CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO TIZZANO

présentées le 21 février 2002 [1]

I — Introduction

1. Par recours introduit le 27 avril 2000, le grand-duché de Luxembourg a demandé, en application de l'article 230 CE, l'annulation partielle de la décision 2000/216/CE de la Commission, du 1er mars 2000, écartant du financement communautaire certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie (FEOGA), section «garantie» [notifiée sous le numéro C(2000) 488] (JO L 67, p. 37, ci-après la «décision 2000/216» ou la «décision attaquée»). En particulier, le gouvernement requérant a demandé l'annulation de cette décision en ce qu'elle prévoit, pour les exercices 1996, 1997, 1998 et en ce qui concerne les dépenses relatives aux cultures arables, que la somme globale de 56 106 800 LUF, soit 5 % des dépenses effectuées par le grand-duché de Luxembourg, n'est pas retenue à la charge du FEOGA.

1 — Langue originale: l'italien.

II — Cadre juridique

A — *Réglementation générale relative à l'apurement des comptes*

2. Le règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), précise à l'article 1er, paragraphe 2, sous b), que le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (ci-après le «FEOGA»), section «garantie», finance notamment les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles.

3. L'article 3, paragraphe 1, de ce règlement dispose:

«Sont financées, au titre de l'article 1er paragraphe 2 sous b), les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles, entreprises selon les règles com-

munautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles.»

4. Aux termes de l'article 5, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 729/70, tel que modifié par le règlement (CE) n° 1287/95 du Conseil, du 22 mai 1995 (JO L 125, p. 1):

«La Commission, après consultation du comité du Fonds:

[...]

c) décide des dépenses à écarter du financement communautaire visé aux articles 2 et 3, lorsqu'elle constate que des dépenses n'ont pas été effectuées conformément aux règles communautaires.

Préalablement à toute décision de refus de financement, les résultats des vérifications de la Commission ainsi que les réponses de l'État membre concerné font l'objet de communications écrites, à l'issue desquelles les deux parties tentent de parvenir à un accord sur les suites à y donner.

En cas d'absence d'accord, l'État membre peut demander l'ouverture d'une procédure visant à concilier leurs positions respectives dans un délai de quatre mois, et dont les résultats font l'objet d'un rapport communiqué à la Commission et examiné par celle-ci, avant une décision du refus de financement.

La Commission évalue les montants à écarter au vu notamment de l'importance de la non-conformité constatée. La Commission tient compte, à cet effet, de la nature et de la gravité de l'infraction, ainsi que du préjudice financier causé à la Communauté.

Un refus de financement ne peut pas porter sur les dépenses effectuées antérieurement aux vingt-quatre mois ayant précédé la communication écrite par la Commission à l'État membre concerné des résultats de ces vérifications. Toutefois, cette disposition ne s'applique pas aux conséquences financières à tirer:

— des cas d'irrégularités au sens de l'article 8 paragraphe 2,

— suite à des aides nationales ou à des infractions pour lesquelles les procédures visées aux articles 93 et 169 du traité ont été engagées.»

5. L'article 8, paragraphe 1, du règlement 729/70 prévoit, quant à lui, que:

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

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

— prévenir et poursuivre les irrégularités,

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

Les États membres informent la Commission des mesures prises à ces fins, et notamment de l'état des procédures administratives et judiciaires.»

6. S'agissant, notamment, de l'article 5, paragraphe 2, sous c), précité, du règlement n° 729/70 tel que modifié, il convient d'attirer l'attention sur l'article 8, paragraphes 1 et 2, du règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission, du 7 juillet 1995, établissant les modalités d'application du règlement n° 729/70 en ce qui concerne la procédure d'apurement des comptes du FEOGA, section «garantie» (JO L 158, p. 6). Ces dispositions prévoient que:

«1. Si, à l'issue d'une enquête, la Commission considère que les dépenses n'ont pas été effectuées conformément aux règles communautaires, elle communique ses constatations à l'État membre concerné, et indique les mesures correctives à prendre pour garantir à l'avenir le respect des règles précitées, ainsi qu'une évaluation des dépenses qu'elle envisage d'exclure au titre de l'article 5 paragraphe 2 point c) du règlement (CEE) n° 729/70. La communication fait référence au présent règlement. L'État membre répond dans un délai de deux mois et la Commission peut modifier sa position en conséquence. Dans des cas justifiés, la Commission peut accorder une prorogation de ce délai.

Après l'expiration du délai accordé pour la réponse, la Commission convoque une discussion bilatérale et les deux parties essayent d'arriver à un accord sur les mesures à prendre. La Commission communique ensuite formellement ses conclusions à l'État membre en faisant référence à la décision 94/442/CE de la Commission.

2. Les décisions visées à l'article 5 paragraphe 2 point c) du règlement (CEE)

n° 729/70 doivent être prises après examen de tout rapport établi par l'organe de conciliation en application des dispositions de la décision 94/442/CE.»

7. L'article 1er, paragraphe 1, de la décision 94/442/CE de la Commission, du 1er juillet 1994, relative à la création d'une procédure de conciliation dans le cadre de l'apurement des comptes du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), Section «garantie» (JO L 182, p. 45), dispose:

«1. Il est institué auprès de la Commission un organe de conciliation, qui, dans le cadre de l'apurement des comptes du FEOGA-garantie:

a) peut être saisi par tout État membre auquel, suite à des vérifications au titre de l'article 9 du règlement (CEE) n° 729/70, et après discussion bilatérale du résultat de ces vérifications, les services compétents de la Commission ont communiqué formellement, en se référant à la présente décision, la conclusion suivant laquelle certaines dépenses effectuées par l'État membre concerné devraient être exclues de l'imputation à la charge du FEOGA-garantie;

b) entreprend de rapprocher les positions divergentes de la Commission et de l'État membre concerné

et

c) établit, à l'issue de ses travaux, un rapport sur le résultat de la tentative de rapprochement, accompagné de toute observation que l'organe de conciliation estime utile au cas où le différend subsiste en totalité ou partiellement.»

8. Aux termes de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la décision 94/442:

«la position prise par l'organe de conciliation ne préjuge pas la décision définitive de la Commission en matière d'apurement des comptes [...]».

9. L'article 2 de la décision 94/442 prévoit que:

«1. Un État membre peut saisir l'organe de conciliation dans un délai maximal de trente jours ouvrables à compter de la

réception de la communication visée à l'article 1er paragraphe 1 point a) par une demande motivée de conciliation adressée au secrétariat de l'organe de conciliation dont l'adresse sera communiquée aux États membres dans le cadre du comité du FEOGA.

2. La demande de conciliation n'est recevable que lorsque, selon la communication contestée de la Commission, la correction financière préconisée pour un poste budgétaire porte sur un montant qui

— soit excède 0,5 million d'écus,

— soit représente plus de 25 % de la dépense annuelle totale de l'État membre au titre de ce poste budgétaire.

En outre, si l'État membre concerné a, lors de la discussion bilatérale visée à l'article 1er paragraphe 1 point a), invoqué et dûment justifié qu'il s'agit d'une question de principe relative à l'exécution des règles communautaires, le président de l'organe de conciliation peut déclarer recevable une demande de conciliation.

3. [...]

4. L'organe de conciliation mène ses travaux d'une manière aussi informelle et rapide que possible, en se fondant sur le dossier en cause et sur une audition équitable des services de la Commission et des autorités nationales concernées. Il leur communique, à l'issue de son examen, le rapport visé à l'article 1er paragraphe 1 point c).

5. Lorsque, dans un délai de quatre mois suivant sa saisine, les travaux de l'organe de conciliation n'ont pas abouti à rapprocher les positions de la Commission et de l'État membre concerné, la procédure de conciliation est considérée comme ayant échoué. Dans ce cas, le rapport visé à l'article 1er paragraphe 1 point c) indique les éléments ayant empêché le rapprochement des positions en cause.

6. Tout rapport établi dans le délai précité est communiqué:

— à l'État membre ayant saisi l'organe,

— aux autres États membres dans le cadre du comité du FEOGA

et

— à la Commission lors de la proposition de la décision d'apurement des comptes en cause.»

10. En ce qui concerne les conséquences financières d'enquêtes qui identifient les défaillances dans les procédures de contrôle d'un État membre, la Commission a élaboré un document établissant les orientations à suivre en pareil cas (document n° VI/216/93 du 3 juin 1993), par la suite revu et remplacé par le document n° VI/5330/97 du 23 décembre 1997 (ci-après les «lignes directrices») de manière à prendre en compte la réforme de la procédure d'apurement des comptes du FEOGA, introduite par le règlement n° 1287/95. Selon l'approche esquissée dans ces documents, et suivie depuis l'apurement des comptes de l'exercice 1990, lorsque le niveau réel des dépenses irrégulières, et donc le montant des pertes financières subies par la Communauté, ne peut pas être déterminé, la Commission applique des corrections financières forfaitaires s'élevant à 2 %, 5 % ou 10 % des dépenses déclarées, en fonction de l'ampleur du risque de perte.

11. En ce qui concerne plus particulièrement les corrections financières liées à l'insuffisance des contrôles effectués par les autorités des États membres, les lignes directrices distinguent deux catégories de contrôles, à savoir les contrôle clés et les contrôles secondaires:

«— Les contrôles clés sont les vérifications physiques et administratives requises pour contrôler les éléments quant au fond, en particulier la réalité de l'objet de la demande, la quantité et les conditions qualitatives, y compris le respect des délais, les exigences de récoltes, les délais de rétention, etc. Ils sont effectués sur le terrain et par recoupement avec des informations indépendantes, telles que les registres cadastraux.

— Les contrôles secondaires sont les opérations administratives nécessaires pour traiter correctement les demandes, telles que la vérification du respect des délais de soumission, l'identification de demandes en doublon pour un même objet, l'analyse du risque, l'application de sanctions et la supervision adéquate des procédures».

12. Sur la base des lignes directrices, la Commission applique comme suit les différents taux de corrections forfaitaires:

«Lorsqu'un ou plusieurs contrôles clés ne sont pas effectués ou sont si mal ou si

rarement réalisés qu'ils sont inefficaces pour déterminer l'éligibilité d'une demande ou prévenir les irrégularités, il convient alors d'appliquer une correction à hauteur de 10 %, car il est raisonnablement permis de penser qu'il existait un risque élevé de pertes importantes pour le FEOGA.

Lorsque tous les contrôles clés sont effectués, mais sans respecter le nombre, la fréquence ou la rigueur préconisés par les règlements, il convient alors d'appliquer une correction à hauteur de 5 %, car il peut raisonnablement être conclu que ces contrôles n'offrent pas le niveau attendu de garantie de régularité des demandes et que le risque de pertes pour le FEOGA était significatif.

Lorsqu'un État membre effectue correctement les contrôles clés mais omet complètement d'effectuer un ou plusieurs contrôles secondaires, il convient alors d'appliquer une correction à hauteur de 2 %, compte tenu du risque plus faible de perte pour le FEOGA et de la gravité moindre de l'infraction».

Des taux de correction supérieurs, jusqu'à 100 %, peuvent être décidés dans des cas exceptionnels.

B — *Réglementation dans le secteur des cultures arables*

13. Le règlement (CEE) n° 1765/92 du Conseil, du 30 juin 1992 (JO L 181, p. 12), a institué un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables.

14. Par le règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil, du 27 novembre 1992 (JO L 355, p. 1), un nouveau système pour la gestion et le contrôle des aides communautaires par les autorités des États membres, dénommé «système intégré de gestion et de contrôle» (ci-après le «SIGC»), a été établi pour certains régimes d'aides communautaires, y compris le FEOGA, afin de renforcer l'efficacité et la rentabilité de ces régimes (voir troisième considérant).

15. L'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 3508/92 impose aux États membres de procéder «à un contrôle administratif des demandes d'aides», tandis que le paragraphe 2, première phrase, de ce même article prévoit que «[l]es contrôles administratifs sont complétés par des contrôles sur place portant sur un échantillon des exploitations agricoles».

16. En ce qui concerne le contrôle des demandes d'aides, l'article 6, paragraphes 1 à 5, du règlement (CEE) n° 3887/92 de la

Commission, du 23 décembre 1992, portant modalités d'application du système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires (JO L 391, p. 36), dispose:

«1. Les contrôles administratifs et sur place sont effectués de façon à assurer la vérification efficace du respect des conditions pour l'octroi des aides et primes.

2. Le contrôle administratif visé à l'article 8 paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 3508/92 comporte notamment des vérifications croisées relatives aux parcelles et aux animaux déclarés afin d'éviter tout double octroi d'aides injustifié au titre de la même année civile.

3. Les contrôles sur place portent au moins sur un échantillon significatif de demandes. Cet échantillon doit représenter au moins:

— [...]

— 5 % des demandes d'aides «surfaces»; toutefois, ce pourcentage est réduit à 3 % pour les demandes d'aides «surfaces» au-delà du nombre de 700 000 par État membre et année civile.

[...]

4. Les demandes faisant l'objet de contrôles sur place sont déterminées par l'autorité compétente notamment sur base d'une analyse des risques ainsi que d'un élément de représentativité des demandes d'aides introduites. L'analyse des risques tient compte:

— des montants d'aides,

— du nombre de parcelles, de la surface ou du nombre d'animaux pour lequel l'aide est demandée,

— de l'évolution en comparaison avec l'année précédente,

— des constatations faites lors de contrôles pendant les années précédentes,

— d'autres paramètres à définir par les États membres.

5. Les contrôles sur place sont effectués d'une manière inopinée et portent sur l'ensemble des parcelles agricoles ou des animaux couverts par une (ou plusieurs) demande(s). Un préavis limité au délai strictement nécessaire, qui en règle générale ne peut dépasser les quarante-huit heures, peut toutefois être donné.

[...]»

17. Aux termes de l'article 12 du règlement n° 3887/92:

«Chaque visite de contrôle doit être consignée dans un rapport qui indique notamment les motifs de la visite, les personnes présentes, le nombre des parcelles visitées, celles qui ont été mesurées, les techniques de mesure utilisées, le nombre et l'espèce des animaux constatés sur place ainsi que, le cas échéant, leur numéro d'identification.

L'exploitant ou son représentant a la possibilité de signer ce rapport attestant, le cas échéant, au minimum de sa présence lors du contrôle ou en indiquant ses observations y relatives.»

III — Analyse juridique

A — *Introduction*

18. Le gouvernement requérant soulève trois moyens de recours dont, comme nous le verrons mieux ci-après, seuls le deuxième et le troisième concernent l'ensemble de la période (exercices 1996 à 1998) sur laquelle porte la décision attaquée:

— la Commission aurait violé l'article 5, paragraphe 2, sous c), cinquième alinéa, du règlement n° 729/70, tel que modifié, en refusant de financer les dépenses effectuées antérieurement au 26 mai 1996;

— la Commission aurait commis des erreurs de motivation et d'appréciation en ce qu'elle n'aurait pas tenu compte des informations fournies par les autorités luxembourgeoises pour apprécier correctement les conséquences financières des irrégularités constatées;

— la Commission aurait violé les lignes directrices et le principe de proportionnalité.

(exercices 1996, 1997 et 1998), en s'étendant donc illégalement au financement de 5 % des dépenses ayant trait à la récolte de 1995, soit un montant de 17 939 235 LUF. La décision attaquée devrait par conséquent être annulée dans cette partie.

B — *Sur le premier moyen de recours: violation du règlement n° 729/70*

1. Arguments des parties

19. Le gouvernement luxembourgeois rappelle tout d'abord que, aux termes de l'article 5, paragraphe 2, sous c), cinquième alinéa, du règlement n° 729/70, un refus de financement ne peut pas porter sur les dépenses effectuées antérieurement aux vingt-quatre mois ayant précédé la communication écrite à l'État membre concerné des résultats des vérifications menées par les services de la Commission. En l'espèce, cette communication aurait été faite par une lettre du 26 mai 1998 (annexe 13 à la requête) dans laquelle lesdits services annonçaient qu'ils envisageaient de proposer d'exclure du financement communautaire une partie des dépenses déclarées au titre d'une période maximale de vingt-quatre mois précédant la date de la réception de cette lettre. Le refus du financement n'aurait donc pas pu porter sur des dépenses effectuées antérieurement au 26 mai 1996. La décision attaquée couvre cependant les dépenses effectuées de 1995 à 1997

20. À l'objection de la Commission, selon laquelle celle-ci aurait transmis aux autorités luxembourgeoises une communication au titre de l'article 8 du règlement n° 1663/95 également le 13 février 1996 (annexe 8 à la requête), ayant aussi pour objet, comme celle du 26 mai 1998 susmentionnée, les résultats de vérifications effectuées par les services de la Commission (respectivement, en décembre 1995 et en juin 1997), le gouvernement requérant réplique que seule cette seconde lettre fait expressément référence au règlement n° 1663/95, comme l'exige l'article 8 de ce même règlement, alors que la lettre du 13 février 1996 garde le silence sur ce point. En outre, cette dernière lettre, d'une part, ne contient aucune évaluation des dépenses que la Commission envisage d'exclure du financement communautaire et, d'autre part, invite les autorités luxembourgeoises à soumettre leurs observations dans un délai de six semaines, au lieu des deux mois prévus par l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1663/95. Selon le gouvernement luxembourgeois, il en résulte que cette lettre, à la différence de celle du 26 mai 1998, ne saurait constituer une communication au titre dudit article 8 et que les autorités luxembourgeoises n'ont jamais été mises en mesure de comprendre quelle en était la nature. Cela est d'autant plus grave, poursuit le gouvernement requérant, parce que cette disposition a introduit dans la procédure d'apurement des comptes du

FEOGA des conditions de forme destinées à garantir le respect des droits de la défense de l'État membre concerné. Or, puisque la protection de ces droits constitue un principe fondamental du droit communautaire, même dans le cadre d'une procédure à caractère administratif, il s'ensuit que les conditions prévues par l'article 8 doivent être considérées comme des formalités substantielles.

21. Enfin, le grand-duché de Luxembourg soutient que, au nom du principe de la confiance légitime, la Commission devait se conformer à ce qu'elle avait déclaré dans la lettre du 26 mai 1998, où elle annonçait son intention d'exclure du financement communautaire une partie des dépenses au titre de la période maximale de vingt-quatre mois précédant la date de la réception de ladite communication, en laissant ainsi entendre que l'on ne remonterait pas au-delà de cette période de vingt-quatre mois. Or, étant donné que la décision attaquée concerne également des dépenses déclarées antérieurement au 26 mai 1996, le gouvernement requérant en déduit que la Commission ne s'est pas conformée à ce qu'elle avait elle-même indiqué et a de ce fait porté atteinte à la confiance légitime du grand-duché de Luxembourg.

22. Tout en reconnaissant que la lettre du 13 février 1996 ne contenait pas de référence explicite au règlement n° 1663/95, la Commission objecte tout d'abord que cette référence ne constitue pas une garantie essentielle pour le respect des droits de la défense de l'État membre concerné et ne saurait dès lors être considérée comme une formalité substantielle. Elle relève, d'autre part, qu'en l'espèce il ne pouvait pas y avoir de doute quant à la nature de cette lettre, parce qu'en objet de celle-ci figurait bien le type de procédure («Apurement des comptes du FEOGA-Garantie») et le secteur concerné («Secteur Cultures arables») et que l'annexe énumérait avec précision les irrégularités constatées par les services. En outre, l'en-tête de la lettre révélait qu'elle émanait de l'unité de la direction générale de l'agriculture responsable de l'apurement des comptes du FEOGA. Selon la Commission, les autorités luxembourgeoises ne pouvaient donc raisonnablement se tromper sur la nature de cette communication; du reste, tant dans la correspondance que dans les contacts ultérieurs, elles n'ont jamais émis le moindre doute au sujet de la nature de la procédure engagée par la Commission. Ce n'est qu'après avoir reçu le rapport final de l'organe de conciliation, par lettre du 24 janvier 2000, qu'elles ont évoqué la question du délai de vingt-quatre mois prévu par l'article 5, paragraphe 2, sous c), cinquième alinéa, du règlement n° 729/70.

23. La Commission reconnaît aussi qu'il n'y avait pas dans la lettre du 13 février 1996 une indication chiffrée des dépenses que l'on envisageait d'exclure de l'intervention du FEOGA, mais soutient que, à un stade aussi préliminaire de la procédure, une telle indication ne serait pas requise; d'autre part, l'État membre concerné aurait pu aisément évaluer lui-même les rectifications financières sur la base des résultats des vérifications effectuées par la Commission et des éclaircissements apportés par les lignes directrices. En l'espèce, on pouvait

aisément déduire de la lettre du 13 février 1996 que les irrégularités portaient sur des éléments essentiels des contrôles luxembourgeois et que, de ce fait, le taux de correction serait d'au moins 5 %.

24. La Commission précise en outre que le délai de six semaines dans lequel les autorités luxembourgeoises étaient invitées à répondre à la lettre du 13 février 1996 est le fruit d'une simple erreur administrative qui ne pouvait certainement pas enlever à cette lettre la nature d'une communication au titre de l'article 8 du règlement n° 1663/95, d'autant plus que son contenu, ainsi que cela a été exposé, était non équivoque. Cette erreur n'aurait nullement lésé le grand-duché de Luxembourg, étant donné que celui-ci a mis deux mois pour soumettre ses observations et que la Commission a quand même tenu compte de ces observations. De plus, attendu que ce même article 8 prévoit que, dans des cas justifiés, la Commission peut accorder une prorogation du délai prévu par ledit article, il est clair, selon la Commission, que l'essentiel est que l'État membre concerné ait eu effectivement à sa disposition, comme ce fut le cas en l'espèce, le temps nécessaire pour présenter ses observations.

25. Quant à la prétendue violation des droits de la défense, la Commission rappelle la jurisprudence de la Cour selon laquelle une irrégularité de procédure ne peut justifier l'annulation d'une décision que s'il est établi qu'en l'absence de cette irrégularité ladite décision aurait pu avoir un contenu différent. Or, au cours de la procédure, le gouvernement requérant n'aurait pas apporté la preuve d'une telle infraction, ni de l'incidence que celle-ci aurait eue sur la décision finale. L'argument du grand-duché de Luxembourg devrait par conséquent être rejeté, d'autant plus que la procédure d'apurement des comptes du FEOGA ne se limite pas à la communication des résultats des vérifications effectuées par la Commission et que, dans l'ensemble, les droits de la défense de l'État sont amplement assurés.

26. S'agissant, enfin, de la prétendue violation du principe de la confiance légitime, la Commission objecte que les dépenses effectuées plus de vingt-quatre mois avant le 26 mai 1998, date d'envoi de la seconde communication, ont fait l'objet d'une procédure préliminaire distincte (voir lettre du 13 février 1996) et que la phrase sur l'intention d'exclure certaines dépenses (voir point 21 ci-dessus) à laquelle se réfère le gouvernement requérant n'est qu'une formule standard qui reprend, sans toutefois le citer expressément, l'article 5, paragraphe 2, sous c), cinquième alinéa, du règlement n° 729/70, tel que modifié. Il n'est donc pas possible d'attribuer à une telle phrase la signification indiquée par le gouvernement luxembourgeois, d'autant plus que celui-ci connaît bien la pratique de la Commission. Cela est en outre confirmé, de manière indirecte, par le fait que cette question n'a jamais été abordée lors des différents contacts ultérieurs entre les services communautaires compétents et les autorités nationales. En toute hypothèse, observe la Commission, la possibilité de procéder à des rectifications financières serait compromise si des exigences formelles excessives étaient imposées en la

matière, vu que la collecte d'informations prend, surtout dans des cas complexes, beaucoup de temps, et que parfois ce sont précisément les États membres qui créent des difficultés, voire refusent de collaborer, alors qu'une obligation de collaboration leur incombe [2].

2. Appréciation

a) Introduction

27. Relevons d'emblée que les parties sont unanimes pour dire que la lettre du 26 mai 1998 satisfait aux prescriptions de l'article 8 du règlement n° 1663/95 et constitue par conséquent une communication régulière au titre de l'article 5, paragraphe 2, sous c), cinquième alinéa, du règlement n° 729/70, qui a été envoyée en temps utile en ce qui concerne les dépenses effectuées en 1996 et en 1997 (exercices 1997 et 1998). En réalité, la discussion porte exclusivement sur les irrégularités qui affecteraient la lettre du 13 février 1996 et, partant, sur l'aptitude de celle-ci à être identifiée et qualifiée comme une communication régulière au titre de ladite disposition, et donc susceptible en tant que telle de produire les effets susmentionnés sur les corrections financières relatives aux dépenses de 1995 (exercice 1996).

28. Avant d'examiner en détail les irrégularités alléguées, il nous semble utile de rappeler que les règles de procédure qui ont été introduites par le règlement n° 1287/95 puis précisées par le règlement n° 1663/95 visent à renforcer les garanties de la procédure d'apurement et à lui conférer un caractère plus transparent (voir premier considérant du règlement n° 1287/95), de manière à assurer la sécurité juridique tout en protégeant en même temps le droit des États membres à être pleinement informés aux divers stades de la procédure et à présenter à chaque fois leurs observations [3]. Ainsi que la Cour l'a souligné, «la décision finale et définitive relative à l'apurement des comptes doit être prise à l'issue d'une procédure contradictoire spécifique au cours de laquelle les États membres concernés doivent disposer de toutes les garanties requises pour présenter leur point de vue» [4]. C'est notamment pour cette raison, du reste, que la procédure comprend les différentes étapes susmentionnées (voir points 4 à 9 ci-dessus): la communication des résultats des vérifications effectuées par les services de la Commission [5], la «discussion bilatérale» ultérieure entre les parties [6], le document par lequel la Commission communique ses conclusions finales [7] et

2 — Cette obligation, précise la Commission, découle non seulement de manière générale de l'article 10 CE, mais également de l'article 9 du règlement n° 729/70 et à présent de l'article 9 du règlement (CE) n° 1258/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 160, p. 103), qui a remplacé et abrogé le règlement n° 729/70.

3 — Voir, notamment, article 5, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 729/70, tel que modifié, article 8 du règlement n° 1663/95 et articles 1er et 2 de la décision 94/442.

4 — Arrêt du 14 décembre 2000, Allemagne/Commission (C-245/97, Rec. p. I-11261, point 47, avec des références supplémentaires).

5 — Voir article 5, paragraphe 2, sous c), cinquième alinéa, du règlement n° 729/70.

6 — Voir article 8, paragraphe 1, second alinéa, du règlement n° 1663/95 et article 1er, paragraphe 1, sous a), de la décision 94/442.

7 — Voir article 8, paragraphe 1, second alinéa, du règlement n° 1663/95 et article 1er, paragraphe 1, sous a), de la décision 94/442.

l'éventuelle tentative de conciliation à l'initiative de l'État membre concerné [8].

29. D'ailleurs, c'est précisément dans cette optique que s'inscrivent les prescriptions de l'article 8 du règlement n° 1663/95 qui, en énonçant les modalités d'application de l'article 5 du règlement n° 729/70, a fixé de manière plus précise et analytique les contenus et les formes de la communication visée au paragraphe 2, sous c), cinquième alinéa, de ce dernier article [9]. C'est encore dans cette même optique que s'inscrit la réforme de la procédure introduite par le règlement n° 1287/95, dans la mesure où elle a entendu réduire les retards qui caractérisaient la précédente procédure d'apurement des comptes, et ce soit en raccourcissant autant que possible le délai de la prise de décision d'apurement des comptes (voir quatrième et cinquième considérants du règlement n° 1287/95), soit en prévoyant notamment une «période maximale sur laquelle les conséquences à tirer des résultats d'audits de conformité [effectués par les services de la Commission] peuvent porter» (voir sixième considérant du règlement n° 1287/95), période qui est actuellement fixée à vingt-quatre mois par l'article 5, paragraphe 2, sous c), cinquième alinéa, du règlement n° 729/70, tel que modifié. En l'occurrence, il s'agit à l'évidence d'éviter aux États membres l'insécurité juridique qui pourrait surgir si la Commission pouvait remettre en cause les dépenses effectuées plusieurs années avant l'adoption de la décision d'apurement des comptes.

8 — Voir article 5, paragraphe 2, sous c), troisième alinéa, du règlement n° 729/70 et article 2, paragraphes 1 et 2, de la décision 94/442.

9 — Voir arrêt du 6 décembre 2001, Grèce/Commission (C-373/99, Rec. p. I-9619, point 82), et, en dernier lieu, arrêt du 24 janvier 2002, Finlande/Commission (C-170/00, Rec. p. I-1007, points 26 et 27).

b) Les irrégularités de la lettre du 13 février 1996 et leurs conséquences

30. Cela étant précisé, abordons à présent tout d'abord le point de savoir si les irrégularités alléguées par le gouvernement requérant empêchent d'identifier et de qualifier la lettre du 13 février 1996 comme une communication au titre dudit article 5, paragraphe 2, sous c), cinquième alinéa, du règlement n° 729/70. Nous rappelons de nouveau que ces irrégularités concernent notamment: l'absence dans la lettre de toute référence au règlement n° 1663/95, l'indication d'un délai de six semaines seulement, au lieu de deux mois, pour la réponse du gouvernement luxembourgeois à ladite lettre et l'absence d'évaluation des dépenses dont la Commission envisageait de proposer l'exclusion. Ces irrégularités seront ci-après examinées séparément, pour d'évidents besoins de l'exposé; il faut toutefois noter dès à présent que leur concomitance éventuelle revêt évidemment une importance bien différente de celle que chacune d'elles, prise isolément, pourrait avoir.

31. i) Commençant donc par l'absence dans la lettre de toute référence au règlement n° 1663/95, nous rappelons que cette référence est expressément requise par l'article 8 dudit règlement. Comme nous l'avons vu, la Commission objecte cependant qu'il s'agit d'une exigence purement formelle et en tout cas non essentielle aux fins de la légalité de l'acte, dès l'instant où le résultat que cette exigence est censée assurer est quand même atteint. Tel aurait été précisément le cas en l'espèce, étant

donné qu'il n'y avait pas de doute ni sur le fait que la lettre s'inscrivait dans une procédure d'apurement des comptes ni sur le secteur agricole concerné.

32. Nous n'avons pas de difficulté à admettre qu'en effet, en elle-même, l'omission en question ne semble pas constituer un vice de forme essentiel, bien que l'on ne voie pas pourquoi la Commission ne serait pas tenue de respecter les prescriptions qu'elle s'est elle-même imposées précisément par le règlement n° 1663/95 [10]. Quoi qu'il en soit, comme nous l'anticipions plus haut, cette omission doit être appréciée également en liaison avec les autres irrégularités, pour déterminer si, dans ce contexte, l'absence de ladite référence a contribué à empêcher le gouvernement concerné d'identifier avec certitude la lettre en question comme étant une communication au titre de l'article 5, paragraphe 2, sous c), cinquième alinéa, du règlement n° 729/70. Comme nous le verrons, tel nous semble précisément le résultat auquel il y a lieu, selon nous, de parvenir en l'espèce.

33. ii) En deuxième lieu, le gouvernement requérant fait grief de ce que dans la lettre du 13 février 1996 la Commission lui a fixé un délai de six semaines seulement pour présenter d'éventuelles observations, au lieu des deux mois prévus par l'article 8 du règlement n° 1663/95. La Commission réplique qu'il s'est agi d'une simple erreur administrative et que de toute façon ce qui importe vraiment c'est que l'État membre concerné ait effectivement eu à sa disposition le temps nécessaire pour préparer ses observations. En l'espèce, rappelle-t-elle, bien que ce même article 8 prévoie que, dans des cas justifiés, la Commission peut proroger le délai normal de deux mois, le gouvernement requérant n'a pas estimé nécessaire de solliciter cette prorogation; en dépit de cela, la Commission a tenu compte de la réponse des autorités luxembourgeoises du 11 avril 1996, bien qu'elle lui fût parvenue après l'expiration du délai de six semaines.

34. Pour l'irrégularité examinée ici, nous considérons, de même que pour la précédente, qu'il est difficile de parler d'un vice de forme essentiel, susceptible en tant que tel de justifier l'annulation de la décision attaquée. Toutefois, force est de constater que, dans ce cas également, une condition imposée par la Commission elle-même n'est pas satisfaite et que, en tout état de cause, cette irrégularité peut également contribuer, conjointement avec les autres, à compromettre la qualification de la lettre du 13 février 1996 en tant que communication régulière au titre de l'article 5, paragraphe 2, sous c), cinquième alinéa, du règlement n° 729/70.

35. iii) En dernier lieu, le gouvernement luxembourgeois critique l'absence dans la lettre du 13 février 1996 d'une évaluation des dépenses dont l'exclusion aurait été envisagée. Il en résulterait tant une violation de ses droits de la défense qu'une violation du règlement n° 729/70 ou, plus précisément, des formes prescrites par l'article 8, paragraphe 1, premier alinéa,

10 — Voir, dans un sens analogue, arrêt Finlande/Commission, précité (point 34).

du règlement n° 1663/95 pour les communications visées à l'article 5, paragraphe 2, sous c), cinquième alinéa, du règlement n° 729/70.

36. En ce qui concerne le premier aspect, le gouvernement requérant soutient, si nous avons bien saisi le sens du grief, que l'absence dans la lettre du 13 février 1996 de toute évaluation des éventuelles corrections financières l'aurait empêché de présenter, dès les premières étapes de la procédure, ses observations sur ce qui, au regard de l'article 8 du règlement n° 1663/95, constitue un élément nécessaire de la communication des résultats des vérifications effectuées par la Commission. En effet, faute de disposer de cette information, il n'aurait pas été en mesure de prendre position sur le montant des éventuelles corrections financières, en contestant par exemple l'évaluation de la nature et de la gravité des irrégularités affectant les contrôles, ainsi que du préjudice financier causé à la Communauté [11]. En substance, cet État membre aurait été privé de la possibilité de suggérer un autre niveau de correction financière, toujours sur la base des critères énoncés dans les lignes directrices, en fournissant les données et les informations pertinentes.

37. Il nous semble toutefois que, à juste titre, la Commission réplique à ces doléances en rappelant la jurisprudence constante de la Cour, selon laquelle «une irrégularité de procédure n'entraîne l'annulation en tout ou en partie d'une décision que s'il est établi qu'en l'absence de cette irrégularité la décision attaquée aurait pu avoir un contenu différent» [12]. En l'espèce, ainsi que la Commission l'a indiqué sans être contredite sur ce point, le gouvernement requérant n'a fourni aucune preuve de l'incidence que la prétendue violation des droits de la défense aurait eue sur la décision finale; au contraire, alors qu'il en avait la possibilité par la suite, il n'a avancé aucun argument sur le bien-fondé des corrections financières retenues par la Commission dans ses conclusions finales du 16 juillet 1999 (annexe 20 à la requête).

38. Cela dit, nous devons cependant observer que, aux fins de la présente espèce, ce qui importe ce n'est pas tant l'atteinte aux droits de la défense dans le sens que nous venons d'évoquer, mais de vérifier si l'omission en cause a empêché le grand-duché de Luxembourg d'identifier la lettre du 13 février 1996 comme étant une communication régulière au titre de l'article 5, paragraphe 2, sous c), cinquième alinéa, du règlement n° 729/70 et si, en tout état de cause, elle a contribué à priver cette lettre d'éléments essentiels en vue de sa qualification en ce sens, en portant ainsi atteinte à la position juridique du grand-

11 — À cet égard, nous rappelons que, aux termes de l'article 5, paragraphe 2, sous c), quatrième alinéa, du règlement n° 729/70, «[l]a Commission évalue les montants à écarter au vu notamment de l'importance de la non-conformité constatée. La Commission tient compte, à cet effet, de la nature et de la gravité de l'infraction, ainsi que du préjudice financier causé à la Communauté».

12 — La Commission cite l'arrêt du 23 avril 1986, Bernardi/Parlement (150/84, Rec. p. 1375, point 28), et les conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer présentées dans l'affaire Allemagne/Commission (arrêt du 10 février 1998, C-263/95, Rec. p. I-441), point 12; dans le même sens voir, par exemple, arrêts du 15 juillet 1970, Chemiefarma/Commission (41/69, Rec. p. 661, point 52); du 14 février 1990, France/Commission (C-301/87, Rec. p. I-307, point 31); du 21 mars 1990, Belgique/Commission (C-142/87, Rec. p. I-959, point 48), et du 5 octobre 2000, Allemagne/Commission (C-288/96, Rec. p. I-8237, point 101, avec des références supplémentaires).

duché de Luxembourg. Nous rappelons à cet égard que, dans le récent arrêt Finlande/Commission, précité, la Cour a précisément dit que les dispositions de l'article 5, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 729/70 et de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1663/95 peuvent également faire l'objet d'une appréciation qui n'est pas purement formaliste, à condition toutefois que les droits des États membres soient pleinement protégés (point 34).

39. Pour réfuter la critique qui vient d'être évoquée, la Commission objecte tout d'abord que l'omission en question n'est pas en tant que telle illégale, puisqu'une *indication chiffrée* des corrections financières ne serait pas requise au stade préliminaire de la procédure. Nous devons cependant répliquer que l'article 8, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1663/95 n'exige pas du tout une indication chiffrée précise desdites corrections, mais prévoit simplement une «évaluation» de celles-ci, évaluation qui, au stade de la procédure où elle se situe, pourra également être préliminaire. Quoi qu'il en soit, le fait est que la lettre du 13 février 1996 ne contenait *aucune* évaluation, ni chiffrée ni indicative.

40. Nous ne tenons pas non plus pour convaincante l'autre objection soulevée par la Commission, selon laquelle une indication chiffrée serait inutile, puisque l'État membre pourrait aisément quantifier les éventuelles corrections financières en se fondant, d'une part, sur les résultats des vérifications et, d'autre part, sur les indications figurant dans les lignes directrices. En effet, nous observons, tout d'abord, qu'il n'est pas toujours facile pour l'État membre concerné d'évaluer le montant des corrections financières que la Commission pourra proposer compte tenu de la nature et de la gravité des irrégularités constatées lors des contrôles, de sorte que c'est souvent sur ce point précisément que divergent les positions des États membres et de la Commission. En second lieu, nous devons relever qu'une évaluation même simplement indicative des éventuelles corrections financières dès la communication des résultats des vérifications, sans préjuger de la suite de la procédure, comme le soutient la partie défenderesse, vise justement à permettre l'instauration immédiate d'un dialogue plus utile et complet entre les parties et, partant, à assurer le respect des garanties procédurales que la réforme susmentionnée du système a voulu renforcer. Du reste, ce n'est pas un hasard si la pratique courante de la Commission, dont elle s'est cependant inexplicablement écartée en l'espèce, consiste justement à envoyer à l'État membre concerné, au stade préliminaire de la procédure, une communication contenant une première indication des éventuelles rectifications financières [13].

41. Il nous semble donc que, spécialement si on les considère dans leur ensemble, les irrégularités constatées — indépendamment de la gravité plus ou moins grande de chacune d'elles — ont empêché la lettre en question de remplir la fonction pour

13 — Voir p. 4 du document intitulé «La procédure d'apurement des comptes», préparé par la direction générale de l'agriculture et disponible sur internet (voir http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/clear/clear_fr.pdf, contenant le texte finalisé le 11 août 2000), ainsi que les faits faisant l'objet des affaires, encore pendantes devant la Cour, Allemagne/Commission, C-377/99, (concernant l'exercice financier 1995, quand le règlement n° 1663/95 n'était pas encore en vigueur), et C-337/00, Allemagne/Commission (exercice financier 1996).

laquelle les prescriptions formelles les plus précises avaient été imposées, à savoir permettre à l'État membre concerné d'identifier avec certitude, dans le cadre d'une procédure caractérisée par une correspondance volumineuse, les passages essentiels de cette procédure, c'est-à-dire ceux susceptibles de produire des effets juridiques autonomes. En l'espèce, il s'agissait précisément d'un tel passage, étant donné que seule une communication dûment rédigée et identifiable comme telle pouvait interdire à la Commission de refuser le financement des dépenses effectuées antérieurement aux vingt-quatre mois ayant précédé la communication en question. Ce qui importe en l'occurrence c'est donc non seulement la violation de conditions de forme ou de garanties relatives aux droits de la défense de l'État concerné, mais également et surtout le non-respect d'exigences précises de sécurité juridique, destinées à mettre cet État en mesure de déterminer précisément la date à partir de laquelle le délai de vingt-quatre mois est calculé et de connaître par conséquent les dépenses qui sont remises en question. La réglementation prévue à cet égard, ainsi que l'a souligné récemment l'avocat général Jacobs, constitue une pondération raisonnable entre le besoin de sécurité juridique des États membres et les intérêts financiers de la Communauté; or, justement pour cette raison, son objectif n'est atteint que si les États membres sont en mesure de déterminer précisément cette date [14]. Nous devons même rappeler que, s'agissant du délai de vingt-quatre mois, le texte actuel du règlement n° 729/70 est beaucoup plus strict que le précédent parce qu'il confère à ce délai un caractère péremptoire, alors que, dans la version antérieure de l'article 5, paragraphe 2, sous b), de ce même règlement [15], il avait, ainsi que la Cour l'a précisé, le caractère d'un simple délai d'ordre [16].

42. Il s'ensuit que, puisque la lettre du 13 février 1996 ne constitue pas une communication au titre de l'article 5, paragraphe 2, sous c), cinquième alinéa, du règlement n° 729/70, la Commission ne pouvait pas refuser le financement des dépenses effectuées antérieurement aux vingt-quatre mois ayant précédé la seule communication formelle des résultats de ses vérifications, c'est-à-dire la lettre du 26 mai 1998. En ayant au contraire décidé autrement, la Commission a violé cette disposition.

c) La violation de la confiance légitime

43. Il reste en dernier lieu à examiner, toujours dans le cadre du premier moyen de recours, l'argument fondé sur la prétendue

14 — C'est en ce sens que s'exprime, sur ce point, l'avocat général Jacobs dans ses conclusions présentées le 12 juillet 2001 dans l'affaire Espagne/Commission (C-130/99, encore pendante devant la Cour): «Ainsi, pour se conformer à l'article 5, paragraphe 2, sous c), la Commission doit uniquement procéder aux vérifications et notifier les résultats de celles-ci dans un délai de 24 mois après que la dépense a été effectuée par l'État membre intéressé; il n'est pas exigé qu'elle termine la procédure d'apurement des comptes dans ce délai. À notre avis, ce système ne fait pas peser une charge déraisonnable sur la Commission, mais opère une pondération raisonnable entre, d'une part, le besoin de sécurité juridique des États membres et, d'autre part, les intérêts financiers de la Communauté» (point 95).

15 — En vertu duquel la décision annuelle d'apurement des comptes, adoptée selon la procédure antérieure d'apurement des comptes, devait être prise avant la fin de l'année suivant l'exercice considéré, sans que toutefois une conséquence soit attachée à l'inobservation de ce délai, comme le prévoit au contraire la disposition actuellement en vigueur.

16 — Voir, notamment, arrêt du 6 octobre 1993, Italie/Commission (C-55/91, Rec. p. I-4813, point 69, avec d'autres références).

violation de la confiance légitime. En effet, ainsi que nous l'avons rappelé plus haut, le gouvernement requérant soutient que, en appliquant des corrections financières pour les dépenses effectuées plus de vingt-quatre mois avant la communication du 26 mai 1998, la Commission a violé le principe de la confiance légitime. Cette lettre, en fait, faisait part de l'intention d'exclure du financement communautaire une partie des dépenses relatives à la période maximale de vingt-quatre mois précédant cette lettre, en laissant ainsi entendre qu'il ne serait pas procédé à l'application de corrections financières pour les dépenses effectuées avant le 26 mai 1996, comme cela a pourtant eu lieu par la suite.

44. À cet égard, nous observerons à titre liminaire qu'en réalité, bien qu'il soit présenté comme un argument se rattachant au premier moyen de recours, le grief en question constitue un moyen autonome, d'autant plus qu'il n'a rien à voir avec les griefs tirés de la violation du règlement n° 729/70, dont nous avons traité jusqu'à présent. Dans ces conditions, ce grief s'expose à une sérieuse exception d'irrecevabilité, puisque le grand-duché de Luxembourg l'a soulevé pour la première fois dans le mémoire en réplique, c'est-à-dire à un stade de la procédure où, en vertu de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure, la production de moyens nouveaux est interdite. Mais à part cette considération d'ordre procédural, il nous semble au fond que l'on peut pleinement partager l'objection de la Commission selon laquelle la phrase évoquée par le gouvernement requérant n'est qu'une formule standard qui rappelle, sans le citer expressément, le texte de l'article 5, paragraphe 2, sous c), cinquième alinéa, du règlement n° 729/70, tel que modifié, et que, par conséquent, elle n'a pas pu faire naître une confiance légitime.

45. Cette observation nous semble en fait suffisante et il n'y a donc pas lieu de s'appuyer également sur l'autre objection qui a été soulevée à cet égard par la partie défenderesse, et que nous trouvons d'ailleurs peu convaincante. La Commission observe en effet qu'il ne saurait y avoir une confiance légitime des États membres dans le respect du délai de vingt-quatre mois susmentionné, puisque, en cas de retard éventuel dans la collecte des informations dû précisément à la collaboration insuffisante des États membres, les corrections financières pourraient remonter également au-delà de ce délai. Nous objecterons cependant que, pour les raisons que nous avons déjà exposées plus haut (voir point 41), le délai en question doit être considéré comme péremptoire. En outre, pour ce qui concerne les difficultés découlant du défaut de collaboration des États membres, nous remarquons qu'il n'est pas du tout exigé de la Commission d'apurer les comptes du FEOGA de manière définitive dans les vingt-quatre mois, mais, ainsi qu'il résulte clairement de la disposition en question, seulement d'effectuer les premières vérifications et d'en communiquer les résultats dans ce délai [17].

46. En conclusion, nous estimons que le premier moyen de recours est fondé pour

17 — En ce sens voir les conclusions précitées de l'avocat général Jacobs dans l'affaire Espagne/Commission, point 95.

les motifs que nous avons exposés aux points 38 à 42 ci-dessus, et que, par conséquent, la décision attaquée doit être annulée en ce qu'elle porte sur les dépenses effectuées dans le secteur des cultures arables et déclarées par le grand-duché de Luxembourg antérieurement au 26 mai 1996.

C — *Sur le deuxième moyen de recours: motivation erronée et erreur manifeste d'appréciation due à l'absence de prise en considération de divers éléments de preuve*

1. Remarque liminaire

47. Par les moyens de recours que nous abordons à présent, ce sont non plus les seules corrections financières relatives aux dépenses effectuées antérieurement au 26 mai 1996 qui sont contestées, mais celles concernant l'ensemble de la période couverte par la décision attaquée, à savoir les exercices 1996 à 1998.

2. Arguments des parties

48. À cet égard, le gouvernement requérant ne nie pas les irrégularités de son système de contrôle qui ont été relevées lors des vérifications effectuées par la Commission pour lesdits exercices, mais il estime que ces irrégularités ne peuvent pas être généralisées à l'ensemble du système, de sorte que la correction financière à hauteur de 5 % serait excessive. Il rappelle au contraire que, dans son rapport final du 11 janvier 2000 (document n° 99/LUX/136, en annexe 25 à la requête, ci-après le «rapport final»), l'organe de conciliation se serait interrogé sur le bien-fondé de l'application d'une telle correction pour l'ensemble de la période considérée, étant donné les améliorations qui ont été apportées au fil des ans au système de contrôle luxembourgeois. Cet organe aurait dès lors suggéré aux services de la Commission d'examiner notamment les informations supplémentaires contenues dans une note du gouvernement luxembourgeois du 23 novembre 1999 et de vérifier aussi la justification d'une même correction financière de 5 % pour tous les exercices concernés (1996, 1997 et 1998). La décision attaquée a au contraire ignoré ces remarques, la Commission commettant ainsi non seulement une erreur manifeste d'appréciation, mais également une erreur de motivation.

49. Quant à la prétendue erreur de motivation, la Commission rappelle toutefois la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle, «dans le contexte particulier de l'élaboration des décisions relatives à l'apurement des comptes, la motivation d'une décision doit être considérée comme suffisante dès lors que l'État destinataire a été étroitement associé au processus d'élaboration de cette décision et qu'il connaissait les raisons pour lesquelles la Commission n'estimait pas devoir mettre à la charge

du FEOGA la somme litigieuse» [18]. Par conséquent, précise la partie défenderesse, lors de l'examen de l'exactitude de la motivation il faudra également tenir compte de la correspondance dans laquelle la Commission exprime son point de vue.

50. S'agissant ensuite de l'erreur d'appréciation, la Commission objecte tout d'abord que le gouvernement requérant admet lui-même que des erreurs ont été commises, non seulement en ce qui concerne les contrôles administratifs des demandes, mais surtout en ce qui concerne les contrôles sur place, que les lignes directrices définissent comme des contrôles clés. Ces dernières erreurs, qui parfois ont même révélé des insuffisances d'ordre structurel du système luxembourgeois, suffiraient en elles-mêmes à justifier l'application de rectifications au taux de 5 %. En outre, par rapport à la gravité des irrégularités relevées, les améliorations apportées au système de contrôle luxembourgeois n'étaient pas du tout suffisantes, quand elles n'étaient pas carrément postérieures à la période considérée et, partant, sans incidence sur les corrections financières en question. L'application de ces corrections au même taux de 5 % pour l'ensemble de la période considérée doit dès lors être considérée comme justifiée. Du reste, l'organe de conciliation n'a pas non plus tenu pour illégales de telles corrections financières; au contraire, il a constaté que les irrégularités relevées étaient manifestes.

18 — Arrêt du 13 décembre 1990, Pays-Bas/Commission (C-22/89, Rec. p. I-4799, point 18); dans le même sens voir arrêts du 1er octobre 1998, Pays-Bas/Commission (C-27/94, Rec. p. I-5581, point 36), et du 22 avril 1999, Pays-Bas/Commission (C-28/94, Rec. p. I-1973, point 82).

3. Appréciation

51. Les objections de la Commission nous paraissent fondées. La documentation disponible dans le dossier de la présente affaire, auquel la partie défenderesse fait référence, révèle de manière suffisamment claire les raisons pour lesquelles la Commission a décidé d'appliquer des rectifications financières au taux de 5 %. Le gouvernement luxembourgeois, «étroitement associé au processus d'élaboration de [la] décision» attaquée, n'a pas non plus eu de difficulté à connaître ou à comprendre ces raisons. À la lumière de cette documentation, dont l'exactitude n'a d'ailleurs pas été mise en cause par le grand-duché de Luxembourg, nous estimons pouvoir affirmer que la Commission a exposé de manière satisfaisante et correcte les raisons qui ont conduit à l'adoption de la décision 2000/216.

52. S'agissant ensuite de l'argument relatif à l'erreur manifeste d'appréciation, qui est étroitement lié au précédent, il convient d'abord de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'article 3 du règlement n° 729/70 ne permet à la Commission de mettre à la charge du FEOGA que les montants versés conformément aux dispositions communautaires pertinentes et que, par conséquent, dans le cas où une dépense a été effectuée sans respecter ces dispositions, la Commission doit refuser le financement dans son intégralité [19]. La Cour a d'ailleurs précisé que, «dans le cas où [...] la

19 — Voir, entre autres, arrêt du 4 juillet 1996, Grèce/Commission (C-50/94, Rec. p. I-3331, point 26).

Commission, au lieu de rejeter la totalité des dépenses concernées par l'infraction, s'est efforcée d'établir l'impact financier de l'action illégale au moyen de calculs fondés sur une appréciation de la situation qui se serait produite sur le marché en cause en l'absence d'infraction [...], la charge de prouver que ces calculs ne sont pas exacts incombe à l'État qui demande l'annulation du refus de financement» [20]. Cette jurisprudence a été par la suite confirmée, notamment, après l'adoption des lignes directrices [21].

53. Il résulte donc de cette jurisprudence qu'en l'espèce, en présence d'irrégularités avérées et qui plus est non contestées, la Commission aurait même été en droit de refuser intégralement le financement des dépenses déclarées par le grand-duché de Luxembourg. Étant donné qu'elle ne l'a refusé qu'à hauteur de 5 % du total des dépenses en question sur la base des critères fixés dans les lignes directrices, on ne saurait à présent lui faire grief d'avoir agi de manière disproportionnée. D'autre part, s'il est vrai que le gouvernement luxembourgeois a présenté une série d'observations sur les appréciations de la Commission, il n'en demeure pas moins qu'il n'a cependant pas été en mesure de démontrer ni que les irrégularités n'ont pas porté sur des éléments essentiels du système de contrôle ni que, au cours de la période considérée (exercices 1996, 1997 et 1998), les améliorations qui ont été apportées à ce système ont eu pour effet de réduire sensiblement les risques de pertes financières pour la Communauté, pour justifier au moins pour une partie des dépenses une réduction du taux des corrections financières appliquées.

54. Il est vrai que, dans son rapport final, l'organe de conciliation, tout en reconnaissant que le nombre élevé et la gravité des faiblesses des contrôles luxembourgeois auraient pu justifier, selon les lignes directrices, une correction forfaitaire de 5 %, a suggéré à la Commission de réexaminer la proposition d'appliquer un même taux de 5 % pour trois exercices consécutifs, étant donné que des améliorations seraient intervenues. Toutefois, ce même organe a noté que les vérifications effectuées par la Commission en juin 1997 n'avaient pas permis de constater des améliorations notables précisément en ce qui concerne les contrôles sur place, qualifiés de contrôles clés par les lignes directrices et, par conséquent, de nature à justifier à eux seuls un taux de correction de 5 %. Par conséquent, si améliorations il y a eu, elles se sont limitées essentiellement aux contrôles administratifs et n'ont dès lors pas été de nature, ainsi que l'observe la Commission, à réduire de manière significative le risque de pertes financières pour la Communauté, au point de permettre une réduction des corrections de 5 % à 2 %, voire la suppression d'une partie de ces corrections.

55. Le deuxième moyen de recours ne saurait donc être accueilli.

20 — Arrêt du 24 mars 1988, Royaume-Uni/Commission (347/85, Rec. p. 1749, point 15).

21 — Voir arrêt du 4 juillet 1996, Grèce/Commission, précité, points 7 et suiv.

D — *Sur le troisième moyen de recours: violation des lignes directrices du document n° VI/5330/97 et du principe de proportionnalité*

56. Par ce moyen, le gouvernement requérant reprend dans une large mesure les arguments déjà développés à l'appui du moyen précédent. Il reproche en effet à la Commission d'avoir violé les lignes directrices en ce qu'elle aurait omis, lors de la fixation du taux des corrections financières, de tenir compte, à titre de circonstance atténuante, du fait que depuis 1996 les autorités nationales compétentes avaient déployé des efforts considérables pour améliorer la situation, comme l'aurait du reste également reconnu l'organe de conciliation. Le grand-duché de Luxembourg ajoute qu'un taux de correction de 5 % est totalement disproportionné par rapport au risque de pertes pour le FEOGA qui serait en réalité inexistant.

57. La Commission, quant à elle, reconnaît encore une fois les améliorations accomplies par le grand-duché de Luxembourg et admet en outre que, selon les lignes directrices, dès lors que les autorités nationales ont pris des mesures efficaces pour remédier aux insuffisances éventuellement décelées, il y a lieu d'appliquer le taux le plus bas des rectifications forfaitaires ou de n'appliquer aucune rectification. La Commission objecte toutefois, en rappelant ses conclusions finales du 16 juillet 1999, que, en l'espèce, les améliorations étaient nettement insuffisantes pour que l'on puisse en tenir compte dans le sens préconisé par le gouvernement requérant et que, en 1997, il subsistait encore des défaillances jugées graves qui affectaient des éléments essentiels des contrôles du grand-duché de Luxembourg. Quant aux conclusions susmentionnées de l'organe de conciliation, celui-ci se serait contenté de suggérer à la Commission de revoir l'application des corrections financières au taux de 5 % sans pour autant soutenir que l'approche de la Commission serait juridiquement incorrecte. S'agissant ensuite de la prétendue disproportion du taux des rectifications forfaitaires, la Commission objecte que ce type de rectifications s'impose précisément lorsqu'il est impossible de chiffrer le préjudice subi par la Communauté en raison des irrégularités décelées.

58. Nous ne pensons pas qu'il faille examiner plus avant ces arguments, car, à l'évidence, ils sont calqués quasi intégralement sur les arguments que nous avons examinés à propos du deuxième moyen de recours. Nous nous bornerons donc à renvoyer à ce que nous avons dit dans cette enceinte, notamment à propos du choix de la Commission d'appliquer un même taux de corrections forfaitaires à pas moins de trois exercices consécutifs bien que pendant la période considérée on ait enregistré certaines améliorations dans le système de contrôle luxembourgeois.

59. Par conséquent, le troisième moyen de recours ne saurait non plus être accueilli.

IV — Sur les dépens

60. Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, en vertu de l'article 69, paragraphe 3, de ce même règlement, la Cour peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. Puisque, ainsi que nous l'avons dit plus haut, nous estimons que le grand-duché de Luxembourg et la Commission succombent chacun partiellement en leurs moyens, il nous paraît raisonnable de proposer aussi que chacune des parties supporte ses propres dépens.

V — Conclusions

61. À la lumière des considérations qui précèdent, nous proposons par conséquent à la Cour de statuer comme suit:

«1) La décision 2000/216/CE de la Commission, du 1er mars 2000, écartant du financement communautaire certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie (FEOGA), section 'garantie' [notifiée sous le n° C(2000) 488], est annulée en ce qu'elle a écarté du financement communautaire certaines dépenses relatives au secteur des cultures arables et effectuées par le grand-duché de Luxembourg antérieurement au 26 mai 1996.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) Les parties supporteront chacune leurs propres dépens.»