ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
22 avril 1999 *

Dans l'affaire C-28/94,

Royaume des Pays-Bas, représenté par MM. J. W. de Zwaan et J. S. van den Oosterkamp, conseillers juridiques adjoints au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade des Pays-Bas, 5, rue C. M. Spoo,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. T. van Rijn, conseiller juridique, et M. van der Woude, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. C. Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le néerlandais.

ayant pour objet l'annulation partielle de 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),

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. P. J. G. Kapteyn, président de chambre, G. Hirsch, G. F. Mancini (rapporteur), H. Ragnemalm et R. Schintgen, juges,

avocat général: M. S. Alber,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 17 juin 1998, au cours de laquelle le royaume des Pays-Bas était représenté par M. M. A. Fierstra, conseiller juridique adjoint au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, et la Commission par M. T. van Rijn, assisté de M[e] M. van der Woude, avocat au barreau de Bruxelles,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 17 septembre 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 26 janvier 1994, le royaume des Pays-Bas a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CE, demandé l'annulation partielle de 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, ci-après la « décision attaquée »), en ce qu'elle a effectué une correction forfaitaire d'un montant de 82 656 019 HFL relative à des frais exposés pour l'achat de beurre admis à l'intervention aux Pays-Bas depuis le 28 février 1985.

La réglementation communautaire

La réglementation communautaire relative aux achats de beurre par les organismes d'intervention

Règlement n° 985/68

2 L'article 1er 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), énonce les conditions auxquelles la composition du beurre doit satisfaire pour qu'il puisse être acheté par les organismes d'intervention.

3 L'article 1er, paragraphe 3, sous a), aa), du règlement n° 985/68, tel qu'inséré par le règlement (CEE) n° 2714/72 du Conseil, du 19 décembre 1972 (JO L 291, p. 15), prévoit que le beurre acheté par les organismes d'intervention doit avoir une teneur minimale en poids de matières grasses butyriques de 82 %, une teneur maximale en poids de 16 % d'eau et être fabriqué à partir de crème acide. L'article 1er, paragraphe 3, sous a), bb), de ce même règlement prévoit que le beurre préparé à partir de crème douce est éligible à l'intervention dès lors qu'il a une teneur minimale en poids de matières grasses butyriques de 80 %, une teneur maximale en poids de 16 % d'eau et une teneur maximale en poids de 2 % de sel.

Règlement n° 685/69

4 Conformément à l'article 2 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), les organismes d'intervention n'achètent le beurre qui leur est offert que si, d'une part, un contrôle de qualité a été effectué sur la base d'un échantillon prélevé et, d'autre part, le beurre remplit les exigences de conservation visées à son article 3, d'âge visées à son article 4 et de quantité et d'emballage visées à son article 5.

5 En particulier, l'article 3, sous a) et b), du règlement n° 685/69 prévoit que le beurre doit être fabriqué à partir de crème acide pasteurisée dans les laiteries disposant d'installations techniques appropriées et dans des conditions permettant la fabrication d'un beurre de bonne conservation.

Règlement n° 1897/87

6 En vertu de la modification apportée par l'article 1er du règlement (CEE) n° 1897/87 du Conseil, du 2 juillet 1987, portant modification et dérogation au règlement

n° 985/68 (JO L 182, p. 35), l'article 1er, paragraphe 3, sous a), du règlement n° 985/68 prévoit que le beurre acheté par les organismes d'intervention peut également être fabriqué à partir de crème douce dès lors qu'il a une teneur minimale en poids de matières grasses butyriques de 82 % et une teneur maximale en poids de 16 % d'eau. Il résulte de ce règlement que la condition d'une teneur maximale en sel de 2 % pour le beurre fabriqué à partir de crème douce, qui résultait du règlement n° 2714/72, n'est donc plus exigée.

Règlement n° 2687/87

7 Conformément à l'article 1er du règlement (CEE) n° 2687/87 de la Commission, du 4 septembre 1987, portant modification du règlement n° 685/69 (JO L 254, p. 14), la condition énoncée à l'article 3, sous a), du règlement n° 685/69 exigeant que le beurre soit fabriqué à partir de crème acide pasteurisée a été supprimée et remplacée par la mention « crème pasteurisée ».

La réglementation communautaire concernant le FEOGA

Règlement n° 729/70

8 En vertu des articles 1er, paragraphe 2, sous b), et 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), la section garantie du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (ci-après le « FEOGA ») finance les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles, à condition qu'elles soient entreprises selon les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles.

9 L'article 8, paragraphe 1, dudit règlement impose aux États membres de s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le FEOGA, de prévenir et poursuivre les irrégularités et de récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences. Conformément au paragraphe 2 de cette même disposition, les conséquences financières des irrégularités ou des négligences imputables aux administrations ou organismes des États membres ne sont pas supportées par la Communauté.

10 L'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 dispose que les États membres mettent à la disposition de la Commission toutes les informations nécessaires au bon fonctionnement du FEOGA et prennent toutes mesures susceptibles de faciliter les contrôles que la Commission estimerait utile d'entreprendre dans le cadre de la gestion du financement communautaire, y compris des vérifications sur place.

Règlement n° 283/72

11 Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 283/72 du Conseil, du 7 février 1972, concernant les irrégularités et la récupération des sommes indûment versées dans le cadre du financement de la politique agricole commune ainsi que l'organisation d'un système d'information dans ce domaine (JO L 36, p. 1):

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

— les dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des mesures prescrites par l'article 8 paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 729/70,

— la liste des services et organismes chargés de l'application de ces mesures ainsi que les dispositions essentielles relatives au rôle et au fonctionnement de ces services et organismes ainsi qu'aux procédures qu'ils sont chargés d'appliquer. »

12 L'article 3, premier alinéa, dudit règlement prévoit que, dans le courant du mois qui suit la fin de chaque trimestre, les États membres communiquent à la Commission un état indiquant les cas d'irrégularités qui ont fait l'objet d'un premier acte de constat administratif ou judiciaire.

13 Conformément à l'article 4 du même règlement, chaque État membre communique sans délai aux autres États membres intéressés ainsi qu'à la Commission les irrégularités dont il y a lieu de craindre qu'elles aient des effets très rapides en dehors de son territoire, ainsi que celles révélant l'emploi d'une nouvelle pratique frauduleuse.

14 Selon l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 283/72, les États membres informent la Commission des procédures judiciaires ou administratives qui ont été entamées en vue de la récupération des sommes indûment payées et lui fournissent toutes informations utiles à ce sujet.

Le litige

15 A la fin des années 70, la fondation Nederlands Instituut Zuivel Onderzoek (Institut néerlandais de recherche en produits laitiers) a développé une nouvelle méthode de fabrication du beurre, à savoir le procédé dit « NIZO ». Selon le gouvernement néerlandais, cette méthode a été mise au point principalement en vue d'une meilleure surveillance technique de la fabrication du beurre, de la prévention d'anomalies organoleptiques et de l'amélioration des propriétés de conservation du beurre.

16 Il résulte de cette méthode que le beurre est fabriqué à partir de crème douce. Le babeurre obtenu en cours de fabrication est doux, l'acidification ayant lieu à un stade ultérieur, lors de la formation des grains de beurre.

17 Il ressort des observations écrites soumises à la Cour que, aux Pays-Bas, le contrôle de l'intervention est réparti entre trois organismes.

18 Le Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau (Bureau d'achat et de vente de produits alimentaires, ci-après le « VIB ») est l'organisme compétent pour l'intervention au sens de l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13). Il informe les fabricants de beurre du prix et des conditions auxquels ce dernier peut être offert à l'intervention, est responsable de l'achat et du stockage de ce beurre et effectue les contrôles y relatifs, consistant notamment à vérifier si l'emballage du beurre porte les mentions spécialement prescrites pour l'intervention.

19 Le Centraal Orgaan Zuivelcontrole (Organe central de contrôle laitier, ci-après le « COZ »), qui est un organisme de droit privé, contrôle pour le compte du VIB le respect, par les fabricants, des normes communautaires de composition et de qualité du beurre offert à l'intervention. Il effectue les contrôles requis pour l'intervention, y compris les contrôles sur place, en prélevant des échantillons directement chez le fabricant du beurre et en procédant à leur analyse.

20 Enfin, l'Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Service général d'inspection du ministère de l'Agriculture, du Patrimoine naturel et de la Pêche, ci-après l'« AID ») est l'institution ministérielle compétente en général pour les contrôles de l'intervention. L'AID doit vérifier que le COZ effectue consciencieusement sa mission de contrôle, notamment quant aux méthodes de production utilisées dans les entreprises, et doit contrôler les agréments des entreprises qui produisent du beurre d'intervention conformément à la réglementation communautaire.

21 Dans un rapport présenté au mois d'avril 1989, M. Dankert, président de la commission du budget du Parlement européen, a affirmé que la totalité du beurre présenté aux organismes d'intervention aux Pays-Bas entre 1982 et 1987 ne remplissait pas les conditions requises pour l'intervention, ce beurre ayant été fabriqué selon le procédé NIZO.

22 Il ressort d'une enquête effectuée par la Commission au mois de novembre 1989, conformément à l'article 9 du règlement n° 729/70, que la quasi-totalité des quantités de beurre présentées à l'intervention ou placées sous stockage privé pendant cette période ne satisfaisait pas aux conditions requises par la réglementation communautaire. Il ressort également du rapport de synthèse du 1er octobre 1993 que l'analyse des documents en possession des services de la Commission fait apparaître que le beurre acheté à l'intervention pendant cette période avait été fabriqué soit selon le procédé NIZO, soit selon les méthodes dites « par moitié » et que les autorités néerlandaises, bien qu'ayant connaissance de ces faits, n'ont procédé à aucune demande de remboursement auprès des entreprises concernées et n'ont jamais informé la Commission, comme le règlement n° 283/72 leur en faisait obligation.

23 La Commission a donc conclu que les autorités néerlandaises avaient gravement manqué à leurs obligations de contrôle découlant de l'article 8 du règlement n° 729/70. Dans ces conditions, elle a, par la décision attaquée, corrigé le décompte présenté par le royaume des Pays-Bas pour un montant de 82 656 019 HFL.

24 Selon le rapport de synthèse, la gravité des manquements constatés et la durée pendant laquelle des irrégularités ont été commises ont conduit la Commission à effectuer une correction forfaitaire de 10 % des dépenses déclarées au FEOGA au titre de l'exercice financier 1987 et ayant trait à des quantités de beurre admises en intervention publique aux Pays-Bas entre le 28 février 1985 et le 1er juillet 1987, date à laquelle le beurre préparé selon le procédé NIZO a été autorisé à l'intervention.

25 Le gouvernement néerlandais invoque trois moyens à l'encontre de la décision attaquée.

Sur le premier moyen

26 Par son premier moyen, le gouvernement néerlandais soutient que la décision attaquée viole l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 ainsi que les articles 3 et 5 du règlement n° 283/72.

Sur la violation de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70

Sur la charge de la preuve

27 S'agissant d'abord de la violation de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70, le gouvernement néerlandais prétend que, en se soumettant à toutes les exigences en matière de contrôles à effectuer afin d'assurer le respect des dispositions des règlements n^{os} 985/68 et 685/69, il a fait tout ce qui peut être raisonnablement exigé d'un État membre. A cet égard, il fait valoir qu'il a rempli les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 et que le grief qui lui est fait par la Commission de ne pas avoir respecté ses obligations est dénué de fondement.

28 Le gouvernement néerlandais fait valoir qu'il a informé la Commission, dès la mise au point du procédé NIZO, que l'application de la réglementation communautaire

ne permettait pas de déterminer la méthode de fabrication du beurre utilisé par le producteur. En effet, le prélèvement d'échantillons sur le produit fini requis par l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 685/69 et les autres contrôles prescrits par la réglementation communautaire en vue de l'achat à l'intervention ne permettaient pas de garantir que le beurre n'avait pas été fabriqué selon le procédé NIZO à partir de crème douce. Malgré les demandes réitérées du royaume des Pays-Bas, invitant la Commission à adapter la réglementation communautaire eu égard à ce nouveau mode de production, la Commission n'aurait pris les initiatives nécessaires à cet effet qu'en 1987.

29 En ce qui concerne les contrôles effectués par le VIB, le COZ et l'AID décrits aux points 18 à 20 du présent arrêt, le gouvernement néerlandais soutient ensuite que, en prenant, dès le début des années 80, des mesures complémentaires de respect rigoureux de la réglementation communautaire, il a mis en place un système de contrôle des conditions d'intervention approprié. Il relève, en particulier, que les contrôles de qualité effectués par le COZ ne concernaient pas seulement les échantillons de beurre, mais également les produits en cours de production, afin de s'assurer que seul le beurre fabriqué à partir des procédés admis était emballé dans les boîtes revêtues de la marque « I », pour intervention. Le contrôle des procédés utilisés aurait été effectué en goûtant la crème et le babeurre dégoulinant.

30 De surcroît, l'utilisation du procédé NIZO aurait été formellement interdite en 1986 à quelque stade que ce soit de la fabrication du beurre offert à l'intervention. Selon le gouvernement néerlandais, l'offre précontractuelle que le VIB faisait aux fabricants précisait obligatoirement et explicitement que les laiteries seraient régulièrement contrôlées en vue de garantir que le beurre fabriqué selon le procédé NIZO ne serait pas offert à l'intervention.

31 Le contrôle effectué par les autorités néerlandaises aurait été particulièrement intensif à la fin de l'année 1986 et en 1987. L'AID aurait contrôlé chez tous les fabricants néerlandais de beurre les procédés de fabrication utilisés pour établir si lesdits fabricants disposaient des installations techniques adéquates et si celles-ci étaient correctement gérées. En 1987, le VIB aurait refusé d'admettre 11 636 tonnes de beurre à l'intervention en se fondant sur les constatations de l'AID. En outre,

les autorités néerlandaises auraient transmis à la Commission tous les rapports des contrôles que l'AID avait effectués en 1987 auprès de tous les fabricants de beurre à l'intervention.

32 Selon le gouvernement néerlandais, la Commission serait dans l'incapacité de démontrer que du beurre fabriqué selon le procédé NIZO a été admis à l'intervention avant 1987 et, en ce qui concerne la question de savoir si du beurre NIZO a été admis à l'intervention au cours de l'exercice financier 1987, elle se contenterait d'énoncer des affirmations générales.

33 Eu égard à ces considérations, le gouvernement néerlandais prétend que la Commission n'a fourni aucune preuve de la négligence des autorités néerlandaises et n'a pas pu raisonnablement conclure qu'elles n'avaient jamais mis en place un système d'analyse de la crème dans le contrôle des conditions d'intervention. Il en conclut que l'application que la Commission a faite de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 est dénuée de tout fondement.

34 En revanche, la Commission considère que la question essentielle en l'espèce est de savoir si elle disposait de preuves suffisantes pour parvenir à la conclusion que le royaume des Pays-Bas n'avait pas satisfait à son obligation de contrôle, lui permettant ensuite de pratiquer un abattement. Si un doute sérieux et raisonnable existait quant au caractère suffisant du système national de contrôle, il incomberait alors à l'État membre de démontrer que les conditions étaient réunies pour obtenir le financement refusé par la Commission.

35 Selon cette dernière, lorsque le procédé de fabrication NIZO a été mis au point et que les autorités néerlandaises se sont rendu compte des problèmes qu'il posait au regard des prescriptions communautaires concernant la composition du beurre d'intervention, elles auraient dû prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter que le beurre fabriqué selon le procédé NIZO soit offert à l'intervention. La

Commission soutient, notamment, que, en 1982, deux cas de fraude ont été découverts, mais qu'aucune mesure n'a été prise à l'époque pour éviter de nouvelles irrégularités.

36 Pour démontrer l'insuffisance des contrôles effectués, la Commission fait notamment valoir que, bien que le COZ ait lui-même dénoncé l'insuffisance de ses propres contrôles, aucune de ses propositions d'amélioration n'a été acceptée. En outre, même si le COZ avait reçu l'ordre de procéder à la dégustation de la crème et du babeurre, cette dégustation n'aurait constitué un contrôle valable que si elle avait eu lieu régulièrement et sans avertissement. L'insuffisance du contrôle du COZ se serait clairement révélée en 1987 lorsque l'AID aurait refusé des lots de beurre d'intervention pourtant agréés par le COZ. De surcroît, la Commission soutient que la première enquête de l'AID n'a eu lieu qu'en 1987 et qu'elle s'est limitée au beurre offert aux organismes d'intervention, à l'exclusion du beurre déjà acquis par ces organismes. Ni le COZ ni l'AID n'auraient appliqué les méthodes de contrôle techniques et/ou comptables qui auraient pu mettre en évidence l'emploi de crème douce pour la fabrication de beurre.

37 Selon la Commission, l'enquête de l'AID a permis d'établir que 10 laiteries, sur les 25 que comptent les Pays-Bas, avaient offert 23 334 tonnes de beurre au VIB fabriqué selon un procédé non conforme à la réglementation communautaire en vigueur, beurre qui avait pourtant été agréé par le COZ. Cette quantité représenterait 40 % du beurre admis à l'intervention en 1987. Enfin, la Commission fait également valoir que le personnel dirigeant de diverses laiteries a déclaré ne pas avoir eu connaissance de l'interdiction d'utiliser le procédé NIZO pour la fabrication de beurre d'intervention.

38 Il convient d'abord de relever que la procédure d'apurement des comptes a pour objet de s'assurer que les crédits mis à la disposition des États membres ont été utilisés dans le respect des règles communautaires en vigueur dans le cadre de l'organisation commune des marchés.

39 L'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70, qui constitue, dans ce domaine, une expression des obligations imposées aux États membres par l'article 5 du traité CE, 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. Il impose aux États membres l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le FEOGA (voir 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).

40 Ensuite, 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 l'insuffisance des contrôles effectués 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 (voir, en ce sens, arrêt du 21 janvier 1999, Allemagne/Commission, C-54/95, Rec. p. I-35, point 35).

41 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 contrôles et, le cas échéant, de l'inexactitude des affirmations de la Commission (voir, en ce sens, arrêt Allemagne/Commission, précité, point 35).

42 S'agissant, en l'espèce, de l'insuffisance des contrôles mis en place par les autorités néerlandaises, il ressort des observations soumises à la Cour que, en réponse à des questions écrites formulées, à la suite du rapport Dankert, par des membres du Parlement néerlandais par lesquelles il était demandé si l'AID avait effectué des contrôles entre 1982 et 1986, le ministre néerlandais compétent 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 d'adaptation de sa communication relative aux conditions d'intervention, comme en 1982 et en 1986.

43 En outre, lors d'un contrôle effectué en 1987, l'AID a rejeté une quantité non négligeable de beurre proposé à l'intervention, au motif qu'il était préparé selon le procédé NIZO. Compte tenu du fait qu'il n'est pas sûr que l'AID ait effectué des contrôles dans les années précédentes, ces circonstances peuvent, ainsi que l'a à juste titre relevé M. l'avocat général au point 45 de ses conclusions, susciter des doutes sérieux quant à l'efficacité du régime de contrôle néerlandais avant 1987.

44 Les rapports de vérification rédigés en 1987 par l'AID et transmis par les autorités néerlandaises à la Commission ne peuvent que renforcer ces doutes. Il ressort en effet de ceux-ci 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 a fait des constatations similaires lors de son enquête effectuée en 1989. Le fait que les entreprises n'aient pas été informées de l'interdiction de vendre du beurre NIZO à l'intervention permet de douter légitimement de l'efficacité du régime de contrôle.

45 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de relever que les constatations de la Commission constituent des éléments susceptibles de faire naître des doutes sérieux et raisonnables quant à la mise en place de mesures de surveillance et de contrôle appropriées et efficaces. Dès lors, il convient de constater que la Commission s'est acquittée de la charge de la preuve qui pesait sur elle quant aux irrégularités dont elle faisait grief au royaume des Pays-Bas.

Sur l'assiette et le montant de la correction financière

46 Quant à l'assiette de la correction financière, le gouvernement néerlandais soutient que, compte tenu du fait que la correction imposée par la décision attaquée concerne l'exercice financier de 1987, ladite correction ne peut porter que sur les dépenses de beurre admis à l'intervention entre le 1er décembre 1986 et le 1er juillet 1987, à savoir la date à laquelle le beurre préparé à partir de crème douce a été autorisé à l'intervention. Or, la correction faite par la Commission correspondrait à 10 % du total des dépenses déclarées au titre de l'exercice 1987 pour les quantités de beurre qui avaient été stockées après le 28 février 1985. Le beurre acheté à l'intervention de manière légitime au cours des années précédentes ne pourrait pas entraîner des coûts illégitimes au cours des années qui suivent. Le total des dépenses mises à la charge du FEOGA au cours de la période pertinente de l'exercice financier 1987 s'élèverait à la somme de 11 millions de HFL. Le gouvernement néerlandais conclut donc que ce montant est le montant maximal qui aurait pu servir de base pour une éventuelle correction forfaitaire.

47 S'agissant du montant de la correction imposée par la décision attaquée, le gouvernement néerlandais soutient que la Commission a elle-même admis que le pourcentage de 10 % n'est appliqué que si le système de contrôle dans son ensemble est à ce point défectueux qu'il peut être raisonnablement admis qu'il existe un risque important de pertes financières à grande échelle pour le FEOGA. La Commission n'aurait ni démontré ni même rendu plausible que tel est le cas en l'espèce. En l'absence de toute information concernant soit des agissements concrets des autorités néerlandaises, soit des lots identifiés de beurre fabriqué selon le procédé NIZO qui auraient été illégalement admis à l'intervention, ce pourcentage serait arbitraire et ne reposerait sur aucun élément de fait.

48 La Commission soutient que, dans des cas tels que celui de l'espèce, dans lequel le contrôle s'avère totalement insuffisant, la constatation du préjudice subi par le FEOGA est difficile. Dans de telles circonstances, la Commission pourrait procéder

à la correction sur une base forfaitaire et il incomberait alors à l'État membre concerné de démontrer que cette correction ne correspond pas à la réalité. Toutefois, la Commission estime que, en l'espèce, la correction pratiquée a été relativement modérée compte tenu des résultats de l'enquête effectuée par l'AID en 1987. Le tonnage irrégulièrement admis à l'intervention correspondrait, en 1987, à 40 % du beurre présenté aux Pays-Bas et l'abattement pratiqué ne représenterait que 10 % des dépenses déclarées alors que la Commission aurait pu, selon la jurisprudence de la Cour, refuser la totalité des dépenses afférentes aux postes considérés.

49 A cet égard, il y a lieu d'abord de rappeler, ainsi qu'il ressort du point 39 du présent arrêt, que l'objet essentiel de la décision d'apurement des comptes est de s'assurer que les dépenses engagées par les autorités nationales l'ont été selon les règles communautaires (voir arrêt du 27 janvier 1988, Danemark/Commission, 349/85, Rec. p. 169, point 19).

50 Ensuite, il résulte d'une jurisprudence constante que la Commission ne peut mettre à la charge du FEOGA que les montants versés en conformité avec les règles établies dans les différents secteurs de produits agricoles, laissant à la charge des États membres tout autre montant versé, notamment les montants que les autorités nationales se sont à tort estimées autorisées à payer dans le cadre de l'organisation commune des marchés (voir, notamment, arrêt France/Commission, précité, point 38).

51 Par conséquent, tant que les comptes ne sont pas dûment apurés, la Commission est obligée, en vertu de l'article 3 du règlement n° 729/70, d'écarter la prise en charge par le FEOGA des interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles qui n'ont pas été faites selon les règles communautaires. Cette obligation ne disparaît pas du seul fait que l'apurement des comptes intervient après l'expiration du délai prévu à l'article 5 du même règlement (voir, en ce sens, en ce qui concerne les restitutions à l'exportation, arrêts Danemark/Commission, précité, point 19, et du 4 juillet 1996, Grèce/Commission, C-50/94, Rec. p. I-3331, point 6).

52 Il s'ensuit que, en l'espèce, la Commission pouvait refuser, en raison de la mise en place de contrôles insuffisants, de prendre en charge les frais afférents au beurre acheté en intervention, stocké après le 28 février 1985 et déclaré par le royaume des Pays-Bas au titre de l'exercice 1987.

53 En outre, ainsi que la Commission l'a à juste titre indiqué, le fait que la correction ait été limitée à l'exercice 1987 ne signifie nullement qu'elle ne pouvait concerner que le beurre admis à l'intervention en 1987, une partie des dépenses déclarées au titre de l'exercice 1987 étant relatives à des achats à l'intervention effectués les années précédentes. Dans ces conditions, l'argumentation du gouvernement néerlandais sur ce point ne saurait être retenue.

54 Quant au montant de la correction financière, il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour que, lorsque la Commission constate l'absence de mécanismes de contrôle suffisants, elle peut refuser le paiement de l'ensemble des dépenses engagées (voir, en ce sens, arrêt du 8 janvier 1992, Italie/Commission, C-197/90, Rec. p. I-1, point 39).

55 Dans de telles circonstances, il y a lieu de constater que le royaume des Pays-Bas ne saurait faire grief à la Commission de s'être contentée d'effectuer une correction forfaitaire d'un montant de 10 %.

56 Par ailleurs, lorsque la Commission, au lieu de rejeter la totalité des dépenses concernées par l'infraction, s'est efforcée d'établir des règles visant à instaurer un traitement différencié des cas d'irrégularités, selon le niveau de carence des contrôles et le degré de risque encouru par le FEOGA, l'État membre doit démontrer que ces critères sont arbitraires et inéquitables (voir, en ce sens, arrêt du 1er octobre 1998, Italie/Commission, C-242/96, Rec. p. I-5863, point 75). Le gouvernement néerlandais n'ayant pas apporté une telle preuve, il y a lieu de rejeter son argumentation sur ce point.

Sur la violation des articles 3 et 5 du règlement n° 283/72

57 S'agissant des obligations découlant des articles 3 et 5 du règlement n° 283/72, le gouvernement néerlandais fait valoir que tant le texte que l'économie de l'article 3 du règlement n° 283/72 montrent que l'obligation de dénoncer les irrégularités concerne les irrégularités commises et non pas les tentatives de fraude.

58 Selon ce gouvernement, un rapport de l'AID sur une tentative supposée d'acte frauduleux ne saurait dès lors être considéré comme un premier acte de constat administratif au sens de l'article 3, premier alinéa, du règlement n° 283/72. Cette disposition n'aurait pas imposé au royaume des Pays-Bas de dénoncer des irrégularités puisque le VIB n'aurait pas acheté de beurre fabriqué selon le procédé NIZO.

59 La Commission fait valoir que le respect des prescriptions en matière d'information suppose qu'il soit tenu compte non seulement des conséquences financières des actes frauduleux, mais également de la gravité des tentatives de fraude et du contexte général dans lequel elles s'inscrivent. En l'espèce, environ 40 % de la totalité du beurre proposé au cours d'une seule année auraient été concernés. Il serait tout à fait possible que du beurre refusé à l'intervention dans un État membre soit proposé, par une voie détournée, à un organisme d'intervention d'un autre État membre. En l'espèce, le risque de fraude aurait été d'autant plus grand que rien n'aurait distingué le beurre fabriqué selon le procédé NIZO de celui fabriqué selon la méthode traditionnelle.

60 A cet égard, il convient de relever que, eu égard aux informations que les États membres doivent communiquer à la Commission et qui sont précisées à l'article 3, deuxième alinéa, du règlement n° 283/72, concernant notamment la nature et l'importance de la dépense, les organisations communes de marchés affectées, la durée de l'irrégularité, les pratiques utilisées pour commettre l'irrégularité et les services ou organismes nationaux qui ont procédé à la constatation de l'irrégularité,

ladite disposition vise clairement à éviter autant que possible de nouveaux cas de fraude et de nouvelles irrégularités.

61 Cet objectif ressort également du quatrième considérant dudit règlement qui énonce que, pour prévenir les cas d'irrégularité, il y a lieu de renforcer la coopération entre les États membres et la Commission.

62 En outre, aux termes de l'article 4 du même règlement, chaque État membre communique sans délai aux autres États membres intéressés ainsi qu'à la Commission les irrégularités dont il y a lieu de craindre qu'elles aient des effets très rapides en dehors de son territoire, ainsi que celles révélant l'emploi d'une nouvelle pratique frauduleuse.

63 Dans ces circonstances, les autorités nationales compétentes doivent, afin de prévenir des cas d'irrégularité et de renforcer la coopération entre les États membres et la Commission, communiquer à cette dernière les irrégularités, y compris les tentatives de fraude, décelées sur leur territoire. Une décision de l'AID, en tant qu'organe de contrôle compétent aux Pays-Bas pour l'intervention au sens de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 804/68, refusant d'admettre du beurre fabriqué selon le procédé NIZO à l'intervention ou établissant une tentative supposée de fraude, constitue un premier acte de constat administratif au sens de l'article 3, premier alinéa, du règlement n° 283/72.

64 Dès lors, l'argumentation du gouvernement néerlandais sur ce point doit être écartée.

65 Dans ces conditions, le premier moyen doit être rejeté dans son ensemble.

Sur le deuxième moyen

66 Par son deuxième moyen, le gouvernement néerlandais soutient que la décision attaquée viole certains principes généraux de droit et, en particulier, les principes de diligence et de sécurité juridique.

67 Le gouvernement néerlandais soutient à cet égard que la Commission ne lui a communiqué les résultats définitifs du contrôle qu'elle a effectué en 1989 sur le fondement de l'article 9 du règlement n° 729/70 que par une lettre du 21 juin 1991, donc un an et demi plus tard. Il n'y aurait pas eu de discussion avec les autorités néerlandaises avant la prise de position définitive de la Commission contenue dans cette lettre.

68 En outre, même après que tous les rapports des contrôles effectués par l'AID en 1987 auprès des fabricants de beurre destiné à l'intervention ont été remis à la Commission, celle-ci aurait réagi avec la simple constatation non motivée que l'effort de contrôle des autorités néerlandaises était inadéquat en 1987. Le gouvernement néerlandais indique avoir expliqué les mesures de contrôle qui avaient été mises en œuvre lors des discussions bilatérales avec la Commission en 1991, au cours d'un contact bilatéral en 1993 ainsi que durant les débats sur le rapport de synthèse au sein du Comité du FEOGA cette même année, mais que la Commission n'en avait tenu aucun compte lors de la rédaction dudit rapport.

69 Compte tenu de la négligence de la Commission dans l'application de l'article 9 du règlement n° 729/70, la décision par laquelle la Commission impose une correction financière au royaume des Pays-Bas en vertu de l'article 8, paragraphe 2, du même règlement est, selon le gouvernement néerlandais, contraire au principe de diligence.

70 Le gouvernement néerlandais constate également que, dans le cadre de l'apurement des comptes de l'exercice 1986, la Commission avait, en 1987, effectué une enquête sur les achats de beurre destiné au stockage public. Plus précisément, aux mois de juillet et de septembre 1987, les services du FEOGA auraient effectué une analyse du système de stockage public de beurre aux Pays-Bas. A cette occasion, les conditions auxquelles le beurre était acheté à l'intervention et le respect des prescriptions communautaires en la matière auraient fait l'objet d'une enquête détaillée. Ni cette enquête ni le rapport de synthèse de la Commission du 15 juin 1988 relatif à l'exercice financier 1986 n'auraient fait apparaître que le système néerlandais de contrôle ne respectait pas la règle imposant que le beurre admis à l'intervention soit fabriqué à partir de crème acide. Dans ces conditions, les autorités néerlandaises pouvaient légitimement penser qu'elles avaient introduit un système de contrôle adéquat dès avant 1987 et que la Commission partageait cet avis. Ainsi, en constatant, lors de l'apurement des comptes de l'exercice 1987, une absence de contrôle effectif, la Commission aurait violé le principe de sécurité juridique.

71 La Commission estime que ce moyen est dénué de fondement, en fait comme en droit. Elle prétend que, même si, à l'occasion de l'enquête qu'elle a effectuée en 1989, elle a échangé une abondante correspondance avec les autorités néerlandaises, elle n'a pas, au cours de ces discussions, fait des promesses au sujet des conséquences définitives que la Commission attacherait aux insuffisances du système de contrôle néerlandais. En appliquant une réduction de 10 % en raison de la défaillance de ce système, la Commission aurait agi dans les termes qu'elle avait annoncés dans sa communication au comité FEOGA.

72 Par ailleurs, la Commission ne comprend pas comment les autorités néerlandaises pouvaient tirer du résultat de l'audit des systèmes de contrôle réalisé en 1987 une quelconque confiance légitime concernant le résultat de l'enquête de 1989, dans la mesure où ces deux enquêtes seraient totalement différentes.

73 A cet égard, il y a lieu d'abord de souligner que, ainsi qu'il ressort des points 38 et 49 du présent arrêt, l'objet essentiel de la décision d'apurement des comptes est de s'assurer que les dépenses engagées par les autorités nationales l'ont été selon les règles communautaires.

74 Tant que les comptes ne sont pas dûment apurés, la Commission est obligée, en vertu de l'article 3 du règlement n° 729/70, d'écarter la prise en charge par le FEOGA des dépenses qui n'ont pas été engagées conformément aux règles communautaires.

75 Or, s'il appartient à la Commission de présenter un élément de preuve du doute sérieux et raisonnable qu'elle éprouve à l'égard de l'absence ou des défaillances des contrôles mis en œuvre par l'État membre concerné, il incombe à ce dernier de démontrer, le cas échéant, que la Commission a commis une erreur quant aux conséquences financières à en tirer (voir arrêt France/Commission, précité, point 39). Il ressort de l'examen du premier moyen que, en l'occurrence, la Commission s'est acquittée de la charge de la preuve qui lui incombait quant aux irrégularités dont elle faisait grief au royaume des Pays-Bas. Ce dernier, en revanche, n'a pas démontré l'inexactitude des doutes de la Commission quant à son système de contrôle ni des conséquences financières que la Commission avait tirées desdits doutes.

76 Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 84 de ses conclusions, rien n'empêche la Commission, après avoir détecté des manquements lors d'un contrôle spécifique, d'en tirer des conséquences financières et le gouvernement néerlandais ne saurait s'exonérer de sa responsabilité en invoquant le fait que la Commission n'a constaté aucune irrégularité lors d'un précédent contrôle.

77 Au vu des considérations qui précèdent, il convient de rejeter le deuxième moyen.

Sur le troisième moyen

78 Par son troisième moyen, le gouvernement néerlandais fait valoir que la décision attaquée viole l'article 190 du traité CE pour insuffisance de motifs ou, à tout le moins, pour violation des formes substantielles.

79 Selon ce gouvernement, pour motiver la décision attaquée, la Commission s'est, en substance, fondée uniquement sur des affirmations et des thèses à caractère général qui ne sont pas corroborées par la moindre preuve que le système de contrôle néerlandais pouvait inspirer des doutes sérieux et raisonnables. La Commission n'exposerait nullement les motifs qui lui permettaient d'affirmer que les documents produits par le royaume des Pays-Bas apportent la preuve qu'une fraude a été commise. Tous les résultats des contrôles effectués par l'AID en 1987 auprès de l'ensemble des producteurs qui avaient offert du beurre à l'intervention auraient été communiqués à la Commission et lesdits résultats n'auraient permis en aucune manière d'affirmer qu'une fraude avait été commise.

80 La Commission souligne que les autorités néerlandaises ont été étroitement associées à l'élaboration de la décision attaquée, une enquête spéciale ayant été réalisée aux Pays-Bas, suivie d'une correspondance volumineuse et de nombreux entretiens bilatéraux. Eu égard à ces considérations, la Commission estime que les autorités néerlandaises étaient parfaitement en mesure de comprendre et ont parfaitement compris le grief formulé à leur encontre.

81 A cet égard, il y a lieu de relever que, selon une jurisprudence constante, la portée de l'obligation de motiver, consacrée par l'article 190 du traité, dépend de la nature de l'acte en cause et du contexte dans lequel il a été adopté (voir arrêt du 22 juin 1993, Allemagne/Commission, C-54/91, Rec. p. I-3399, point 10).

82 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 (voir, notamment, arrêt du 1er octobre 1998, Pays-Bas/Commission, C-27/94, Rec. p. I-5581, point 36).

83 En l'espèce, outre les explications figurant dans le rapport de synthèse, il est constant que le gouvernement néerlandais a été associé au processus d'élaboration de la décision attaquée et connaissait donc la raison pour laquelle la Commission estimait ne pas devoir mettre à la charge du FEOGA le montant litigieux. En effet, le gouvernement néerlandais a lui-même fait état d'une abondante correspondance échangée avec la Commission entre les années 1989 et 1993.

84 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que les autorités néerlandaises ont été associées de façon suffisante à la procédure préalable à l'adoption de la décision attaquée, en sorte que la motivation de ladite décision doit être considérée comme étant suffisante.

85 Le troisième moyen ne pouvant pas non plus être accueilli, il y a lieu de rejeter le recours dans son ensemble.

Sur les dépens

86 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du royaume des Pays-Bas et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

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

Kapteyn Hirsch Mancini

Ragnemalm Schintgen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 22 avril 1999.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

P. J. G. Kapteyn