il affirme que la crème et le babeurre obtenu étaient goûtés lors de ces vérifications et que, en cas de doute, la crème était analysée pour en vérifier l'acidité. Selon le gouvernement néerlandais, la Commission elle-même savait que le COZ procédait de cette manière. Ainsi était-il garanti que seul le beurre préparé selon le procédé autorisé recevait l'emballage prescrit par le VIB, sur lequel figurait l'inscription « I » ou « INT ». Seul le beurre ainsi conditionné, selon le gouvernement néerlandais, a pu être vendu aux agences d'intervention.

47. La Commission oppose à ces arguments que ces contrôles n'étaient pas davantage effectués avec régularité. Indiquons sur ce point que le royaume des Pays-Bas affirme lui-même qu'un tel contrôle effectué au cours du processus de production n'avait pas de sens, étant donné qu'il ne donnait que des résultats ponctuels. Cela donne pour le moins des raisons de douter que les contrôles du COZ aient été effectués régulièrement et non pas seulement de façon sporadique.

48. La Commission fait valoir en outre que les instructions données au COZ en ce qui concerne les contrôles à effectuer n'avaient pas été adaptées à la suite d'une tentative de fraude en 1982. (A cette époque aussi, on avait tenté de vendre en intervention du beurre NIZO.) Selon la Commission, ce fait ressort également des réponses de M. le ministre Braks. A une demande de communication des instructions écrites relatives aux contrôles opérés par le COZ, le ministre a répondu que ces instructions n'existaient pas. Selon lui, ces questions avaient déjà été réglées dans les années 70. En outre, poursuit la Commission, il n'y a pas eu non plus de contrôle comptable systématique de la part du COZ. Ce fait s'est avéré surtout en 1987, quand le beurre NIZO autorisé par le COZ a été rejeté par l'AID.

49. Le royaume des Pays-Bas répond à cela que le fait que le beurre NIZO ait été découvert et rejeté démontre précisément l'efficacité du régime de contrôle néerlandais. C'est pourquoi on ne voit pas, selon lui, pourquoi les instructions destinées au COZ auraient dû être adaptées d'une quelconque manière.

50. La Commission pense néanmoins, ainsi que nous l'avons déjà dit, que l'AID n'a pas toujours été actif et qu'il n'a réintroduit de contrôles qu'en 1987. Dans ces conditions, le COZ a été la seule autorité de contrôle active jusqu'en 1987. Selon la Commission, s'il s'avérait maintenant que le beurre autorisé par le COZ a été préparé en fait selon le procédé NIZO, l'efficacité du régime de contrôle serait considérablement mise en doute.

51. Le royaume des Pays-Bas affirme toutefois que l'AID a exercé constamment son rôle de contrôle à l'égard du COZ. En outre, dans le cas concret survenu en 1987, l'AID a agi à l'instigation du COZ.

52. Le fait que, à cette occasion, l'AID a été expressément invité par le COZ [15] à vérifier le procédé de fabrication — lequel, qui plus est, est précisément l'agence qu'il était censé contrôler — pourrait donner matière à penser que, sinon, ses contrôles ont été pour le moins irréguliers.

53. C'est pourquoi sont apparus, quant à l'efficacité du régime de contrôle, des doutes pour le moins sérieux, qui portent avant tout sur les années antérieures à 1987 — compte tenu de l'incertitude sur la réalité des contrôles de l'AID avant cette année.

54. Ces doutes sont encore renforcés par les rapports de vérification transmis par le royaume des Pays-Bas, auxquels se réfère la Commission. Ceux-ci ont été rédigés pendant les vérifications menées en 1987 par l'AID. Il en ressort que les directeurs et le personnel des laiteries n'étaient pas informés de ce que le beurre préparé selon le procédé NIZO n'était pas admis à l'intervention. La Commission affirme avoir fait des constatations similaires lors de son contrôle de 1989. C'est pourquoi on ne peut pas avoir la certitude que des entreprises qui n'utilisaient que la méthode NIZO, ou l'utilisaient conjointement avec d'autres, n'aient pas vendu de beurre aux agences d'intervention.

55. Le royaume des Pays-Bas répond que le VIB a publié les conditions d'admission à l'intervention en même temps que ses appels d'offre. L'interdiction du beurre NIZO aurait donc dû être connue. Le fait que les propriétaires de laiterie aient pu néanmoins ne pas être informés suffisamment ne permet pas d'après lui de douter de la qualité des contrôles effectués.

56. Il n'est pas possible de suivre le royaume des Pays-Bas sur ce terrain. Si une entreprise qui, selon ses propres dires, produisait en vue de l'intervention selon la méthode NIZO avait proposé du beurre en intervention et que les quantités proposées aient été rejetées à la suite de contrôles efficaces, cette entreprise aurait dû savoir, au plus tard à cette date, que le beurre NIZO n'était pas admis en intervention. Le fait que les entreprises n'aient pas été informées de l'interdiction de vendre du beurre NIZO en intervention met sérieusement en doute l'efficacité du régime de contrôle. Que

15 — Le VIB a aussi invité l'AID à effectuer ce contrôle: il s'agissait de savoir si les laiteries appliquaient déjà par avance la modification attendue de la réglementation de la production.

le beurre NIZO se soit si bien vendu sur le marché libre qu'il n'était pas nécessaire de produire en vue de l'intervention, comme l'affirme le royaume des Pays-Bas, ne change rien à cette constatation. Ainsi qu'il ressort des procès-verbaux des entretiens menés, dans le cadre des contrôles, avec les propriétaires de laiteries, ceux-ci ont également produit du beurre NIZO en vue de l'intervention.

57. Le royaume des Pays-Bas estime en outre que les rapports de vérification ne sauraient être admis à titre d'élément de preuve. Il n'en reste pas moins que ces pièces, transmises par le royaume des Pays-Bas lui-même, peuvent bel et bien être exploitées afin de voir si elles donnent lieu à des doutes quant à l'efficacité du régime.

58. Enfin, la Commission a exposé que le COZ lui-même avait émis des doutes quant à l'efficacité de son système de contrôle. Ce point est à son tour contesté par le royaume des Pays-Bas. La Commission renvoie de nouveau à ce sujet aux réponses de M. le ministre Braks. A la question de savoir pourquoi un contrôle administratif opéré par le biais d'une vérification des livres par sondage avait été tenu pour pratiquement impossible, le ministre a répondu qu'un contrôle au sens de la réglementation pertinente ne peut être effectué que dans le cadre d'un contrôle administratif global de la comptabilité. Il entend par là un contrôle systématique qui devrait porter sur la totalité de la production, et, partant, également sur les achats, les ventes et le stockage. On peut au moins se demander pourquoi un tel contrôle n'a pas été effectué. En toute hypothèse, l'impression donnée est qu'il ne l'a pas été aux Pays-Bas. Il ressort d'une autre réponse que des propositions de modification faites par le COZ n'ont été réalisées que très tardivement.

59. L'ensemble des éléments et des développements exposés ci-dessus révèlent des doutes pour le moins sérieux quant à l'efficacité du régime de contrôle néerlandais, et les éléments apportés sur ce point par la Commission suffisent à considérer qu'elle s'est acquittée de la charge qui lui incombait de prouver les irrégularités dont elle faisait grief au royaume des Pays-Bas.

60. Le royaume des Pays-Bas conteste aussi le calcul des réductions entrepris par la Commission. Cela concerne tout d'abord le point de savoir quelles dépenses ont été prises en considération pour le calcul. Sur ce point, le royaume des Pays-Bas estime que l'exercice sur lequel doit porter la rectification financière est l'exercice 1987. En l'espèce, il considère qu'il ne devrait être tenu compte que des achats des organismes d'intervention et des contrôles y relatifs effectués entre le 1er décembre 1986 et le 1er juillet 1987. La première date correspond selon lui au début de l'exercice 1987. Quant à la date du 1er juillet 1987, elle correspond au moment où le beurre préparé à partir de crème douce a été admis

en intervention, et, de ce fait, les contrôles litigieux n'étaient plus nécessaires. Si l'on fonde le calcul sur les quantités de beurre achetées à cette époque, la réduction devrait se limiter, selon lui, à 11 millions de HFL.

61. La Commission répond à cet argument que les dépenses annoncées par le royaume des Pays-Bas pour 1987 ont été prises en considération lors de cet apurement des comptes. D'après elle, ces dépenses concernaient aussi le beurre qui avait été admis en intervention les années précédentes. Étant donné l'absence de contrôles réels, les dépenses concernant ce beurre ne pouvaient pas être prises en charge par la Commission *pour l'année 1987*. Comme les comptes concernant les dépenses déclarées pour 1985 et 1986 étaient déjà clos, il n'était pas possible de procéder à une correction pour ces années. L'apurement des comptes pour 1987 ne concernait pas seulement, selon la Commission, les dépenses exposées pour l'achat de beurre en intervention lors de cette année-là. Bien plutôt s'agissait-il des dépenses qui avaient été déclarées pour l'année 1987. Celles-ci peuvent, selon la Commission, se rapporter aussi à des achats opérés les années précédentes.

62. Le royaume des Pays-Bas répond à cet argument qu'un apurement des comptes signifie tout à la fois que les dépenses effectuées ont été reconnues régulières et qu'il a été constaté qu'elles étaient conformes aux règles communautaires. Il est certes possible que l'apurement des comptes concerne du beurre qui a été acheté par l'organisme d'intervention lors des années précédentes. Mais, si l'apurement des comptes est déjà clos pour ces années, cela signifie, pour le royaume des Pays-Bas, que les dépenses ont été reconnues régulières. Partant, le beurre acquis (régulièrement) les années précédentes ne saurait engendrer a posteriori des dépenses qui ne seraient pas reconnues comme régulières.

63. Pour la Commission, cet argument est sans valeur. En outre, s'il était accueilli, cela signifierait qu'elle ne pourrait plus tirer les conséquences financières d'irrégularités constatées seulement quelques années plus tard. D'après la Commission, l'apurement des comptes concernant un exercice signifie seulement qu'elle ne peut plus revenir sur les coûts y afférents lors de l'apurement des comptes des exercices suivants. En d'autres termes, l'apurement des comptes est définitif. Mais cela ne signifie pas que la Commission admette des activités qui, pour avoir certes été effectuées lors de l'année correspondante, engendrent des coûts qui, comme en l'espèce, sont présentés lors d'exercices ultérieurs. Cela n'empêche pas non plus la Commission de tirer des conséquences financières d'irrégularités qui ne sont découvertes qu'au bout de quelques années — sous réserve toutefois que la réduction porte sur un exercice pour lequel les comptes n'ont pas encore été clos.

64. Selon l'article 8 du règlement (CEE) n° 1723/72 de la Commission, du 26 juillet 1972, relatif à l'apurement des comptes concernant le Fonds européen d'orientation et de

garantie agricole, section « garantie » [16], la décision d'apurement des comptes comporte « la détermination du montant des dépenses effectuées dans chaque État membre au cours de l'année en question, reconnues à la charge du FEOGA, section garantie... » [17]. La seule conclusion que cette disposition permette de tirer est que la décision d'apurement des comptes détermine les dépenses qui sont mises à la charge du FEOGA. Étant donné toutefois que, d'après l'article 3 du règlement n° 729/70, seules sont financées les interventions qui sont entreprises en conformité avec les dispositions communautaires, il est possible de déduire du texte précité que la décision constate également que les dépenses ont été engagées conformément aux règles communautaires.

65. Selon la jurisprudence de la Cour, l'objet essentiel de la décision d'apurement des comptes est toutefois de « s'assurer que les dépenses engagées par les autorités nationales l'ont été selon les règles communautaires » [18]. La Cour a ajouté que, tant que les comptes ne sont pas dûment apurés, la Commission est obligée, en vertu du règlement n° 729/70, d'écarter la prise en charge par le FEOGA des restitutions qui n'ont pas été accordées selon les règles communautaires. Cette obligation ne disparaît pas du seul fait que l'apurement des comptes intervient après l'expiration du délai prévu par l'article 5 de ce règlement.

66. Il en découle que la décision d'apurement des comptes vise essentiellement à éviter à la Commission des dépenses injustifiées. Cette possibilité doit subsister, malgré les délais fixés, jusqu'à la clôture définitive. Il serait incompatible avec cet objectif que, à cause de déficiences passées inaperçues, des coûts non encore établis pour cette année puissent être déclarés ultérieurement et que des coûts déjà établis puissent entraîner des coûts a posteriori — comme des coûts de stockage — pour les années suivantes, sans que la Commission ait la possibilité — bien que les comptes des années postérieures n'aient pas encore été apurés — de tirer les conséquences financières des irrégularités constatées entre-temps pour les coûts déclarés les années suivantes. A cet égard, il convient de reconnaître à la Commission la faculté d'étendre les corrections pour cause de contrôles insuffisants aussi aux frais afférents au beurre acheté en intervention, stocké après le 28 février 1985 et déclaré par le royaume des Pays-Bas pour 1987.

67. Le royaume des Pays-Bas conteste en outre le montant des corrections entreprises. Selon lui, le taux de 10 % fixé par la Commission est arbitraire. Il n'est pas justifié, étant donné que la Commission n'a rapporté aucun cas ou fait concret concernant des infractions commises par le royaume des Pays-Bas.

16 — JO L 186, p. 1.

17 — Ce règlement a été abrogé, avec effet à compter du 16 octobre 1995, par le règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission, du 7 juillet 1995, établissant les modalités d'application du règlement n° 729/70 en ce qui concerne la procédure d'apurement des comptes du FEOGA, section « garantie » (JO L 158, p. 6). Toutefois, l'article 9 du règlement n° 1663/95 précise que le règlement n° 729/70 reste applicable à l'apurement des comptes du FEOGA jusqu'à ceux de l'exercice 1995. Selon l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1663/95, la décision d'apurement des comptes « ... détermine le montant des dépenses effectuées dans chaque État membre au cours de l'exercice financier concerné et devant être reconnues à la charge du FEOGA, sans préjudice de décisions ultérieures conformément au paragraphe 2, point c), dudit article... » (lequel prévoit du reste d'autres cas de correction).

18 — Arrêt du 27 janvier 1988, Danemark/Commission (349/85, Rec. p. 169, point 19).

68. La Commission répond à juste titre que la jurisprudence de la Cour lui aurait aussi permis de rejeter la totalité des coûts. Ainsi la Cour a-t-elle décidé que, dans des cas où il n'est pas possible de constater dans quelle mesure une disposition nationale incompatible avec le droit communautaire a entraîné une hausse des dépenses d'un des postes du FEOGA, la Commission « n'a pas d'autre choix » que de rejeter en totalité, et non pas seulement à hauteur d'un certain pourcentage, le financement des dépenses litigieuses [19]. Étant donné que l'insuffisance des contrôles ne permet pas de déterminer exactement le dommage, la Commission pourrait rejeter les dépenses en totalité. La Commission elle-même se réfère à un arrêt où la Cour dit ce qui suit:

« ... Étant donné qu'il résulte de ce qui précède que les contrôles effectués ... ne constituent pas des contrôles approfondis ... la Commission aurait pu exclure de l'imputation au FEOGA l'intégralité des sommes en question » [20].

69. La Commission fait valoir par ailleurs qu'une correction de 10 % doit être considérée comme très modérée en l'espèce. Selon le contrôle opéré par l'AID en 1987, plus de 25 000 tonnes de beurre avaient été refusées par les agences d'intervention au motif que ce beurre ne répondait pas aux normes prescrites. Cela correspond selon elle à 40 % du beurre proposé en intervention en 1987. Dans ces conditions, la Commission estime qu'une correction de 10 % n'est pas fixée à un niveau trop élevé.

70. Le royaume des Pays-Bas répond que la Commission se fonde ici sur une quantité de beurre qui — grâce à ses contrôles — n'a précisément pas été vendue en intervention. Mais, ainsi que nous l'avons déjà exposé, l'existence de contrôles réguliers et efficaces dans les années antérieures est sérieusement mise en doute. Il est donc possible de tenir pour acquis que, en l'absence de contrôles efficaces, les agences d'intervention ont acheté aussi du beurre qui n'aurait pas dû être agréé. On remarquera à ce propos qu'aucun beurre proposé en intervention n'a été rejeté les années précédentes. Rien ne permet pourtant de savoir si, au cours de ces années, aucune quantité de beurre NIZO n'a été proposée, alors que, tout d'un coup, 40 % du beurre proposé en 1987 se révèle produit selon le procédé NIZO.

71. Les règles directrices arrêtées par la Commission en matière de correction forfaitaire, sur proposition d'un groupe interdirection (Belle Group Report), prévoient trois pourcentages de correction: 2 %, 5 % et 10 %. Une correction de 10 % s'impose lorsque les manquements portent sur la totalité ou sur des éléments essentiels du régime du contrôle,

19 — Arrêts du 4 juillet 1996, Grèce/Commission (C-50/94, Rec. p. I-3331, point 26); du 7 février 1979, France/Commission (15/76 et 16/76, Rec. p. 321, points 32 et suiv.), et du 24 mars 1988, Royaume-Uni/Commission (347/85, Rec. p. 1749, point 13).

20 — Arrêt du 8 janvier 1992, Italie/Commission (C-197/90, Rec. p. I-1, point 39).

ou concernent l'exécution des contrôles nécessaires pour garantir la régularité des dépenses, et qu'il est raisonnable de conclure à un risque élevé de pertes importantes.

72. Compte tenu de la déficience des contrôles et du fait que la quantité de beurre proposée illicitement en intervention représente jusqu'à 40 % de la quantité totale proposée, une correction de 10 % n'est pas inéquitable.

73. Force est donc de constater que les griefs émis par le royaume des Pays-Bas à l'encontre du mode de calcul de la correction ne sont pas fondés.

74. Dans le cadre de son premier moyen, le royaume des Pays-Bas évoque aussi une infraction à un autre règlement. Dans son rapport de synthèse, la Commission avait reproché au royaume des Pays-Bas d'avoir enfreint les articles 3 et 5 du règlement (CEE) n° 283/72 [21]. Selon l'article 3, les États membres transmettent à la Commission un état des irrégularités qui ont fait l'objet d'une première constatation administrative ou judiciaire. Quant à l'article 5, il traite de la récupération des montants payés à tort. Le royaume des Pays-Bas conteste avoir enfreint ces dispositions, car il n'y aurait eu irrégularité au sens de l'article 3 que si le beurre NIZO avait été effectivement acheté en intervention. Seule une violation avérée des règles communautaires doit, selon lui, être signalée à la Commission et cela ressort aussi du texte du règlement.

75. La Commission estime au contraire que la notion d'« irrégularité » doit être interprétée de manière large. Elle se réfère ici à un document de travail élaboré par elle, selon lequel on peut parler d'irrégularité s'il y a eu méconnaissance d'une règle communautaire dans le but de s'approprier de façon injustifiée une somme au préjudice du FEOGA, sans qu'il soit nécessaire pour cela que le FEOGA subisse effectivement un préjudice financier. Quant à la notion de « première constatation administrative ou judiciaire », elle doit elle aussi être interprétée de manière large. Elle vise le premier rapport établi et signé par une autorité compétente nationale et portant sur un cas dans lequel on peut tenir pour acquis qu'il y a eu violation de la réglementation. Ce rapport n'est soumis à aucune condition particulière de forme.

76. La Commission attire en outre l'attention sur le fait que l'on ne saurait exclure en l'espèce une fraude portant sur les années antérieures. D'autre part, dans le système établi par le règlement n° 283/72, ce ne sont pas seulement les conséquences financières des agissements qui importent, mais aussi leur gravité. En l'espèce, quelque 40 % de la totalité du beurre proposé pendant une seule année étaient concernés. Les autorités néerlandaises

21 — Règlement du Conseil du 7 février 1972, concernant les irrégularités et la récupération des sommes indûment versées dans le cadre du financement de la politique agricole commune ainsi que l'organisation d'un système d'information dans ce domaine (JO L 36, p. 1).

auraient pu en conclure, selon la Commission, qu'une partie du beurre déjà acheté en intervention ne remplissait pas non plus les conditions. En outre, on ne saurait exclure une fraude concernant aussi le beurre qui n'a pas été admis en intervention en raison des contrôles. D'après la Commission, ce beurre a pu en effet être proposé dans un autre État membre. Elle considère en l'espèce le risque de fraude comme particulièrement élevé étant donné qu'il n'est pas possible de constater de différence entre le beurre NIZO et le beurre préparé à base de crème acide.

77. Si l'on considère le texte de l'article 3, on trouve à son paragraphe 2 une disposition qui prévoit que les renseignements communiqués précisent la prescription qui a été enfreinte. On pourrait en déduire que seules doivent être signalées les infractions effectives au droit communautaire. Mais par ailleurs, l'article 4 dispose que tout État membre communique sans délai aux autres États membres et à la Commission les irrégularités lorsqu'il y a lieu de craindre qu'elles aient des effets très rapides en dehors de son territoire. Cela vaut aussi pour des irrégularités qui laissent entrevoir l'introduction d'une nouvelle pratique frauduleuse. On en déduit qu'il s'agit avant tout d'éviter autant que possible de nouveaux cas de fraude. A cet égard, et ainsi que la Commission l'a indiqué, il est important que la Commission soit informée aussi des cas de tentative de fraude. Telle est aussi l'intention exprimée dans l'article 7, paragraphe 3, selon lequel la Commission organise au niveau communautaire des sessions d'informations destinées à examiner les informations obtenues « notamment en ce qui concerne les enseignements à en tirer quant aux irrégularités... ». Enfin, il est dit au troisième considérant qu'il convient de communiquer les cas d'irrégularité à la Commission en vue de « connaître la nature des pratiques frauduleuses ».

78. A cet égard aussi, la notion de « première constatation administrative ou judiciaire » est d'interprétation large. Ainsi que le dit à juste titre la Commission, on peut tenir pour acquis que l'AID enregistre les irrégularités qu'il constate et, partant, que celles-ci ont fait l'objet d'une première constatation administrative ou judiciaire.

79. Le libellé du règlement lui-même indique que les deux notions sont d'interprétation large et que, partant, une infraction au règlement peut être reprochée au royaume des Pays-Bas. Cela est d'autant plus vrai que celui-ci aurait dû envisager l'hypothèse que des cas de fraude s'étaient effectivement produits les années antérieures. A cet égard, il est indifférent que le document de travail sur lequel la Commission s'appuie n'ait été rédigé qu'en 1989.

80. Les développements du royaume des Pays-Bas sur le deuxième moyen — infraction aux principes généraux du droit tels que le principe de sollicitude et le principe de sécurité juridique — portent dans une proportion considérable sur les mêmes problèmes que ceux qui ont déjà été évoqués dans le premier moyen. Ainsi le royaume des Pays-Bas reproche-t-il à la Commission d'avoir enfreint le principe de sollicitude au motif, entre autres, qu'elle n'aurait pas tenu compte de ses efforts

en vue de l'introduction d'un régime de contrôle efficace. Or, nous avons déjà exposé dans la première partie de cette discussion qu'il existe des doutes sérieux quant à l'efficacité de ce régime de contrôle.

81. En outre, le royaume des Pays-Bas, parvenu à ce point, conteste encore une fois la fixation à un taux de 10 % de la correction apportée à la restitution. Selon lui, la Commission n'a pas tenu compte à ce sujet de ses propres lignes directrices. Le royaume des Pays-Bas étaye toutefois cet argument sur l'affirmation que le régime de contrôle ne présentait pas de lacune. Ce point a lui aussi été déjà discuté dans le cadre du premier moyen et il a été conclu qu'il existait des doutes sérieux quant à l'efficacité de l'ensemble du régime de contrôle. C'est pourquoi la Commission était en droit d'appliquer une correction de 10 % sur la base de ses propres lignes directrices. A cet égard, il faut encore une fois attirer l'attention sur le fait que, ainsi que nous l'avons déjà dit, la Commission aurait pu refuser l'imputation de la totalité des dépenses.

82. Le royaume des Pays-Bas fait remarquer également que, lors d'une enquête de la Commission en 1987, menée dans le cadre de l'apurement des comptes de 1986, la Commission n'avait rien trouvé à redire à son régime de contrôle. Le royaume des Pays-Bas pouvait donc tenir pour acquis que la Commission jugeait son régime de contrôle efficace et suffisant. Il n'était donc pas possible que la Commission aboutisse à un résultat opposé lors d'une enquête menée deux ans plus tard. Il y a là, pour le royaume des Pays-Bas, atteinte au principe de la sécurité juridique.

83. Il y a litige sur l'objet du contrôle mené par la Commission en 1987. La Commission affirme qu'il s'agissait d'une vérification qui avait un tout autre objet que celle de 1989. D'après elle, un contrôle d'ensemble avait été effectué en 1987. Le contrôle du beurre lors de son achat en intervention n'avait été que l'un des points vérifiés, parmi d'autres. En revanche, le contrôle de 1989 n'avait d'autre objet que de rechercher si les soupçons exposés par un membre du Parlement européen quant à la déficience des contrôles lors de l'achat du beurre étaient justifiés. Du reste, selon la Commission, on peut tenir pour acquis que la vérification de 1987, qui ne concernait que l'intervention de façon générale, portait sur le respect des règles en vigueur à l'époque. Or, depuis 1987, le beurre préparé à partir de crème douce est admis en intervention et, partant, il n'était plus nécessaire de superviser les contrôles sur ce point. Le royaume des Pays-Bas conteste que la vérification de 1987 ait porté sur la nouvelle réglementation.

84. Il est possible de tenir pour acquis que l'enquête de 1989 portait spécifiquement sur le point de savoir si le royaume des Pays-Bas avait effectué des contrôles efficaces afin que seul soit vendu en intervention le beurre préparé à partir de crème acide. On ne voit pas pourquoi la Commission, après avoir détecté des manquements lors d'un contrôle spécifique, ne pourrait en tirer de conséquences financières au seul motif qu'elle n'avait pas encore constaté ces manquements lors d'une enquête précédente. Cela signifierait

qu'un contrôle, mené à une certaine époque, qui n'a constaté aucune anomalie, exclurait toutes conséquences financières pour l'avenir, même si par la suite des irrégularités étaient découvertes. Ainsi que nous l'avons déjà dit, l'objet de l'apurement des comptes est de vérifier que les dépenses sont conformes à la réglementation communautaire. Il doit donc être possible, tant que les comptes ne sont pas régulièrement clos, de tirer les conséquences financières d'irrégularités antérieures.

85. A cet égard, il convient de faire remarquer de nouveau que ce sont les États membres qui sont responsables au premier chef de l'organisation des contrôles. Les États membres doivent les concevoir de manière à permettre d'éviter des irrégularités. Dans la présente affaire, le royaume des Pays-Bas fait remarquer lui-même que les contrôles pouvaient soulever des difficultés. En outre, il a plusieurs fois affirmé que même les possibilités de contrôle proposées par la Commission ne permettaient pas d'effectuer un contrôle efficace. Le royaume des Pays-Bas ne saurait s'exonérer de sa responsabilité d'organiser un contrôle efficace en invoquant le fait que la Commission n'a constaté aucune irrégularité lors d'un contrôle précédent.

86. A titre de dernier moyen, le royaume des Pays-Bas invoque une violation de l'article 190 du traité CE, la décision de la Commission n'étant pas, selon lui, suffisamment motivée. D'une part, le royaume des Pays-Bas avance ici aussi des considérations qui relèvent en fait du premier moyen. Pour ce qui concerne, d'autre part, le point de savoir si la motivation de la Commission était suffisante, il convient de se référer à la jurisprudence de la Cour selon laquelle les décisions d'apurement des comptes ne nécessitent pas de motivation détaillée, dès lors que le pays concerné a été largement associé à la procédure d'élaboration de la décision et connaissait donc les motifs pour lesquels la Commission était d'avis de ne pas imputer au FEOGA les montants litigieux [22]. Étant donné que le royaume des Pays-Bas lui-même fait état d'une abondante correspondance entre les Pays-Bas et la Commission entre les années 1989 et 1993, on peut tenir pour acquis qu'il a été associé de façon suffisante à la procédure préalable.

87. Il y a donc lieu de constater que les moyens invoqués par le royaume des Pays-Bas à l'encontre de la décision de la Commission ne sont pas justifiés.

Dépens

88. Selon l'article 69, paragraphe 2, première phrase, du règlement de procédure de la Cour de justice, la partie qui succombe est condamnée aux dépens.

22 — Arrêt Royaume-Uni/Commission (précité, note 19, point 60).

D — Conclusion

89. Nous proposons donc à la Cour de statuer comme suit:

« 1) Le recours est rejeté.

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