# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN présentées le 24 janvier 1990 *

*Monsieur le Président,*
*Messieurs les Juges,*

1. Dans l'affaire en cause, la République fédérale d'Allemagne (ci-après « requérante ») demande l'annulation partielle de la décision 87/541/CEE de la Commission (ci-après « défenderesse »), du 21 octobre 1987, modifiant les décisions 87/468/CEE et 87/469/CEE relatives à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « garantie » (ci-après « FEOGA ») pour les exercices financiers 1984 et 1985 [1]. La partie attaquée de la décision refuse le financement communautaire de certaines dépenses exposées par la requérante dans le cadre du règlement (CEE) n° 1244/82 de la Commission, du 19 mai 1982, portant modalités d'application du régime de prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes [2] et du règlement (CEE) n° 3007/84 de la Commission, du 26 octobre 1984, portant modalités d'application de la prime au bénéfice des producteurs de viande ovine [3]; les dépenses en question ont été refusées par la Commission à concurrence d'un montant de 1 904 356,86 DM pour 1984 et de 1 779 570,95 DM pour l'année 1985.

2. Pour l'exercice financier 1984, le montant de 1 904 356,86 DM refusé par la Commission comprenait, d'une part, 1 681 980,64 DM de primes au bénéfice des producteurs de viande ovine de la région couverte par la Landwirtschaftskammer Rheinland (ci-après « chambre d'agriculture de Rhénanie ») dans le Land de Rhénanie-Westphalie, et, d'autre part, 222 376,22 DM de primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes, versées par la requérante ou par ses organes dans les régions couvertes par la chambre d'agriculture de Rhénanie (100 434,60 DM), l'État libre de Bavière (79 355,74 DM) et le Regierungspräsidium de Stuttgart dans le Land de Bade-Wurtemberg (42 585,88 DM). Le montant de 1 779 570,95 DM refusé pour 1985 comprenait 1 596 937,47 DM de primes aux producteurs de viande ovine dans la région couverte par la chambre d'agriculture de Rhénanie, et, par ailleurs, des primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes d'un montant de 99 882,52 DM dans la même région et d'un montant de 82 753,96 DM en Bavière.

## Objet du litige

3. Ce n'est pas la première fois que la Cour est confrontée à une demande d'annulation partielle d'une décision de la Commission relative à l'apurement des comptes du FEOGA. L'affaire actuelle présente, toutefois, un certain nombre de particularités qui la distinguent de nombreux cas antérieurs. Le litige est non seulement axé sur un certain nombre d'articles bien précis des règlements agricoles applicables par secteur (articles relatifs aux conditions matérielles et formelles d'octroi des primes et au contrôle du respect de ces conditions), mais également, plus explicitement qu'ailleurs, sur les articles 8 et 9 relatifs au contrôle et à la

* Langue originale: le néerlandais.

1 — JO 1987, L 324, p. 32.

2 — JO 1982, L 143, p. 20.

3 — JO 1984, L 283, p. 28.

vérification contenus dans le règlement de base sur la politique agricole commune, le règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970[4]. L'originalité de l'affaire actuelle réside dans le fait que le litige ne porte pas tellement sur les conclusions que la Commission aurait déduites de l'analyse des dossiers individuels, mais plutôt sur les conséquences qu'elle a attachées à son appréciation de l'organisation administrative dans le cadre de l'application de la politique agricole commune dans certaines régions de l'État membre concerné.

Les motifs contestés par la requérante sur lesquels la défenderesse s'est fondée pour refuser le financement communautaire des dépenses concernées sont exposés dans le rapport de synthèse du 21 juillet 1987 et dans le premier addendum audit rapport du 25 septembre 1987 repris au point 16 du rapport d'audience.

En bref, la défenderesse a refusé le financement en question en raison d'un ensemble cohérent de circonstances qui, d'une part, et principalement, portent sur l'absence d'organisation et de contrôle efficaces du mode d'octroi des primes et qui, d'autre part, en ordre secondaire, concernent une série relativement importante selon elle de décisions individuelles d'octroi des primes concernées dont l'irrégularité ressort manifestement de la simple lecture du dossier et qui soulignent encore davantage les défaillances d'organisation et de contrôle. Il va de soi que la requérante ne partage pas ce point de vue de la défenderesse. Dans son argumentation écrite, la Commission a divisé le moyen sur lequel elle fonde son refus en cinq branches, que nous allons reprendre succinctement.

4 — JO 1970, L 94, p. 13.

4. Un premier motif de refus est que ni le gouvernement fédéral ni le Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft n'auraient émis d'instructions ni mis en place un système de surveillance en ce qui concerne les deux régimes de primes contestés. Ils n'auraient été ni l'un ni l'autre en mesure d'éclairer la Commission sur le nombre des demandes présentées, sur les modalités de leur examen, sur les sources d'erreurs constatées et sur le nombre des décisions de récupération. Le deuxième motif de refus consiste à dire que les instructions données par les Länder aux services administratifs subordonnés chargés de l'application des régimes d'aide en question en ce qui concerne les contrôles administratifs et les vérifications à effectuer sur place étaient soit insuffisantes, soit inexistantes ou inexactes. Le troisième motif de refus repose sur le manque de surveillance concrète des services d'exécution subordonnés par les autorités des Länder ou des régions compétents. La Commission invoque comme quatrième motif de refus l'absence de contrôles administratifs et de vérifications sur place dans les régions dans lesquelles le financement a été refusé, au point qu'un simple examen superficiel par les fonctionnaires de la Commission suffisait à faire apparaître l'irrégularité d'un nombre anormalement élevé de dossiers. Le cinquième motif de refus est l'absence de rapport écrit concernant l'exécution de contrôles sur place dans les exploitations agricoles.

A l'exception du premier motif de refus, au sujet duquel nous souhaitons d'abord nous exprimer séparément (aux points 5 à 7), nous examinerons globalement ces motifs de refus et leur contestation par la requérante, en distinguant selon la prime concernée.

Les questions suivantes examinées plus loin dans les conclusions (mais pas dans l'ordre indiqué) nous semblent constituer des points

litigieux juridiquement importants et susceptibles de règlement judiciaire dans les deux secteurs de primes: premièrement, dans quelle mesure la Commission peut-elle déduire des dispositions combinées des règlements communautaires spécifiques et du règlement de base ainsi que de l'article 5 du traité une norme minimale pour un système de gestion et surtout de contrôle; deuxièmement, à supposer qu'elle puisse le faire, dans quelle mesure a-t-elle, en l'espèce, utilisé une norme minimale correcte; troisièmement, dans quelle mesure la Commission a-t-elle pu estimer à bon droit qu'en ce qui concerne les trois régions concernées la requérante n'avait pas satisfait aux exigences minimales fixées par la Commission; quatrièmement, la « sanction », ou plus exactement la conséquence, qui se traduit par un refus du financement par extrapolation lors de l'apurement des comptes du FEOGA est-elle justifiée en général et fondée en l'espèce? Cette quatrième question, qui se rapporte surtout à la répartition de la charge de la preuve dans les affaires du FEOGA évoque également le rapport entre l'apurement des comptes du FEOGA, d'une part, et, d'autre part, la possibilité qui appartient, en outre, à la Commission d'entamer une procédure au titre de l'article 169 du traité afin de faire constater qu'un État membre a manqué à certaines obligations qui lui incombent en vertu du traité.

**Désintérêt de la part des autorités fédérales**

5. Parce qu'un motif de refus formulé trop largement inciterait la requérante à rétorquer qu'elle est tenue de respecter sa structure fédérale, la défenderesse énonce le premier motif de refus comme suit: en vertu de la Constitution allemande, les autorités fédérales auraient pu formuler dans l'un de leurs organes des recommandations ou des orientations générales susceptibles d'aboutir à un dialogue avec les pouvoirs subordonnés constitutionnellement compétents. Une telle coopération aurait répondu à l'exigence du droit communautaire suivant laquelle il convient de garantir à la fois une application uniforme des règles communautaires et un contrôle efficace de ces régimes. Les inspecteurs de la défenderesse se seraient, toutefois, heurtés à un désintérêt total des autorités fédérales qui serait en lui-même un indice suffisant d'une application erronée du droit communautaire.

Dans sa réplique, la requérante observe qu'il y a vraiment eu une coopération organisée et systématique de la part des autorités fédérales avec les autorités administratives compétentes en la matière. Elle cite, à cet égard, un règlement d'application, un modèle uniforme de demandes, la collaboration qui aurait été établie lors de la préparation des « directives »[5] applicables dans les différentes entités administratives. La requérante joint, en outre, à sa réplique les procès-verbaux de quatre discussions ayant eu lieu entre les représentants du Bund et des Länder[6], et elle s'offre à produire un volumineux échange de correspondance entre les deux niveaux.

Dans la duplique, la défenderesse fait valoir que, en vertu de l'article 42, paragraphe 1, du règlement de procédure, les procès-verbaux produits sont des moyens de preuves présentés tardivement, qui auraient pu l'être dès le stade de la requête et bien avant, dès la phase du dialogue entre la Commission et les États membres précédant la décision d'apurement des comptes du

5 — Le terme « directives » est placé ici entre guillemets parce que les règles visées de l'ordre juridique allemand sont sans rapport avec la notion de droit communautaire définie à l'article 189, paragraphe 3, du traité CEE.

6 — Comptes rendus de réunions des « représentants des Länder en matière de bétail et de viande » qui se sont tenues au Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

FEOGA. En outre, la défenderesse affirme que les procès-verbaux produits ne démontrent pas que lors des réunions en question on aurait prêté attention aux exigences du contrôle des régimes de primes concernés.

6. Notre appréciation de ce point litigieux est la suivante. Les parties ne contestent pas, à juste titre, qu'en principe l'ordre constitutionnel interne des États membres n'est pas influencé directement par le droit communautaire, mais que, par ailleurs, cet ordre ne doit ni ne peut donner prétexte à une observation moins rigoureuse des obligations communautaires, y compris des obligations découlant de l'article 5 du traité. Toutefois, il reste alors à savoir si la défenderesse pouvait fonder, fût-ce partiellement, une décision de refus sur le fait que, lors d'une visite d'inspection effectuée par ses fonctionnaires, ceux-ci n'ont découvert ni preuve ni indice d'un dialogue ou d'une coordination organisé au niveau fédéral par l'État membre ou par concertation entre les Länder en vue de la mise en œuvre du droit communautaire en la matière. C'est ce que l'on peut désigner succinctement par le terme « désintérêt ».

Indépendamment de considérations de technique procédurale, les procès-verbaux produits ultérieurement ne sont pas entièrement en mesure de modifier la situation existant au moment pertinent, c'est-à-dire au moment de l'apurement des comptes[7].

7. Il résulte toutefois des arguments échangés par les parties par écrit et à l'audience que pour la Commission également le « désintérêt manifesté au niveau fédéral ou entre États fédérés » ne pouvait pas constituer un motif *distinct* de refus de financement. Dans la mesure où le motif de refus est maintenu, il débouche sur d'autres motifs qui ont été cités plus haut, notamment l'insuffisance des règles de contrôle édictées par, et en concertation avec, les Länder compétents en République fédérale et l'insuffisance de surveillance exercée sur les fonctionnaires locaux chargés de l'application et du contrôle.

Nous estimons du reste que, dans une matière comme celle dont il s'agit, dans laquelle les autorités fédérales, selon leurs affirmations, ne possèdent pas de véritable pouvoir de décision ni d'exécution, les autorités en question pouvaient bel et bien se contenter de prendre certaines mesures de coordination limitées telles que celles que la requérante a citées dans sa réplique, et qui ont été mentionnées ci-avant (au point 5).

Eu égard à la difficulté d'examiner séparément les différents motifs de refus invoqués par la Commission et leur contestation par la requérante, nous procéderons ci-après prime par prime. Nous analyserons donc d'abord la prime à la brebis, qui porte sur les montants les plus importants, et ensuite la prime à la vache allaitante. La première prime n'a été exclue du financement communautaire que dans la région couverte par la chambre d'agriculture de Rhénanie, tandis que pour la seconde prime les trois régions citées au point 2 sont concernées.

**Prime à la viande ovine**

8. La Commission part des conditions matérielles et formelles exigées pour le versement de la prime aux producteurs de viande ovine. À l'époque pertinente en l'espèce, en vertu du règlement (CEE) n° 1837/80 du

7 — Arrêt du 7 février 1979, France/Commission, points 7 et 8 (15/76 et 16/76, Rec. p. 321).

Conseil [8], du règlement (CEE) n° 872/84, du Conseil également [9], et du règlement n° 3007/84 de la Commission [10], les conditions matérielles d'octroi de la prime étaient les suivantes (voir également le point 6 du rapport d'audience):

— à partir du 1er avril 1984, c'est-à-dire de la campagne de commercialisation 1984 [11], le demandeur devait disposer d'au moins dix brebis [12]; pour la période allant du 1er janvier au 31 mars 1984, le nombre minimal de brebis pouvait être fixé par les États membres [13];

— pour la campagne 1985, le demandeur devait avoir maintenu les brebis sur son exploitation pendant au moins cent jours à compter du 30 avril de chaque année [14]. Pour la campagne de commercialisation 1984, cette exigence d'une période minimale n'existait toutefois pas [15].

8 — Règlement (CEE) n° 1837/80 du Conseil du 27 juin 1980 portant organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine (JO L 183, p. 1).

9 — Règlement (CEE) n° 872/84 du Conseil, du 31 mars 1984, établissant les règles générales relatives à l'octroi de la prime au bénéfice des producteurs de viande ovine et abrogeant le règlement (CEE) n° 2643/80 (JO L 90, p. 40).

10 — Règlement (CEE) n° 3007/84 de la Commission, du 26 octobre 1984, portant modalités d'application de la prime au bénéfice des producteurs de viande ovine (JO L 283, p. 28).

11 — L'article 3, paragraphe 5, du règlement (CEE) n° 1837/80 prévoit que la campagne de commercialisation commence le premier lundi du mois d'avril.

12 — Article 1er, paragraphe 1, sous a), du règlement (CEE) n° 872/84.

13 — Article 1er, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2643/80 du Conseil, du 14 octobre 1980, établissant les règles générales relatives à l'octroi de la prime aux producteurs de viande ovine (JO L 275, p. 6), abrogé, à partir du début de la campagne de commercialisation qui commence en 1984, par le règlement (CEE) n° 872/84, précité.

14 — Articles 2 et 3, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3007/84.

15 — Le règlement (CEE) n° 3007/84 cité dans la note précédente n'était, en effet, pas encore d'application pour la campagne de commercialisation 1984; le règlement (CEE) n° 2660/80, du 17 octobre 1980 (JO L 276, p. 16), qui le précédait ne prévoyait pas de période durant laquelle les brebis devaient être maintenues sur l'exploitation.

Sur le plan formel, les conditions relatives à l'octroi de la prime au bénéfice des producteurs de viande ovine étaient les suivantes (voir également le point 7 du rapport d'audience):

— hormis les cas où les conditions particulières de l'article 2, deuxième alinéa (le cas des États membres qui ont mis en place un système permanent d'enregistrement des mouvements du cheptel ovin), ou de l'article 3, paragraphe 2, deuxième phrase (les États membres peuvent déterminer une période de dépôt des demandes plus courte à l'intérieur de la période commençant le 1er décembre et se terminant le 30 avril), du règlement n° 3007/84, la demande de primes devait être déposée auprès de l'autorité compétente désignée par l'État membre entre le 1er décembre et le 30 avril de l'année suivante; la date limite du 30 avril pouvait néanmoins être avancée par les États membres [16];

— pour la campagne 1985, le demandeur devait s'être engagé à respecter le délai de cent jours, mentionné ci-dessus comme dernière condition matérielle, pour le nombre de brebis indiqué dans sa demande [17].

9. Outre les conditions formelles et matérielles auxquelles est subordonné le versement des primes, l'article 5 du règlement n° 3007/84, précité, est également pertinent à l'égard des obligations de contrôle qui incombent aux États membres pour l'année 1985:

« (premier alinéa) Avant l'expiration de la période de cent jours déterminée conformé-

16 — Article 3, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3007/84.

17 — Article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 3007/84.

ment à l'article 2, les autorités compétentes désignées par les États membres procèdent au contrôle administratif, complété par des inspections sur place, systématiques ou par sondage, du nombre de brebis éligibles déclaré dans la demande de prime.

(troisième alinéa) Toutefois, les États membres qui ont mis en place un système d'enregistrement des mouvements du cheptel ovin peuvent procéder aux contrôles à une autre période dans l'année durant laquelle les demandes ont été déposées. »

En outre, la Commission s'appuie, tant pour 1984 que pour 1985, sur le texte de l'article 8, paragraphe 1, du règlement de base n° 729/70, lequel dispose que:

« Les États membres prennent, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, les mesures nécessaires pour:

— s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le Fonds »,

ainsi que sur l'article 9, paragraphe 1, du même règlement de base, aux termes duquel:

« Les États membres mettent à la disposition de la Commission toutes les informations nécessaires au bon fonctionnement du Fonds 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 ».

10. Se fondant sur les conditions d'octroi matérielles et formelles citées plus haut ainsi que sur l'article 8, paragraphe 1, du règlement de base [18], la défenderesse affirme que le système de contrôle appliqué dans la région couverte par la chambre d'agriculture de Rhénanie, tant en 1984 qu'en 1985, ne satisfaisait pas aux conditions minimales suivantes: *premièrement*, existence de règles sur le mode de calcul, par les fonctionnaires chargés du contrôle, du nombre de brebis détenues dans une exploitation et, *deuxièmement*, existence d'un rapport écrit sur les résultats des inspections effectuées sur place [19].

Lorsque la défenderesse souligne qu'elle n'énumère que des exigences *minimales*, elle signifie alors par là, à notre avis, que, à défaut d'obligations spécifiques prévues en matière de contrôle par les règlements communautaires, elle ne peut ni ne veut imposer totalement le contenu des prescriptions et pratiques qu'elle estime nécessaires en matière de contrôle, mais qu'elle attend en réalité des États membres ou de leurs

18 — Pour la campagne 1984, la seule condition matérielle d'octroi portait sur le nombre d'animaux, outre les dispositions de l'article 8 du règlement de base. Le fait qu'à partir de 1985 [par l'effet de l'entrée en vigueur du règlement (CEE) n° 3007/84] une obligation plus explicite de procéder à des inspections sur place a été imposée aux États membres (eu égard, notamment, à l'exigence du maintien des brebis pendant une certaine période introduite par la même occasion) ne signifie naturellement pas que les États membres ne devaient, auparavant, exercer aucun contrôle sur le respect de la condition relative au nombre de brebis: voir, à cet égard, l'article 4 du règlement (CEE) n° 2660/80, cité plus haut à la note 15, dans lequel les termes « si nécessaire » précèdent, il est vrai, la mention d'inspections sur place, mais dont l'article 5, par ailleurs, répète la règle générale selon laquelle les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer le recouvrement des primes indûment versées. Au sujet de la condition relative au nombre de brebis, la seule condition exigée en 1984, on peut du reste difficilement établir une distinction rigoureuse entre l'organisatison du contrôle administratif et celle du contrôle sur place et on imagine difficilement comment un tel contrôle peut être organisé, si ce n'est à l'aide de vérifications effectuées sur place, au moins par sondage. Voir deux notes plus loin.

19 — Au commencement de la procédure écrite, il semblait que la défenderesse exigeait également l'instauration d'un système fiable d'identification des brebis. Dans la duplique, elle a admis cependant qu'une identification par des marques d'oreille était pratiquement impossible pour les brebis. Cette circonstance augmente naturellement l'intérêt des contrôles sur place.

subdivisions qu'ils instaurent les mesures de contrôle minimales qu'il convient *raisonnablement* de tenir pour nécessaires.

Nous illustrerons cette thèse à l'aide du point concernant la détermination du nombre de brebis, qui vient d'être mentionné comme première condition. La Commission estime, à cet égard, que les autorités supérieures auraient dû préciser, à l'intention des fonctionnaires chargés des contrôles, le pourcentage des exploitations ayant introduit une demande devant faire l'objet d'une vérification sur place (par sondage en République fédérale) ainsi que la fréquence du contrôle en question (à propos duquel une deuxième visite sur place devrait être prévue dans certains cas); et qu'il faudrait, en outre, leur communiquer, en ce qui concerne le contrôle administratif, à quels indices suspects (par exemple, des modifications importantes du nombre d'animaux par rapport à l'année précédente) ils doivent être particulièrement attentifs [20]. L'important est donc *que*, sur ces points, des règles existent et soient appliquées, et que ces règles présentent un niveau *raisonnable* de contrôle, compte tenu de la nature communautaire du financement. En d'autres termes, il n'est pas exigé de contrôle maximal, par exemple plus d'un seul contrôle sur place dans toutes les exploitations.

11. Au sujet du respect de ces exigences minimales dans la région couverte par la chambre d'agriculture de Rhénanie, la défenderesse est formelle: lors d'une inspection des fonctionnaires de la Commission à Bonn, annoncée trois semaines à l'avance, les dirigeants n'ont manifestement pas été en mesure de fournir le moindre renseignement sur la façon de travailler des fonctionnaires chargés de traiter les demandes, sur le nombre de contrôles éventuels sur place, sur la question de savoir s'il existait éventuellement un rapport écrit des contrôles en question, pas plus qu'ils n'ont pu fournir d'indications sur d'éventuels échanges d'informations entre fonctionnaires dirigeants et subordonnés. Même ultérieurement, ils n'ont pas fourni de tels renseignements ni sur un éventuel système de contrôle administratif existant ni sur d'éventuels contrôles effectués sur place. Selon la Commission, il était, par conséquent, impossible de savoir dans quelle mesure les paiements effectués dans cette région étaient réguliers, et, rien que pour cette raison-là, le refus du financement communautaire était justifié.

12. La requérante ne conteste pas les allégations de fait. Elle se contente de faire valoir que l'annonce de la visite des fonctionnaires de la Commission est parvenue trop tard au service concerné, c'est-à-dire un manque d'organisation interne qu'elle ne saurait, selon la jurisprudence établie de la Cour, invoquer comme excuse et qui n'explique d'ailleurs pas pourquoi les renseignements demandés par la Commission n'ont pas pu être envoyés ultérieurement. Elle ne conteste pas davantage que les États membres ont l'obligation générale, à l'intervention des autorités compétentes en vertu de leur ordre constitutionnel, de prescrire et de faire appliquer par les services d'exécution les règles et les pratiques en matière de contrôle prévues expressément par des dispositions communautaires. En ce qui concerne la prime à la brebis examinée ici, il n'y aurait toutefois pas eu de telles prescriptions explicites auxquelles les autorités compétentes auraient négligé de se conformer dans la région concernée.

13. A notre avis, les faits mentionnés deux numéros plus haut en ce qui concerne la

20 — Il convient d'observer ici que, dans le cas d'une condition comme celle qui est examinée en l'occurrence, on peut difficilement faire la distinction entre les contrôles administratifs et les contrôles sur place (voir, ci-dessus, la note 18).

prime à la brebis en Rhénanie sont tels que l'article 9 (cité au point 9 ci-dessus) du règlement de base n° 729/70 (l'obligation de donner à la Commission la possibilité d'effectuer des contrôles) justifie à lui seul le refus du financement pour les années 1984 et 1985. A cet égard, les États membres ne sauraient tirer prétexte de l'absence de dispositions spécifiques de droit communautaire en matière de contrôle. La formulation de l'article 9 du règlement de base est suffisamment explicite et sa violation est évidente lorsque l'absence totale d'informations sur la façon de travailler dans la région concernée rend impossible tout contrôle (ou même « toute appréciation, fût-elle approximative » [21]) par la Commission du respect des conditions d'octroi communautaires pour ce qui est des dépenses effectuées. Dans une telle hypothèse, la jurisprudence de la Cour prescrit, dans l'intérêt d'une répartition correcte des charges résultant de la politique commune mise en œuvre par l'État membre, d'exclure du financement communautaire la totalité des dépenses exposées [22] [23]. Nous reviendrons plus loin sur cette question (voir les points 28 et suivants ci-après).

Dans le cadre de l'examen de la prime à la vache allaitante, à l'égard de laquelle la situation de fait n'est pas aussi claire, nous aurons l'occasion de traiter la question évoquée au point précédant qui est celle de savoir s'il n'existe pas non plus certaines obligations de surveillance à charge des États membres qui ne sont pas énumérées explicitement dans des règlements communautaires, obligations dont le non-respect peut aboutir à un refus de financement au titre du FEOGA.

**Prime à la vache allaitante**

14. Pendant la période pertinente, la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes était soumise, en vertu du règlement (CEE) n° 1357/80 tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1417/81 [24] aux conditions suivantes (voir le point 2 du rapport d'audience):

— sur le plan matériel, le demandeur doit être un exploitant individuel à titre principal, c'est-à-dire que la part du revenu provenant de son exploitation agricole doit être égale ou supérieure à 50 % de son revenu [25];

— le bénéficiaire doit s'engager à ne pas livrer de lait ni de produits laitiers pendant douze mois à partir du jour du dépôt de la demande [26];

— les vaches allaitantes pour lesquelles une prime est sollicitée doivent appartenir à une race à orientation « viande » ou issue d'un croisement avec une de ces races, les races exclues étant énumérées dans une annexe au règlement communautaire [27];

21 — Voir déjà les conclusions de l'avocat général M. Capotorti du 5 décembre 1978 dans les affaires 11/76, 15/76 et 16/76, et 18/76 (Rec. 1979, p. 286, 319).

22 — Arrêt du 7 février 1979, France/Commission, points 28, 32 et 35 (15/76 et 16/76, Rec. p. 321).

23 — Le fait que les règles administratives de Rhénanie-du-Nord-Westphalie n'ont prescrit qu'en août 1985 et non pas déjà en avril 1984 — comme l'exigeait la modification au règlement du Conseil examinée aux notes 11 et 12 — la présence de dix brebis au lieu de sept, qui constitue un autre motif de la décision de la Commission de refuser le financement, ne doit donc pas être traité à part.

24 — Règlement (CEE) n° 1417/81 du Conseil, du 19 mai 1981, modifiant le règlement (CEE) n° 1357/80 instaurant un régime de prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (JO L 142, p. 4).

25 — Articles 1er et 5, paragraphe 1, sous a), du règlement (CEE) n° 1357/80, précité, et article 3 de la directive 72/159/CEE (JO L 96, p. 1).

26 — Article 2, paragraphes 1 et 2, du règlement (CEE) n° 1357/80, précité.

27 — Article 5, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 1357/80, précité, dans la version du règlement (CEE) n° 1417/81.

— le bénéficiaire doit détenir sur son exploitation pendant une durée minimale de six mois à partir du jour du dépôt de la demande un nombre de vaches allaitantes égal à celui indiqué dans la demande [28].

Sur le plan formel, les exigences suivantes étaient requises pour la prime à la vache allaitante (voir point 3 du rapport d'audience):

— les demandes de primes devaient être déposées auprès de l'autorité compétente désignée par chaque État membre avant le 31 octobre 1983 [29] ou le 31 décembre 1984 [30] pour les vaches allaitantes détenues à cette date;

— la demande devait comporter l'engagement visé à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1357/80 (de ne pas livrer et de détenir pendant six mois) et une déclaration du producteur s'engageant à respecter le règlement cité ainsi que le règlement n° 1244/82 et les dispositions d'application prises par l'État membre concerné [31];

— la demande de prime devait être accompagnée également des déclarations mentionnées à l'article 1er, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement n° 1244/82, . qui correspondent pour l'essentiel aux conditions matérielles énumérées ci-dessus.

15. L'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1244/82 est également pertinent au regard des obligations de contrôle qui incombent aux États membres:

« Les autorités compétentes désignées par chaque État membre procèdent au contrôle administratif complété par des inspections sur place par sondage ou, si nécessaire, de façon systématique:

a) du nombre de vaches allaitantes présentes sur l'exploitation gérée par le bénéficiaire;

b) du respect des engagements prévus à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1357/80;

c) de l'exactitude des déclarations prévues à l'article 1er, paragraphe 2. »

16. Se fondant sur les dispositions combinées de ces conditions d'octroi (voir point 14 ci-dessus) et de cette prescription en matière de contrôle (voir point 15 ci-dessus) et des articles 8 et 9 du règlement de base n° 729/70, la défenderesse affirme que le système de contrôle appliqué dans les États membres devait satisfaire aux exigences minimales suivantes:

*1.* Premièrement, il faudrait, selon elle, une indication précise, à l'intention des services d'exécution, des races qui sont prises en considération pour l'octroi de la prime à la vache allaitante au sens de l'annexe au règlement n° 1357/80 dans la version du règlement n° 1417/81 ainsi que, pour les

28 — Article 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1357/80, précité.

29 — Règlement (CEE) n° 2795/83 de la Commission, du 6 octobre 1983, dérogeant au règlement (CEE) n° 1244/82 en ce qui concerne la date du dépôt des demandes de primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes pour la campagne 1983/1984 (JO L 274, p 20).

30 — Règlement (CEE) n° 3442/84 de la Commission, du 6 décembre 1984, dérogeant au règlement (CEE) n° 1244/82 en ce qui concerne la date du dépôt des demandes de primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes pour la campagne 1984/1985 (JO L 318, p. 30).

31 — Article 1er, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement (CEE) n° 1244/82.

fonctionnaires chargés du contrôle sur place, des indications sur la manière de déterminer, en cas de doute, l'appartenance d'une vache allaitante à telle ou telle race. Cette exigence n'aurait pas été respectée en l'espèce dans les trois régions concernées [32].

La requérante répond à ce grief qu'il n'est pas nécessaire de reprendre l'annexe à un règlement communautaire une nouvelle fois dans des instructions aux fonctionnaires chargés du contrôle sur place, qui sont, du reste, des spécialistes en la matière. La défenderesse répond alors à nouveau à cette objection que les circulaires de la chambre d'agriculture de Rhénanie jointes par la requérante à sa réplique prouvent qu'il existe bel et bien une confusion et même des contradictions sur la détermination précise des races qui donnent ou ne donnent pas droit à la prime concernée.

A l'audience, le représentant de la défenderesse a, toutefois, déclaré ne pas maintenir ce point relatif à l'indication insuffisante des races, tenant ainsi apparemment pour satisfaisantes les annexes à la réplique.

17. 2. La deuxième exigence minimale imposée par la défenderesse au régime des Länder est l'instauration d'un système fiable d'identification des vaches allaitantes, par exemple par des marques d'oreille ou par d'autres marquages interdisant les substitutions; un tel système existerait cependant en ce qui concerne les vaches allaitantes dans le Bade-Wurtemberg, Land dont fait partie le Regierungspräsidium de Stuttgart [33].

La requérante affirme que, dans la mesure où un tel système d'identification existe, par exemple au moyen de numéros de marque d'oreille attribués aux vaches allaitantes et, dès lors, mentionnés sur la demande, il s'agit là d'une obligation imposée par la réglementation allemande qui va au-delà des exigences requises par les règles communautaires. A l'audience, la requérante a toutefois reconnu que l'individualisation par l'identification constitue un élément supplémentaire (à côté du registre du cheptel) permettant de compter le nombre d'animaux et donc de contrôler le respect de la condition de financement communautaire y afférente.

La défenderesse affirme qu'en tout état de cause une identification *certaine* n'était pas assurée par l'application concrète des règles, pertinentes en soi, dans les différentes régions concernées et notamment dans la région relevant de la chambre d'agriculture de Rhénanie à Bonn. Ainsi, les instructions administratives de Rhénanie-du-Nord-Westphalie exigent une « identification non interchangeable », mais il n'existe pas de règles en cas d'attribution du même numéro à deux animaux détenus par un même exploitant: dans ces situations, c'est à tort — selon la défenderesse — que l'on n'a pas prévu quelles autres caractéristiques doivent permettre de distinguer les animaux, ni prescrit que ces autres caractéristiques doivent alors obligatoirement être mentionnées dans la demande.

Parmi les dossiers individuels joints par la défenderesse à son mémoire en défense, un certain nombre d'entre eux, qui relèvent de la région couverte par la chambre d'agriculture de Rhénanie, révèlent qu'un même numéro d'oreille apparaît deux ou trois fois sans que les autorités compétentes s'en soient formalisées. Au sujet de ces cas indi-

32 — L'appréciation est moins négative à l'égard du Bade-Wurtemberg: il y aurait eu, néanmoins, quelques indications dans les instructions administratives.

33 — Ce dernier élément avancé par la Commission prouve déjà, à notre avis, qu'elle a invoqué cette exigence à la légère en ce qui concerne le Regierungspräsidium de Stuttgart.

viduels, la requérante répond que les numéros concernés appartenaient en réalité à des vaches différentes, pouvant être identifiées par d'autres caractéristiques. Cette réponse ne réfute toutefois pas vraiment le grief formulé par la défenderesse puisqu'elle ne prouve pas que le fonctionnaire compétent devait effectivement examiner d'autres caractéristiques et les a réellement examinées, encore moins qu'il existait pour l'agriculteur qui a effectué la demande une obligation spécifique de mentionner d'autres caractéristiques déterminées dans l'hypothèse d'un numéro utilisé plusieurs fois.

Nous estimons néanmoins que les éléments de preuve dont dispose la défenderesse à cet égard ne sont pas très solides: tout d'abord, une obligation d'identification défiant toute critique ne découle pas aussi clairement des conditions d'octroi, qui n'exigent pas, en effet, que les mêmes animaux soient détenus pendant la période de six mois, pour autant que le même nombre soit maintenu; deuxièmement, et cela est plus important, les cas individuels examinés autorisent à conclure, semble-t-il, qu'il n'existait que peu de cas de double mention d'un même numéro et que l'indication de la race ou du croisement du bovin concerné permettait alors néanmoins d'établir une distinction et donc une identification dans le dossier.

18. *3.* Troisièmement, la défenderesse déduit des dispositions réglementaires relatives aux conditions d'octroi des primes que le système de directives des Länder aurait dû prévoir des règles relatives au mode de calcul sur place du nombre de vaches allaitantes détenues dans une exploitation; notamment, il ne faudrait pas seulement fixer l'intensité des contrôles à effectuer (pourcentage des exploitations à vérifier, critères pour le choix des exploitations à inspecter et fréquence des visites), mais aussi prévoir que le nombre d'animaux doit être comparé avec le chiffre de l'année précédente, une diminution substantielle du nombre d'animaux faisant soupçonner que les périodes minimales prévues pour leur maintien n'ont pas été respectées, et au moins dire quelque chose sur les périodes auxquelles les contrôles sur place devraient être effectués. Au sujet de ce dernier point, la défenderesse affirme que dans un certain nombre de circonstances les instructions devraient prévoir une seconde visite afin d'assurer le respect effectif de la période de six mois en instaurant une certaine « crainte d'être pris par surprise ».

La requérante rejette ces conclusions de la défenderesse, au motif que le texte réglementaire n'impliquerait aucune obligation spécifique concernant la fréquence ou l'intensité des contrôles sur place. Plus subsidiairement, la requérante soutient, à propos de l'obligation de procéder à un second contrôle dans les exploitations ayant fait l'objet d'une vérification sur place, qu'une telle rigidité dans la réglementation saperait l'efficacité d'un contrôle, laquelle repose précisément sur son caractère inattendu.

La défenderesse observe d'une manière générale qu'elle ne souhaite pas imposer aux États membres des instructions ou recommandations détaillées ou rigides, mais qu'elle se contente d'indiquer un certain nombre de points sur lesquels l'État membre ou l'organe compétent dans cet État membre doit adopter lui-même des règles concrètes permettant aux services d'exécution de savoir à quoi s'en tenir, de façon que les fonctionnaires dirigeants sachent ce qu'il convient de vérifier et puissent éventuellement proposer certaines adaptations en fonction de l'expérience acquise, et de façon que la Commission puisse être informée du

système de contrôle, qu'elle puisse en déterminer le caractère suffisant ou non et profiter de cette expérience pour d'autres systèmes. Plus particulièrement, la défenderesse souligne que, dans des régions comme le Bade-Wurtemberg où le contrôle sur place est effectué uniquement au début de la période de six mois, il faudrait envisager d'effectuer une seconde visite dans un certain nombre d'entreprises pour contrôler effectivement le respect de l'obligation des six mois.

Ce qu'il faut, par conséquent, c'est une politique cohérente et logique en matière de contrôle, dans le cadre de laquelle sont énoncées un minimum de règles concrètes pouvant servir de fil conducteur aux services d'exécution. Suivant l'allégation non contestée de la défenderesse, il n'existait ni en Bavière ni en Rhénanie-du-Nord-Westphalie aucune trace de l'existence d'une telle politique.

En ce qui concerne le Regierungspräsidium de Stuttgart, l'appréciation négative de la défenderesse repose sur la circonstance suivante: des comptages du nombre d'animaux auraient, certes, eu lieu à l'occasion de visites de contrôle effectuées — dans les cas où un fonctionnaire n'est pas passé prendre le formulaire de demande — peu de temps après le dépôt de la demande, mais il n'y aurait pas eu le moindre contrôle sur le maintien effectif du nombre d'animaux déclarés durant le reste de la période imposée de six mois.

19. A notre avis, les développements qui précèdent montrent que la défenderesse a pu conclure en fait à l'absence, dans les trois régions concernées, d'une politique de contrôle suffisante à l'égard de l'exigence du maintien d'un même nombre d'animaux pendant six mois. Deux autres questions plus fondamentales restent toutefois ouvertes: premièrement, la défenderesse peut-elle, de façon générale, utiliser l'absence de politique de contrôle dans une région déterminée comme motif de refus de financement au titre du FEOGA pour les dépenses effectuées dans cette région, et deuxièmement, existe-t-il *en l'espèce* une « causalité » ou un lien suffisant entre l'absence de politique de contrôle, à supposer qu'elle puisse être utilisée comme motif de refus, et les dépenses exclues du financement communautaire? Nous répondrons plus loin à la deuxième question, qui est plus concrète, par région séparément, mais en tenant compte globalement des six exigences de contrôle examinées (voir le point 30 ci-après). Nous souhaitons aborder dès à présent la première question qui est plus générale. Elle revient à se demander si, par l'exigence posée, la Commission ne s'aventure pas trop loin — en « déduisant certaines obligations de contrôle contenues implicitement dans les règlements et leur contexte » — dans la direction de « l'imposition aux États membres (ou l'harmonisation) unilatérale de règles de contrôle détaillées ». A cet égard, il convient de prêter une attention particulière à la question des pourcentages minimaux de contrôles sur place.

20. Dans sa duplique, la défenderesse a soutenu que l'égalité, non seulement entre les États membres, mais aussi entre les différentes subdivisions d'un État fédéral tel que la République fédérale, exigeait qu'un certain pourcentage minimal de cas soient couverts par des contrôles sur place; la défenderesse a cité alors le taux de 100 % en Irlande, de 25 % au Royaume-Uni et de 5 % en Italie et aux Pays-Bas, et, combinant l'argument tiré de l'égalité qui vient d'être mentionné et l'exigence d'une efficacité

minimale des contrôles, elle a avancé 5 % comme un minimum absolu [34].

A l'audience, la requérante a étayé son allégation selon laquelle la Commission ne pouvait pas présenter ce taux comme une exigence *implicite* en faisant valoir que la même Commission aurait pu reprendre *explicitement* de telles exigences dans son règlement d'application et, en outre, qu'elle avait également effectivement fait usage de cette faculté dans une décision du 7 juillet 1989 (non publiée au Journal officiel). Dans cette décision, un taux de sondages de 10 % serait prescrit. Selon la requérante, il résulte a contrario de cette décision que, pour la période antérieure (en l'espèce, les campagnes de commercialisation 1984 et 1985) et en ce qui concerne les obligations de contrôle qu'elle ne prévoit pas (par exemple, un second contrôle dans certains cas individuels), une telle obligation de contrôle détaillée n'incombait pas aux États membres.

21. La requérante se fonde en affirmant cela sur la protection dont bénéficient les États membres dans leurs relations avec la Commission en vertu de la sécurité juridique, laquelle interdirait, en l'espèce, d'imposer « rétroactivement » des exigences de contrôle. Bien qu'il n'entre pas dans nos intentions de nier que la sécurité juridique joue également un rôle entre les États membres et la Commission [35], nous souhaitons néanmoins préciser que leur relation réciproque se fonde sur l'obligation de coopération loyale imposée par l'article 5 du traité CEE [36]. Cette obligation générale implique, à l'égard du contrôle de la mise en œuvre de la politique agricole, réglé par le règlement de base n° 729/70 et par les règlements particuliers applicables au secteur concerné, un certain nombre d'obligations spécifiques tant pour les États membres que pour la Commission. La tâche commune de la Commission et des États membres consiste dans l'utilisation correcte et régulière des ressources communautaires, et le cadre pour l'accomplissement de cette mission est celui de l'apurement des comptes du FEOGA, procédure qui prévoit la participation des États membres par des contacts bilatéraux ainsi qu'à travers un comité de gestion [37].

Il est clair dans ce contexte que, dans les relations entre la Commission et un État membre, la sécurité juridique ne joue pas le même rôle que dans les relations entre des autorités, d'une part, et un administré ou un contribuable, d'autre part [38].

Compte tenu de la responsabilité commune de la Commission et des États membres à l'égard de l'existence d'un système de contrôle effectif, il n'est pas exact de prétendre que seules des règles de contrôle énoncées explicitement dans des dispositions

34 — La défenderesse fait mention également d'autres règlements communautaires qui prescrivent expressément un taux minimal de contrôles de 5 %. Il s'agit, en l'occurrence, de l'article 5 du règlement (CEE) n° 2835/77 de la Commission, du 19 décembre 1977, relatif aux modalités concernant l'aide pour le froment dur (JO L 327, p. 9) et de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3061/84 de la Commission, du 31 octobre 1984, portant modalités d'application du régime d'aide à la production d'huile d'olive (JO L 288, p. 52). Suivant un communiqué de presse (Agence « Europe », vendredi 15 décembre 1989, n° 5154), le Conseil des ministres de l'Agriculture a accepté une proposition visant à prescrire un taux minimal de contrôles de 5 % pour les bureaux de douane en ce qui concerne les restitutions à l'exportation, très importantes sur le plan budgétaire.

35 — Voir nos conclusions du 4 juillet 1989 dans l'affaire 14/88, point 15, et l'arrêt du 14 novembre 1989 dans la même affaire, en particulier le point 19, Rec. p. 3677, 3689.

36 — Mêmes conclusions, points 11 à 13, et arrêt, point 20.

37 — Voir les conclusions de l'avocat général M. Capotorti du 5 décembre 1978 dans les affaires 11/76, 15/76 et 16/76, et 18/76, Rec. 1979, p. 286, 294 et 295.

38 — Voir, notamment, nos conclusions dans l'affaire 262/87, Pays-Bas/Commission, point 12, arrêt du 2 février 1989, Rec. p. 225 (publication sommaire). Pour cette raison, la comparaison faite à l'audience avec la relation qui existe entre une autorité verbalisante et une personne privée ayant mal garé son véhicule est hors de propos.

communautaires sont valables[39]. On ne saurait donc déduire tout simplement de la décision du 7 juillet 1989 qu'avant cette date, en l'absence de dispositions communautaires explicites, la Commission n'aurait pas pu poser une exigence minimale quant au nombre de vérifications à effectuer sur place. D'une part, il peut toujours y avoir eu des raisons de ne pas procéder d'emblée à une explicitation: le représentant de la Commission a cité la forte résistance psychologique des représentants des États membres au comité de gestion contre ce qu'ils auraient interprété comme un paternalisme exagéré à l'égard des États membres, et — ce dernier point nous convainc davantage — la crainte de la Commission de voir interpréter la fixation d'un pourcentage minimal comme un encouragement à un relâchement des contrôles par les États membres qui appliquent un pourcentage beaucoup plus élevé. D'autre part, en l'absence de règles explicites détaillées, il convient de recourir aux principes de l'article 5 et du règlement de base n° 729/70 dont les dispositions, d'une part, laissent une réelle responsabilité aux États membres, mais, d'autre part, reconnaissent également à la Commission un réel pouvoir de gestion, les deux compétences devant être exercées dans l'intérêt de la Communauté.

22. Lorsque la Commission applique une norme implicite en matière de contrôle lors de l'apurement des comptes, la sécurité juridique, en tant que protection des États membres, présente un intérêt variable selon le caractère plus ou moins évident de la norme. Lorsque la Commission fonde un refus de financement sur l'absence totale de système de contrôle, ou sur l'absence de système permettant de répondre aux questions posées par la Commission dans le cadre de l'article 9, paragraphe 1, du règlement de base — ce qui était le cas, selon nous, du refus relatif aux primes à la brebis que nous avons examiné ci-dessus (point 13) —, l'État membre ne saurait alors invoquer pour se justifier la « rétroactivité » ou le caractère inattendu de cette décision. La situation est toute différente lorsque la Commission complète concrètement par un seul chiffre parmi beaucoup d'autres possibles une exigence de contrôle telle qu'un « délai raisonnable » ou un « nombre raisonnable de contrôles sur place » certes évidente en soi, car découlant clairement des buts de la réglementation et de ses conditions concrètes d'octroi. Dans de tels cas, comme dans l'affaire C-10/88 et dans l'affaire 14/88, Italie/Commission[40], le délai raisonnable concrètement retenu ne peut être appliqué au moment de l'apurement des comptes qu'après avoir été communiqué aux États membres (et suite à un dialogue avec eux).

L'appartenance à l'une ou à l'autre de ces deux hypothèses du cas posé en l'espèce en ce qui concerne les primes à la vache allaitante ne saute pas immédiatement aux yeux. D'une part, on peut l'envisager comme un cas dans lequel, s'agissant d'une condition d'octroi importante, toute forme d'organisation du contrôle sur place fait défaut dans deux des trois régions concernées tandis que dans une troisième région (celle du Regierungspräsidium de Stuttgart) le respect de cette condition n'est contrôlé sur place que de façon incidente et d'une manière qui n'est pas totalement concluante (par le ramassage des demandes ou par une visite

39 — Voir arrêt du 19 octobre 1989, Italie/Commission, point 18 (258/87, 337/87 et 338/87, Rec. p. 3359 et 3384), dans lequel la Cour s'écarte du point 46 des conclusions de l'avocat général M. Lenz du 7 juillet 1989.

40 — Dans l'affaire C-10/88, Italie/Commission, Rec. 1990, p. I-1229, relative à l'octroi de primes à la naissance pour les veaux, nous avons conclu, le 16 janvier 1990, que la Commission avait indûment refusé le financement de dépenses en invoquant un délai raisonnable pour le paiement complété concrètement par elle, parce qu'elle n'avait communiqué ce délai aux États membres qu'*à l'issue* de l'année à laquelle se rapportaient les montants concernés. Pour l'affaire 14/88, nous renvoyons à la note 35 ci-dessus.

effectuée au début de la période). Tout cela, bien que les inspections sur place soient prescrites comme complément du contrôle administratif à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1244/82 (voir le point 15 ci-dessus). D'autre part, le cas en litige peut être envisagé comme un cas dans lequel la Commission, comme condition du financement, attend de l'État membre qu'il ait effectué pendant l'exercice concerné une certaine quantité d'inspections sur place dont elle fixe le nombre a posteriori.

Nous pensons que le grief de la Commission, dans deux des trois régions concernées certainement, notamment en Bavière et en Rhénanie, porte plutôt sur l'absence de toute forme d'organisation du contrôle sur place et que les motifs qui ont fondé la décision de la Commission pour les régions en question restent valables, sous réserve — et alors surtout en ce qui concerne le Regierungspräsidium de Stuttgart parce que les lacunes du contrôle et donc également le rapport causal y sont moins établis — de la « question de causalité » examinée plus loin (voir le point 28 ci-après).

23. *4.* La quatrième exigence de contrôle imposée par la défenderesse concerne l'existence d'un rapport écrit sur le résultat des inspections sur place. Cette pratique permettrait aux fonctionnaires de la Commission de déterminer aisément, lors d'une visite aux Länder, le pourcentage d'exploitations qui ont été soumises à des inspections sur place, l'intervalle entre les contrôles effectués éventuellement dans la même exploitation, etc.

Selon la requérante, il n'est pas nécessaire de disposer d'une trace écrite des contrôles sur place lorsque ces contrôles n'aboutissent pas à un renversement de la décision d'octroi de primes; en outre, en cas de doute de la part de la Commission quant à la réalité des contrôles effectués sur place, la preuve peut en être rapportée à l'aide d'agendas et de notes de frais des fonctionnaires.

Il nous semble que cette exigence de contrôle a été appliquée à juste titre par la défenderesse: il est difficilement concevable que, pour le contrôle de la destination de ses propres ressources financières, un État membre n'impose pas la moindre obligation de rédiger un rapport aux fonctionnaires chargés de procéder aux contrôles sur place, si ce n'est dans la mesure où ils ont découvert des irrégularités. Même si tel était le cas, une pareille organisation administrative serait inadmissible pour le contrôle de la destination des ressources communautaires. En ce qui concerne la sanction à infliger aux contrevenants individuels au droit communautaire, qui est proche de la problématique actuelle, la Cour a, en effet, laissé entendre à juste titre que l'exigence d'une sanction « analogue » à celle applicable aux violations purement nationales constitue une exigence minimale, qu'il convient d'observer lorsque l'exigence de mise en œuvre effective du droit communautaire ne réclame pas de sanction *plus sévère*[41]. Eu égard à la nécessité de fournir à la Commission toutes les informations dont elle a besoin pour pouvoir assurer le bon fonctionnement du financement communautaire, il nous semble que l'exigence de contrôle controversée a été appliquée en l'espèce à juste titre et correctement.

41 — Cette interprétation résulte de l'arrêt du 21 septembre 1989, Commission/Grèce (68/88, Rec. p. 2965), et en particulier des termes « en tout état de cause » utilisés au point 24 des motifs. Dans le même sens, voir également l'avocat général M. Darmon au point 10 de ses conclusions du 29 novembre 1988 dans l'affaire 94/87, Commission/Allemagne et le point 12 de l'arrêt du 2 février 1989 (Rec. p. 175), dans la même affaire.

La Commission pouvait donc conclure qu'il n'était pas satisfait à cette exigence, étroitement liée à la précédente, dans les trois régions concernées.

24. *5.* Selon la défenderesse, des règles auraient également dû être établies au niveau des Länder en ce qui concerne le contrôle du respect de l'engagement de ne pas livrer de lait ni de produits laitiers à une laiterie pendant la période de douze mois. La requérante répond à cela qu'une telle règle de contrôle expresse ne découle pas impérativement des règlements, étant donné que les vérifications effectuées sur place par les fonctionnaires permettent de déterminer aisément, par exemple par l'absence de trayeuses ou d'installations frigorifiques, qu'une exploitation bénéficiant d'une prime à la vache allaitante ne livre pas de lait pendant la période concernée. La défenderesse maintient qu'il faudrait prévoir, par exemple, de consulter les listes de fournisseurs de laiteries voisines pour mettre la main sur d'éventuels contrevenants. Avant de donner notre appréciation au sujet de cette cinquième exigence (point 26 ci-après), nous examinerons la sixième et dernière exigence, étroitement liée à la précédente du point de vue du contrôle.

25. *6.* La défenderesse affirme qu'il devrait exister des règles relatives au contrôle de l'obligation de tirer la majeure partie de ses revenus d'une exploitation agricole; la défenderesse a suggéré, à cet égard, de s'informer oralement auprès de voisins ou de la municipalité concernée et de recourir à d'autres sources « tierces », c'est-à-dire à d'autres sources que la déclaration du demandeur lui-même.

La première réaction de la requérante est de répliquer assez violemment que le secret fiscal rendrait impossible un contrôle des revenus réalisé de cette façon, et que les principes généraux du droit administratif en vue de la protection du citoyen empêchent également d'effectuer d'autres recherches auprès de « tiers ». La défenderesse répond à cela que les dispositions allemandes invoquées ne sont pas applicables en l'espèce, étant donné que la protection des données à caractère fiscal ne vaut que pour la transmission à des personnes « non autorisées », et que cette disposition n'est pas applicable à une série de fonctions publiques dont l'exercice dépend aussi de renseignements sur les revenus et ne saurait donc davantage être invoquée en ce qui concerne le contrôle de la destination des fonds communautaires. Sur ce point précis du secret fiscal, nous estimons que la défenderesse a raison: certes, dans l'arrêt du 10 janvier 1980, Commission/Italie (267/78) [42], une règle de compétence nationale a été opposée aux exigences de la Communauté dans le domaine du contrôle, mais il s'agissait en l'occurrence du secret de l'instruction pénale résultant de la séparation des pouvoirs dans l'État membre applicable, d'une manière générale, aux fonctionnaires nationaux. Dans la mesure où, dans l'ordre juridique interne de la requérante, certains fonctionnaires chargés du contrôle ou de l'octroi de prestations nationales ont accès à des données à caractère fiscal, ces dernières peuvent et doivent également être utilisées lors du contrôle de la destination de fonds communautaires.

La requérante a fait état également, en ce qui concerne les informations relatives à d'autres revenus, des « dossiers d'exploitation » établis pour chaque exploitant. La défenderesse estime pour sa part qu'il s'agit là d'une source d'information insuffisante en la matière, étant donné justement qu'une cause importante du non-respect des conditions relatives au revenu consiste dans

42 — Rec. 1980, p. 31.

l'exercice d'une autre activité professionnelle que celle d'agriculteur, information dont il ne serait pas fait état dans le « dossier d'exploitation » établi pour l'exploitation agricole.

26. Il nous semble que, en ce qui concerne la chambre d'agriculture de Rhénanie à Bonn et l'État libre de Bavière, la défenderesse a pu estimer à bon droit que les deux dernières exigences en matière de contrôle (points 24 et 25 ci-dessus) n'étaient pas remplies. Dans la première région, il n'existait en effet pas la moindre indication sur la manière de contrôler le respect des impératifs relatifs au revenu et à la non-livraison du lait, pas plus que sur d'éventuelles inspections sur place qui auraient pu aboutir à une certaine détection et à une certaine dissuasion. Les dossiers ouverts par les fonctionnaires de la Commission n'ont pas non plus fourni d'indications de ce type[43]. En Bavière, la situation était identique.

Dans la région du Regierungspräsidium de Stuttgart, il nous semble, en revanche, que l'appréciation doit être différente: il y était, en effet, prévu que les fonctionnaires devaient aller chercher les demandes dans l'exploitation des demandeurs, ce qui impliquerait d'emblée une première vérification superficielle sur place; on pourrait alors découvrir l'existence de revenus étrangement élevés, une absence de l'exploitant due à l'exercice de professions secondaires importantes ou la présence d'installations nécessaires pour les livraisons de produits laitiers. On ne peut dès lors pas affirmer, en ce qui concerne ces deux exigences qui ne sont pas par nature aisément contrôlables, que la requérante a manqué à ses obligations en matière de contrôle de façon aussi évidente dans la région du Regierungspräsidium de Stuttgart que dans les deux autres régions.

27. Nous résumons l'examen des exigences relatives au contrôle en ce qui concerne les primes à la vache allaitante (points 16 à 26). La première exigence en matière de contrôle, relative à l'appréciation de l'appartenance des vaches allaitantes à une race déterminée, a été abandonnée par la Commission elle-même (point 16 ci-dessus). Quant à la deuxième exigence en matière de contrôle, relative au système d'identification des vaches allaitantes, nous sommes arrivés à la conclusion que la Commission n'a pas pu en démontrer l'existence. La troisième exigence, selon laquelle des vérifications sur place devraient être effectuées pour s'assurer du maintien pendant six mois d'un même nombre d'animaux, a été, à notre avis, appliquée à bon droit par la Commission, mais il subsiste un doute sur le point de savoir si, dans le cas du Regierungspräsidium de Stuttgart, l'exigence a réellement été méconnue au point que l'on puisse y attacher des conséquences financières (points 17 à 22). La quatrième exigence, selon laquelle il faudrait conserver un rapport écrit des inspections effectuées sur place, pouvait être invoquée à bon droit à l'encontre des trois régions concernées (point 23). Quant aux cinquième et sixième exigences, relatives au contrôle de l'obligation relative à la prépondérance des revenus agricoles, la Commission peut les tenir pour non remplies en ce qui concerne la Rhénanie et la Bavière, tandis qu'en ce qui concerne le Regierungspräsidium de Stuttgart le manquement — comme pour la troisième exigence — n'était pas aussi clair (points 24 à 26).

43 — Plus grave encore, dans l'un de ces cas, on pouvait déjà lire sur le formulaire de demande que le demandeur était « agriculteur et employé », mais l'intéressé avait néanmoins bénéficié indûment de versements pendant des années. Ce n'est que par hasard (un lapsus au téléphone) que l'on a découvert que plus de la moitié de ses revenus provenaient de son activité d'employé. Même alors ce n'est qu'avec retard que l'on en a tiré les conséquences.

**Le refus du financement au titre du FEOGA en tant qu'arme aux mains de la Commission**

28. Nous en arrivons à présent à une question que nous avons tenue pour résolue par la jurisprudence en ce qui concerne la prime à la brebis (point 13 ci-dessus): *dans quelle mesure* la Commission peut-elle attacher au non-respect d'exigences minimales à l'égard du contrôle de la destination de fonds communautaires, exigences qui sont contenues implicitement dans les règlements spécifiques et qui sont déduites de la répartition des rôles dans la procédure d'apurement des comptes (instaurée par le règlement de base), des conséquences financières qui revêtent la forme d'un refus de financement? Cette question, que nous avons appelée ci-dessus une « question de causalité », concerne le lien entre les lacunes constatées par la Commission dans le système de surveillance et les dépenses qu'elle a exclues du financement. Il s'agit au fond d'une question relative à l'administration de la preuve, plus précisément d'une question de répartition de la charge de la preuve.

Dans ses premiers arrêts en la matière, la Cour a attiré l'attention sur les questions non résolues en ce qui concerne la fonction exacte de l'apurement des comptes du FEOGA [44] et a adopté le point de vue sévère suivant, qu'elle a déduit de la structure institutionnelle — mise en œuvre et application nationales de mesures financées par la Communauté —: les dépenses effectuées en méconnaissance du droit communautaire ne sont prises en charge par la Commission que si l'application erronée du droit communautaire peut être imputée à une institution de la Communauté [45]. Dans les conclusions de l'avocat général M. Capotorti, cette opinion sévère s'appuyait directement sur deux impératifs « logiques »: d'une part, l'égalité entre les États membres et entre les opérateurs économiques, fondée sur la justice distributive, et, d'autre part, l'effet incitant du risque financier pour les États membres, d'autant que « la Communauté n'a pas la possibilité d'intervenir *directement* auprès des autorités administratives internes pour révoquer leurs ordres ou instructions » [46]. La Cour en a conclu directement que, dans des recours en annulation au titre de l'article 173 contre des décisions de refus de financement au titre du FEOGA, la charge de la preuve incombait, en principe, à l'État membre requérant [47]. Dans un seul cas, la Cour, invoquant les « circonstances de l'affaire », s'est montrée disposée à admettre que l'État membre requérant qui, avec un certain succès, apporte un commencement de preuve ou du moins assume son obligation d'exposer ses moyens soit récompensé par un déplacement de la charge de la

44 — Arrêts du 7 février 1979, Pays-Bas/Commission, point 12 (11/76, Rec. p. 245), et Allemagne/Commission, point 12 (18/76, Rec. p. 343): « qu'il est constant, par ailleurs, qu'aucune procédure spécifique d'imputation n'a été prescrite jusqu'ici par le droit communautaire en vue de régler les divergences qui se posent entre la Communauté et les États membres; que l'apurement des comptes par la Commission implique ainsi nécessairement l'imputation des charges soit à la Commission, soit à l'État membre concerné ».

45 — Arrêt du 7 février 1979, Pays-Bas/Commission, point 25 (11/76, Rec. p. 245). A titre d'exemple de refus de financement au motif que de simples formalités de preuve n'avaient pas été observées, nous renvoyons aux arrêts du 27 février 1985, Italie/Commission, point 21 (55/83 et 56/83, Rec. p. 683 et 705). La Cour a exclu la régularisation a posteriori de formalités de preuves, de même que la substitution d'autres moyens de preuve à ceux prévus: arrêts du 7 février 1979, France/Commission, point 11 (15/76 et 16/76, Rec. p. 321), et Allemagne/Commission, points 20 et 22 (18/76, Rec. p. 343). Voir, à cet égard, les conclusions de l'avocat général M. Mischo du 1er octobre 1987, Royaume-Uni/Commission, point 46 (347/85, Rec. 1988, p. 1749). La possibilité d'exclure certaines dépenses de financement même lorsqu'il est établi qu'aucune irrégularité matérielle n'a été commise a été confirmée dans l'arrêt du 25 février 1988, Pays-Bas/Commission (327/85, Rec. p. 1065).

46 — Conclusions du 5 décembre 1978, Rec. 1979, p. 286, 292. C'est nous qui soulignons.

47 — Voir, par exemple, l'arrêt du 25 novembre 1980, Belgique/Commission, point 15 (820/79, Rec. p. 3537): « Dès lors, la partie requérante n'a pas établi que l'application erronée des dispositions ... par les autorités belges devrait être imputée à la Commission ». Voir, également, l'arrêt du 21 février 1989, Grèce/Commission, point 19 (214/86, Rec. p. 367).

preuve vers la Commission [48]. Cette affaire est restée un cas isolé, mais elle montre que la Cour n'est pas insensible au fait que l'application du principe rigoureux n'est pas indiquée dans certaines circonstances.

Il est intéressant, à titre de comparaison, de jeter un coup d'œil sur l'arme alternative, moins souple et débouchant sur une sanction, d'un recours au titre de l'article 169 du traité CEE: alors que dans cette hypothèse c'est à la Commission en tant que partie requérante qu'incombe en principe la charge de la preuve de la méconnaissance du droit [49], la Cour a déclaré, dans son arrêt du 22 septembre 1988 dans l'affaire 272/86, que la partie requérante avait fourni suffisamment d'éléments faisant apparaître des irrégularités et que, dans ces conditions, il incombait à l'État membre défendeur de contester de manière substantielle et détaillée les données présentées et les conséquences qui en découlaient [50]. Dans la procédure au titre de l'article 169 également, il est donc possible d'observer une certaine souplesse dans la répartition de la charge de la preuve.

29. Une circonstance quelque peu particulière en l'espèce est le caractère en grande partie « implicite » des règles de droit communautaire que la Commission estime violées (points 21 et 22 ci-dessus). La Commission peut-elle, en pareil cas, procéder à une extrapolation aussi poussée à partir des méthodes de contrôle ou d'octroi défectueuses appliquées et du nombre non négligeable de dossiers individuels trouvés incorrects à la suite des défaillances, afin d'arriver à des conclusions pour la région toute entière dans laquelle la méthode défectueuse a été appliquée? Ou la charge de la preuve (ou celle d'exposer ses moyens) qui incombe à l'État membre n'est-elle pas alors allégée?

Le principe même de l'extrapolation a déjà été reconnu par la Cour dans un certain nombre de situations concrètes. La variante la plus extrême, appliquée dans un cas extrême comparable à celui de la prime à la brebis dans la région relevant de la chambre d'agriculture de Rhénanie, consiste à refuser tout financement lorsqu'il est totalement impossible à la Commission de savoir si les règles ont été correctement appliquées [51]. Une application moins extrême de l'extrapolation a été reconnue par la Cour dans son arrêt récent du 21 février 1989, Grèce/Commission (214/86). La Cour n'a pas vu, en l'occurrence, d'obstacle à la méthode de travail utilisée par la Commission qui a consisté à appliquer le pourcentage (faible), révélé par l'analyse d'échantillons, de qualité de produit pouvant être admise à l'intervention au lot des produits totaux offerts à l'intervention dont l'État membre avait fourni des échantillons, et à refuser le financement de toutes les autres dépenses, y compris donc toutes les dépenses concernant les lots en provenance desquels la Commission n'avait pas reçu d'échantillons [52].

Ces deux arrêts montrent clairement que la Commission, lors de l'apurement des comptes du FEOGA, peut refuser plus de dépenses que celles qui se rapportent à des lots ou à des cas individuels au sujet desquels elle sait avec certitude qu'ils ne donnent pas droit au financement commu-

48 — Arrêt du 12 juillet 1984, Luxembourg/Commission, points 29 à 32 (49/83, Rec. p. 2931), qui va à l'encontre des conclusions de l'avocat général M. Darmon s'appuyant sur la jurisprudence antérieure, Rec. 1984, p. 2950.

49 — Voir l'arrêt du 5 octobre 1989, dans l'affaire 290/87, points 16 à 20, et les conclusions de l'avocat général M. Lenz du 11 juillet 1989, point 40 (Rec. p. 3083).

50 — Commission/Grèce (Rec. 1988, p. 4875). Le gouvernement hellénique n'ayant soumis à la Cour aucun élément à cet égard, la Cour a décidé que les faits allégués devaient être regardés comme établis.

51 — Nous renvoyons, en l'espèce, à l'arrêt France/Commission, cité plus haut à la note 7.

52 — Point 19 des motifs et les points 30 à 33 des conclusions de l'avocat général M. Lenz du 22 novembre 1988.

nautaire. Cet état de chose, dû à un manque de connaissance certaine de certains cas individuels et à la nécessité d'observer une discipline financière, aboutit inévitablement à une certaine dissociation entre la relation entreprise-État membre et la relation Commission-État membre: l'État membre ne pourra pas, par exemple, en cas de refus de financement en raison d'une surveillance insuffisante ou d'une interprétation erronée qui lui sont imputables, compenser l'absence de remboursement par une récupération auprès des entreprises [53]. Sévérité à l'égard des États membres ne signifie donc pas encore sévérité à l'égard des sujets de droit.

30. Nous en concluons que la Commission peut et doit refuser le financement communautaire non seulement lorsque, dans une région, toute indication de l'existence d'un minimum de contrôle sur la destination des sommes octroyées au nom de la Communauté fait défaut — le cas de la prime à la brebis dans la région couverte par la chambre d'agriculture de Rhénanie —, mais également lorsque plusieurs exigences importantes en matière de contrôle ne sont pas remplies dans une région, ce qui peut ressortir d'une proportion considérable de dossiers inexacts. Il appartient à l'État membre de susciter un doute sur la validité du raisonnement de la Commission — qui s'appuie inévitablement sur des suppositions et des extrapolations — en faisant valoir qu'il n'est pas étayé par les faits concrets relatifs à la situation concernée en matière de contrôle. L'État membre doit donc invoquer en l'espèce des éléments substantiels et détaillés. Éventuellement, l'État membre pourrait également accréditer la thèse de l'application d'une norme beaucoup moins stricte à l'égard d'autres États membres ou régions [54].

En l'espèce, la requérante n'a pas été capable de susciter le moindre doute au sujet du bien-fondé de l'appréciation par la défenderesse de la prime à la vache allaitante dans l'État libre de Bavière et dans la région relevant de la chambre d'agriculture de Rhénanie. Dans les deux régions, il semble qu'aucun contrôle n'a été effectué sur le maintien du nombre exigé de bovins pendant la période prescrite, ni sur le respect des conditions relatives au revenu et à la non-livraison de produits laitiers. Pour le Regierungspräsidium de Stuttgart, il semble possible, en revanche, dans la ligne de l'arrêt précité rendu dans l'affaire 49/83 [55], de décider que, compte tenu des « circonstances de l'affaire » et du caractère « implicite » des obligations en matière de contrôle, le lien de causalité entre les lacunes du système de surveillance reprochées par la Commission et les dépenses effectuées par les États membres est insuffisamment solide. Une certaine forme de contrôle sur place, fût-elle défectueuse, a en effet eu lieu dans cette région (point 18 ci-dessus), ce qui permet de considérer notamment que les conditions de revenu et de non-livraison ont fait également l'objet d'un certain contrôle, même s'il a été accidentel (point 26 ci-dessus).

53 — Cela ne signifie pas encore que le refus de financement constitue une « sanction » infligée à l'État membre. A la différence d'une condamnation au titre de l'article 171 du traité, l'élément moral de la désapprobation fait, en effet, défaut. L'apurement des comptes du FEOGA n'est, en conséquence, rien de plus qu'une décision sur l'imputation d'une charge financière entre deux autorités.

54 — En l'espèce, la requérante n'a pas invoqué un tel argument tiré du principe d'égalité. La défenderesse, en revanche, a avancé certains éléments donnant l'impression que d'autres régions du même État membre avaient été confrontées à la même norme et que leur système avait été jugé satisfaisant, tandis que certains autres États membres devaient supporter un refus de financement dans les mêmes secteurs sur la base de motifs similaires.

55 — Ci-dessus, note 48.

## Décision

31. Sur la base des développements qui précèdent, nous proposons à la Cour d'annuler la décision 87/541/CEE de la Commission à concurrence du montant de 42 585,88 DM, correspondant à la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes dans la région du Regierungspräsidium de Stuttgart, et de rejeter la demande pour le surplus.

Chacune des parties ayant succombé partiellement, nous proposons que les dépens soient compensés en vertu de l'article 69, paragraphe 3, du règlement de procédure.