ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
3 octobre 1996 *

Dans l'affaire C-41/94,

République fédérale d'Allemagne, représentée par MM. Ernst Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, et Bernd Kloke, Regierungsrat au même ministère, en qualité d'agents, D-53107 Bonn,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Ulrich Wölker, membre du service juridique, en qualité d'agent, assisté de M^es^ Georg M. Berrisch et Hans-Jürgen Rabe, avocats à Hambourg, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation 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), dans la mesure où elle n'a pas mis à la charge du FEOGA un montant de 7 518 141 DM que la République fédérale d'Allemagne a versé à titre de différentes dépenses relatives au régime communautaire de prime spéciale en faveur des producteurs de viande bovine,

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. C. N. Kakouris (rapporteur), président de chambre, P. J. G. Kapteyn et J. L. Murray, juges,

avocat général: M. A. La Pergola,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 5 octobre 1995,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 7 décembre 1995,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 31 janvier 1994, la République fédérale d'Allemagne a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CE, demandé l'annulation 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), dans la mesure où elle n'a pas mis à la charge du FEOGA un montant de 7 518 141 DM que la République fédérale d'Allemagne a versé à titre de différentes dépenses relatives au régime communautaire de prime spéciale en faveur des producteurs de viande bovine.

2 Dans le rapport de synthèse relatif aux résultats des contrôles pour l'apurement des comptes du FEOGA, Section Garantie, au titre de l'exercice 1990, annexé à la requête, la Commission a constaté que la République fédérale d'Allemagne (notamment les Länder de Bavière et du Bade-Wurtemberg) n'avait pas régulièrement appliqué le régime de prime spéciale prévu par la réglementation communautaire au bénéfice des producteurs de viande bovine. En conséquence, elle n'a pas imputé au FEOGA le montant susmentionné.

3 Ce montant résulte de trois corrections: une première correction de 5 040 986 DM pour absence de contrôles administratifs efficaces et pour déficiences du système d'octroi de la prime viande bovine, tel qu'il a été appliqué en Bavière et au Bade-Wurtemberg (point 4.10.4.2.1 du rapport de synthèse); une deuxième correction pour déficiences relatives au risque de versements multiples, de 838 636 DM dans le cas d'importations en provenance d'autres États membres et de 311 529 DM dans le cas d'exportations vers d'autres États membres (point 4.10.4.2.2 du rapport de synthèse), et une troisième correction de 1 326 990 DM pour des lacunes dans l'application des dispositions transitoires prévues à l'article 11 du règlement (CEE) n° 714/89 de la Commission, du 20 mars 1989, portant modalités d'application du régime de prime spéciale en faveur des producteurs de viande bovine (JO L 78, p. 38) (point 4.10.4.2.3 du rapport de synthèse).

4 Il ressort du dossier que l'adoption de la décision attaquée a été précédée de trois lettres, adressées par la Commission au gouvernement allemand les 9 août 1991, 4 septembre 1991 et 29 septembre 1992, qui contenaient en détail les constatations effectuées par la Commission lors du contrôle et auxquelles le gouvernement allemand avait répondu.

5 Dans son recours, le gouvernement requérant invoque différents moyens à l'encontre des griefs énoncés aux points 4.10.4.2.1, 4.10.4.2.2 et 4.10.4.2.3 du rapport de synthèse. Il fait en outre valoir que la Commission a été informée de la mise en œuvre en Allemagne du régime de la prime spéciale et que, en tout état de cause, son caractère prétendument défectueux trouve son origine dans le droit communautaire.

I — Sur l'absence de contrôles administratifs efficaces et sur les déficiences du système d'octroi de la prime spéciale viande bovine, tel qu'appliqué en Bavière et au Bade-Wurtemberg (point 4.10.4.2.1 du rapport de synthèse)

6 La prime spéciale viande bovine, telle qu'octroyée pendant la période 1989/1990, est fondée sur l'article 4 bis, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 148, p. 24), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 571/89 du Conseil, du 2 mars 1989 (JO L 61, p. 43).

7 Cette disposition est libellée comme suit:

« 1. Les producteurs de viande bovine peuvent bénéficier d'une prime spéciale. Elle est octroyée, à leur demande, pour les bovins mâles d'au moins neuf mois qui sont engraissés sur leur exploitation. La prime est limitée à quatre-vingt-dix animaux par année civile et par exploitation. (...)

La prime n'est octroyée qu'une fois pour chaque animal. Elle est versée ou reversée au producteur. »

8 D'autres règles relatives aux conditions d'octroi de la prime spéciale viande bovine figurent dans le règlement (CEE) n° 468/87 du Conseil, du 10 février 1987, établissant les règles générales du régime de prime spéciale en faveur des producteurs de viande bovine (JO L 48, p. 4), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 572/89 du Conseil, du 2 mars 1989 (JO L 63, p. 1).

9 L'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 468/87, tel que modifié par le règlement n° 572/89, prévoit:

« Pour l'application de la prime visée à l'article 4 bis du règlement (CEE) n° 805/68, chaque animal n'est éligible qu'une fois dans sa vie.

Ne peuvent faire l'objet d'une demande de prime que les animaux qui, à la date de dépôt de la demande, ont au moins six mois. (...) »

10 Les règles visant à faire respecter ces conditions matérielles figurent dans le règlement n° 714/89.

11 Ces règles concernent:

— les indications relatives à l'âge des animaux concernés (article 2);

— l'identification des animaux concernés (article 7);

— le contrôle administratif et les inspections sur place de la part des autorités nationales compétentes (article 8).

12 Le point 4.10.4.2.1 du rapport de synthèse énonce cinq griefs portant sur: A. Les contrôles administratifs en général, B. Les contrôles administratifs relatifs à l'indication de l'âge des animaux, C. Les critères de sélection des demandeurs en vue de l'inspection sur place des exploitations, D. Les inspections sur place en tant qu'elles concernaient l'identification des animaux et E. Les autres insuffisances des inspections sur place.

A — *Les contrôles administratifs en général*

13 L'article 8 du règlement n° 714/89, dispose:

« 1. Les autorités compétentes désignées par chaque État membre procèdent au contrôle administratif et aux inspections sur place en vue de vérifier si les dispositions du régime de la prime spéciale sont respectées. Ces inspections doivent porter sur un nombre minimal d'exploitations à fixer par la Commission... Le contrôle porte notamment:

a) sur le nombre de bovins mâles présents sur l'exploitation gérée par le producteur et faisant l'objet de la demande...;

b) sur l'exactitude des déclarations prévues et le respect des engagements pris par le producteur;

c) sur le respect des dispositions concernant l'identification ou le marquage visées à l'article 7.

2. Les États membres, en vue de permettre l'exercice d'un contrôle suffisant des demandes déposées au titre de l'article 2, fixent une période minimale pendant laquelle les bovins mâles doivent être détenus sur l'exploitation après la date du dépôt de la demande. Cette période ne peut être inférieure à deux mois ni supérieure à cinq mois. »

14 Dans le rapport de synthèse, la Commission constate:

« Il s'est avéré que le contrôle administratif des demandes non retenues pour faire l'objet d'une inspection d'exploitation consistait uniquement à vérifier que les demandeurs remplissaient leur formulaire et présentaient leur demande conformément aux prescriptions et à s'assurer que le nombre maximum de 90 animaux par année civile était bien respecté. (...)

Le FEOGA a établi que les contrôles administratifs mis en œuvre par les autorités allemandes n'étaient pas du tout ceux voulus par la législation en vigueur et qu'ils ne constituaient pas des garanties minimales pour le Fonds. »

15 A cet égard, le gouvernement requérant fait valoir, en premier lieu, que la notion de « contrôle administratif » correspond à une vérification efficace de la plausibilité des demandes. Il serait déraisonnable d'exiger d'un contrôle administratif des résultats presque aussi fiables que ceux qui résultent d'une inspection sur place.

16 La Commission expose que la critique qu'elle a émise dans le rapport de synthèse ne revient nullement à considérer que le contrôle administratif doive permettre d'aboutir à un degré de certitude approximativement égal à celui obtenu lors d'une inspection sur place. Lors du contrôle administratif, les autorités nationales devraient, en particulier, vérifier l'exactitude et la vraisemblance des chiffres et des

engagements ou des déclarations figurant dans les demandes en vue de s'assurer que les conditions de l'octroi des primes ont été observées.

17 Il convient de constater à cet égard que le contrôle administratif, qui précède les inspections sur place, doit être effectué de manière à permettre aux autorités nationales de tirer toutes les conclusions possibles, certitudes ou doutes, quant au respect des conditions de l'octroi des primes. Dès lors, ce contrôle devrait consister dans la vérification de la régularité des demandes et des engagements ou des déclarations qui les accompagnent, dans la comparaison des demandes avec celles éventuellement présentées par le même producteur les années précédentes, dans leur comparaison avec les demandes relatives à d'autres exploitations, surtout les plus importantes, et dans l'examen des éléments recueillis en combinaison avec les données statistiques disponibles, et de toute autre donnée utile, afin de déceler les dossiers suspects.

18 Le gouvernement requérant soutient, en second lieu, que les services compétents des deux Länder contrôlés par la Commission ont procédé à une vérification administrative efficace de la plausibilité des demandes. Les indications figurant dans les demandes de prime auraient généralement été comparées avec celles qui apparaissaient dans les demandes de l'année précédente. De plus, pour les exploitations qui avaient précédemment fait l'objet d'une inspection sur place, il était possible de procéder à une comparaison avec les procès-verbaux de vérification correspondants. Lorsqu'une variation importante était observée dans le nombre des primes sollicitées pour différentes années, les exploitations concernées auraient été soumises à des contrôles administratifs plus fréquents.

19 A l'appui de ses affirmations, le gouvernement requérant a invoqué dans son mémoire en réplique une enquête, diligentée le 12 septembre 1991, par le ministère

du Land de Bavière pour l'Alimentation, l'Agriculture et les Forêts, auprès de tous les services de l'agriculture de Bavière. Cette enquête, qui portait sur les mesures prises en vue de vérifier le caractère vraisemblable des informations fournies dans les demandes, aurait montré que certains services étaient en mesure de vérifier un grand nombre d'informations.

20 La Commission objecte que le gouvernement requérant est forclos pour produire, à ce stade de la procédure, l'enquête en question. La date limite pour la transmission des renseignements complémentaires que les États membres souhaitaient fournir aurait été fixée au 15 décembre 1992, par décision de la Commission du 6 novembre 1992, adoptée sur le fondement de l'article 1er, paragraphe 3, 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 (JO L 186, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 422/86 de la Commission, du 25 février 1986 (JO L 48, p. 31). En outre, l'article 42, paragraphes 1 et 2, premier alinéa, du règlement de procédure de la Cour interdirait au gouvernement requérant d'invoquer de nouveaux éléments de preuve ou de nouveaux moyens.

21 La Commission conteste en outre les affirmations du gouvernement requérant selon lesquelles les services compétents des deux Länder contrôlés par la Commission ont procédé à une vérification administrative efficace de la plausibilité des demandes. En particulier, M. Malcolm Slade, fonctionnaire de la Commission et contrôleur responsable en l'espèce, a déclaré à l'audience que, lors des contrôles qu'il a effectués dans les Länder de Bavière et du Bade-Wurtemberg, les autorités n'avaient pu produire aucun document (note, rapport ou formulaire complété par le fonctionnaire national compétent) établissant que des comparaisons avaient été réellement effectuées et que les données statistiques disponibles avaient été prises en compte dans le cadre du contrôle administratif. De plus, il n'existerait aucun document attestant que le ministère compétent du Land concerné aurait chargé les services de contrôle concernés de procéder de la sorte.

22 Le gouvernement requérant rétorque que les agents chargés du contrôle, ayant eux-mêmes effectué des inspections sur place, avaient une connaissance tellement précise des exploitations qu'il n'était pas nécessaire de procéder à la rédaction d'un rapport.

23 Il convient de relever d'abord que l'enquête du 12 septembre 1991, dès lors qu'elle a été invoquée pour la première fois par le gouvernement requérant dans son mémoire en réplique, ne peut pas être prise en compte par la Cour, parce qu'elle constitue un élément de preuve tardif. En effet, par décision du 6 novembre 1992, adoptée sur le fondement de l'article 1er, paragraphe 3, du règlement n° 1723/72, tel que modifié par le règlement n° 422/86, la Commission a fixé au 15 décembre 1992 la date limite pour la transmission par les États membres des renseignements complémentaires. Or, le gouvernement requérant n'a pas produit dans ce délai les résultats de l'enquête en cause et il n'a pas non plus invoqué devant la Cour des circonstances exceptionnelles susceptibles de justifier le retard enregistré (voir, également, arrêt du 22 juin 1993, Allemagne/Commission, C-54/91, Rec. p. I-3399, points 13 à 15).

24 Il y a lieu de relever ensuite que, en l'absence de tout élément écrit capable d'infirmer les constatations du rapport de synthèse selon lesquelles les services compétents n'ont pas effectué un contrôle tel que décrit au point 16 ci-dessus, les allégations du gouvernement requérant relatives à la teneur des contrôles administratifs effectués dans les deux Länder doivent être considérées comme non fondées.

25 Dès lors, les moyens avancés par le gouvernement requérant à l'encontre du grief relatif aux contrôles administratifs en général doivent être rejetés.

B — *Les contrôles administratifs relatifs à l'indication de l'âge des animaux*

26 L'article 2 du règlement n° 714/89 dispose:

« Les demandes de prime ... comportent...:

— des indications relatives à l'âge des animaux concernés... »

27 Dans le rapport de synthèse, la Commission constate:

« ... les autorités allemandes ne demandaient pas cette information, mais se contentaient d'une simple déclaration des demandeurs selon laquelle tous les animaux faisant l'objet d'une demande avaient au moins 6 mois.

Il ne faut pas perdre de vue qu'en Allemagne:

— les animaux sont parfois détenus jusqu'à un âge dépassant 24 mois

— la période de demande revient tous les 8 mois

— les demandeurs perforent eux-mêmes les oreilles des animaux.

Il est évident qu'une indication plus précise de l'âge des animaux aurait amélioré:

— le contrôle administratif

— la sélection des demandes en vue des inspections dans l'exploitation;

— la qualité des inspections dans l'exploitation dans la mesure où cela indiquait clairement que les animaux faisant l'objet d'une demande sont ceux qui sont inspectés, c'est-à-dire que 10 animaux faisant l'objet d'une demande à l'âge de 6 mois doivent avoir trois mois plus tard l'apparence de 9 mois. (...) »

28 Le gouvernement requérant fait valoir que les demandes soumises sont conformes à l'article 2 du règlement n° 714/89, car cette disposition ne soumet l'indication relative à l'âge des animaux à aucune condition de forme.

29 De plus, selon le gouvernement requérant, le système établi en Allemagne pour la mise en œuvre du régime de la prime spéciale serait organisé de telle manière qu'il exclurait un double octroi de la prime pour le même animal. En particulier, ce système prévoirait des marquages différenciés apposés alternativement, en fonction de la période de la demande, sur l'oreille gauche ou sur l'oreille droite de l'animal éligible. Le maintien des animaux dans l'exploitation jusqu'à une nouvelle période de marquage identique ne serait pas économiquement rentable pour le producteur compte tenu, d'une part, de ce que l'âge minimal pour qu'un animal soit éligible est de 6 mois et que les périodes de dépôt des demandes se déroulent à un intervalle de huit mois et, d'autre part, de ce que les producteurs perçoivent un meilleur prix si l'animal est abattu à l'âge de 18 mois, la qualité de sa viande étant alors maximale.

30 Selon la Commission, le fait que l'article 2 du règlement n° 714/89 ne détermine pas la manière dont les indications relatives à l'âge des animaux doivent être fournies ne signifie pas que la façon dont cet âge est indiqué dans les formulaires allemands correspond aux exigences du droit communautaire. S'il en était ainsi, la législation communautaire aurait bien pu renoncer à cette indication. En particulier, l'indication, dans la demande, non pas de l'âge de l'animal concerné, mais de l'âge minimal requis par la réglementation ne permettrait de tirer aucune conclusion dans le cadre du contrôle administratif ou de l'inspection sur place, la concordance entre les animaux visés par la demande et ceux contrôlés sur place étant impossible à établir.

31 En outre, les arguments invoqués par le gouvernement requérant quant à l'exclusion d'un double versement de la prime reposeraient sur la fiabilité du système de marquage allemand, laquelle est précisément contestée par la Commission.

32 Il convient de constater à cet égard que l'article 2 du règlement n° 714/89 doit être interprété à la lumière de la finalité de ce règlement, qui réside dans la mise en place d'une procédure de contrôle efficace, garantissant que les conditions matérielles auxquelles est subordonné l'octroi de la prime seront observées.

33 L'indication concrète de l'âge de l'animal concerné revêt à cet égard une importance fondamentale, car seule une telle indication permet d'assurer la concordance entre les animaux sur lesquels porte la demande et ceux qui sont présents dans l'exploitation lors de l'inspection sur place.

34 Les arguments que le gouvernement requérant tire de la manière dont le régime de prime spéciale viande bovine est mis en œuvre en Allemagne ne sont pas de nature à remettre en cause cette constatation. Il en va d'autant plus ainsi que le marquage des animaux est effectué par les demandeurs.

35 Par conséquent, les moyens avancés par le gouvernement requérant à l'encontre du grief relatif aux contrôles administratifs de l'indication de l'âge des animaux doivent être rejetés.

C — *Les critères de sélection des demandeurs en vue de l'inspection sur place des exploitations*

36 Dans le rapport de synthèse figure la constatation suivante quant à la sélection des demandeurs:

« Le FEOGA n'a pas observé de mode de sélection systématique des demandeurs en vue de l'inspection des exploitations, et il considère que cette insuffisance a affaibli l'ensemble du régime de contrôle. »

37 Le gouvernement requérant fait valoir que la procédure appliquée, qui consistait à laisser le plus souvent jouer le hasard pour la sélection des exploitations à inspecter, conduit en pratique à une répartition satisfaisante et objective, les exploitations précédemment inspectées ne pouvant pas ainsi se sentir « à l'abri » pour quelques années.

38 Toutefois, les exploitations pour lesquelles le contrôle administratif ou des expériences précédentes avaient conduit les services compétents à estimer une inspection sur place particulièrement opportune auraient été retenues en priorité. Il en aurait été de même pour les demandes comportant des indications obscures. De plus, les autorités compétentes auraient reçu instruction d'augmenter de manière appropriée le nombre des vérifications en cas de multiplication des irrégularités. Le gouvernement requérant invoque à cet égard les lettres du ministère compétent bavarois, des 24 janvier 1989 et 13 août 1990, ainsi que la lettre du ministère de

l'Espace rural, de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts du Bade-Wurtemberg, du 7 juin 1989.

39 En outre, selon le gouvernement requérant, les États membres ont un large pouvoir d'appréciation quant à la procédure de sélection des demandeurs devant faire l'objet d' une inspection sur place. La Commission, dans une lettre du 9 août 1991, aurait elle-même reconnu que ce pouvoir avait été correctement exercé par la République fédérale d'Allemagne.

40 La Commission soutient d'abord que, conformément à l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 714/89, les États membres doivent assurer un contrôle suffisamment efficace, même s'ils sont seulement tenus d'inspecter un nombre minimal d'exploitations. Il serait donc peu indiqué de s'en remettre au hasard pour choisir les demandeurs à soumettre à une inspection sur place. La République fédérale d'Allemagne aurait dû au contraire établir des critères de choix adaptés aux risques encourus lors de l'octroi des primes.

41 Ensuite, l'affirmation du gouvernement requérant quant au choix prioritaire de certaines exploitations resterait à prouver. En effet, le gouvernement allemand serait forclos pour invoquer pour la première fois dans son mémoire en réplique la lettre du ministère compétent bavarois en date du 24 janvier 1989. Quant à celle du même ministère en date du 13 août 1990, elle n'aurait pratiquement pas pu avoir d'effet au cours de l'exercice litigieux.

42 Enfin, la Commission estime qu'il ne ressort pas de sa lettre du 9 août 1991 qu'elle admet le principe d'un choix selon le hasard. Elle y aurait en revanche expressément indiqué qu'il convenait de combiner, de façon appropriée, divers critères de choix.

43 Il convient de relever à cet égard que le contrôle administratif et l'inspection sur place ont été conçus par le législateur communautaire comme deux moyens de vérification qui, tout en étant distincts, se complètent réciproquement dans le cadre de la procédure de contrôle prévue par l'article 8 du règlement n° 714/89.

44 Eu égard aux constatations effectuées au point 17 du présent arrêt quant à la teneur du contrôle administratif, la sélection des demandeurs devant être soumis à une inspection sur place doit être effectuée sur la base d'une combinaison de critères appropriés et non uniquement, ni même principalement, selon le hasard. Ainsi, les inspections sur place, pour assurer l'efficacité de la procédure de contrôle, peuvent par exemple porter en priorité sur les exploitations les plus importantes ou sur celles qui, sur la base des résultats du contrôle administratif, sont apparues comme suspectes, les autres pouvant être contrôlées au gré du hasard.

45 L'argument du gouvernement requérant selon lequel, nonobstant l'application du principe de la sélection au hasard, les exploitations suspectes ont été inspectées en priorité ne saurait être accueilli à défaut de tout élément de preuve l'établissant. Par ailleurs, les lettres des ministres compétents de Bavière et de Bade-Wurtemberg auxquelles s'est référé le gouvernement requérant ne concernent pas les critères de sélection des demandeurs, mais le nombre des exploitations à inspecter.

46 Dans ces conditions, les moyens avancés par le gouvernement requérant à l'égard du grief relatif aux critères de sélection des demandeurs en vue de l'inspection sur place des exploitations doivent être rejetés.

D — *Les inspections sur place en tant qu'elles concernaient l'identification des animaux*

47 L'article 7, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 714/89 dispose:

« Les animaux qui font l'objet d'une demande de prime visée à l'article 2 portent, dans les délais fixés par les États membres et au plus tard cinq semaines après la date du dépôt de la demande, une identification bien visible et permanente. Cette identification consiste en un marquage indélébile d'une oreille de l'animal, soit par perforation de l'oreille, soit par la fixation d'une marque sur l'oreille, soit par une encoche à l'oreille. »

48 Dans le rapport de synthèse, la Commission constate:

« En Allemagne, [la] marque d'identification consiste en une perforation circulaire ou dans le placement d'une marque auriculaire métallique de couleur lilas; celles-ci sont apposées par les demandeurs sans surveillance officielle. La méthode de marquage est décidée par les demandeurs...

Le FEOGA n'est pas convaincu qu'un tel système de marquage fournisse les garanties nécessaires, car:

— les marques auriculaires métalliques peuvent être facilement enlevées (soit accidentellement, soit délibérément)

— la perforation minimale, qui est de 1 cm, a tendance à se refermer

— les activités commerciales ou vétérinaires sont souvent à l'origine de toute une série d'autres trous et cicatrices.

... les contrôles effectués par le FEOGA en Allemagne ont pleinement confirmé, à des degrés surprenants, l'existence de risques réels d'irrégularités découlant des possibilités théoriques qui viennent d'être décrites. »

49 Le gouvernement requérant fait d'abord valoir que le marquage pratiqué en Allemagne est conforme à l'article 7, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 714/89. Les cas où les trous dans les oreilles des animaux ne sont pas suffisamment identifiables ou les marques sur l'oreille se perdent seraient rares et exceptionnels. A cet égard, le gouvernement requérant invoque, dans son mémoire en réplique, un rapport d'expertise daté du 7 juillet 1994, mais portant sur une enquête effectuée en 1987. En outre, même dans ces cas, les demandeurs auraient, ainsi qu'il résulte d'une lettre du 25 septembre 1989 du ministère fédéral de l'Agriculture adressée aux Länder, l'obligation de marquer à nouveau les animaux. Enfin, les demandes de primes pour des animaux qui n'étaient pas marqués de façon irréprochable auraient été refusées, ce qui aurait engendré différentes procédures devant les tribunaux administratifs allemands.

50 Le gouvernement requérant soutient ensuite que la Commission, après avoir reçu communication, conformément au règlement n° 714/89, du système adopté en Allemagne, a reconnu la conformité de la méthode de marquage pratiquée avec l'article 7, paragraphe 1, de ce règlement. Il se réfère à cet égard à une lettre du 23 novembre 1989 que la Commission a adressée à la République fédérale d'Allemagne, ainsi qu'à un télex du 2 juillet 1987, également envoyé par la Commission à cet État membre, et qui concernait la conformité de la même méthode de marquage avec les règles analogues contenues à cette époque dans l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 859/87 de la Commission, du 25 mars 1987,

portant modalités d'application du régime de prime spéciale en faveur des producteurs de viande bovine (JO L 82, p. 25).

51 Selon le gouvernement requérant, cette affirmation serait corroborée par le fait que, dans d'autres cas, la Communauté a défini des régimes d'identification similaires à celui pratiqué en Allemagne. Ainsi en irait-il notamment de la directive 92/102/CEE du Conseil, du 27 novembre 1992, concernant l'identification et l'enregistrement des animaux (JO L 355, p. 32).

52 En revanche, la Commission expose en premier lieu que, si le système du marquage pratiqué en Bavière et au Bade-Wurtemberg recourait à deux des moyens expressément autorisés à cet effet par l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 714/89, il ne répondait cependant pas aux exigences du droit communautaire. Il n'aurait pas permis, en particulier, l'identification bien visible et permanente ni le marquage indélébile d'une oreille de l'animal. Tant les contrôles que certains témoignages recueillis par les fonctionnaires de la Commission auprès des producteurs allemands confirmeraient l'insuffisance du système d'identification appliqué. A l'audience, la Commission a déclaré, à cet égard, que les animaux présentaient « une multitude » de perforations qui rendait difficile, voire impossible, une identification correcte.

53 En second lieu, la Commission estime que le gouvernement requérant est forclos pour invoquer le rapport d'expertise.

54 En troisième lieu, elle observe que, dans sa lettre du 23 novembre 1989, invoquée par le gouvernement requérant, elle a uniquement confirmé la fiabilité de la perforation auriculaire en tant que telle, sans donner aucune appréciation positive quant à la manière dont cette perforation était pratiquée en Allemagne, d'autant plus qu'à l'époque elle n'en connaissait pas les détails, ce qui est confirmé notamment par le fait qu'elle n'a nullement mentionné l'identification au moyen de « marques auriculaires de couleur lilas » qui sont également utilisées en Allemagne.

55 En quatrième lieu, la directive 92/102 invoquée par le gouvernement requérant serait sans effet sur l'exercice financier 1990.

56 Il convient de relever d'abord que, dans le rapport de synthèse, la Commission n'a pas critiqué in abstracto la méthode de marquage existant en Allemagne, mais la façon concrète dont celle-ci a été appliquée.

57 Or, le gouvernement requérant n'est pas parvenu à établir que cette constatation est erronée.

58 Le rapport d'expertise invoqué pour la première fois dans le mémoire en réplique ne peut pas être pris en compte par la Cour, parce qu'il constitue un élément de preuve tardif. Indépendamment de la question de savoir si est exacte l'affirmation du gouvernement requérant, avancée à l'audience, selon laquelle la Commission lui a communiqué pour la première fois ses critiques quant à l'identification des animaux seulement quelques jours après l'expiration du délai qu'elle avait elle-même fixé pour la transmission par les États membres des renseignements complémentaires, la République fédérale d'Allemagne était en mesure d'obtenir une expertise en temps utile et, partant, de la produire avec sa requête.

59 Eu égard aux constatations faites sur place par les fonctionnaires de la Commission et aux déclarations de ses agents à l'audience, la lettre du 25 septembre 1989 du ministère fédéral de l'Agriculture ne permet pas de prouver que l'obligation y mentionnée de marquer à nouveau les animaux en cas de marquage défaillant a été effectivement observée par les demandeurs. D'ailleurs, le contentieux porté devant les tribunaux administratifs allemands confirme, plutôt qu'il ne réfute, l'existence des problèmes importants quant à la manière dont le marquage a été fait.

60 Quant à l'argument tiré de la lettre de la Commission du 23 novembre 1989, il n'est pas non plus de nature à remettre en cause la constatation figurant dans le rapport de synthèse. En effet, dans cette lettre, la Commission s'est prononcée in abstracto sur la conformité avec le règlement n° 714/89 de l'une des deux méthodes de marquage utilisées en Allemagne sans émettre aucune appréciation quant à la façon dont cette méthode était concrètement appliquée.

61 Enfin, l'argument tiré de la directive 92/102 n'est pas pertinent, cette directive étant postérieure et étrangère aux faits litigieux.

62 Par conséquent, les moyens avancés par le gouvernement requérant à l'encontre du grief relatif aux inspections sur place en tant qu'elles concernaient l'identification des animaux doivent être rejetés.

E — *Les autres insuffisances des inspections sur place*

63 L'article 7, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 714/89 prévoit la tenue d'un document d'accompagnement pour chaque animal ou d'un registre du cheptel, lorsqu'un État membre utilise, dans le cadre du régime de la prime spéciale, un système d'identification appliqué également en dehors de ce cadre spécifique.

64 Dans le rapport de synthèse, la Commission constate que les inspections sur place étaient fondamentalement viciées, car « elles étaient menées uniquement dans le but de rapprocher le nombre d'animaux convenablement marqués présents dans l'exploitation au moment de l'inspection du nombre d'animaux ayant fait l'objet d'une demande. » Elle ajoute que « les demandeurs n'étaient pas obligés de tenir des registres de troupeaux ou d'autres comptes susceptibles de prouver la présence et l'âge des animaux ayant réellement fait l'objet d'une demande. »

65 Le gouvernement requérant estime que ce grief repose sur des données de fait inexactes. Il considère que les connaissances des inspecteurs allemands quant au milieu local et leur capacité d'évaluer l'âge des animaux grâce à leur rôle de conseil, combinées avec les données recueillies lors du contrôle administratif, ont permis de procéder à des inspections sur place efficaces. De plus, le point 7 du formulaire du rapport de contrôle imposerait expressément aux inspecteurs de vérifier si la période minimale de présence de l'animal concerné dans l'exploitation avait été respectée.

66 Selon le gouvernement requérant, le grief de la Commission n'est pas non plus juridiquement fondé. Il résulterait a contrario de l'article 7, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 714/89 que, lorsqu'un État membre utilise, dans le cadre du régime de la prime spéciale, un système d'identification spécifique (Allemagne) et non un système préexistant, le droit communautaire n'impose aucune obligation quant à la tenue d'un registre du cheptel ou d'autres comptes.

67 La Commission donne raison au gouvernement requérant lorsqu'il affirme que la réglementation communautaire n'impose pas expressément la tenue d'un registre ou d'une comptabilité. Cela ne signifierait cependant pas que, lors de l'inspection sur place, les fonctionnaires allemands pouvaient se borner à vérifier si le nombre des animaux présents au moment de l'inspection correspondait au nombre indiqué dans la demande. Ils auraient au moins dû chercher à vérifier en outre si, lors du dépôt de la demande, le nombre indiqué de bovins âgés d'au moins 6 mois étaient présents dans l'exploitation et s'ils y avaient été maintenus pendant la période minimale. Ils auraient dû également interroger les propriétaires de l'exploitation à ce sujet. Or, les contrôleurs du FEOGA ont pu constater que les inspecteurs allemands n'ont pas posé la question y afférente reprise au point 7 du formulaire du rapport de contrôle.

68 Il convient de relever que le grief formulé dans le rapport de synthèse ne porte pas sur une absence de registres ou d'autres comptes, mais sur les carences des inspections effectuées quant à la vérification de l'âge et de la présence dans l'exploitation des animaux ayant fait l'objet d'une demande de prime.

69 Le gouvernement requérant ne conteste pas que les inspecteurs avaient l'obligation d'interroger à cet égard les demandeurs puisqu'il allègue que des questions en ce sens figuraient dans le formulaire du rapport de contrôle.

70 La question se pose dès lors de savoir si de telles questions ont effectivement été posées aux demandeurs par les inspecteurs allemands.

71 La Commission le nie en se fondant sur les constatations des contrôleurs du FEOGA.

72 Le gouvernement requérant, quant à lui, n'a rapporté aucun élément susceptible de prouver que les inspecteurs allemands ont effectivement posé aux demandeurs des questions relatives au point 7 du rapport de contrôle.

73 Dans ces conditions, le moyen avancé par le gouvernement requérant à l'encontre du grief relatif aux autres insuffisances des inspections sur place doit être rejeté.

II — Sur la correction relative à l'importation et l'exportation d'animaux bénéficiant d'une prime (point 4.10.4.2.2 du rapport de synthèse)

74 Ce point du rapport de synthèse concerne: A. L'importation d'animaux de Belgique et de France, et B. Les exportations d'animaux vers l'Italie.

A — *L'importation d'animaux de Belgique et de France*

75 Dans le rapport de synthèse, il est constaté:

« Les animaux provenant de ces deux pays ont subi une perforation spécifique de l'oreille, mais les autorités allemandes n'ont pas prouvé qu'elles avaient pris les mesures nécessaires (par exemple sous forme d'instructions aux demandeurs et aux contrôleurs) pour éviter le paiement ultérieur d'une seconde prime en Allemagne. »

76 Le gouvernement requérant soutient que le danger du double octroi de la prime pour des animaux importés de Belgique et de France, munis d'une marque d'identification analogue au marquage allemand, aurait été rappelé à la Commission à plusieurs reprises, oralement et par écrit en décembre 1989, puis de nouveau dans une lettre du 16 novembre 1990. Ce ne serait cependant que le 3 mai 1991 que la Commission aurait informé le gouvernement fédéral que ces deux États membres allaient introduire une marque d'exportation sous la forme d'une perforation triangulaire de l'oreille.

77 La Commission, tout en confirmant cette allégation, considère que les autorités allemandes auraient dû remplir les obligations générales qui incombent à tout État membre dans la mise en œuvre de la politique agricole commune pour éviter le double octroi de la prime.

78 Il convient de constater à cet égard qu'à l'époque des faits aucune disposition du droit communautaire n'imposait à l'État membre d'importation de prendre des mesures pour identifier les animaux importés d'une manière spécifique et différente de celle pratiquée dans cet État.

79 En outre, l'adoption des mesures nécessaires pour assurer la libre circulation des bovins sans risque de double octroi de la prime présuppose une coordination des différents systèmes nationaux. Or, cette tâche incombe par définition aux institutions communautaires et non aux États membres.

80 Dans ces conditions, le moyen avancé par le gouvernement requérant à l'encontre du grief relatif à l'importation d'animaux de Belgique et de France doit être accueilli et la correction correspondante d'un montant de 838 636 DM doit être annulée.

B — *Les exportations d'animaux vers l'Italie*

81 Afin de garantir que chaque animal ne fasse l'objet que d'une seule prime dans sa vie, l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 714/89 a établi des règles en matière d'identification.

82 Le premier alinéa de cette disposition, reproduit au point 47 du présent arrêt, impose « un marquage indélébile d'une oreille de l'animal, soit par perforation de l'oreille, soit par la fixation d'une marque sur l'oreille, soit par une encoche à l'oreille ».

83 Selon le deuxième alinéa, lorsqu'un État membre applique un système d'identification en dehors du régime de la prime spéciale, il peut l'utiliser également dans ce cadre, pour autant que ce système comporte la fixation d'un numéro sur l'oreille de l'animal ou sur une plaque auriculaire et à condition, notamment, que soit tenu un document d'accompagnement pour chaque animal ou d'un registre.

84 Le troisième alinéa de la même disposition prévoit:

« Toutefois, les animaux ainsi identifiés qui sont expédiés, après le paiement de la prime, vers un autre État membre, doivent être marqués d'une manière spécifique lors de leur expédition. »

85 Dans le rapport de synthèse, la Commission constate:

« L'Allemagne n'a pas procédé au marquage spécifique requis sur les animaux exportés vers l'Italie et il n'y a donc pas eu d'obstacle au paiement d'une seconde prime dans cet État membre. »

86 Le gouvernement requérant estime que l'obligation de marquage spécifique des animaux exportés ne s'impose que dans le cas visé à l'article 7, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 714/89 et donc uniquement pour les États qui utilisent un système de marquage également appliqué en dehors du régime de la prime spéciale. En revanche, ceux qui, comme la République fédérale d'Allemagne, utilisent un système de marquage spécifique pour les animaux ayant bénéficié de la prime n'auraient pas l'obligation de marquer à nouveau les animaux exportés.

87 En outre, les marquages effectués en Allemagne (marque auriculaire métallique de couleur lilas sur laquelle est imprimée l'indication « Prime spéciale — Règlement n° 468/87 », ou perforation circulaire de l'oreille de l'animal) ne pourraient pas être utilisés pour demander la prime spéciale en Italie, ce pays ayant prévu une identification différente (marque auriculaire blanche et verte).

88 La Commission soutient au contraire que le marquage spécifique s'impose pour tous les animaux expédiés, après le paiement de la prime, vers tout autre État membre. Le troisième alinéa de l'article 7, paragraphe 1, se référerait non seulement aux animaux identifiés par un système visé au deuxième alinéa, mais également à ceux qui sont identifiés conformément au premier alinéa de ce même paragraphe.

89 Il y a donc lieu d'examiner si l'expression « ainsi identifiés » figurant au troisième alinéa de l'article 7, paragraphe 1, se réfère seulement au deuxième alinéa ou si elle se réfère également au premier alinéa de la même disposition.

90 Il convient de relever d'abord que la disposition litigieuse doit être interprétée à la lumière de la finalité poursuivie par l'article 7, paragraphe 1, qui est d'éviter le double paiement de la prime pour le même animal.

91 Eu égard à cette finalité, il y a lieu de constater que l'exigence d'un marquage spécifique supplémentaire, prévue au troisième alinéa de l'article 7, paragraphe 1, vise uniquement les animaux concernés par l'alinéa qui précède, à savoir le deuxième alinéa.

92 En effet, lorsqu'un État membre applique le même système de marquage à la fois pour les bovins faisant l'objet de la prime spéciale et à d'autres fins, il est impossible, pour les autorités des autres États membres vers lesquels ces bovins sont expédiés, de constater si le marquage que porte l'animal est lié au paiement de la prime spéciale ou à une autre raison. C'est pourquoi une identification spécifique supplémentaire est indiquée.

93 En revanche, les animaux qui portent déjà un marquage spécifique qui est seulement utilisé dans le cadre du régime de la prime spéciale et qui est conforme au premier alinéa peuvent être identifiés par les autorités de l'État membre dans lequel ils sont expédiés.

94 Cette interprétation est corroborée, ainsi que M. l'avocat général l'a démontré au point 48 de ses conclusions, par la genèse de la disposition considérée. Il résulte de celle-ci que l'obligation d'un marquage spécifique supplémentaire pour les animaux expédiés vers un autre État membre, initialement prévue pour tout animal marqué selon le système standard, puis étendue aux animaux expédiés qui avaient été marqués selon le système d'identification dérogatoire, a finalement été supprimée par le règlement n° 714/89 pour les animaux de la première catégorie.

95 Dans ces conditions, le moyen avancé par le gouvernement requérant à l'égard du grief relatif aux exportations de bovins vers l'Italie doit être accueilli et la correction correspondante d'un montant de 311 529 DM doit être annulée.

III — Sur la correction relative à l'application des dispositions transitoires pour les animaux plus âgés (point 4.10.4.2.3 du rapport de synthèse)

96 L'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 714/89 a, par dérogation à l'article 2 du même règlement, mis en place une période transitoire au cours de laquelle des demandes peuvent être déposées, pour des animaux plus âgés, par les producteurs des États membres appliquant la prime spéciale pour la première fois.

97 Les paragraphes 2 et 3 de la même disposition énoncent:

« 2. Les États membres non concernés par l'application du paragraphe 1 peuvent ouvrir, du 3 avril au 4 juin 1989, une période de dépôt de demande transitoire pour des animaux dont l'engraissement est presque terminé.

Dans ce cas, le producteur doit déclarer dans sa demande:

— que les animaux concernés ont au moins l'âge de douze mois à la date du dépôt de la demande,

— qu'il les maintient sur son exploitation pendant au moins un mois,

— que les animaux seront abattus ou exportés vers un pays tiers avant le 3 septembre 1989.

3. Les animaux concernés doivent porter une identification bien visible et permanente. »

98 Le point 4.10.4.2.3 du rapport de synthèse comporte des constatations portant sur: A. L'identification des animaux, B. Le double octroi probable de la prime, C. Les pièces justificatives de l'abattage et D. La surveillance centrale.

A — *L'identification des animaux*

99 Selon le rapport de synthèse,

« Les règles normales en matière d'inspection dans l'exploitation et de marquage permanent et visible des animaux étaient applicables. [...]

Outre le système normal (dans l'exploitation) de marquage auriculaire ou de perforation de l'oreille, les demandeurs ont été autorisés à choisir une troisième option consistant à colorer la tête ou le dos des animaux faisant l'objet d'une demande dans le cadre du règlement précité. (...)

En ce qui concerne le marquage visible et permanent des animaux, le FEOGA a également formulé des critiques, car une proportion importante des animaux les plus âgés ayant fait l'objet d'une demande ne portaient pour tout marquage que la coloration non spécifique de la tête ou du dos. »

100 Le gouvernement requérant considère que la disposition applicable pour le marquage de ces animaux ne réside pas dans l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 714/89, qui contient les « règles normales », mais dans l'article 11, paragraphe 3, du même règlement en tant que lex specialis. Le huitième considérant du règlement n° 714/89 rappellerait d'ailleurs qu'il convenait de prévoir pour ces bovins, difficiles à manipuler en raison de leur âge, une « dérogation au système du marquage prévu ».

101 En outre, puisque les animaux devaient être abattus avant le 3 septembre 1989, un marquage n'aurait été nécessaire que pour une période maximale de six mois. Eu égard à la repousse assez lente du poil des animaux, un marquage par coloration aurait donc suffi; ce marquage aurait dû être renouvelé lorsque, du fait de circonstances extraordinaires, il n'était plus possible de le reconnaître clairement.

102 Le gouvernement requérant ajoute que, étant donné que les bovins concernés ont tous été abattus ou exportés vers un pays tiers avant le 3 septembre 1989 et que les vérifications du FEOGA ont eu lieu en mai 1991, la Commission n'aurait pas été en mesure de constater que les animaux avaient été marqués selon un système inapproprié.

103 La Commission soutient, tout d'abord, que l'identification aux fins de l'application de l'article 11 du règlement n° 714/89 devait, pour être fiable, répondre aux exigences normales relatives à la bonne visibilité et à la permanence du marquage. Or, le marquage pratiqué en Allemagne aurait été insuffisant.

104 Elle expose ensuite que ses constatations reposent sur l'examen approfondi des 296 demandes introduites au total en Bavière et au Bade-Wurtemberg. Dans la lettre du 29 septembre 1992 qu'elle avait adressée au gouvernement requérant, elle aurait cité, à titre d'exemple, deux cas illustrant l'insuffisance du marquage. De plus, elle aurait constaté que ni les inspecteurs allemands ni les demandeurs n'avaient été informés de la couleur prescrite et des dispositions particulières qu'ils devaient respecter. A l'audience, elle a précisé que les autorités allemandes n'avaient pas spécifié la couleur à utiliser pour marquer les animaux et que les demandeurs pouvaient ainsi utiliser des couleurs différentes.

105 Il convient de relever à cet égard que, selon le huitième considérant du règlement n° 714/89, un système de marquage dérogatoire par rapport à celui prescrit par l'article 7, paragraphe 1, a été autorisé pour les animaux concernés par le régime transitoire mis en place par l'article 11, paragraphe 2, du règlement. Il ressort toutefois de l'article 11, paragraphe 3, que ce marquage dérogatoire devait être bien

visible et permanent. Il devait également être de la même couleur pour tous les animaux concernés, en raison de l'objectif poursuivi. Le législateur communautaire a ainsi voulu assurer que l'application du système de marquage dérogatoire présenterait les garanties nécessaires pour l'identification des animaux concernés par le régime transitoire.

106 La Commission soutient que le marquage pratiqué en l'espèce (coloration de la tête et du dos) ne répondait pas aux exigences du règlement parce que les services nationaux n'avaient pas donné d'instructions spécifiques quant à la couleur à utiliser par les demandeurs, ce qui aurait engendré des différences d'une exploitation à l'autre, et que les inspecteurs nationaux n'étaient pas informés de la couleur prescrite.

107 Le gouvernement requérant n'a avancé aucun élément susceptible de démentir ces constatations.

108 Dans ces conditions, il convient de considérer que le marquage pratiqué ne présentait pas les garanties nécessaires pour l'identification des bovins concernés par le régime transitoire.

109 Dès lors, le moyen avancé par le gouvernement requérant à l'égard du grief concernant l'identification des animaux doit être rejeté.

B — *Le double octroi probable de la prime*

110 Dans le rapport de synthèse, la Commission constate:

« Étant donné le calendrier des événements et l'absence de contrôles efficaces, le FEOGA estime très probable que certains animaux ayant fait l'objet d'une demande entre les âges de 6 et de 9 mois en septembre 1988 aient fait l'objet d'une nouvelle demande (dans un système de marquage différent) au titre de la dérogation prévue à l'article 11 en avril ou mai 1989.

En l'absence d'instructions précises et à en juger par les inspections réalisées dans l'exploitation par le FEOGA, les 10 % d'inspections réalisées dans l'exploitation n'auraient pas nécessairement permis de détecter ce fait, les inspecteurs se contentant de dénombrer les animaux colorés différemment sans essayer de déterminer si les cicatrices de trous dans les oreilles des animaux étaient la trace de perforations préalables ou de quelque nombre que ce soit d'anciennes marques auriculaires réglementaires et/ou commerciales. »

111 Le gouvernement requérant estime que ces constatations partent de la prémisse selon laquelle les animaux ayant fait l'objet d'une procédure normale de demande en septembre 1988 n'ont pas été marqués, contrairement au droit en vigueur, ou que les inspecteurs allemands n'ont pas relevé le double marquage. Or, la Commission n'apporterait aucune preuve à cet égard.

112 Dans le rapport de contrôle à établir lors de l'inspection sur place, les inspecteurs auraient été expressément invités à vérifier si les animaux étaient marqués et de quelle manière. Les absences de marques ou les doubles marquages auraient été constatés et mentionnés. Les inspecteurs devaient, par ailleurs, déterminer s'il y avait

lieu de croire que le demandeur avait déjà bénéficié d'une prime spéciale pour les animaux concernés ou si certaines circonstances qu'il leur appartenait de relever excluaient l'octroi de la prime.

113 Enfin, le règlement allemand sur la prime viande bovine et ovine imposerait la tenue d'un registre du cheptel depuis le jour du dépôt de la demande jusqu'à la dernière date possible d'abattage, le 2 septembre 1989. Ces registres auraient été contrôlés lors des inspections sur place.

114 La Commission souligne que le gouvernement requérant ne donne aucune indication concrète quant à l'intensité réelle des contrôles. Les conditions posées par le formulaire du rapport de contrôle seraient insuffisantes et confirmeraient les critiques émises par les contrôleurs du FEOGA. En particulier, les inspecteurs n'auraient pas été tenus de vérifier si les animaux ayant une marque de couleur portaient des traces de perforation durable aux oreilles.

115 La Commission affirme également que le registre du cheptel avait une portée limitée, car il devait être tenu séparément pour les animaux relevant du régime spécial de l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 714/89. Il n'indiquerait donc pas si ces animaux avaient déjà bénéficié de la prime ni si les autres conditions de son octroi étaient remplies.

116 Il convient de relever d'abord que, par le grief formulé dans le rapport de synthèse, la Commission reproche au gouvernement requérant de n'avoir pas pris toutes les mesures appropriées, notamment au niveau de l'identification des animaux et de l'efficacité des inspections sur place, pour exclure que les animaux ayant fait l'objet d'une demande de prime dans le cadre du régime général puissent encore faire l'objet d'une nouvelle demande de prime dans le cadre du régime transitoire.

117 Il y a lieu de rappeler ensuite que, comme il a été constaté aux points 56 à 62 et 105 à 109 du présent arrêt, l'identification des animaux, telle qu'elle est pratiquée en Allemagne, tant dans le cadre du régime général que dans le cadre du régime transitoire, ne répondait pas aux exigences requises par la réglementation communautaire et, partant, qu'elle n'était pas de nature à garantir l'individualisation des animaux ayant fait l'objet d'une demande de prime.

118 Cette circonstance a certainement rendu plus difficiles les vérifications effectuées lors des inspections sur place. Or, selon le rapport de synthèse, les contrôleurs du FEOGA ont pu constater que les inspecteurs allemands s'étaient contentés « de dénombrer les animaux colorés différemment sans essayer de déterminer si les cicatrices de trous dans les oreilles des animaux étaient la trace de perforations préalables ou de quelque nombre que ce soit d'anciennes marques auriculaires réglementaires et/ou commerciales ».

119 Dans ces conditions, les arguments avancés par le gouvernement requérant, selon lesquels le formulaire du rapport de contrôle aurait permis aux inspecteurs de détecter les doubles demandes de prime, doivent être considérés comme inopérants puisqu'ils ne concernent pas ce que les inspecteurs ont fait effectivement, mais ce qu'ils auraient dû faire.

120 Enfin, la tenue d'un registre pour les animaux concernés par le régime transitoire ne saurait exclure toute possibilité de double octroi de la prime, dès lors que ce registre ne contenait aucune indication sur l'identité des animaux concernés par le régime général.

121 Par conséquent, le moyen avancé par le gouvernement requérant à l'encontre du grief relatif au double octroi probable de la prime doit être rejeté.

C — *Les pièces justificatives de l'abattage*

122 Le rapport de synthèse fait état d'une série d'irrégularités ayant trait aux pièces justificatives de l'abattage acceptées par les autorités régionales de Bavière et du Bade-Wurtemberg, telle l'absence:

— de la date et du lieu de l'abattage des animaux achetés vivants par les négociants;

— d'une définition claire de l'(des) animal (animaux) concerné(s);

— du prix et/ou du poids des animaux;

— du nom du demandeur ou du négociant.

123 Le rapport de synthèse contient également les constatations suivantes:

« Il est certain que les documents les moins conformes avaient trait à des transactions sur des animaux vivants, étayées uniquement par les factures des négociants.

Même dans les cas où une preuve satisfaisante de l'abattage a apparemment été fournie directement (par exemple des factures de l'abattoir), il s'est avéré impossible de prouver, d'une part, que les animaux concernés étaient ceux ayant fait l'objet

d'une demande dans le cadre de la dérogation prévue à l'article 11 et, d'autre part, qu'ils n'avaient pas également fait l'objet d'une demande, dans le cadre du système de prime dans l'exploitation, en avril 1989 ou en septembre 1988...

Presque tous les certificats d'abattage (Bestätigungen) ont été remplis par des négociants et très peu portaient le visa de l'abattoir considéré, lequel n'a de toute façon pas été contrôlé. »

124 Le gouvernement requérant fait valoir que la constatation de la Commission, selon laquelle « presque tous les certificats d'abattage » ont été remplis par des négociants, est erronée, car les preuves produites ne provenaient de négociants que pour la moitié environ des cas vérifiés dans le Land de Bade-Wurtemberg. En outre, beaucoup d'abattoirs se seraient développés à partir de commerces de bétail et agiraient donc toujours en qualité de négociants.

125 Au surplus, des preuves complémentaires et des indications accessoires permettraient d'établir avec certitude, même à partir des factures des négociants, que l'animal a été abattu (par exemple: attestation de poids établie par l'abattoir ou des documents de vente faisant apparaître des niveaux de poids qui montrent qu'il serait totalement absurde, d'un point de vue économique, d'engraisser encore de tels animaux pendant huit mois supplémentaires; relevé des résultats de la classification de la carcasse de l'animal par un expert indépendant). Si ces indications étaient douteuses, une procédure pénale pour escroquerie aurait dû être engagée contre l'entreprise ayant établi les documents.

126 En tout état de cause, selon le gouvernement allemand, les conditions de fond relatives à l'octroi de la prime auraient été remplies, même dans les cas où les éléments de preuve produits présentaient des lacunes formelles, grâce, notamment, à la bonne connaissance des usages locaux par les contrôleurs régionaux.

127 La Commission maintient les griefs formulés dans le rapport de synthèse. Elle se réfère également aux constatations figurant dans la lettre qu'elle a adressée le 29 septembre 1992 au gouvernement requérant. Dans cette lettre, elle a observé que

les décomptes présentés par les marchands de bestiaux ne prouvaient pas que les animaux avaient été abattus sans passer entre les mains d'un autre éleveur qui aurait pu réclamer une seconde fois la prime et dans les délais prescrits, c'est-à-dire avant le 2 septembre 1989.

128 Il convient de constater à cet égard que, par son argumentation, le gouvernement requérant ne conteste pas l'existence d'irrégularités, mais il tente d'expliquer les raisons pour lesquelles ces irrégularités ont été commises, tout en affirmant que les conditions de fond relatives à l'octroi de la prime ont été respectées, parce que les contrôleurs régionaux connaissaient les usages locaux.

129 Il en découle que le gouvernement requérant n'a pas réussi à établir que le grief formulé dans le rapport de synthèse n'est pas fondé.

130 Dès lors, le moyen avancé à l'encontre du grief relatif aux pièces justificatives de l'abattage doit être rejeté.

D — *La surveillance centrale*

131 Au même point 4.10.4.2.3 du rapport de synthèse, la Commission constate:

« Ces corrections ne s'appliquent qu'aux Länder de la Bavière et du Bade-Wurtemberg, qui sont les plus décentralisés de l'Allemagne dans la mesure où ils comprennent à eux deux environ 120 unités de contrôle administratif (dans le

cadre des régimes de prime), un élément qui, s'ajoutant à l'absence de surveillance centrale, est considéré comme ayant aggravé les difficultés qui se posaient. »

132 Le gouvernement requérant soutient que, par le grief tiré d'une absence de surveillance centrale, qui est formulé de manière générale, la Commission tente manifestement de remettre en question l'efficacité de la mise en œuvre, en Allemagne, du régime de prime spéciale et de son contrôle.

133 La Commission réplique qu'elle n'a nullement reproché à la République fédérale d'Allemagne l'absence de contrôle par les autorités centrales. Elle aurait uniquement constaté, dans le rapport de synthèse, que les difficultés et insuffisances mentionnées à propos de l'application du régime spécial pour les animaux plus âgés étaient encore accrues par l'absence de contrôle de la part des autorités centrales.

134 Il convient de constater à cet égard que le passage contesté du rapport de synthèse ne comporte pas un grief distinct de ceux qui ont été formulés à l'encontre des autres constatations contenues dans le point 4.10.4.2.3 du rapport de synthèse, relatif au régime transitoire, mais une considération d'ordre général de la Commission.

135 Dans ces conditions, l'argumentation avancée par le gouvernement requérant est sans objet.

IV — Sur les moyens tirés de la notification à la Commission de la procédure allemande de mise en œuvre du régime de prime spéciale

136 L'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 714/89, dispose:

« Les États membres communiquent à la Commission, au plus tard dans les dix jours qui suivent la date de leur mise en application, les mesures prises pour la mise en œuvre du règlement (CEE) n° 468/87 et du présent règlement. »

137 Le gouvernement requérant fait valoir que, dès lors que la Commission a été informée de la procédure allemande de mise en œuvre du régime de la prime conformément à l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 714/89, elle n'est pas admise à contester a posteriori cette procédure, non seulement dans ses détails, mais également dans ses éléments essentiels, sans avoir donné au gouvernement requérant l'opportunité de l'améliorer. En procédant de la sorte, la Commission aurait violé l'obligation des institutions communautaires de coopérer loyalement avec les États membres (arrêt du 10 février 1983, Luxembourg/Parlement, 230/81, Rec. p. 255, point 38).

138 Il convient de relever à cet égard que les griefs formulés par la Commission dans le rapport de synthèse ne concernent pas les dispositions prises par les autorités nationales pour la mise en œuvre de la prime spéciale et qui ont été communiquées à la Commission, mais des irrégularités relatives à l'application concrète en Allemagne des règles du droit communautaire en matière de prime spéciale.

139 Dès lors, les moyens avancés à cet égard par le gouvernement requérant doivent être rejetés.

V — Sur le moyen tiré des lacunes du droit communautaire

140 Le gouvernement requérant soutient encore que, si la Cour devait considérer comme défectueux le régime de la prime tel qu'il a été appliqué en Allemagne, ces défauts trouveraient leur origine dans le droit communautaire.

141 Il y a lieu de relever à cet égard que, en dehors du grief relatif à l'importation en Allemagne d'animaux de Belgique et de France, pour lequel la Cour a d'ailleurs fait droit au moyen avancé par le gouvernement requérant, l'examen du rapport de synthèse n'a pas permis de conclure que les irrégularités constatées en Allemagne trouvent leur origine dans le droit communautaire.

142 Dès lors, ce moyen du gouvernement requérant doit être également rejeté.

143 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, la décision 93/659 doit être annulée dans la mesure où elle n'a pas mis à la charge du FEOGA un montant de 838 636 DM au titre des dépenses relatives à l'importation en Allemagne d'animaux en provenance de Belgique et de France et un montant de 311 529 DM au titre des dépenses relatives à l'exportation d'animaux vers l'Italie.

Sur les dépens

144 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Toutefois, selon le paragraphe 3, premier alinéa, du même article, la Cour peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens, si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. La République fédérale d'Allemagne et la Commission ayant partiellement succombé en leurs moyens, il y a lieu de décider que chaque partie supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) 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, est annulée dans la mesure où elle n'a pas mis à la charge du FEOGA un montant de 838 636 DM au titre des dépenses relatives à l'importation en Allemagne d'animaux en provenance de Belgique et de France et un montant de 311 529 DM au titre des dépenses relatives à l'exportation d'animaux vers l'Italie.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) Chaque partie supportera ses propres dépens.

Kakouris Kapteyn Murray

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 3 octobre 1996.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

C. N. Kakouris