CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ présentées le 20 avril 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — Introduction

1. En formant le présent recours, le royaume des Pays-Bas conteste la décision de la Commission relative à l'apurement des comptes du FEOGA pour l'exercice financier 1988.

2. Dans cette décision, la Commission avait déduit du montant alloué aux Pays-Bas par le fonds de garantie une somme de 708 540 florins. Il s'agissait de la différence entre le montant que les Pays-Bas avaient perçu et versé durant la campagne céréalière 1987/1988 au titre du prélèvement de coresponsabilité dans le secteur des céréales en application de l'article 4 du règlement (CEE) n° 2727/75 [1] modifié par le règlement (CEE) n° 1579/86 [2], et celui qui, du point de vue de la Commission, aurait dû être perçu et versé. Cette différence porte sur une quantité manquante de 49 000 tonnes de céréales assujetties au prélèvement.

3. L'origine du litige opposant les parties réside dans la méthode sur laquelle la Commission s'est fondée pour effectuer la déduction, et qui est étroitement liée au caractère spécifique que revêt le prélèvement de coresponsabilité dans le cadre des instruments de régulation des marchés de la politique agricole commune. Ce prélèvement a été introduit parce que le législateur communautaire a estimé nécessaire « de donner aux producteurs une indication sur la situation du marché » en raison du développement inégal de la production et de la consommation de céréales [3]. En théorie, cette indication aurait pu revêtir également la forme d'une baisse des prix d'intervention. Toutefois, le législateur communautaire souhaitait également faire participer les producteurs au « financement des dépenses du secteur des céréales » [4]. C'est pourquoi il a instauré, en tant que « partie des interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles », un *prélèvement* qui est perçu par les organismes nationaux et versé au FEOGA. En application des dispositions combinées de l'article 4, paragraphe 4 du règlement n° 2727/75 modifié par le règlement n° 1579/86 et de l'article 1, paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 2040/86 [5], ce prélèvement a été perçu au cours de la campagne litigieuse pour des céréales entrant dans un processus de première transformation, prises en charge par l'organisme d'intervention ou exportées sous forme de grains vers le Portugal ou des pays tiers; il devait toutefois être répercuté, en fin de compte, sur le producteur (art. 4,

* Langue originale: l'allemand.

1 — Règlement du Conseil du 29 octobre 1975 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO n° L 281 du 01.11.1975, p. 1).

2 — JO n° L 139 du 24.05.1986, p. 29.

3 — Premier et deuxième considérants du règlement n° 1579/86.

4 — Art. 4, paragraphe 4 du règlement n° 2727/75 modifié par le règlement n° 1579/86.

5 — Règlement de la Commission du 30 juin 1986 portant modalités d'application du prélèvement de coresponsabilité dans le secteur des céréales (JO n° L 173 du 01.07.1986, p. 65).

paragraphe 6 du règlement n° 2727/75 modifié par le règlement n° 1579/86).

4. Certaines quantités de céréales étaient exonérées du prélèvement, notamment dans le cas d'une première transformation opérée par un producteur dans son exploitation, pour autant que le produit obtenu ait été utilisé aux fins de l'alimentation animale dans cette même exploitation.[6] En outre, la France et l'Italie ont été autorisées, en vertu du règlement (CEE) n° 2529/87[7], à percevoir le prélèvement de coresponsabilité chez le producteur sur les quantités de céréales mises sur le marché.

5. Les affaires C-385/89[8] et C-56/91[9] ont déjà fait connaître[10] à la Cour de justice, dans ses traits essentiels, la méthode de calcul des quantités manquantes utilisée par la Commission: sur la base de données statistiques que les Pays-Bas avaient fourni à l'Office statistique des Communautés (Eurostat), de statistiques de la FEFAC (Fédération Européenne des fabricants d'aliments composés pour animaux) et de certaines autres données provenant des organismes nationaux, la Commission a calculé les quantités de céréales sur lesquelles le prélèvement de coresponsabilité aurait dû être perçu et versé. Elle en a retranché celles qui ont effectivement donné lieu à la perception et au versement du prélèvement par les Pays-Bas.

6. L'État membre requérant estime que ce procédé de la Commission est illicite. Selon lui, il enfreint en effet d'une part les règles relatives à l'apurement des comptes et constitue un excès de pouvoir. D'autre part, il viole le principe de diligence ou tout autre principe général de droit reconnu par l'ordre juridique communautaire.

7. L'État requérant conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler la décision C-(90) 2337 de la Commission des Communautés européennes, du 30 novembre 1990[11], dans la mesure où elle refuse, dans le cadre des comptes présentés par les Pays-Bas pour l'exercice financier 1988, la prise en charge par le FEOGA d'un montant de 708 540 florins au motif d'un prétendu défaut de perception et de versement du prélèvement de coresponsabilité dans le secteur des céréales;

— condamner la défenderesse aux dépens.

8. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours comme non fondé;

— condamner la partie requérante aux dépens.

6 — Voir en particulier l'article 1, paragraphe 2, deuxième alinéa du règlement n° 2040/86 modifié par le règlement n° 2572/86 (JO n° L 229 du 25.08.1986, p. 25).

7 — Règlement de la Commission du 21 août 1987 portant modalités particulières d'application du prélèvement de coresponsabilité dans le secteur des céréales pour la campagne 1987/1988 (JO n° L 240 du 22.08.1987, p. 13).

8 — Arrêt du 20 mai 1992 (Grèce/Commission, Rec. 1992, I-3225; *voir en particulier les points 9 à 15 de cet arrêt*).

9 — Dans cette affaire, l'arrêt n'a pas encore été rendu; voir les conclusions de l'avocat général Jacobs du 15 décembre 1992, notamment les points 25 à 29.

10 — Dans ces affaires, la méthode de la Commission n'avait toutefois pas été critiquée.

11 — JO n° L 350 du 14.12.1990, p. 82

9. La France et le Royaume-Uni sont intervenus à l'appui des conclusions des Pays-Bas.

B — Discussion

10. I. Permettez nous, avant d'aborder en détail le présent litige, d'exposer rapidement ce qui fait la substance des deux moyens soulevés par la partie requérante.

11. Dans son premier moyen, la partie requérante critique une *violation des dispositions relatives à l'apurement des comptes* sous deux aspects, l'un concernant le *fond du droit*, l'autre les *règles de forme*.

12. a) Sur le *fond*[12], elle estime avoir exécuté l'ensemble des obligations auxquelles le règlement (CEE) n° 729/70[13] subordonne la mise à disposition des crédits pour les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles. Les États membres sont notamment tenus de procéder aux paiements conformément aux règles communautaires et aux législations nationales (art. 4, paragraphe 2 du règlement précité). En outre, ils doivent prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées, pour prévenir et poursuivre les irrégularités et pour récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences (art. 8, paragraphe 1 du règlement n° 729/70). Enfin, les dispositions précitées obligent les États membres à mettre en place un système administratif et de contrôle garantissant, à suffisance, que le prélèvement de coresponsabilité dû a été correctement appliqué, perçu et versé.

13. Les Pays-Bas soutiennent en outre qu'ils ont instauré un système administratif et de contrôle satisfaisant à ces exigences; de plus, dans certains cas individuels, ils ont veillé à ce que le prélèvement soit effectivement perçu. La Commission n'a d'ailleurs jamais constaté de manquement à l'une des obligations précitées. Au contraire, d'après son rapport de synthèse[14], elle a tiré des données statistiques auxquelles elle s'est référée une « présomption de déficience de la méthode de perception du prélèvement » qui n'est ni étayée ni motivée. Elle n'aurait pourtant été habilitée à rectifier les comptes que si elle avait constaté dans des cas individuels — ce qui ne s'est pas produit — que le prélèvement n'avait pas, à tort, été versé.

14. Dans sa réplique, la partie requérante, tout comme le Royaume-Uni, a particulièrement insisté sur le système administratif et de contrôle. De l'avis unanime des parties, un tel système revêt une importance particulière dans le cadre de la régulation des marchés par des recettes (prélèvements) puisque les livres comptables ne font apparaître que les prélèvements versés et non ceux qui ont été soustraits frauduleusement. A cet égard, la partie requérante estime que la Commission aurait dû, le cas échéant, vérifier si le système de contrôle existant au Pays-Bas présentait des déficiences. Dans le cas contraire, la Commission n'était pas en droit de procéder à la rectification des comptes présentés puisque cela aurait eu pour effet de faire supporter entièrement par l'État membre, à tort, le risque d'une éventuelle évasion fiscale. La partie requé-

12 — Voir pour les développements qui suivent les points 17 à 20 de la requête.

13 — Règlement du Conseil du 21 avril 1970 relatif au financement de la politique agricole commune (JO n° L 94 du 28.04.1970, p. 13).

14 — Rapport du 30.06.1990, document VI/220/90, ainsi que l'addendum du 31 juillet 1990.

rante se réfère sur ce point à l'article 8, paragraphe 2 du règlement n° 729/70.

15. L'aspect *formel* du moyen [15] a trait aux documents et aux constatations sur lesquels la Commission peut, selon les règlements n° 729/70 et n° 1723/72 [16], fonder l'apurement des comptes du FEOGA. De l'avis de la partie requérante, la Commission ne peut, pour apurer les comptes, se baser que sur les documents prévus par ces règlements et sur les résultats des vérifications effectuées sur place. En revanche, les statistiques ne constituent pas en tant que telles de base valable à cette fin.

16. Le *second* moyen [17], dans lequel la partie requérante fait notamment valoir la violation du principe de diligence, se base sur l'imprécision des données statistiques. A cet égard, la partie requérante présente ses observations sur certaines des statistiques auxquelles la Commission a eu recours et en conclut qu'en raison des incertitudes qu'elle comporte, la méthode employée viole le principe précité ou tout autre principe général de droit reconnu par l'ordre juridique communautaire. Cette allégation de la partie requérante est notamment soutenue par le gouvernement français.

17. II. Au regard de l'ensemble de cette critique, nous pouvons constater d'emblée que le premier aspect du premier moyen met plus nettement en cause que les autres arguments du recours les principes de fonctionnement de l'apurement des comptes du FEOGA. En effet, la partie requérante fait valoir à cet égard qu'elle s'était comportée *conformément au droit*, et que par conséquent la Commission ne pouvait pas lui imputer la différence éventuellement constatée. Examiné sous cet angle, cet argument soulève la question de la répartition des risques d'une perception incomplète du prélèvement de coresponsabilité entre les États membres d'une part et le fonds d'autre part. Nous ferons d'abord quelques remarques générales [18] relatives à ce problème pour ensuite les transposer [19] à l'affaire qui nous occupe.

18. 1. a) Il convient de rappeler tout d'abord qu'aux termes de l'article 4, paragraphe 4 du règlement n° 2727/75 modifié par le règlement n° 1579/86, le prélèvement de coresponsabilité doit être considéré comme faisant partie des « interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles ». En application de l'article 1, paragraphe 2 sous b) du règlement n° 729/70, ces interventions sont financées par la section garantie du FEOGA. Comme c'est également le cas pour les autres interventions de ce type, le prélèvement est soumis — ce point ne prête en principe pas à contestation — en l'absence de dispositions contraires, aux prescriptions du règlement précité. Ce sont précisément ces prescriptions qui déterminent la répartition des risques entre le fonds et l'État membre dès lors que c'est là le point décisif lorsqu'il existe des doutes quant à la régularité de la mise en œuvre du droit de l'organisation des marchés. A cette fin, le règlement établit des règles relatives au principe du financement (articles 3 et 4), à des obligations complémentaires des États membres (article 8) et au contrôle exercé par la Commission (article 9). Celle-ci ne jouit d'aucun pouvoir

15 — Voir à cet égard les points 21 à 33 de la requête.

16 — Règlement de la Commission du 26 juillet 1972 relatif à l'apurement des comptes concernant le fond européen d'orientation et de garantie agricole, section garantie (JO n° L 186 du 16.08.1972, p. 1).

17 — Voir les points 34 à 42 de la requête.

18 — Voir ci-dessous les points 18 ss.

19 — Voir ci-dessous les points 49 ss.

d'appréciation lui permettant de déroger à ces règles [20].

19. En l'espèce, il résulte néanmoins de la lettre de ces prescriptions qu'elles ne sont que difficilement applicables aux interventions revêtant la forme de prélèvements perçus auprès des opérateurs. Au contraire, elles sont, de manière reconnaissable, conçues dans l'optique d'interventions donnant lieu à des paiements auxdits opérateurs. Ainsi, l'article 1, paragraphe 2, et l'article 3, paragraphe 1 énoncent que les interventions sont « financées » par le fonds tandis que l'article 4, paragraphe 2 traite de la mise à disposition des crédits censés permettre aux organismes des États membres de procéder aux « paiements conformément aux règles communautaires ». L'article 8 concerne entre autres la « récupération » des sommes perdues.

20. C'est la raison pour laquelle les dispositions applicables aux fins duprésent contexte doivent être comprises en ce sens que le « financement » éventuel par le fonds réside dans le fait que celui-ci n'exige le versement d'aucune nouvelle somme de l'État membre concerné en dehors des montants que celui-ci a perçu et versé au titre du prélèvement. Ceci est d'ailleurs également conforme aux objectifs du prélèvement, qui est censé contribuer non seulement au financement des dépenses dans le secteur des céréales mais exercer également une pression en vue d'obtenir une modération de la production.

21. Dans cette optique, lorsque surgissent des différends entre le fonds et un État membre, il y a lieu de rechercher, à l'aide des dispositions du règlement n° 729/70, s'il existe un motif suffisant d'imputer à cet État des montants qu'il n'a pas reçus précédemment des entreprises assujetties, en vertu des dispositions applicables, et qu'il ne recevra peut être jamais.

22. A cet égard, il résulte d'une manière générale du système mis en place par le règlement n° 729/70 que le fonds refuse le financement lorsque l'État membre a enfreint [21] les règles communautaires applicables, mais seulement dans ce cas. Ce principe est d'abord énoncé à l'article 3, paragraphe 1, aux termes duquel sont financées par le fonds « les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles, entreprises *selon les règles communautaires* » [22]. En ce sens également, il est dit à l'article 4, paragraphe 2:

« La Commission met à la disposition des États membres les crédits nécessaires pour que les services et organismes désignés procèdent, *conformément aux règles communautaires* [23] et aux législations nationales, aux paiements visés [24] au paragraphe 1 ».

23. L'article 8, paragraphe 2 met ce principe en œuvre dans l'hypothèse où les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences ne sont pas totalement récupérées. Dans ce cas,

20 — Arrêt du 7 février 1979 dans les affaires jointes 15 et 16/76, France/Commission, Rec. 1979, 321, point 28.

21 — Arrêt du 7 février 1979 dans l'affaire 11/76, Pays-Bas/Commission, Rec. 1979, 245, point 8; arrêt du 24 mars 1988 dans l'affaire 347/85, Royaume-uni/Commission, Rec. 1988, 1781.

22 — C'est nous qui soulignons.

23 — C'est nous qui soulignons.

24 — C'est-à-dire les « paiements des dépenses visées aux articles 2 et 3 ».

« les conséquences financières des irrégularités ou des négligences sont supportées par la Communauté, sauf celles résultant d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou aux organismes des États membres. »

24. L'article 9, qui habilite la Commission à effectuer tous les contrôles qu'elle estimerait utile d'entreprendre, fournit le corollaire de ces dispositions. Selon le paragraphe 2, sous a) du même article, la Commission a vérifié notamment « la conformité des pratiques administratives de [l'État membre concerné] avec les règles communautaires ».

25. Dans la présente procédure, la Commission a soutenu que l'article 9, précité, ne limitait pas les moyens de contrôle, de sorte que ceux-ci pouvaient être effectués également au moyen de données statistiques [25]. A ce stade de nos réflexions, il suffit de constater à cet égard que la formulation large employée dans l'article 9, paragraphe 1 au regard des méthodes de contrôle ne peut rien changer au fait que l'imputation de sommes manquantes dépend de la légalité des actes des États membres et non pas de celle des contrôles de la Commission.

26. b) Deux obligations différentes sont importantes pour l'application du critère ainsi défini (de la légalité des actes de l'État membre concerné).

27. L'État membre doit respecter d'une part les prescriptions formelles et de fond de la réglementation des marchés, ainsi que cela résulte très clairement de l'article 3, paragraphe 1, précité, du règlement n° 729/70. Il est soumis d'autre part aux obligations complémentaires de l'article 8, paragraphe 1: il doit

— « s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le fonds,

— prévenir et poursuivre les irrégularités,

— récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences. »

28. L'article 7, paragraphe 1 du règlement n° 2040/86 modifié par le règlement n° 2572/86 complète cette disposition aux fins du prélèvement de coresponsabilité. Selon ce texte,

« les États membres prennent les mesures complémentaires nécessaires pour assurer la perception du prélèvement de coresponsabilité conformément au présent règlement, notamment les mesures de contrôle. A cet effet, ils peuvent établir une liste indiquant les noms des opérateurs visés à l'article 2, paragraphe 1 [26]. Ils peuvent également demander aux opérateurs de fournir tous renseignements complémentaires à ceux figurant sur la déclaration visée à l'article 2, paragraphe 1. »

29. Pour permettre ce contrôle, les opérateurs concernés sont tenus, en vertu de l'article 6 du règlement n° 2040/86, d'avoir une comptabilité relative à certaines

25 — Voir point 24 du mémoire en défense.

26 — Cette disposition définit les opérateurs tenus au versement des prélèvements et impose à ces opérateurs d'envoyer à l'autorité compétente, lors de chaque paiement, une déclaration écrite comportant certaines indications.

données, que les autorités nationales peuvent consulter.

30. c) Comme le droit de l'organisation des marchés, notamment dans le domaine des contrôles, ne fixe pas toujours expressément et jusque dans tous les détails concrets les obligations des États membres, il y a lieu de se demander de quelle manière il convient d'établir dans de tels cas, aux fins du financement, si l'État membre a respecté ou non le droit communautaire. Cette question peut revêtir de l'importance en l'espèce au regard de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 et de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 2040/86.

31. A cet égard, deux principes sont d'application, qui doivent instaurer un équilibre raisonnable entre les intérêts des États membres et ceux du fonds.

32. Il s'agit d'une part de l'obligation de collaboration loyale entre les autorités communautaires et les autorités nationales énoncée à l'article 5 du traité. Il en résulte que les autorités nationales doivent veiller à ce que le but poursuivi par la législation communautaire soit atteint [27]. Par conséquent, si un État membre a négligé de prendre certaines mesures de contrôle qui découlent implicitement mais de manière suffisamment claire des prescriptions applicables et de leurs objectifs, il ne peut éluder les conséquences financières de son attitude en invoquant l'absence de dispositions expresses [28].

33. D'autre part, ce principe est limité et complété par l'impératif de certitude et de prévisibilité, qui entre en ligne de compte notamment lorsqu'il s'agit de l'application de dispositions comportant des conséquences financières [29]. Cet impératif revêt une importance particulière pour les relations financières entre la Commission et les États membres dans le cadre de l'apurement des comptes du FEOGA [30]. Dans l'affaire C-10/88 (primes à la naissance des veaux) [31], la Cour de justice a déduit de ce principe que, même si la Commission peut, pour l'instruction des demandes, fixer un délai précis qui tienne compte du but de la réglementation et qui soit raisonnable, elle ne peut opposer ce délai à l'État membre concerné aux fins de l'apurement des comptes que si elle l'en a informé préalablement et à temps.

34. Il doit en être également de même dans le domaine des contrôles, par exemple lorsque la Commission souhaite effectuer des contrôles sur place pour un pourcentage déterminé de cas d'application d'une réglementation [32].

35. d) En outre, il résulte de l'impératif de certitude et de prévisibilité que la Commission a l'obligation d'informer de manière suffisamment claire l'État membre sur la nature de l'infraction au droit de l'organisation des marchés, qu'il a prétendument commise.

27 — Arrêt du 14 novembre 1989 dans l'affaire 14/88, Italie/Commission, Rec. 1989, 3677, point 20; arrêt du 27 mars 1990 dans l'affaire C-10/88, Italie/Commission, Rec. 1990, I-1229 (publication abrégée; voir le point 11 du texte intégral).

28 — Arrêt du 12 juin 1990 dans l'affaire C-8/88, Allemagne/Commission, Rec. 1990, I-2321, points 20 à 22; arrêt du 19 octobre 1989 dans les affaires jointes 258, 337 et 338/87, Italie/Commission, Rec. 1989, 3359, points 15 à 18.

29 — Arrêt du 13 mars 1990 dans l'affaire C-30/89, Commission/France, Rec. 1990, I-691, point 23.

30 — Arrêt du 11 octobre 1990 dans l'affaire C-34/89, Italie/Commission, Rec. 1990, I-3603.

31 — Voir note de bas de page n° 27.

32 — Conclusions de l'avocat général Van Gerven du 24 janvier 1990 dans l'affaire C-8/88 (Allemagne/Commission, Rec. 1990, I-2334, points 20 à 22).

36. Dans un cas où il s'agissait de la récupération de sommes payées en application de l'article 8, paragraphe 2 du règlement n° 729/70 [33], la Cour de justice a d'abord constaté que les autorités nationales « n'ont pas agi avec la diligence nécessaire » en attendant quatre à dix ans avant d'engager les procédures en répétition de l'indu [34].

37. Ensuite, la Cour de justice a exposé ce qui suit en se référant à l'impératif que nous venons d'évoquer:

« Si la Commission compte donner des effets financiers à l'inertie ou à la carence des autorités nationales lors de l'exécution de leurs obligations communautaires, telles que celles imposées par l'article 8 du règlement n° 729/70, la certitude et la prévisibilité des relations financières requièrent que la Commission leur indique clairement ce qu'elle leur reproche et qu'elle ne tire des conséquences financières de leur manquement qu'à l'expiration d'un délai raisonnable. »

38. Il en découle que la Commission doit fonder sa décision sur un reproche précis également lorsqu'il s'agit d'exigences en matière de comportement des États membres résultant implicitement — et sans que la Commission le précise au préalable — de la réglementation. Dans le domaine des contrôles, la Cour de justice a constaté à cet égard [35]

« que la Commission est obligée de justifier chaque fois sa décision constatant l'absence ou les défaillances des contrôles mis en œuvre par l'État membre concerné. »

39. e) Pour l'application du critère de la légalité [36], la question de la *répartition de la charge de la preuve et de l'allégation* revêt en fin de compte également une grande importance. Compte tenu des particularités du prélèvement de coresponsabilité en tant qu'instrument d'intervention, les principes applicables en la matière peuvent être résumés comme suit.

40. S'agissant de la *preuve du respect ou du non respect du droit communautaire*, c'est indubitablement la Commission qui doit faire le premier pas. Cela résulte déjà de la considération précitée, selon laquelle la Commission, pour prendre une décision mettant à la charge de l'État membre concerné les désavantages résultant d'irrégularités, doit lui indiquer ce qu'elle lui reproche [37]. Il serait toutefois contraire au principe de collaboration loyale [38] et à la possibilité, prévue à l'article 9 du règlement n° 729/70, d'effectuer les contôles, que la Commission puisse refuser le financement sur la base d'affirmations qui ne s'appuient pas sur des indices tangibles. Une telle mise en cause de l'État membre doit reposer au contraire sur des constatations concrètes

33 — Arrêt du 11 octobre 1990 dans l'affaire C-34/89 (Italie/Commission, Rec. 1990, I-3603).

34 — Point 13 de l'arrêt.

35 — Arrêt du 12 juin 1990 dans l'affaire C-8/88 (note de bas de page 28), point 23.

36 — Voir ci-dessus points 22 et suivants.

37 — Voir ci-dessus point 35-38.

38 — Voir ci-dessus point 32.

susceptibles de faire naître des doutes sérieux quant au respect du droit communautaire [39] par ledit État.

41. Dès lors que ces conditions sont remplies, la charge de la preuve incombe entièrement à l'État membre. Il lui appartient alors de

« démontrer que les conditions sont réunies pour obtenir le financement refusé par la Commission lorsque [celle-ci] refuse de mettre à la charge du FEOGA certaines dépenses, au motif qu'elles ont été provoquées par des infractions à la réglementation communautaire imputable à [cet] État. » [40]

42. Pour ce qui a trait au *lien de causalité entre la violation du droit par l'État membre et d'éventuels désavantages financiers au détriment du fonds*, la question de la charge de la preuve et de l'allégation se pose chaque fois que l'on ne sait pas avec certitude dans quelle mesure les actes de l'État membre incompatibles avec le droit communautaire ont eu des incidences négatives sur le poste budgétaire concerné du fonds. S'il est établi que l'État membre a enfreint le droit communautaire et si cette violation est de nature à provoquer un tel désavantage, il incombe en principe à l'État membre de lever cette incertitude: il doit, à supposer que cela soit possible [41], démontrer et prouver que son comportement n'a pas entraîné de désavantages, ou a causé un désavantage moindre que celui que la Commission avait estimé, au détriment du fonds [42]. La Cour de justice a également appliqué ce principe à un cas dans lequel la Commission a refusé le financement de primes accordées dans certaines régions d'un État membre au motif que dans ces régions des mécanismes de contrôle suffisants [43] faisaient défaut.

43. Par conséquent, la Cour de justice a admis que la relation entre État membre et Communauté d'une part et celle existant entre opérateur et État membre d'autre part ne sont pas nécessairement soumises aux mêmes règles. Plus précisément, la Cour n'a pas critiqué le fait que des sommes forfaitaires soient imputées à l'État membre, parce que celui-ci, en violant le droit communautaire, a créé ou a accru le *risque* que le fonds soit grevé à tort de sommes non précisément chiffrables.

44. Cependant, tous ces cas ont en commun le fait qu'il existait des indices vérifiables permettant d'établir le lien de causalité entre le comportement de l'État membre contraire aux règles d'organisation des marchés et le montant imputé. En effet, cette somme correspondait à un poste déterminé qui pouvait précisément être augmenté en raison de l'infraction commise par l'État membre. Ce fut le cas dans l'arrêt rendu dans les affaires jointes 15/76 et 16/76: un État membre avait accordé unilatéralement une

39 — Voir l'arrêt rendu dans l'affaire C-8/88 (note de bas de page 28), points 23 et 28. La Cour de justice a également utilisé ce critère, ou en tout cas ses conséquences, dans l'affaire C-281/89 (arrêt du 19 février 1991, Italie/Commission, Rec. 1991, I-347): voir les points 19 et 20 en liaison avec les considérations de l'avocat général Mischo (conclusions du 22 novembre 1990, Rec. 1991, I-354, points 18 et 19). Il nous semble excessif d'ériger en règle la réflexion — qui n'est d'ailleurs pas soutenue par la jurisprudence citée en référence — faite au point 19 de l'arrêt, selon laquelle il appartient à la Commission de « prouver » l'existence d'une violation des règles de l'organisation commune des marchés agricoles.

40 — Arrêt du 24 mars 1988 dans l'affaire 347/85 (Royaume-Uni/Commission, Rec. 1988, 1749, point 14).

41 — Pour un cas où une telle preuve n'a pas été possible, voir l'arrêt du 7 février 1979 dans les affaires jointes 15/76 et 16/76 (note de bas de page n° 20).

42 — Arrêt rendu dans l'affaire 347/85 (note de bas de page 40), points 15 et 16 en combinaison avec les points 26, 29, 32 et 33; voir également l'arrêt du 10 juillet 1990 (affaire C-334/87, Grèce/Commission, Rec. 1990, I-2875: publication abrégée; voir le point 13 du texte intégral).

43 — Arrêt rendu dans l'affaire 8/88 (note de bas de page 28).

aide à la distillation de vins en complément de l'aide communautaire, aide susceptible d'accroître les quantités distillées, et partant, de majorer le poste correspondant du FEOGA[44]. Dans l'affaire 347/85, les choses se sont déroulées de manière tout à fait analogue avec le système des doubles prix pratiqué pour certains produits laitiers, ce qui a eu pour conséquence le refus de mettre à la charge du FEOGA certains montants correspondants aux « postes affectés par l'application des prix différents »[45]. Dans l'affaire 8/88, les primes imputées à l'État membre, qui avaient été versées aux producteurs de viande ovine et pour le maintien du troupeau de vaches allaitantes, étaient celles au regard desquelles l'État membre requérant n'avait pas, du point de vue de la Commission, exécuté ses obligations de contrôle dans certaines régions; par conséquent, le montant total de ces primes y était éventuellement plus élevé que si un système de contrôle correct avait été institué.

45. En ce qui concerne la charge de la preuve et de l'allégation, la Cour de justice procède en l'espèce comme elle l'a fait pour rechercher si l'État membre a enfreint le droit de l'organisation des marchés. C'est donc à la Commission qu'il appartient de faire le premier pas et de formuler suffisamment d'indices objectifs établissant que le poste de dépenses dont la Commission a refusé la prise en charge, a pu être majoré par le comportement de l'État membre. Ce n'est qu'ensuite que la charge de la preuve relative aux conséquences financières de l'infraction est transférée à l'État membre. Sur ce point, la Cour de justice a exposé dans l'affaire 347/85:

« la Commission ayant ainsi établi qu'en appliquant les différenciations de prix en cause le Royaume-Uni a commis des violations des règles de l'organisation commune des marchés agricoles *de nature à affecter certaines dépenses du FEOGA*, il convient ensuite de vérifier si le gouvernement britannique a néanmoins démontré que lesdites violations ont provoqué en réalité des conséquences financières différentes de celles calculées par la Commission »[46].

46. En ce qui concerne le prélèvement de coresponsabilité, il y a lieu de constater qu'une relation entre des défaillances dans l'administration et le contrôle du prélèvement d'une part et des montants qui, à tort, n'ont pas été perçus d'autre part, ne peut être établie sans difficultés que si les opérateurs concernés sont connus. Il en est ainsi notamment lorsque cette défaillance réside entièrement dans une mise en œuvre erronée des conditions de fond du prélèvement. Pour le reste, en particulier en cas de contrôle insuffisant, il ne paraît pas aisé d'identifier des sommes non perçues qui concernent certaines régions, certaines catégories de producteurs ou des facteurs objectifs analogues, au regard desquels l'action de l'État membre peut être critiqué.

47. Dans sa duplique[47], la Commission a répondu sur ce point qu'un audit du système national d'administration et de contrôle auquel elle procéderait n'apporterait aucune information sur le détail des sommes qui n'ont pas été perçues. Elle n'a toutefois pas indiqué s'il existe d'autres possibilités d'établir une telle corrélation entre les constatations d'eventuelles défaillances de ce système et des montants qui peuvent être

44 — Voir note de bas de page n° 20.

45 — Voir, note de bas de page 40, point 4 de l'arrêt; en l'espèce la Commission n'a même pas fait valoir l'intégralité des sommes correspondant à ce poste, mais s'est efforcée de parvenir à une répartition équitable.

46 — Point 33 de l'arrêt; c'est nous qui soulignons.

47 — Point 19; de même lors de l'audience: p. 24 et s. du compte rendu d'audience.

mis objectivement en rapport avec ces défaillances, même si c'est avec une certaine marge d'erreur.

48. Quoi qu'il en soit, on ne saurait renoncer à l'exigence d'une telle relation de causalité à défaut d'une disposition permettant d'engager, sans égard à la légalité de leurs actes, la responsabilité des États membres en cas de pertes de recettes du fonds dans le domaine du prélèvement de coresponsabilité. D'éventuelles difficultés de la Commission sur ce point auraient pu conduire le législateur communautaire à prendre des mesures pour que le risque en matière de prélèvement de coresponsabilité soit davantage transféré sur les États membres. En l'absence de telles dispositions spéciales, il y a lieu — sans préjudice des pouvoirs reconnus à la Commission en application de l'article 169 du traité CEE — de s'en tenir à l'application des principes qui, pour l'apurement des comptes, résultent des dispositions combinées du règlement n° 729/70 et du règlement n° 2040/86.

49.2. Examinons maintenant le cas présent à la lumière de ces principes.

50. a) En imputant à la partie requérante la somme prétendument manquante, la Commission s'est fondée uniquement, au cours de la procédure d'apurement des comptes, sur le fait qu'une différence entre les quantités résultant des données (essentiellement statistiques) qu'elle a utilisées et les quantités soumises au prélèvement de coresponsabilité par l'État membre devrait être mise à la charge dudit État membre. Il n'est pas contesté que la Commission n'a soumis à aucun moment le système d'administration et de contrôle des Pays-Bas à une vérification dans le cadre des objectifs de la campagne de commercialisation en cause en l'espèce. Au contraire, elle s'est fondée sur la différence précitée pour établir une « présomption de déficience du système de perception ». Si l'État membre n'apporte pas la preuve d'erreurs dans les statistiques, la Commission tire les conséquences financières de la négligence ainsi établie [48]. En ce qui concerne le point précité, il y a lieu de remarquer encore que la possibilité offerte aux Pays-Bas de faire des corrections se limitait aux données statistiques utilisées par la Commission. Celle-ci a rejeté comme étant dénuée d'importance l'argumentation précontentieuse de la partie requérante tendant à démontrer que son système d'administration et de contrôle était correct [49].

51. L'argumentation de la défenderesse peut être approuvée seulement

— si les données utilisées par la Commission pour effectuer la comparaison reflètent de manière fiable les quantités qui auraient dû donner lieu au paiement du prélèvement de coresponsabilité

et

— si cette constatation autorise des doutes sérieux quant à la régularité du système administratif et de contrôle néerlandais.

52. Si elle avait rempli ces deux conditions, la Commission aurait satisfait à la charge de la preuve et de l'allégation tant au regard de

48 — Point 4.2.2.2.3. de l'addendum 1 du rapport de synthèse.
49 — Voir l'annexe 2 à la requête et le point 23 de la réplique.

la violation par l'État membre du droit communautaire [50] qu'au regard du lien de causalité existant entre cette violation et une diminution des recettes du fonds [51].

53. aa) En ce qui concerne le point énoncé au premier tiret déjà, nous partageons les doutes de la partie requérante. Le chiffre se rapportant à la consommation intérieure totale qui constitue le point de départ des calculs de la Commission [52] contient en effet deux élément essentiels dont il est établi qu'ils reposent sur des statistiques non élaborées à partir de pièces administratives et qui ne sont pas non plus vérifiables sans mettre en œuvre des moyens démesurés. Par conséquent, elles comportent nécessairement une marge d'erreur. Il s'agit des données relatives aux quantités de céréales utilisées pour la *production d'aliments pour animaux* et pour la *consommation humaine*. Peut être convient-il d'apporter une précision en ce qui concerne le premier chiffre, qui tient une grande place dans les réflexions de la Commission. Selon ses propres indications, ce poste se compose de deux éléments, le sous-poste « céréales transformées par l'industrie des aliments pour le bétail » (qui constitue de loin la majeure partie des quantités utilisées en vue de la production d'aliments pour animaux et qui est soumis au prélèvement de coresponsabilité) et le sous-poste « céréales conservées par le producteur pour l'alimentation de son propre bétail » (qui est exonéré du prélèvement de coresponsabilité). La Commission n'a pas contesté que le chiffre relatif au sous-poste cité en premier lieu repose sur des indications de la FEFAC que celle-ci tire en partie des bilans céréaliers — qui incontestablement ne sont pas fiables — [53] et en partie d'estimations élaborées par les fédérations nationales respectives. Selon les propres dires de la Commission, le poste « céréales conservées par le producteur pour l'alimentation de son propre bétail » ne peut être déterminé par des statistiques fiables; il ne peut faire l'objet que d'une estimation grossière, ainsi que la partie requérante l'indique pour sa part [54]. C'est la raison pour laquelle la Commission l'a fait apparaître en tant que solde entre le poste global « aliments pour animaux » et le sous-poste « céréales transformées par l'industrie des aliments pour le bétail ». Lors de l'audience, elle a expliqué à ce sujet que le chiffre global relatif aux « aliments pour animaux » provient des données que les Pays-Bas ont transmises à EUROSTAT. En revanche, il n'est pas apparu clairement comment les Pays-Bas ont pu déterminer de façon sûre le chiffre relatif à la partie « céréales conservées par le producteur pour l'alimentation de son propre bétail ». C'est pourquoi il ne semble en aucune manière exclu — et cette hypothèse est tout aussi vraisemblable que la supposition contraire — que l'alimentation de son bétail par le producteur concernait des quantités plus importantes que ce que l'on avait imaginé, ainsi que les Pays-Bas l'avaient fait valoir au cours de la phase précontentieuse [55], et cela au détriment d'autres quantités qui sont soumises au prélèvement de coresponsabilité. Enfin, il est apparu au cours de la présente procédure que les statistiques du commerce extérieur des Pays-Bas utilisées par la Commission ne fournissent pas d'information fiable sur l'exercice d'importation ou d'exportation: ces statistiques sont imprécises en ce qui concerne les données relatives à chaque opération, parce qu'il arrive que les services néerlandais les enregistrent avec retard. La Commission reconnaît elle-même que cette circonstance pourrait expliquer tout ou partie de la quantité manquante litigieuse.

50 — Voir ci-dessus points 40, 41.

51 — Voir ci-dessus points 42-48.

52 — Point 9 du mémoire en défense.

53 — Point 6 de la duplique.

54 — Point 31 de la réplique.

55 — 65 000 tonnes au lieu de 13 000 tonnes.

54. bb) Même si l'on part du principe qu'il existe des indices suffisants pour admettre que c'est à tort que le prélèvement de coresponsabilité n'a pas été perçu sur 49 000 tonnes de céréales, cela ne justifie pas encore de doutes sérieux quant à la régularité du système administratif et de contrôle néerlandais.

55. Contrairement à ce que semble penser la Commission [56], les obligations de l'article 8, paragraphe 1 du règlement n° 729/70 et de l'article 7, paragraphe 1 du règlement n° 2040/86 ne sont pas des *obligations de résultat* mais des *obligations de diligence*. La Cour de justice l'a déjà jugé expressément pour l'article 8, paragraphe 1 [57]. Et interpréter différemment l'article 7, paragraphe 1 du règlement n° 2040/86 reviendrait à méconnaître que les droits de toute sorte donnent lieu à fraude depuis qu'ils existent. Concrètement, il faudrait, pour exclure toute fraude, qu'il y ait en permanence du personnel de surveillance dans toutes les entreprises qui pourraient avoir une activité significative par rapport au prélèvement de coresponsabilité, ce qui serait totalement disproportionné eu égard à la finalité du prélèvement. Par ailleurs, lorsque la Commission indique qu'elle entend établir, à l'aide de sa méthode, dans quelle mesure des montants dus au titre du prélèvement de coresponsabilité n'ont pas été payés en raison d'irrégularités, elle confond la régularité du comportement des opérateurs avec celle de l'action des États membres. L'avocat général Capotorti a déjà fait remarquer l'importance de cette distinction dans l'affaire 11/76 à propos de l'article 8 du règlement n° 729/70 [58].

56 — Voir le point 30 du mémoire en défense et le point 19 de la duplique.

57 — Arrêt du 11 octobre 1990 dans l'affaire C-34/89 (Italie/Commission, Rec. 1990, I-3603, point 12).

58 — Conclusions du 5 décembre 1978, Rec. 1979, 286, 292, colonne gauche.

56. Enfin, même si une quantité manquante peut faire naître des doutes quant à la régularité du système, les points exacts pour lesquels l'État membre n'aurait pas exécuté ses obligations resteraient quand même totalement obscurs. Sur ce point, nous considérons que la déclaration faite par la Cour des comptes lors de la vérification du système du prélèvement de coresponsabilité — même si cette vérification n'a pas été effectuée pour les finalités spécifiques des apurements de comptes — est applicable dans l'affaire qui nous occupe:

« Les procédures d'apurement relatives à 1986 et à 1987 ont comporté un rapprochement des quantités déclarées pour le prélèvement avec les quantités assujetties telles qu'elles figurent dans les statistiques officielles disponibles. Bien qu'un rapprochement global de ce type constitue une procédure préliminaire valable pour mettre au jour les domaines présentant des difficultés, il ne suffit pas en soi à détecter les raisons sous-jacentes aux divergences apparues » [59].

57. La Commission a expressément reconnu l'exactitude de cette constatation [60]. Le doute que fait naître cette constatation est d'autant plus justifié en l'espèce que la quantité prétendument manquante de 49 000 tonnes ne représente même pas 1 % des quantités totales qui, selon les calculs de la Commission, ont été soumises au prélèvement de coresponsabilité aux Pays-Bas au cours de la campagne de commercialisation litigieuse (6 929 000 tonnes).

59 — Rapport annuel relatif à l'exercice 1989, accompagné des réponses des institutions, JO n° C 313 du 12.12.1990; la citation se trouve à la page 86 au point 4.3.54 du rapport.

60 — Point 20, deuxième paragraphe, du mémoire en défense.

58. b) Par conséquent, bien que les chiffres fournis par la Commission n'aient pas été de nature à faire naître des doutes sérieux quant à la régularité des actes de la partie requérante, il nous faut encore aborder rapidement l'argumentation de la Commission par laquelle celle-ci — pour la première fois dans son mémoire en défense — critique sur des points de détail [61], le système administratif et de contrôle lui-même, en vigueur aux Pays-Bas.

59. aa) Il y a lieu de rappeler tout d'abord que cette argumentation, pour des considérations de principe déjà, ne saurait être retenue. Ainsi que nous l'avons déjà expliqué plus haut [62], la Commission, en raison de l'impératif de certitude et de prévisibilité des relations financières au cours de la procédure d'apurement, doit indiquer clairement à l'État membre ce qu'elle lui reproche. Comme nous l'avons vu, les indications obtenues par l'État membre dans cette procédure ne satisfont pas aux exigences ainsi définies. De plus, elles n'ont aucun lien avec les points précis que la Commission a soulevés — tardivement — dans la procédure devant la Cour de justice. Comme la décision attaquée ne repose pas sur des doutes suffisants quant à la légalité de l'action de l'État membre et que, comme dit, la critique alléguée dans la procédure devant la Cour de justice ne peut plus être prise en compte, il y a lieu de faire droit au recours.

60. bb) Ce résultat ne serait d'ailleurs en rien modifié si, en dépit des réserves précitées, nous examinions en détail l'argumentation de la Commission.

61 — Points 29 et 30 du mémoire en défense.

62 — Voir ci-dessus points 35-38.

61. Cette argumentation repose pour l'essentiel sur des remarques relatives au système administratif et de contrôle des Pays-Bas faites par la Cour des comptes dans le rapport précité, et concerne trois aspects.

62. Pour ce qui est *des contrôles sur place*, la Commission se réfère d'une part au passage suivant du rapport de la Cour des comptes:

« Aux Pays-Bas, le service de contrôle responsable a mis plus d'un an pour arrêter un programme de visites sur place relatif au nouveau régime de prélèvement.... » [63].

63. Il résulte de ce texte lui-même et aussi de la déclaration que la partie requérante a pu faire sans être contredite [64], que cette critique concerne la campagne de commercialisation 1986/87 et non la campagne 1987/88 pertinente en l'espèce.

64. D'autre part, la Commission présente ses observations sur les indications de la partie requérante selon lesquelles il résulte d'un rapport du service de vérification des comptes du ministère de l'Agriculture [65] que son système administratif et de contrôle répond aux exigences. Dans 90 % des entreprises répertoriées en application de l'article 7, paragraphe 1 du règlement n° 2040/86, des contrôles sur place auraient été effectués [66]. La Commission estime que ce rapport ne repose que sur un contrôle des documents comptables du Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, c'est-à-dire de l'organisme compétent en

63 — Point 4.3.23 du rapport.

64 — Point 49 de la réplique.

65 — Annexe 3 à la requête.

66 — Point 47 de la réplique.

matière de prélèvement de coresponsabilité, et que par conséquent il n'apporte pas la preuve de la régularité du système de contrôle. Ces documents ne font notamment aucune mention de contrôles sur place.

65. A notre sens, la Commission n'a pas satisfait en l'espèce à la charge de la preuve et de l'allégation. En effet, elle n'a fourni aucun indice susceptible de faire naître des doutes sérieux quant à la régularité de l'action de l'administration néerlandaise [67].

66. La Commission fonde sa deuxième critique sur la remarque suivante de la Cour des comptes:

« Dans certaines des entreprises collectrices visitées, *il a été difficile de rapprocher les quantités déclarées aux fins de prélèvement avec les documents de l'entreprise* ... » [68].

67. Sur ce point, il convient de se référer tout d'abord aux raisons de ces difficultés, indiquées par la Cour des comptes. Celles-ci

« sont dues, en partie, à l'absence d'harmonisation des documents à tenir, mais aussi, dans un cas, au fait que les pièces justificatives de base, à savoir les bulletins d'analyses du laboratoire, avaient été détruites avant la visite. »

68. Cette dernière circonstance ne saurait évidemment pas être imputée à l'État membre requérant. Quant à la première (absence d'harmonisation des documents), il convient de constater que la Cour des comptes ne parle que de difficultés et non pas de l'impossibilité de procéder au rapprochement souhaité des documents. Si la Commission avait voulu exiger des États membres, aux fins de l'apurement des comptes, qu'ils imposent aux opérateurs non seulement le respect de l'article 6 du règlement n° 2040/86 mais également l'harmonisation des documents exigés par ledit règlement, elle aurait dû préciser au préalable cette exigence [69]. Sur ce point, nous renvoyons également à la critique formulée par la Cour des comptes sur le caractère très imprécis des dispositions communautaires relatives à l'administration et au contrôle du prélèvement de coresponsabilité [70].

69. Le dernier aspect mentionné par la Commission concerne le *rapprochement* avec d'autres documents et pièces *des indications* significatives pour le prélèvement de coresponsabilité fournies par *les petits producteurs*, qui ont obtenu, conformément à l'article 4, paragraphe 4 du règlement n° 2727/75 modifié par le règlement n° 1900/87 [71], une aide sous la forme d'une compensation du prélèvement dû par ces producteurs aux Pays-Bas au cours de la campagne de commercialisation 1987/88 [72].

70. La Cour des comptes avait exposé à cet égard [73]:

« Aux Pays-Bas, toutefois, où de telles vérifications auraient pu être opérées pour les petits producteurs, elles ne l'étaient pas. »

67 — Voir ci-dessus points 40 et 41.

68 — Point 4.3.23 (b) du rapport; c'est nous qui soulignons.

69 — Voir ci-dessus points 35-38.

70 — Point 4.3.50 (a) du rapport.

71 — JO n° L 182 du 3.7.1987, page 40.

72 — Réplique, point 49.

73 — Point 4.3.14, dernière phrase, du rapport.

71. Il suffit de constater à cet égard que la Commission n'a pas contesté l'argument de la partie requérante selon lequel celle-ci a assuré par des vérifications sur place une intensité du contrôle équivalant au contrôle opéré par rapprochement des pièces justificatives; en outre, la Commission n'a fait état d'aucun élément permettant d'établir un lien entre une éventuelle défaillance du contrôle sur le point précité et la quantité litigieuse en l'espèce [74].

72. Par conséquent, la déduction effectuée par la Commission s'avère illicite; et cette conclusion n'est pas affectée par l'argument qu'elle invoque, selon lequel la méthode employée se justifie, à défaut de moyens suffisants de vérification des systèmes administratifs et de contrôle de tous les États membres, par le désir de respecter l'égalité de traitement entre lesdits États. En effet, le principe d'égalité de traitement ne peut être invoqué pour soutenir une action illégale [75].

C — Conclusion

73. Au vu de l'ensemble de ces motifs, nous proposons à la Cour

— d'annuler la décision attaquée dans les limites de la demande;

— de condamner la Commission aux dépens conformément à l'article 69, paragraphe 2 du règlement de procédure, à l'exception de ceux des parties intervenantes, que celles-ci supportent elles-mêmes en vertu du paragraphe 4 dudit article.

74 — La quantité qui a donné lieu à un remboursement aux petits producteurs est d'ailleurs, selon les propres indications de la Commission, sensiblement inférieure à la quantité litigieuse de 49 000 tonnes puisqu'elle n'est que de 13 000 tonnes.

75 — Arrêt du 24 mars 1993 rendu dans l'affaire C-313/90, CIRFS/Commission, non encore publié au Recueil, point 45.