

**DOCUMENT DE TRAVAIL**

ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre)

4 septembre 2019 (\*)

« FEAGA et Feader – Dépenses exclues du financement – Règlement (CE) no 1698/2005 – Axe 4 “Leader” – Règlement (UE) no 65/2011 – Contrôles administratifs – Obligation de mettre en place un système approprié permettant l’évaluation du caractère raisonnable des coûts – Contribution en nature sous la forme de travail bénévole – Contribution en nature sous la forme d’un apport de bien immeuble – Contrôles sur place – Présence de pièces justifiant les demandes de paiement – Mise en œuvre des opérations financées conformément aux règles relatives aux marchés publics »

Dans l’affaire T-603/17,

**République de Lituanie**, représentée initialement par M. D. Kriauciūnas, M<sup>me</sup> R. Krasuckaitė, MM. R. Dzikovič et M. Palionis, puis par M<sup>me</sup> Krasuckaitė, MM. Dzikovič, Palionis, M<sup>me</sup> I. Javičienė et M. T. Lozoraitis et enfin par MM. Dzikovič, Palionis, M<sup>me</sup> Javičienė et M. Lozoraitis, en qualité d’agents,

partie requérante,

soutenue par

**République tchèque**, représentée par MM. M. Smolek, J. Pavliš et J. Vlácil, en qualité d’agents,

partie intervenante,

contre

**Commission européenne**, représentée par M<sup>mes</sup> J. Aquilina et J. Jokubauskaitė, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l’article 263 TFUE et tendant à l’annulation de la décision d’exécution (UE) 2017/1144 de la Commission, du 26 juin 2017, écartant du financement de l’Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO 2017, L 165, p. 37), en tant qu’elle exclut certaines dépenses effectuées par la République de Lituanie,

LE TRIBUNAL (première chambre),

composé de M<sup>me</sup> I. Pelikánová, président, MM. P. Nihoul (rapporteur) et J. Svenningsen, juges,greffier : M<sup>me</sup> R. Ūkelytė, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l’audience du 27 novembre 2018,

rend le présent

**Arrêt****Cadre juridique**

## ***Règlement n° 65/2011***

1 Le 27 janvier 2011, la Commission européenne a adopté le règlement (UE) n° 65/2011, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural (JO 2011, L 25, p. 8), applicable aux faits de l'espèce.

2 L'article 24 du règlement n° 65/2011, portant sur les contrôles administratifs, prévoit :

« 1. Des contrôles administratifs sont effectués pour toutes les demandes d'aide, demandes de paiement et autres déclarations qui doivent être introduites par un bénéficiaire ou par un tiers et couvrent tous les éléments qu'il est possible et opportun de contrôler par des moyens administratifs. Les procédures imposent l'enregistrement des activités de contrôle, des résultats des vérifications et des mesures prises à l'égard des anomalies constatées.

2. Le contrôle administratif des demandes d'aide porte notamment sur :

[...]

d) le caractère raisonnable des coûts présentés, qui sont évalués à l'aide d'un système approprié d'évaluation tel que des coûts de référence, la comparaison de différentes offres ou un comité d'évaluation ;

[...]

3 Les articles 25 et 26 du règlement n° 65/2011 régissent quant à eux les contrôles sur place, en disposant :

### *« Article 25 – Contrôles sur place*

1. Les États membres organisent des contrôles sur place pour les opérations approuvées sur la base d'un échantillon approprié. Ceux-ci sont, dans la mesure du possible, effectués avant que soit réalisé le dernier paiement pour une opération.

2. Les contrôles sur place couvrent au moins 4 % des dépenses visées à l'article 23, lesquelles sont financées par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et sont supportées chaque année civile par l'organisme payeur. Seuls les contrôles effectués durant l'année en question sont pris en considération.

Durant l'ensemble de la période de programmation, les contrôles sur place couvrent au moins 5 % des dépenses financées par le Feader.

[...]

### *Article 26 – Contenu des contrôles sur place*

1. En effectuant les contrôles sur place, les États membres s'attachent à vérifier :

a) que les demandes de paiement introduites par le bénéficiaire sont justifiées par des pièces comptables ou d'autres documents, y compris, le cas échéant, une vérification de l'exactitude des données de la demande de paiement sur la base de données ou de documents commerciaux détenus par des tiers ;

[...]

d) que les opérations faisant l'objet d'un financement public ont été mises en œuvre conformément aux règles et aux politiques de l'Union, notamment aux règles relatives aux appels d'offres publics et aux normes obligatoires pertinentes fixées par la législation nationale ou dans le programme de développement rural.

2. Les contrôles sur place relatifs à des demandes de paiement sélectionnées pour le contrôle visé à l'article 25, paragraphe 3, du présent règlement portent sur la totalité des engagements et des obligations d'un bénéficiaire qu'il est possible de contrôler au moment de la visite.

[...] »

4 L'article 27 du règlement n° 65/2011 stipule :

« 1. Chaque contrôle sur place et contrôle ex post effectué au titre de la présente section fait l'objet d'un rapport de contrôle rendant compte avec précision des différents éléments du contrôle [...] »

#### ***Document VI/5330/97***

5 Les orientations de la Commission pour l'application des corrections financières ont été définies dans le document VI/5330/97 de la Commission, du 23 décembre 1997, intitulé « Orientations concernant le calcul des conséquences financières lors de la préparation de la décision d'apurement des comptes du FEOGA-Garantie » (ci-après le « document VI/5330/97 »).

6 Il résulte de l'annexe 2 du document VI/5330/97, intitulée « Conséquences financières, pour l'apurement des comptes de la section "Garantie" du FEOGA, des carences des contrôles des États membres », que les montants des corrections financières sont calculés au vu, notamment, de l'importance de la non-conformité constatée et que la Commission tient compte, à cet effet, de la nature et de la gravité de l'infraction ainsi que du préjudice financier causé à l'Union européenne (annexe 2 du document VI/5330/97, deuxième alinéa).

7 L'annexe 2 du document VI/5330/97 prévoit, en premier lieu, un mode d'évaluation de la correction financière sur la base des « erreurs figurant dans les dossiers individuels ». Ce mode d'évaluation appréhende des irrégularités ponctuelles – le cas échéant extrapolées – et aboutit à une correction ponctuelle. Cette même annexe prévoit, en second lieu, un mode d'évaluation de la correction financière fondé sur les risques de perte financière. Ce mode d'évaluation appréhende des irrégularités systémiques et aboutit à l'application d'une correction forfaitaire (annexe 2 du document VI/5330/97, huitième à vingt-cinquième alinéas).

8 Selon ce dernier mode d'évaluation, pertinent dans le contexte de l'audit des systèmes, la Commission applique des corrections forfaitaires s'élevant à 2 %, 5 %, 10 % ou 25 % des dépenses déclarées, en fonction de l'ampleur du risque de perte financière pour l'Union découlant des carences des systèmes de contrôle (annexe 2 du document VI/5330/97, huitième alinéa).

9 La Commission distingue deux catégories parmi les contrôles opérés par les États membres (annexe 2 du document VI/5330/97, quatorzième alinéa).

10 D'une part, les « contrôles clés » sont les vérifications physiques et administratives requises pour contrôler les éléments quant au fond des demandes, 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.

11 D'autre part, 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 doubles pour un même objet, l'analyse du risque, l'application de sanctions et la supervision adéquate des procédures.

12 Aux fins du calcul du montant des dépenses inéligibles, le document VI/5330/97 prévoit qu'une correction au taux forfaitaire de 5 % des dépenses déclarées s'applique lorsque tous les contrôles clés sont effectués, mais sans respecter le nombre, la fréquence ou la rigueur préconisés par les règlements, et qu'il peut donc raisonnablement être conclu que ces contrôles n'offrent pas le niveau attendu de garantie de régularité des demandes et que le risque de perte pour le fonds concerné est significatif.

## Antécédents du litige

- 13 La République de Lituanie a bénéficié d'aides au développement rural durant la période de programmation couvrant les années 2007 à 2013. Ces aides ont été accordées en application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, du 20 septembre 2005, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO 2005, L 277, p. 1).
- 14 Du 15 au 19 septembre 2014, la Commission a réalisé une enquête, dans le cadre de l'apurement des comptes du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), afin de vérifier si le système de gestion de l'axe 4 « Leader » du programme de développement rural de la République de Lituanie était conforme à la réglementation de l'Union.
- 15 Par lettre du 2 décembre 2014, la Commission a présenté ses observations préliminaires aux autorités lituaniennes, observations dans lesquelles elle a indiqué que l'ensemble des exigences de la réglementation de l'Union n'avait pas été respecté.
- 16 Le 2 février 2015, en réponse aux observations préliminaires de la Commission, les autorités lituaniennes ont communiqué des informations complémentaires.
- 17 Le 27 avril 2015, la Commission a invité les autorités lituaniennes à participer à une réunion bilatérale, laquelle s'est tenue le 15 juin 2015. À l'issue de cette réunion, elle a indiqué qu'une correction financière forfaitaire devait être appliquée en raison de l'existence de défaillances dans des contrôles clés au sens du document VI/5330/97.
- 18 Par lettre du 24 septembre 2015, les autorités lituaniennes ont présenté à la Commission des informations supplémentaires.
- 19 Le 25 janvier 2016, la Commission a adressé aux autorités lituaniennes ses conclusions définitives, conformément à l'article 11, paragraphe 2, troisième alinéa, et à l'article 16, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 885/2006 de la Commission, du 21 juin 2006, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil en ce qui concerne l'agrément des organismes payeurs et autres entités ainsi que l'apurement des comptes du FEAGA et du Feader (JO 2006, L 171, p. 90). Dans ces conclusions, la Commission a estimé la mise en place des mesures de l'axe 4 « Leader » défaillante et proposé d'appliquer, en ce qui concerne les dépenses déclarées durant la période comprise entre le 2 décembre 2012 et le 31 décembre 2015, une correction financière forfaitaire de 5 % sur le montant total, correspondant à un montant de 3 745 458,01 euros.
- 20 Par lettre du 10 mars 2016, les autorités lituaniennes ont introduit une demande de conciliation, qui a été rejetée pour cause de dépassement du délai.
- 21 Par courrier du 11 avril 2016, les autorités lituaniennes ont saisi la Commission d'une demande de réexamen et fourni des informations supplémentaires. Le 29 juin 2016, la Commission a répondu que, en l'absence d'élément nouveau, elle ne voyait pas la nécessité de rouvrir le dossier.
- 22 Le 19 août 2016, la Commission a informé les autorités lituaniennes que, pour la période allant du 16 octobre 2015 au 31 décembre 2015, un montant supplémentaire de 462 436,92 euros ne serait pas financé par les ressources du Feader.
- 23 Par lettre du 10 octobre 2016, les autorités lituaniennes, en désaccord avec le montant calculé en supplément, ont introduit une demande de conciliation. Cette demande a été rejetée par la Commission comme étant irrecevable par lettre du 8 décembre 2016, pour le motif que le montant contesté était inférieur au montant minimal prévu pour saisir l'organe de conciliation.
- 24 Le 23 décembre 2016, la Commission a indiqué aux autorités lituaniennes qu'elle maintenait sa position.

- 25 Le 16 mai 2017, la Commission a adopté un rapport de synthèse sur les résultats de l'enquête effectuée dans le contexte de la procédure d'apurement de conformité, exposant les motifs de la correction financière envisagée. Ce rapport a été communiqué aux autorités lituaniennes par courrier du 7 juin 2017.
- 26 Par ce rapport, la Commission justifiait l'imposition d'une correction financière forfaitaire de 5 %, pour le motif que les éléments suivants du système de contrôle de la République de Lituanie ne répondaient pas, selon elle, aux exigences de la réglementation de l'Union :
- le contenu des contrôles sur place ;
  - les contrôles administratifs du caractère raisonnable des coûts présentés par les bénéficiaires ;
  - les contrôles administratifs des contributions en nature (travail bénévole et biens immeubles) apportées à la réalisation des projets.
- 27 Le 28 juin 2017, les autorités lituaniennes ont reçu la décision d'exécution (UE) 2017/1144 de la Commission, du 26 juin 2017, écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Feader (JO 2017, L 165, p. 37, ci-après la « décision attaquée »).
- 28 Par la décision attaquée, la Commission a appliqué une correction financière forfaitaire de 5 % (ci-après la « correction financière litigieuse ») en raison de l'existence des défaillances de la part de la République de Lituanie dans le système de contrôle des dépenses effectuées au titre du Feader mentionnées au point 26 ci-dessus. Le montant total écarté du financement de l'Union s'est élevé à 4 207 894,93 euros.

### **Procédure et conclusions des parties**

- 29 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 5 septembre 2017, la République de Lituanie a introduit le présent recours.
- 30 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 29 novembre 2017, la République tchèque a demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien des conclusions de la République de Lituanie. Par décision du 15 janvier 2018, le président de la première chambre du Tribunal a admis cette intervention. L'intervenante a déposé son mémoire et les parties principales ont déposé leurs observations sur celui-ci dans les délais impartis.
- 31 Par une mesure d'organisation de la procédure, fondée sur l'article 89, paragraphe 3, de son règlement de procédure, le Tribunal a, par courrier du 5 octobre 2018, posé des questions écrites aux parties principales. Les réponses de la République de Lituanie et de la Commission à ces questions écrites ont été transmises au greffe du Tribunal, respectivement, le 18 et le 22 octobre 2018.
- 32 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries, lors de l'audience du 27 novembre 2018.
- 33 La République de Lituanie, soutenue par la République tchèque, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler la décision attaquée dans la mesure où elle lui applique la correction financière litigieuse ;
  - condamner la Commission aux dépens.
- 34 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours ;
  - condamner la République de Lituanie aux dépens ;
  - condamner la République tchèque à supporter ses propres dépens.

**En droit**

- 35 Par son recours, la République de Lituanie soutient que, en lui appliquant la correction financière litigieuse, la Commission a violé l'article 52, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 485/2008 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 549), car cette institution a commis des erreurs dans son appréciation de l'étendue et de la nature des défaillances qu'elle a constatées dans le système de contrôle organisé en Lituanie ainsi que du préjudice financier causé à l'Union.
- 36 À ce titre, la République de Lituanie soulève trois moyens par lesquels elle met en cause l'appréciation portée par la Commission :
- dans le cadre du premier moyen, sur la qualité des contrôles sur place ;
  - dans le cadre du deuxième moyen, sur la qualité des contrôles administratifs portant sur le caractère raisonnable des coûts présentés par les bénéficiaires dans le cadre des demandes d'aide ;
  - dans le cadre du troisième moyen, sur l'étendue du préjudice causé à l'Union en raison, d'une part, des défaillances constatées dans les contrôles administratifs des dépenses liées au travail bénévole ainsi que, d'autre part, de la qualité des contrôles administratifs portant sur l'éligibilité des dépenses liées à l'apport de biens immeubles.
- 37 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que les fonds agricoles européens ne financent que les interventions effectuées conformément aux dispositions du droit de l'Union dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles (voir arrêt du 4 septembre 2015, Royaume-Uni/Commission, T-503/12, EU:T:2015:597, point 52 et jurisprudence citée).
- 38 Selon la jurisprudence, les États membres sont tenus d'organiser un ensemble de contrôles administratifs et de contrôles sur place permettant d'assurer que les conditions matérielles et formelles d'octroi des aides sont correctement observées (arrêt du 27 février 2013, Pologne/Commission, T-241/10, non publié, EU:T:2013:96, point 21).
- 39 Si l'organisation d'un tel ensemble de contrôles fait défaut ou si celle mise en place par un État membre est défaillante au point de laisser subsister des doutes quant à l'observation de ces conditions, la Commission est fondée à ne pas reconnaître certaines dépenses (arrêt du 27 février 2013, Pologne/Commission, T-241/10, non publié, EU:T:2013:96, point 21).
- 40 S'agissant de la charge de la preuve, il convient de rappeler que la politique de développement rural au sein de l'Union est mise en œuvre dans le cadre d'une gestion partagée (voir, en ce sens, arrêt du 3 avril 2017, Allemagne/Commission, T-28/16, EU:T:2017:242, point 34) où les informations nécessaires pour garantir le contrôle de l'éligibilité des dépenses sont accessibles, uniquement, aux États membres tandis que, dépourvue d'un accès direct à ces données, la Commission doit se limiter à surveiller le contrôle ainsi effectué par les autorités nationales (voir, en ce sens, arrêt du 1<sup>er</sup> février 2018, France/Commission, T-518/15, EU:T:2018:54, point 30).
- 41 Les États membres étant les mieux placés pour recueillir et vérifier les données, c'est à eux qu'il incombe de présenter la preuve la plus détaillée et complète de la réalité de leurs contrôles (voir, en ce sens, arrêt du 1<sup>er</sup> février 2018, France/Commission, T-518/15, EU:T:2018:54, point 29).
- 42 La Commission n'est pas tenue, quant à elle, de démontrer de façon exhaustive l'insuffisance des contrôles effectués par les autorités nationales ou l'irrégularité des données transmises, mais seulement de présenter un élément de preuve du doute sérieux et raisonnable qu'elle éprouve à l'égard de ces contrôles ou de ces données (voir, en ce sens, arrêt du 3 avril 2017, Allemagne/Commission, T-28/16, EU:T:2017:242, point 32).

43 Lorsqu'un État membre souhaite infirmer les constatations de la Commission, il doit étayer ses allégations par des éléments établissant l'existence d'un système fiable et opérationnel de contrôle. Dès lors qu'il ne parvient pas à démontrer qu'elles sont inexactes, les constatations de la Commission constituent des éléments susceptibles de faire naître des doutes sérieux quant à la mise en place d'un ensemble adéquat et efficace de mesures de surveillance et de contrôle (voir, en ce sens, arrêt du 1<sup>er</sup> février 2018, France/Commission, T-518/15, EU:T:2018:54, point 29).

44 C'est à la lumière de ces rappels et de ces précisions qu'il convient d'examiner le bien-fondé du recours.

45 En l'espèce, il y a lieu d'examiner les deuxième et troisième moyens avant le premier moyen.

***Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de l'article 24, paragraphe 2, sous d), du règlement n° 65/2011, relatif aux contrôles administratifs portant sur le caractère raisonnable des coûts***

46 Le deuxième moyen est tiré d'une erreur d'interprétation, par la Commission, de l'article 24, paragraphe 2, sous d), du règlement n° 65/2011 et d'une erreur d'appréciation, en ce que cette institution a considéré que le caractère raisonnable des coûts n'était pas contrôlé d'une manière suffisante en Lituanie.

47 Ce moyen est divisé en trois griefs, concernant, le premier, les méthodes d'évaluation du caractère raisonnable des coûts, le deuxième, le moment auquel ce contrôle intervient et, le troisième, la légalité de la correction financière litigieuse.

*Sur le premier grief, concernant les méthodes d'évaluation du caractère raisonnable des coûts*

48 La République de Lituanie soutient que, contrairement à ce que la Commission a considéré dans le rapport de synthèse qui sert de fondement à la décision attaquée, les contrôles administratifs du caractère raisonnable des coûts organisés en Lituanie étaient adéquats. Elle affirme que le caractère raisonnable des coûts relevant des deux projets mis en cause par la Commission dans la décision attaquée, à savoir les projets n<sup>os</sup> 6 et 9 du dossier, a été apprécié sur la base de plusieurs méthodes d'évaluation appropriées.

49 Au titre de ces méthodes, la République de Lituanie cite :

- la comparaison des offres reçues par le bénéficiaire ;
- l'application d'un montant maximal fixé par la réglementation lituanienne pour certaines catégories de coûts (plafonds tarifaires) ;
- l'intervention d'une commission assurant, conformément aux règles applicables aux marchés publics, une évaluation du caractère raisonnable des coûts (commission d'appels d'offres) ;
- la recherche d'informations dans le domaine public.

50 La Commission conteste cette argumentation.

51 À cet égard, il convient de relever que, en vertu de l'article 24, paragraphe 2, sous d), du règlement n° 65/2011, les contrôles administratifs doivent porter sur le caractère raisonnable des coûts présentés dans les demandes d'aide, en les évaluant à l'aide d'un système approprié tel que des coûts de référence, la comparaison de différentes offres ou un comité d'évaluation.

52 Il ressort expressément de cette disposition que les autorités nationales ont le choix du système d'évaluation qu'elles souhaitent mettre en œuvre pourvu que celui-ci soit fiable et opérationnel (voir, en ce sens, arrêt du 6 décembre 2018, Portugal/Commission, T-22/17, EU:T:2018:881, point 41).

53 La République de Lituanie indique faire usage, dans le cadre des contrôles administratifs du caractère raisonnable des coûts, de la méthode de comparaison des offres mentionnée à l'article 24,

paragraphe 2, sous d), du règlement n° 65/2011.

- 54 En l'espèce, la Commission a constaté, lors de l'enquête qu'elle a effectuée, que, en pratique, les autorités lituaniennes se limitaient, dans le cadre de la méthode de comparaison des offres, à exiger des bénéficiaires qu'ils aient invité au moins trois contractants potentiels à soumettre une offre commerciale.
- 55 Or, selon la Commission, cette méthode ne permet pas un contrôle adéquat du caractère raisonnable des coûts, car elle ne garantit pas que plusieurs offres soient soumises, de manière effective, dans chaque cas, et qu'elles puissent être comparées de façon à assurer que soient raisonnables les coûts dont le remboursement est demandé à la charge du budget de l'Union.
- 56 À cet égard, il convient de relever que, comme son nom l'indique, la méthode de comparaison des offres, qui est expressément visée, avec cette dénomination, à l'article 24, paragraphe 2, sous d), du règlement n° 65/2011, implique que des offres puissent faire l'objet d'une comparaison, ce qui suppose que plusieurs offres aient été effectivement soumises.
- 57 Sur ce plan, la méthode de comparaison des offres se distingue des procédures utilisées dans le cadre des marchés publics. Dans ces dernières procédures, l'important est qu'un marché puisse être ouvert à la participation de tous les concurrents intéressés, le processus devant conduire, en principe, à la soumission de diverses offres entre lesquelles un choix pourra être effectué. Dans ce contexte, la présence d'une seule offre peut être considérée, selon les cas, comme étant suffisante, dans la mesure où elle exprime l'intérêt d'un nombre limité d'acteurs pour l'appel dont il est question.
- 58 Il en va différemment en ce qui concerne la procédure impliquant la comparaison d'offres dans le cadre du contrôle portant sur le caractère raisonnable des coûts. Dans cette procédure, des fonds provenant de l'Union sont utilisés en vue de financer des projets mis en œuvre sur le territoire des États membres. Dans ce cadre, il convient de vérifier avec une attention particulière si les coûts, dont le remboursement doit être porté à la charge du budget de l'Union, demeurent dans des limites raisonnables. À cette fin, il est loisible à la Commission de demander, comme elle l'a fait, que la méthode de comparaison des offres ne soit utilisée que lorsque plusieurs offres ont été soumises.
- 59 Sur cette base, c'est à bon droit que la Commission a considéré qu'il convenait, dans le cas où une seule offre commerciale avait été reçue par le bénéficiaire, d'exiger de ce bénéficiaire qu'il invite d'autres cocontractants à soumettre une offre ou de compléter l'évaluation du caractère raisonnable des coûts par l'utilisation d'une méthode supplémentaire.
- 60 Il en va d'autant plus ainsi que, comme l'a indiqué la Commission à l'audience, les projets à propos desquels le reproche est formulé concernaient des produits comme, par exemple, des radiateurs, pour lesquels obtenir une seconde offre, voire plusieurs autres, ne paraissait pas impossible.
- 61 Cette position est critiquée par la République de Lituanie.
- 62 En premier lieu, celle-ci soutient que le reproche formulé par la Commission à propos de la méthode de comparaison des offres telle qu'appliquée en Lituanie concerne seulement deux projets, à savoir ceux portant les numéros 6 et 9 dans le dossier. Or, les coûts, dans ces projets, auraient été évalués sur la base d'autres méthodes également. À ce sujet, la République de Lituanie indique avoir fourni, dans la requête, tous les éléments et toutes les explications pouvant justifier l'utilisation de ces méthodes supplémentaires.
- 63 Toutefois, il ressort de la jurisprudence que la légalité d'une décision doit être appréciée en fonction des éléments dont son auteur pouvait disposer au moment où il l'a arrêtée (voir, en ce sens, arrêt du 22 janvier 2013, Grèce/Commission, T-46/09, EU:T:2013:32, point 149 et jurisprudence citée).
- 64 Il s'ensuit que, la Commission n'ayant pas disposé de tous ces éléments et de toutes ces explications au moment où la décision attaquée a été adoptée, aucun reproche ne peut lui être adressé sur le plan de la légalité.

- 65 À supposer qu'ils puissent être pris en considération par le Tribunal, il conviendrait de constater que, en tout état de cause, les éléments et les explications mis en avant par la République de Lituanie n'emportent pas la conviction. En effet, ils font état de plafonds tarifaires prévus par la réglementation nationale pour certaines catégories de coûts et décrivent différentes méthodes pouvant être utilisées pour évaluer les coûts – comme une commission d'appels d'offres et la recherche d'informations dans le domaine public. Toutefois, ils ne fournissent aucune donnée permettant de considérer que cette réglementation et ces méthodes ont été effectivement mises en œuvre dans les projets n<sup>os</sup> 6 et 9 audités par la Commission.
- 66 En second lieu, la République de Lituanie soutient avoir communiqué à la Commission, pour un poste de coûts relevant du projet n<sup>o</sup> 6 (concernant des travaux de rénovation), avant l'adoption de la décision attaquée, des éléments concrets démontrant que le caractère raisonnable de ces coûts avait été évalué à l'aide d'une méthode d'évaluation supplémentaire, en l'occurrence celle faisant intervenir la commission d'appels d'offres. Elle renvoie sur ce point au procès-verbal d'une réunion de cette commission tenue le 23 mai 2013.
- 67 À cet égard, il y a lieu de relever que, dans le cas du projet n<sup>o</sup> 6, le contrôle du caractère raisonnable des coûts n'a pas été effectué conformément aux indications qui avaient été fournies aux participants. En effet, comme le relève la Commission, il était prévu, à l'origine, ainsi que l'indiquait l'ordre du jour de la réunion durant laquelle devait avoir lieu cette évaluation, que les offres soumises feraient l'objet d'un classement fondé sur le prix proposé par les soumissionnaires, le choix devant alors être effectué, selon ce qui était prévu, au profit de l'offre la moins chère.
- 68 Or, il est apparu, au cours du processus, que, dans les faits, une seule offre avait été soumise, pour un prix, en l'occurrence, de 58 936,69 litas lituaniens (environ 17 000 euros). Cette situation rendait dès lors impossible une quelconque comparaison entre plusieurs offres sur la base du prix. Du dossier, il apparaît que la commission d'appels d'offres s'est limitée à entériner l'offre reçue, sans utiliser d'autres méthodes pour évaluer le caractère raisonnable des coûts dont le remboursement est demandé à la charge du budget de l'Union.
- 69 Dans un tel cas, la Commission est justifiée à demander, si aucune autre méthode d'évaluation n'est utilisée, que des offres supplémentaires soient soumises, lorsque les instances chargées du contrôle persistent à vouloir utiliser la méthode tirée de la comparaison des offres.
- 70 Il résulte des considérations qui précèdent que la République de Lituanie n'est pas parvenue à dissiper, par des indications précises et concrètes, les doutes sérieux et raisonnables éprouvés par la Commission quant à la fiabilité du système de contrôle lituanien du caractère raisonnable des coûts.
- 71 Il s'ensuit que le premier grief doit être rejeté.

*Sur le deuxième grief, concernant le moment du contrôle*

- 72 Selon la République de Lituanie, la Commission a commis une erreur en considérant que le caractère raisonnable des coûts était uniquement vérifié au stade des contrôles administratifs portant sur les demandes de paiement.
- 73 La Commission conteste cette argumentation.
- 74 À cet égard, il y a lieu de relever que, en vertu de l'article 24, paragraphe 2, sous d), du règlement n<sup>o</sup> 65/2011, le caractère raisonnable des coûts doit être vérifié lors des contrôles administratifs portant sur les demandes d'aide.
- 75 En l'espèce, pour conclure que le caractère raisonnable des coûts n'avait pas été vérifié au stade approprié, la Commission s'est fondée, dans le rapport de synthèse, sur une déclaration faite par les autorités lituaniennes lors de la réunion bilatérale du 15 juin 2015. Selon cette déclaration, ce n'était pas au moment des contrôles administratifs portant sur les demandes d'aide qu'avait lieu cette vérification, mais bien lors des contrôles administratifs portant sur les demandes de paiement. Cette

déclaration est consignée au point 3.3 du procès-verbal rendant compte de cette réunion, dont le contenu n'est pas contesté par la République de Lituanie.

76 Par la suite, lorsqu'elles ont été invitées à compléter, corriger ou nuancer les indications qu'elles avaient fournies lors de la réunion bilatérale du 15 juin 2015, telles que rapportées dans le procès-verbal de cette réunion, les autorités lituaniennes ont formulé des observations dans leur lettre du 24 septembre 2015 (voir point 18 ci-dessus), sans toutefois contester l'affirmation qui s'y trouvait quant au moment auquel était intervenue la vérification en cause en Lituanie.

77 Dans le cadre du présent recours, la République de Lituanie soutient, en contradiction avec ce que ses autorités ont indiqué lors de la réunion mentionnée au point 75 ci-dessus, que, en Lituanie, le caractère raisonnable des coûts est contrôlé, en réalité, à plusieurs reprises, et notamment lorsque sont évaluées les demandes d'aide, comme le prévoirait la réglementation nationale.

78 Devant le Tribunal, la République de Lituanie est toutefois restée en défaut d'étayer son allégation et de fournir tout élément démontrant, de manière concrète, que, effectivement, la vérification avait bien été opérée, dans les projets audités, au moment des contrôles administratifs portant sur les demandes d'aide.

79 Or, conformément à la jurisprudence mentionnée aux points 40 à 43 ci-dessus, c'est à l'État membre qu'il appartient, dans la matière concernée, de présenter la preuve la plus détaillée et complète possible de la réalité de ses contrôles.

80 Il s'ensuit que, au regard des éléments d'information dont la Commission disposait au moment d'adopter la décision attaquée, cette institution a considéré à bon droit que ledit contrôle n'était pas effectué conformément à l'article 24, paragraphe 2, sous d), du règlement n° 65/2011.

81 Partant, il y a lieu de rejeter le deuxième grief du deuxième moyen.

*Sur le troisième grief, concernant la légalité de la correction financière litigieuse*

82 Dans le troisième grief, la République de Lituanie soutient que, étant donné leur caractère limité, les défaillances mises en lumière par la Commission ne justifient pas que lui soit appliquée la correction financière litigieuse.

83 La Commission conteste cette argumentation.

84 À cet égard, il convient de relever que, comme il ressort de la réponse donnée par le Tribunal aux premier et deuxième griefs du deuxième moyen, la Commission a pu éprouver des doutes sérieux et raisonnables quant à la fiabilité du système de contrôle mis en place par la République de Lituanie pour vérifier le caractère raisonnable des coûts en ce qui concerne, premièrement, le moment auquel ce contrôle est effectué et, deuxièmement, les méthodes de vérification employées dans le cadre de ce contrôle.

85 Sur le premier point, à savoir le moment auquel intervient le contrôle, la République de Lituanie n'a pas indiqué que la défaillance constatée était limitée à une catégorie spécifique de projets. En l'absence d'élément fourni par elle sur ce point, il s'ensuit que, en application de la jurisprudence rappelée aux points 40 à 43 ci-dessus, cette défaillance peut justifier, à elle seule, l'application d'une correction financière.

86 Sur le second point mis en lumière par la Commission, à savoir les méthodes de vérification employées dans le cadre des contrôles, il convient de constater que, compte tenu de la réponse donnée au premier grief du deuxième moyen, les défaillances constatées par la Commission concernent deux projets sur les neuf ayant fait l'objet d'un audit par cette institution.

87 Selon la République de Lituanie, ce nombre limité de projets affectés par une défaillance ne justifierait pas, à supposer même que les reproches fussent avérés, l'application de la correction financière litigieuse, d'autant que les projets concernés relèveraient d'une catégorie spécifique, représentant moins de 30 % des dépenses effectuées au titre du programme de développement rural lituanien.

- 88 Sur ce point, la République de Lituanie relève que les corrections à appliquer en cas de défaillance sont organisées par la Commission dans le document VI/5330/97, présenté aux points 5 à 12 ci-dessus, document qui imposerait à cette institution, d'une part, de distinguer les défaillances individuelles des défaillances systémiques et, d'autre part, de limiter l'application des corrections forfaitaires de 5 % aux situations où sont établis à suffisance de droit l'existence d'un nombre significatif d'infractions, leur caractère régulier et l'importance du risque que posent ces infractions pour le fonds concerné.
- 89 À cet égard, il y a lieu de relever que, selon la jurisprudence, compte tenu du rôle primordial tenu par les États membres dans l'apurement des comptes et à l'impossibilité matérielle pour la Commission de procéder à un contrôle de l'ensemble des dépenses encourues dans chaque État membre, il est permis à cette dernière de fonder son appréciation concernant l'existence d'un doute sérieux et raisonnable quant à la fiabilité des contrôles organisés sur un audit effectué sur la base d'un échantillon de projets (voir, en ce sens, arrêt du 15 octobre 2014, Danemark/Commission, C-417/12 P, EU:C:2014:2288, points 86 et 101).
- 90 La réalisation d'un audit par échantillonnage ne saurait toutefois avoir pour effet de permettre à l'État membre d'exiger que la correction appliquée par la Commission soit limitée au ratio que représentent les irrégularités décelées au regard de l'échantillon examiné, car il ne saurait être exclu qu'elles affectent un nombre plus important d'opérations en dehors de cet échantillon.
- 91 C'est à l'État membre qu'il appartient de démontrer que les irrégularités constatées par la Commission concernent des cas isolés ne mettant pas en cause la fiabilité du système de contrôle de cet État membre dans son ensemble (arrêt du 15 octobre 2014, Danemark/Commission, C-417/12 P, EU:C:2014:2288, point 106).
- 92 Or, les défaillances constatées en l'espèce concernent, en tant que telles, le principe sur lequel est fondée la méthode utilisée par la République de Lituanie pour contrôler les dépenses, à savoir que ces dernières doivent être considérées comme présentant un caractère raisonnable dès que trois soumissionnaires ont été invités à déposer une offre, même si une seule offre a été reçue et qu'aucune comparaison n'a donc pu être effectuée.
- 93 Ainsi, même à supposer que soit établie l'affirmation de la République de Lituanie quant au nombre limité de projets pour lesquels des défaillances auraient été constatées, le nombre de ces projets en l'espèce ne saurait remettre en cause la conclusion selon laquelle la Commission a pu éprouver des doutes sérieux et raisonnables quant à la fiabilité du système de contrôle lituanien.
- 94 Lorsque de tels doutes existent et qu'il n'est pas possible d'évaluer précisément les pertes subies par l'Union, la jurisprudence prévoit qu'une correction forfaitaire peut être envisagée (voir, en ce sens, arrêt du 24 avril 2008, Belgique/Commission, C-418/06 P, EU:C:2008:247, point 136).
- 95 Par ailleurs, lorsque la carence résulte de la non-adoption, par un État membre, d'un système de contrôle approprié, comme c'est le cas en l'espèce, la correction doit, en raison même de son caractère forfaitaire, être appliquée à toutes les dépenses relevant de la mesure concernée (arrêt du 6 décembre 2018, Portugal/Commission, T-22/17, EU:T:2018:881, point 55).
- 96 Conformément à cette jurisprudence, l'annexe 2 du document VI/5330/97, auquel se sont référées les parties principales sans le remettre en cause, prévoit plusieurs catégories de corrections à taux forfaitaire. Une correction à hauteur de 5 % est appliquée lorsque, premièrement, les défaillances concernent un contrôle clé et que, deuxièmement, ce contrôle est effectué sans respecter le nombre, la fréquence ou la rigueur préconisés par la réglementation, car, dans ce cas, il peut raisonnablement être conclu que le contrôle n'offre pas le niveau attendu pour garantir la régularité des demandes et que le risque de perte pour le Feader est significatif.
- 97 Comme cela est indiqué au point 10 ci-dessus, les contrôles clés sont définis dans l'annexe 2 du document VI/5330/97 comme étant les vérifications physiques et administratives requises pour contrôler les éléments quant au fond des demandes. Or, le contrôle du caractère raisonnable des coûts constitue une vérification administrative requise pour éviter la surévaluation des demandes. Il s'agit donc du contrôle de l'un des éléments portant sur le fond de ces demandes (arrêt du 6 décembre 2018, Portugal/Commission, T-22/17, EU:T:2018:881, point 70).

98 Par ailleurs, il résulte des points 51 à 70 ci-dessus que la Commission n'a pas commis d'erreur dans les constatations qu'elle a faites en ce qui concerne la fiabilité du système de contrôle mis en place par les autorités lituaniennes, en particulier quant au fait que les contrôles n'ont pas été effectués, durant la période couverte et sur la base des échantillons examinés, de la manière qui est requise par la réglementation.

99 Il en découle que le troisième grief doit être rejeté et, partant, l'ensemble du deuxième moyen.

***Sur le troisième moyen, tiré de la violation du principe de proportionnalité et de l'article 24, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 65/2011, relatif aux contributions en nature***

100 Le troisième moyen est subdivisé en deux griefs, par lesquels la République de Lituanie conteste :

- en ce qui concerne le premier grief, la proportionnalité de la correction financière litigieuse appliquée en raison de l'insuffisance des contrôles administratifs portant sur les contributions en nature sous la forme de travail bénévole ;
- en ce qui concerne le second grief, l'affirmation, formulée par la Commission selon laquelle les contrôles administratifs portant sur les contributions en nature sous la forme d'un apport de biens immeubles présentent des défaillances au titre de l'article 24, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 65/2011.

*Sur le premier grief, concernant le travail bénévole*

101 La République de Lituanie soutient, dans le cadre du premier grief, que la Commission a écarté sans fondement l'estimation qui lui avait été présentée par les autorités lituaniennes à propos du risque financier supporté par le Feader pour corriger les défaillances constatées dans les contrôles administratifs du travail bénévole.

102 À cet égard, il convient de relever que la Commission a considéré, sur la base de l'audit qu'elle avait effectué, que, telle qu'elle avait été déclarée, la valeur du travail bénévole avait été augmentée de 70 à 80 % par rapport à sa valeur réelle.

103 De leur côté, les autorités lituaniennes ont reconnu l'existence de défaillances dans les contrôles administratifs des dépenses liées au travail bénévole. Durant la procédure administrative, elles ont produit, dans un courrier du 24 septembre 2015 envoyé à la Commission à la suite de la communication, par cette dernière, du procès-verbal de la réunion bilatérale, un résumé des résultats préliminaires d'une étude effectuée par l'entreprise Ernst & Young (EY). Selon elles, ces résultats préliminaires évaluaient à 15 % des montants déclarés au titre du travail bénévole le risque supporté par le Feader. Le travail bénévole représentant, selon les autorités lituaniennes, 2,5 % de l'ensemble des dépenses déclarées lors de la période examinée, celles-ci ont conclu que le risque financier supporté par le Feader correspondait à 0,375 % (15 % de 2,5 %) de l'ensemble des dépenses.

104 La Commission a rejeté cette estimation dans ses conclusions définitives adressées aux autorités lituaniennes le 25 janvier 2016, en indiquant qu'elle ne disposait pas d'informations suffisamment détaillées pour lui permettre d'apprécier la qualité de l'étude effectuée par EY.

105 Dans le cadre du présent recours, la République de Lituanie allègue avoir fourni à la Commission de telles informations détaillées sur l'étude effectuée par EY en s'appuyant sur le rapport final de cette étude, joint en annexe à la requête.

106 Toutefois, comme le relève la Commission et sans que cela ait donné lieu à une contestation de la part de la République de Lituanie, cette institution n'a reçu, durant la procédure administrative, qu'un résumé des résultats préliminaires de ladite étude.

107 Elle a par ailleurs signalé aux autorités lituaniennes, durant la procédure administrative, comme cela est indiqué au point 104 ci-dessus, que des informations supplémentaires plus détaillées étaient nécessaires.

- 108 Or, il ressort du dossier que le rapport final de l'étude a été finalisé par EY en février 2016, ce qui laissait aux autorités lituaniennes le temps de transmettre ce rapport, durant la procédure administrative, à la Commission, avant que celle-ci n'adopte le rapport de synthèse et la décision attaquée, lesquels sont datés, respectivement, du 16 mai 2017 et du 26 juin 2017.
- 109 Or, c'est à la République de Lituanie qu'il appartenait d'étayer ses allégations, durant la procédure administrative, en fournissant à la Commission l'ensemble des documents pertinents si elle souhaitait invalider, conformément à l'article 11, paragraphe 2, troisième alinéa, et à l'article 16, paragraphe 1, du règlement n° 885/2006, les conclusions formulées par la Commission le 25 janvier 2016 (voir, en ce sens, arrêt du 26 février 2015, Lituanie/Commission, T-365/13, EU:T:2015:113, point 115).
- 110 Pour cette raison, il convient de conclure que la Commission a, sans commettre d'erreur, écarté l'estimation qui lui avait été présentée par les autorités lituaniennes.
- 111 Cette conclusion ne saurait être infirmée par les arguments suivants.
- 112 En premier lieu, la République de Lituanie reproche à la Commission de ne pas avoir exigé la communication du rapport final de l'étude effectuée par EY alors qu'elle l'estimait nécessaire pour apprécier les allégations des autorités lituaniennes.
- 113 À cet égard, il convient de relever que cet argument manque en fait, dès lors que la Commission a, comme il est relevé au point 104 ci-dessus, expressément indiqué aux autorités lituaniennes que les informations fournies par celles-ci avec le résumé des résultats préliminaires de l'étude d'EY étaient insuffisantes pour apprécier l'estimation effectuée par ces autorités du risque financier supporté par le Feeder.
- 114 En deuxième lieu, la République de Lituanie soutient que la Commission aurait dû examiner le résumé des résultats préliminaires de l'étude d'EY même s'il s'agissait d'un document préliminaire, ce qu'elle n'aurait pas fait.
- 115 À nouveau, il convient de constater que la Commission a examiné ce document en indiquant qu'étaient insuffisantes, afin d'évaluer la nécessité et la valeur du travail bénévole, les informations concernant la méthode d'évaluation et la manière dont elle avait été appliquée par EY. Il appartenait à la République de Lituanie de répondre à cette objection.
- 116 En troisième lieu, la République de Lituanie conteste, dans son principe, la décision de lui appliquer une correction forfaitaire, en ajoutant que cette application n'a pas été justifiée à suffisance par la Commission.
- 117 À cet égard, il y a lieu de relever que, selon l'annexe 2 du document VI/5330/97, lorsque plusieurs motifs donnent lieu à une correction forfaitaire, les taux prévus dans le cadre de telles corrections ne sont pas additionnés les uns aux autres, mais sont absorbés par le taux le plus élevé.
- 118 Dans le rapport de synthèse, la Commission a expliqué qu'elle ne pouvait appliquer une correction financière fondée sur l'estimation proposée par les autorités lituaniennes, car le résumé des résultats préliminaires de l'étude d'EY, sur lesquels cette estimation était fondée, n'était pas suffisant.
- 119 Par ailleurs, elle a précisé que calculer le montant exact de la correction à appliquer au titre de cette carence serait inutile, puisque celle-ci constituait seulement une partie des défaillances constatées dans le contrôle clé relatif aux contributions en nature et que, par ailleurs, trois contrôles clés différents avaient au total été identifiés par la Commission comme étant défaillants.
- 120 Dans ces circonstances, la Commission a indiqué que, en application de la règle exposée au point 117 ci-dessus, le taux le plus élevé prévu par le document VI/5330/97, à savoir le taux de 5 %, serait en tout état de cause appliqué afin de corriger l'ensemble des contrôles clés défaillants.
- 121 Ainsi, des explications fournies par la Commission, il ressort que celle-ci a justifié à suffisance de droit l'application du taux forfaitaire de 5 % et qu'elle n'a pas commis d'erreur en considérant, au vu

des défaillances constatées dans d'autres contrôles clés, que ledit taux correspondait bien à la correction prévue dans le document VI/5330/97.

122 Il s'ensuit que le grief doit être rejeté.

*Sur le second grief, concernant les biens immeubles*

123 Dans le second grief, la République de Lituanie soutient que l'interprétation donnée par la Commission à la notion d'apport de biens immeubles est contraire à la réglementation et limite indûment la possibilité pour les bénéficiaires de participer aux projets.

124 La Commission conteste cette argumentation.

125 À cet égard, premièrement, il convient de relever que, dans son rapport de synthèse, la Commission a constaté que les dépenses liées à des apports de biens immeubles avaient été acceptées, par les inspecteurs, dans les projets qu'elle avait audités, sans preuve que l'éligibilité de ces dépenses avait été vérifiée conformément à l'article 24, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 65/2011. Elle a conclu que cette carence constituait, avec les lacunes identifiées au titre des contrôles administratifs des dépenses liées au travail bénévole, une défaillance dans un contrôle clé.

126 Or, dans le cadre du présent recours, la République de Lituanie n'apporte aucun élément permettant de considérer que de telles vérifications ont effectivement eu lieu lors des contrôles administratifs. Elle se limite, à cet égard, à énoncer les règles prévues dans la réglementation nationale s'agissant des exigences et des conditions d'utilisation d'une contribution en nature sous la forme d'un bien immobilier et des modalités de leur contrôle, sans qu'il soit possible de s'assurer que les contrôles en cause ont été réalisés conformément à ces règles (voir, en ce sens, arrêts du 16 septembre 2013, Pologne/Commission, T-486/09, non publié, EU:T:2013:465, point 53, et du 10 septembre 2015, Grèce/Commission, T-346/13, non publié, EU:T:2015:630, points 50 et 51).

127 Dans ces conditions, il convient de considérer que la République de Lituanie n'est pas parvenue à dissiper, par des indications précises et concrètes, les doutes sérieux et raisonnables éprouvés par la Commission quant à la fiabilité du système de contrôle lituanien de l'éligibilité des coûts liés aux contributions en nature sous la forme d'apport de biens immeubles.

128 Deuxièmement, la République de Lituanie soutient, en substance, que les conditions sur lesquelles la Commission exige une vérification dans le cadre des contrôles administratifs ne sont pas prévues par la réglementation de l'Union, dont cette institution ferait une interprétation erronée.

129 À cet égard, il y a lieu de relever que, en vertu de l'article 54, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006, portant modalités d'application du règlement n° 1698/2005 (JO 2006, L 368, p. 15), tel que modifié par le règlement d'exécution (UE) n° 679/2011 de la Commission, du 14 juillet 2011 (JO 2011, L 185, p. 57), « [l]es contributions en nature d'un bénéficiaire public ou privé, à savoir la fourniture de biens ou la prestation de services qui ne font l'objet d'aucun paiement en numéraire donnant lieu à l'émission d'une facture ou d'un document d'une valeur probante équivalente, peuvent constituer des dépenses admissibles pourvu que les conditions [que cette disposition énumère] soient remplies ».

130 Parmi ces conditions, l'article 54, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1974/2006 exige que « les contributions consistent en l'apport de terrains ou de biens immeubles, de biens d'équipement ou de matières premières, en une activité de recherche, une activité professionnelle ou un travail bénévole ».

131 Une définition de la notion d'apport de terrains ou de biens immeubles n'est toutefois pas prévue par le règlement n° 1974/2006. En l'absence d'une telle définition, la République de Lituanie estime que les États membres peuvent déterminer le contenu de cette notion eux-mêmes.

132 À cet égard, il convient de relever que cette notion ne saurait, en l'absence de renvoi au droit national, recevoir une interprétation variant selon les États membres, mais doit revêtir une portée autonome

propre au droit de l'Union et être définie selon des critères objectifs (voir, en ce sens, arrêt du 26 septembre 2013, France/Commission, C-115/12 P, EU:C:2013:596, point 44).

- 133 En application de cette jurisprudence, il convient de déterminer les conditions dans lesquelles il peut être considéré qu'un bien immeuble a été apporté au sens de l'article 54, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1974/2006.
- 134 À cet égard, il convient de relever que, comme le soutient la Commission, il ne peut y avoir d'apport de bien immeuble que si, premièrement, la réalisation du projet nécessite que ce bien immeuble soit apporté et si, deuxièmement, ce bien est effectivement et nouvellement utilisé dans le cadre du projet.
- 135 En effet, la première condition suppose que l'apport soit nécessaire à la réalisation du projet. Il ne suffit pas, comme le fait valoir, en substance, la République de Lituanie, que le projet implique un bien immeuble. L'argumentation de la République de Lituanie pourrait aboutir, si elle était suivie, à ce qu'il faille considérer qu'il y a apport de bien immeuble dès que le projet est lié, d'une quelconque manière, à un bien immeuble.
- 136 Or, une telle interprétation contreviendrait aux principes de la bonne gestion financière, dont le respect est rendu obligatoire par l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil, du 21 juin 2005, relatif au financement de la politique agricole commune (JO 2005, L 209, p. 1), lu en combinaison avec l'article 30 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO 2012, L 298, p. 1), et avec l'article 317 TFUE, et qui exigent notamment que seuls les coûts nécessaires à la réalisation d'un projet soient financés par les fonds agricoles.
- 137 En l'espèce, la Commission a estimé à bon droit, dans le rapport de synthèse, que cette condition n'était pas remplie dans les cinq projets qu'elle a audités, consistant en des travaux de rénovation de bâtiments communautaires afin d'étendre les activités qui s'y déroulaient déjà de manière fragmentaire ou limitée, dès lors qu'il n'était pas nécessaire d'acquérir ces bâtiments pour réaliser les projets de rénovation.
- 138 La seconde condition visée au point 134 ci-dessus envisage, quant à elle, deux possibilités, à savoir, la première, que le bien immeuble ait été acquis pour la réalisation du projet, et donc en principe durant cette réalisation, ou, la seconde, qu'il appartenait déjà au bénéficiaire, mais était précédemment utilisé à d'autres fins et est désormais destiné à la réalisation du projet, afin d'en atteindre les objectifs.
- 139 En l'espèce, la Commission a estimé à bon droit que cette condition non plus n'était pas remplie en ce qui concerne les projets de rénovation en cause, dès lors que des activités se déroulaient dans ces biens immeubles de manière fragmentaire ou limitée avant la mise en œuvre des projets et sont seulement devenues des activités communautaires réalisées pleinement après l'achèvement des projets.
- 140 En effet, ainsi que l'indique la Commission, il n'y a, dans ce cas, pas de changement d'utilisation du bien et le bénéficiaire n'est, de ce fait, pas autorisé à inclure dans les coûts du projet une quelconque contribution en nature.
- 141 Sur ce point, il convient de préciser qu'un changement d'utilisation ne peut entraîner d'apport qu'à la condition qu'il se produise au moment de la mise en œuvre du projet, et non pas plusieurs années auparavant. Dans ce dernier cas, en effet, le bien immeuble ne pourrait être considéré comme spécifiquement mobilisé pour la mise en œuvre du projet.
- 142 Ainsi, en l'espèce, il ne peut être considéré qu'il y a eu un apport valable dans le cas du bâtiment administratif municipal déclaré en tant que contribution en nature dans le cadre du projet n° 8, étant donné que ce bâtiment a été cédé à la communauté avant la mise en œuvre du projet et que, lors de cette mise en œuvre, des activités communautaires s'y déroulaient déjà.
- 143 De ces considérations il résulte que le second grief du troisième moyen doit être rejeté et, partant, ce moyen dans son ensemble.

***Sur le premier moyen, tiré de la violation de l'article 26, paragraphe 1, sous a) et d), du règlement n° 65/2011, relatif aux contrôles sur place***

144 Selon la République de Lituanie, la Commission a considéré à tort que différents aspects des contrôles sur place organisés dans cet État membre étaient insuffisants au regard de l'article 26, paragraphe 1, sous a) et d), et de l'article 25, paragraphe 4, du règlement n° 65/2011.

145 Ce moyen est divisé en trois griefs, concernant :

- le premier, la vérification sur place de l'existence de pièces justifiant les demandes de paiement des bénéficiaires ;
- le deuxième, la vérification sur place de la conformité de la mise en œuvre des opérations financées avec les règles nationales et de l'Union relatives aux marchés publics ;
- le troisième, l'exigence selon laquelle les inspecteurs effectuant les contrôles sur place doivent être indépendants de ceux chargés des contrôles administratifs.

146 En réponse à une question qui lui était posée au titre de la mesure d'organisation de la procédure visée au point 31 ci-dessus, la République de Lituanie a indiqué maintenir le troisième grief du premier moyen. À l'audience, elle a toutefois indiqué renoncer audit grief. Il en résulte que, le troisième grief ayant été abandonné, seuls les premier et deuxième griefs doivent être examinés par le Tribunal.

***Sur le premier grief, tiré de la violation de l'article 26, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 65/2011, concernant les pièces justificatives***

147 Selon la République de Lituanie, la Commission a considéré à tort que les autorités lituaniennes n'avaient pas vérifié à suffisance, lors des contrôles sur place, si les demandes de paiement présentées par les bénéficiaires étaient fondées sur des pièces justificatives comme cela est requis par la réglementation.

148 La Commission conteste cette argumentation.

149 À cet égard, il convient de relever que, en vertu de l'article 26, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 65/2011, en effectuant les contrôles sur place, les États membres s'attachent à vérifier si les demandes de paiement sont justifiées par des pièces comptables ou d'autres documents et, le cas échéant, à vérifier l'exactitude des données relatives aux demandes de paiement sur la base de données ou de documents commerciaux détenus par des tiers.

150 Par ailleurs, l'article 27, paragraphe 1, du règlement n° 65/2011 pose le principe de l'établissement d'un rapport, par les inspecteurs nationaux, pour chaque contrôle sur place, en précisant que ce rapport doit rendre compte, avec précision, des différents éléments sur lesquels doit porter le contrôle.

151 Selon la jurisprudence, les rapports de contrôle doivent décrire avec précision les modalités mises en œuvre par les inspecteurs nationaux lors des contrôles sur place de manière à assurer la traçabilité des opérations effectuées au titre de la vérification (voir, en ce sens et par analogie, arrêts du 16 septembre 2013, Pologne/Commission, T-486/09, non publié, EU:T:2013:465, point 41, et du 10 septembre 2015, Grèce/Commission, T-346/13, non publié, EU:T:2015:630, point 51).

152 Ces exigences doivent rendre possible la vérification, par les personnes mandatées par la Commission ou par ses agents, des opérations effectuées par les inspecteurs nationaux, en application du règlement n° 1290/2005, qui prévoit, en son article 37, la possibilité, pour cette institution, lorsqu'elle l'estime nécessaire, de contrôler la conformité des pratiques administratives avec les règles de l'Union ainsi que, de manière générale, des conditions dans lesquelles sont réalisées et vérifiées les opérations financées par le Feader.

153 Selon la République de Lituanie, les rapports de contrôle sur place, qui, comme il est indiqué au point 150 ci-dessus, doivent être établis par les inspecteurs nationaux, sont rédigés de la manière

suivante.

- 154 Tout d'abord, ils contiennent des questions, auxquelles doivent répondre les inspecteurs, concernant les aspects devant donner lieu à vérification. Ces questions sont rédigées d'une manière spécifiée dans la réglementation nationale. Pour les pièces justificatives, la question pertinente porte le numéro 7 et est rédigée dans les termes suivants : « Les informations indiquées sur les dépenses encourues lors de la période de référence et les documents les montrant et les attestant conviennent-ils ? »
- 155 Ensuite, les inspecteurs doivent répondre à ces questions en suivant des « instructions » par lesquelles les autorités nationales indiquent aux inspecteurs les vérifications qu'ils doivent effectuer dans le cadre de leur contrôle. Pour la question n° 7, relative aux pièces justificatives, l'instruction est formulée comme suit : « Sur le fondement de ces modalités, les originaux des documents attestant la réalisation des dépenses (notamment les contrats de vente, factures, virements bancaires, relevés bancaires, relevés d'opérations bancaires, chèques, reçus, déclarations en douane, contrats de travail [...] et les actes ou attestations) sont contrôlés. [Lorsqu'on vérifie un document, on s'assure] qu'il certifie notamment les dépenses indiquées dans la demande de paiement [...] »
- 156 Enfin, lorsqu'ils vérifient si les pièces justificatives sont fiables et certifient les dépenses indiquées dans les demandes de paiement, les inspecteurs nationaux, s'ils constatent des irrégularités, consignent ces dernières à côté de la réponse qu'ils fournissent aux questions ou au sein d'une rubrique qui, dans le rapport de contrôle, est intitulée « observations et explications ».
- 157 Dans sa requête, la République de Lituanie critique l'affirmation, formulée par la Commission, selon laquelle le système de contrôle sur place des pièces justificatives opéré dans cet État membre ne permet pas aux personnes mandatées par cette institution ou aux agents désignés par elle de vérifier si, comme le requiert la réglementation, ces pièces ont fait l'objet, pour chaque opération, d'une vérification approfondie.
- 158 À cet égard, en premier lieu, il convient de constater que, comme le fait remarquer la Commission, les questions auxquelles les inspecteurs nationaux doivent répondre sont conçues, en elles-mêmes, de manière à appeler pour toute réponse ou « oui » ou « non ».
- 159 Il en va ainsi, notamment, pour la question relative au contrôle portant sur les pièces justificatives, qui permet aux inspecteurs d'indiquer s'ils ont oui ou non effectué le contrôle, mais ne leur donne pas l'occasion, en raison des termes qui s'y trouvent utilisés, de fournir des éléments concrets susceptibles d'accréditer, dans l'esprit des personnes mandatées par la Commission ou de ses agents, l'idée que les pièces justificatives ont donné lieu, comme cela est allégué, à un contrôle approfondi.
- 160 Or, la simple mention qu'un contrôle a été effectué, en réponse à une question se trouvant dans le rapport de contrôle sur place, ne suffit pas, au regard de la jurisprudence exigeant une traçabilité des opérations effectuées par les inspecteurs nationaux, pour garantir que ce contrôle ait bien été effectué.
- 161 En deuxième lieu, il y a lieu de relever que, selon la jurisprudence, la constatation de l'existence d'instructions à suivre pour la réalisation d'un contrôle ne démontre pas que ces instructions ont été suivies (voir, en ce sens, arrêt du 16 septembre 2013, Pologne/Commission, T-486/09, non publié, EU:T:2013:465, point 53). Ainsi, en l'espèce, l'existence de l'instruction liée à la question n° 7 n'est pas de nature à établir, à elle seule, que tous les points qu'elle prévoit ont été vérifiés de manière effective lors des contrôles sur place. Du reste, il ne ressort pas des explications fournies par la République de Lituanie que figure dans un document quelconque une attestation permettant de considérer que les points repris dans l'instruction ont fait l'objet d'une telle vérification et indiquant, pour chacun d'entre eux, le résultat de la vérification ainsi opérée par les inspecteurs.
- 162 En troisième lieu, pour ce qui a trait aux observations et aux explications consignées par les inspecteurs nationaux, la République de Lituanie a fourni, avec sa requête, quatre rapports de contrôle sur place contenant, dans une colonne à côté des questions et à la fin de ces rapports de contrôle sur place, des remarques formulées par les inspecteurs nationaux sur les vérifications effectuées. Toutefois, ces documents sont présentés, par cet État membre, sous le titre de l'annexe qui les contient et dans la requête introduite par lui auprès du Tribunal, comme des « exemples » de rapports de contrôle sur

place, sans qu'un lien soit établi entre ces « exemples » et les rapports effectivement examinés par la Commission durant l'audit. En l'absence d'un tel lien, il est impossible pour le Tribunal de vérifier dans quelle mesure les allégations formulées par la République de Lituanie à propos des constatations effectuées par cette institution sont fondées.

- 163 Dans ces conditions, il convient de considérer, après avoir examiné la façon dont sont opérés les contrôles sur place en République de Lituanie, que, pour ce qui concerne les pièces justificatives, la République de Lituanie n'a pas réussi à remettre en cause avec succès les constatations opérées par la Commission, ni à établir la fiabilité de son système de contrôle, avec pour conséquence que, sur la base de la jurisprudence citée aux points 42 et 43 ci-dessus, la Commission était en droit de maintenir le doute qu'elle nourrissait, de manière sérieuse et raisonnable, sur la conformité de ce système avec la réglementation.
- 164 Cette conclusion n'est pas infirmée par les arguments suivants.
- 165 En premier lieu, la République de Lituanie, soutenue par la République tchèque, fait valoir que, s'ils étaient effectués comme le demande la Commission, les contrôles sur place porteraient sur des documents déjà vérifiés dans le cadre des contrôles administratifs, ce qui impliquerait un redoublement des contrôles contraire à la réglementation.
- 166 À cet égard, il convient de constater que l'argument formulé par la République de Lituanie ne conteste pas l'affirmation de la Commission selon laquelle l'enquête effectuée n'avait pas permis aux personnes qu'elle avait mandatées ou à ses agents de constater que les pièces justificatives avaient été examinées lors des contrôles sur place, mais se limite à soutenir qu'un tel examen ne devait pas avoir lieu, car les pièces justificatives avaient déjà été traitées lors des contrôles administratifs.
- 167 Or, cette position se heurte à l'article 26, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 65/2011, selon lequel, lors des contrôles sur place, les inspecteurs doivent vérifier si les demandes de paiement introduites par le bénéficiaire sont justifiées par des pièces comptables ou d'autres documents.
- 168 Ainsi que l'indique cette disposition, les pièces justificatives doivent faire l'objet d'une vérification lors des contrôles sur place et l'État membre dispensant ses inspecteurs d'effectuer une quelconque vérification portant sur ces pièces ne peut pas être considéré comme ayant respecté la réglementation applicable.
- 169 En second lieu, la République de Lituanie, soutenue par la République tchèque, estime que l'interprétation selon laquelle les pièces justificatives ne doivent plus être examinées au stade du contrôle sur place est confortée par les modifications qui ont été apportées à cette réglementation à l'issue de la période de financement couverte par la présente affaire.
- 170 À l'appui de sa position, elle cite l'article 51, paragraphe 1, du règlement d'exécution (UE) n° 809/2014 de la Commission, du 17 juillet 2014, établissant les modalités d'application du règlement n° 1306/2013 en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les mesures en faveur du développement rural et la conditionnalité (JO 2014, L 227, p. 69), tel que modifié par le règlement d'exécution (UE) 2017/1242 de la Commission, du 10 juillet 2017 (JO 2017, L 178, p. 4).
- 171 Selon cette disposition, « [l]es contrôles sur place visent à vérifier que l'opération a été mise en œuvre conformément aux règles applicables et couvre tous les critères d'admissibilité, les engagements et les autres obligations en ce qui concerne les conditions d'octroi du soutien, qu'il est possible de contrôler au moment de la visite et qui n'ont pas fait l'objet de contrôles administratifs ».
- 172 Par ailleurs, la République de Lituanie renvoie aux « Lignes directrices de contrôle et d'application des sanctions », adoptées par la Commission les 22 juin et 13 novembre 2015 (ci-après les « lignes directrices »), document dans lequel cette institution indiquerait, de manière expresse, que la vérification sur place de critères ayant fait l'objet d'un contrôle administratif n'était pas nécessaire lorsque ces critères n'avaient pas été modifiés entretemps.

- 173 À cet égard, il y a lieu de relever que, comme le reconnaît la République de Lituanie, les normes invoquées, à savoir, d'une part, l'article 51, paragraphe 1, du règlement d'exécution n° 809/2014 et, d'autre part, les lignes directrices, ne portent pas sur la période de programmation en cause dans le présent litige, mais concernent la période ultérieure, à savoir celle couvrant les années 2014 à 2020, qui a fait l'objet d'un programme distinct.
- 174 Or, la validité d'un acte ne saurait dépendre de normes qui n'étaient pas applicables au moment de son adoption.
- 175 Toutefois, la République de Lituanie, soutenue par la République tchèque, soutient que la réglementation couvrant la période suivant celle ici en cause peut, et doit même, être prise en compte pour interpréter les règles applicables à la présente affaire.
- 176 À cet égard, il convient de relever que les indications contenues à l'article 51, paragraphe 1, du règlement d'exécution n° 809/2014 et dans les lignes directrices, invoquées par la République de Lituanie, ne contredisent pas l'interprétation donnée par le Tribunal au point 168 ci-dessus à propos du règlement n° 65/2011, car le fait que, dans certains cas, les deux types de contrôle puissent porter sur les mêmes documents n'implique pas, dans le cadre des contrôles sur place, la répétition à l'identique de l'ensemble des vérifications effectuées dans le cadre des contrôles administratifs.
- 177 En effet, dans la présente affaire, la Commission ne conteste pas la possibilité, pour les États membres, d'éviter un redoublement des contrôles, mais souligne seulement, comme le prévoient les actes invoqués par la République de Lituanie, que, lorsque les deux types de contrôle portent sur les mêmes pièces justificatives, le contrôle sur place peut être limité, pour ce qui concerne ces pièces, aux conditions et aux critères n'ayant pu être examinés antérieurement.
- 178 Il s'ensuit que cet argument de la République de Lituanie est également non fondé et qu'il doit, partant, être rejeté.
- 179 Eu égard à toutes les considérations qui précèdent, il convient de considérer que, par les arguments qu'elle a avancés, la République de Lituanie n'a pas fourni d'éléments permettant d'infirmes les constatations opérées par la Commission.
- 180 Par conséquent, il convient de rejeter le premier grief du premier moyen.

*Sur le deuxième grief, tiré de la violation de l'article 26, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 65/2011, concernant le respect des règles relatives aux marchés publics*

- 181 Selon la République de Lituanie, la Commission a commis une erreur en considérant que les inspecteurs n'avaient pas vérifié, lors des contrôles sur place, si les opérations financées avaient été mises en œuvre dans le respect des règles relatives aux marchés publics. En cas de marché public, les inspecteurs contrôleraient la documentation relative à l'appel d'offres ainsi que la conformité des objets acquis lors de cet appel d'offres, leur existence sur le lieu de réalisation du projet et la conformité des achats avec les exigences fixées par les règles applicables en la matière. Ces vérifications seraient attestées par la question n° 9 des rapports de contrôle sur place, formulée comme suit : « Le réalisateur du projet a-t-il acquis lors du marché/aux tarifs maximaux/les produits/services/travaux demandés/choisis ? » Les irrégularités seraient consignées et un suivi serait organisé.
- 182 La Commission conteste l'argumentation de la République de Lituanie.
- 183 À cet égard, il convient de relever que, en vertu de l'article 26, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 65/2011, en effectuant les contrôles sur place, les États membres s'attachent à vérifier si les opérations faisant l'objet d'un financement public ont été mises en œuvre conformément, d'une part, aux règles et aux politiques de l'Union, notamment aux règles relatives aux appels d'offres publics, et, d'autre part, aux normes pertinentes fixées par la législation nationale ou dans le programme de développement rural.

- 184 À l'occasion de cette vérification, il convient de contrôler si les appels d'offres mentionnés par les bénéficiaires dans leurs demandes ont bien eu lieu, mais aussi, pour respecter les exigences posées par le règlement n° 65/2011, de vérifier si les opérations faisant l'objet de ces demandes ont été mises en œuvre conformément aux règles relatives aux appels d'offres publics. Ainsi, les contrôles sur place doivent porter tant sur la réalité des appels d'offres que sur la légalité de leur mise en œuvre.
- 185 Or, pour les mêmes raisons que celles indiquées aux points 158 à 163 ci-dessus, à propos des pièces justificatives, les rapports de contrôle sur place établis par les inspecteurs nationaux ne permettent pas d'attester qu'il a été vérifié, de manière systématique et approfondie, que, lors de la mise en œuvre des projets, chaque exigence posée par la réglementation en matière d'appels d'offres publics avait été respectée.
- 186 Cette conclusion ne saurait être infirmée par l'argument de la République de Lituanie selon lequel une vérification sur place de l'ensemble des aspects liés aux appels d'offres publics exigerait trop de temps.
- 187 En effet, selon l'article 25, paragraphe 2, du règlement n° 65/2011, les contrôles sur place ne doivent pas couvrir l'ensemble des opérations, mais porter sur un échantillon pouvant être limité à 4 % des dépenses financées chaque année par le Feader et 5 % des dépenses financées durant l'ensemble de la période de programmation.
- 188 Dans ce contexte, certes, les États membres peuvent organiser des contrôles sur place dépassant, par leur ampleur, la taille de l'échantillon minimal prévu à l'article 25, paragraphe 2, du règlement n° 65/2011. Toutefois, un tel dépassement ne devrait pas intervenir au détriment de la qualité des contrôles de cet échantillon, telle que déterminée conformément aux dispositions dudit règlement.
- 189 Enfin, pour les mêmes raisons que celles indiquées aux points 165 à 168 et 173 à 177 ci-dessus, il convient de rejeter l'argument de la République de Lituanie selon lequel les exigences de la Commission quant à la qualité des contrôles sur place concernant le respect des règles relatives aux marchés publics aboutiraient à un redoublement des contrôles contraire à la réglementation.
- 190 En particulier, comme il est indiqué au point 183 ci-dessus, l'article 26, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 65/2011 prévoit expressément que les inspecteurs nationaux vérifient si les opérations faisant l'objet de demandes de paiement ont été mises en œuvre conformément aux règles relatives aux appels d'offres publics. Or, au-delà de la contestation générale que la République de Lituanie formule quant au prétendu redoublement des contrôles imposé par la Commission, cet État membre est resté en défaut de démontrer que la vérification exigée par l'article 26, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 65/2011 avait été effectuée par les inspecteurs nationaux dans les projets audités par la Commission.
- 191 Partant, il convient de rejeter le deuxième grief et, tous les moyens soulevés par la République de Lituanie ayant été rejetés, l'ensemble du recours.

### **Sur les dépens**

- 192 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.
- 193 La République de Lituanie ayant succombé, il y a lieu de la condamner à supporter ses propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission, conformément aux conclusions de cette dernière.
- 194 Par ailleurs, aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens.
- 195 La République tchèque, État membre intervenant au litige, supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre)

déclare et arrête :

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **La République de Lituanie est condamnée à supporter ses propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission européenne.**
- 3) **La République tchèque supportera ses propres dépens.**

Pelikánová

Nihoul

Svenningsen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 4 septembre 2019.

Signatures

---

\* Langue de procédure : le lituanien.