ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

8 mai 2003 *

Table des matières

I — Cadre juridique I-3952

A — La réglementation générale I-3952

B — Les réglementations spécifiques I-3955

1. La réglementation relative aux aides à la production d'huile d'olive I-3955

a) Dispositions générales I-3955

b) Le régime de contrôle I-3958

c) Le casier oléicole et les fichiers informatisés des données oléicoles I-3960

2. La réglementation relative aux aides à la consommation d'huile d'olive .. I-3962

3. L'établissement d'une agence de contrôle pour le secteur de l'huile d'olive .. I-3965

4. La réglementation relative aux aides à la production de fourrages séchés .. I-3966

II — Sur le fond I-3968

A — Sur les aides à la production d'huile d'olive I-3968

1. La correction forfaitaire de 10 % des dépenses totales déclarées en ce qui concerne les aides à la production d'huile d'olive I-3968

a) Sur la communication insuffisante entre l'AAO et les communautés autonomes I-3970

i) Arguments des parties I-3970

ii) Appréciation de la Cour I-3971

b) Sur la constatation selon laquelle les communautés autonomes ne procèdent pas au retrait de l'agrément des moulins dans 10 % des cas proposés par l'AAO et dans 50 % des cas en ce qui concerne les OPR .. I-3972

i) Arguments des parties I-3972

ii) Appréciation de la Cour I-3974

* Langue de procédure: l'espagnol.

c) Sur l'absence d'un casier oléicole opérationnel I-3976

i) Arguments des parties I-3976

ii) Appréciation de la Cour I-3977

d) Sur l'absence d'un fichier informatisé I-3978

i) Arguments des parties I-3979

ii) Appréciation de la Cour I-3981

e) Sur les contrôles des moulins I-3982

i) Arguments des parties I-3983

ii) Appréciation de la Cour I-3986

f) Sur les rendements forfaitaires attribués aux producteurs I-3988

i) Arguments des parties I-3988

ii) Appréciation de la Cour I-3990

g) Sur la production d'olives de table I-3992

i) Arguments des parties I-3992

ii) Appréciation de la Cour I-3994

h) Sur l'absence de préjudice pour le budget communautaire I-3996

i) Argument des parties I-3996

ii) Appréciation de la Cour I-3997

2. La correction ponctuelle pour financement indu de deux OPR I-3999

a) Arguments des parties I-3999

b) Appréciation de la Cour I-4001

3. La correction ponctuelle des dépenses déclarées en ce qui concerne le casier oléicole I-4006

a) Sur le refus du financement des bénéfices à concurrence de 10 % du montant contractuel total des travaux I-4007

i) Arguments des parties I-4007

ii) Appréciation de la Cour I-4008

b) Sur le refus du financement des frais généraux au-delà de 2 % du montant contractuel total des travaux I-4010

i) Arguments des parties I-4010

ii) Appréciation de la Cour I-4011

c) Sur la correction forfaitaire de 10 % du total des dépenses éligibles, en raison du fait que les travaux ont été attribués sans appel d'offres I-4012

i) Arguments des parties I-4012

ii) Appréciation de la Cour I-4014

B — Sur les aides à la consommation d'huile d'olive I-4015

1. Sur le refus du FEOGA de prendre en charge tout ou partie des aides à la consommation d'huile d'olive accordées à deux entreprises de conditionnement I-4015

a) L'entreprise J. S. Fernandez I-4016

i) Arguments des parties I-4016

ii) Appréciation de la Cour I-4017

b) L'entreprise N. R. Sevillano I-4019

i) Arguments des parties I-4019

ii) Appréciation de la Cour I-4020

2. Sur la correction forfaitaire de 2 % des dépenses totales déclarées par le royaume d'Espagne au titre des aides à la consommation d'huile d'olive .. I-4021

a) Arguments des parties I-4023

b) Appréciation de la Cour I-4026

C — Sur l'aide à la production de fourrages séchés I-4027

1. Arguments des parties I-4028

2. Appréciation de la Cour I-4028

D — Sur la violation des principes généraux du droit communautaire I-4031

1. Sur l'absence de preuve I-4031

2. Sur les «principes d'audition» de l'autre partie et de bonne administration .. I-4031

3. Sur le principe de légalité des sanctions I-4032

4. Sur le principe de proportionnalité I-4032

Sur les dépens I-4033

Dans l'affaire C-349/97,

Royaume d'Espagne, représenté par M. S. Ortiz Vaamonde, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. X. Lewis, en qualité d'agent, assisté de M^e^ M. Carro, abogado, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation, en tant qu'elle concerne le royaume d'Espagne, de la décision 97/608/CE de la Commission, du 30 juillet 1997, modifiant la décision 97/333/CE relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «garantie», pour l'exercice financier 1993 (JO L 245, p. 20),

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. J.-P. Puissochet, président de chambre, MM. C. Gulmann et V. Skouris, M^mes^ F. Macken et N. Colneric (rapporteur), juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 21 février 2002,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 13 octobre 1997, le royaume d'Espagne a, en vertu de l'article 173, premier et deuxième alinéas, du traité CE (devenu, après modification, article 230, premier et deuxième alinéas, CE), demandé l'annulation, en tant qu'elle le concerne, de la décision 97/608/CE de la Commission, du 30 juillet 1997, modifiant la décision 97/333/CE relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «garantie», pour l'exercice financier 1993 (JO L 245, p. 20, ci-après la «décision attaquée»).

2 Selon la décision attaquée, une partie des dépenses déclarées par le royaume d'Espagne ne remplissait pas les conditions résultant de la réglementation communautaire et ne pouvait donc être financée par le FEOGA, section «garantie», à savoir des dépenses relatives aux aides à la production et à la consommation d'huile d'olive ainsi qu'à la production de fourrages séchés. Les corrections financières suivantes ont été imposées:

a) Aide à la production d'huile d'olive:

— correction financière forfaitaire de 10 % de l'aide payée par le royaume d'Espagne au cours de la campagne 1992/1993, soit 5 939 261 511 ESP;

— correction financière de 224 414 161 ESP correspondant au montant des aides accordées à deux organisations de producteurs agréées et à leurs membres;

— correction financière de 217 007 368 ESP des dépenses relatives au casier oléicole;

b) Aide à la consommation d'huile d'olive:

— correction de 26 849 245 ESP correspondant au montant des aides accordées à deux entreprises de conditionnement d'huile agréées;

— correction forfaitaire de 2 % de l'aide payée par le royaume d'Espagne au cours de la campagne 1992/1993, soit 811 514 867 ESP;

c) Aide à la production de fourrages séchés:

— correction de 2 % des dépenses déclarées par l'Espagne, soit 384 545 035 ESP.

3 Les motifs spécifiques de l'irrégularité de ces opérations ont été résumés dans le rapport de synthèse VI/5210/96, du 15 avril 1997, relatif aux résultats des contrôles pour l'apurement des comptes du FEOGA, section «garantie», au titre de l'exercice 1993 (ci-après le «rapport de synthèse»).

I — Cadre juridique

A — *La réglementation générale*

4 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), dispose, à ses articles 1er, paragraphes 1 et 2, et 3, que la Communauté finance, par la section «garantie» du FEOGA, les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles, entreprises selon les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles.

5 L'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 dispose que les États membres prennent, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le FEOGA, pour prévenir et poursuivre les irrégularités et pour récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences.

6 En vertu de l'article 8, paragraphe 2, dudit règlement, à défaut de récupération totale, les conséquences financières des irrégularités ou des négligences sont supportées par la Communauté, sauf celles résultant d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou organismes des États membres. Les sommes récupérées sont versées aux services ou organismes payeurs et portées par ceux-ci en diminution des dépenses financées par le FEOGA.

7 Conformément à l'article 9, paragraphe 1, du même règlement, les États membres mettent à la disposition de la Commission toutes les informations nécessaires au bon fonctionnement du FEOGA et prennent toutes les mesures susceptibles de faciliter les contrôles que la Commission estimerait utile d'entreprendre dans le cadre de la gestion du financement communautaire, y compris des vérifications sur place. Les États membres communiquent à la Commission les dispositions législatives, réglementaires et administratives qu'ils ont adoptées pour l'application des actes communautaires ayant trait à la politique agricole commune, pour autant que ces actes comportent une incidence financière pour le FEOGA.

8 Le 21 décembre 1989, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 4045/89 relatif aux contrôles, par les États membres, des opérations faisant partie du système de financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «garantie», et abrogeant la directive 77/435/CEE (JO L 388, p. 18). Aux termes de son article 1er, paragraphe 1, ce règlement concerne le contrôle de la réalité et de la régularité des opérations faisant directement ou indirectement partie du système de financement par le FEOGA, section «garantie», sur la base des

documents commerciaux des bénéficiaires ou redevables, désignés sous le terme «entreprises». Selon l'article 2, paragraphe 1, du règlement, les États membres procèdent à des contrôles des documents commerciaux des entreprises en tenant compte du caractère des opérations à contrôler. Les modalités de ces contrôles sont réglées aux paragraphes 2 à 4 de cet article.

9 S'agissant des conséquences financières pour l'apurement des comptes de la section «garantie» du FEOGA en cas de carences des contrôles effectués par les États membres, un groupe interservices de la Commission a adopté des critères, qui ont été approuvés par la Commission et communiqués à tous les États membres au sein du comité de gestion du FEOGA, où ils ont reçu un accueil favorable (document VI/216/93, du 1er juin 1993, ci-après le «document VI/216/93»). Ces critères prévoient trois catégories de corrections à taux forfaitaire qui sont les suivantes:

— 2 % des dépenses, si la carence se limite à certains éléments du système de contrôle de moindre importance ou à l'exécution de contrôles qui ne sont pas essentiels pour garantir la régularité de la dépense, de sorte qu'il peut raisonnablement être conclu que le risque de pertes pour le FEOGA est mineur;

— 5 % de la dépense, si la carence concerne des éléments importants du système de contrôle ou l'exécution de contrôles qui jouent un rôle important pour la détermination de la régularité de la dépense, de sorte qu'il peut être raisonnablement conclu que le risque de pertes pour le FEOGA est significatif;

— 10 % de la dépense, si la carence concerne l'ensemble ou les éléments fondamentaux du système de contrôle ou encore l'exécution de contrôles essentiels destinés à garantir la régularité de la dépense, de sorte qu'il peut être raisonnablement conclu qu'il existe un risque élevé de pertes généralisées pour le FEOGA.

10 Le document VI/216/93 rappelle qu'il est possible de refuser la totalité de la dépense et que, par conséquent, un taux supérieur de correction peut être jugé approprié dans des circonstances exceptionnelles.

B — *Les réglementations spécifiques*

1. La réglementation relative aux aides à la production d'huile d'olive

a) Dispositions générales

11 Par le règlement n° 136/66/CEE du Conseil, du 22 septembre 1966 (JO 1966, 172, p. 3025), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 2046/92 du Conseil, du 30 juin 1992 (JO L 215, p. 1, ci-après le «règlement n° 136/66»), a été arrêtée l'organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses.

12 L'article 5 du règlement n° 136/66 a institué un régime d'aide à la production d'huile d'olive afin de contribuer à l'établissement d'un revenu équitable pour les producteurs. Le paragraphe 2 de cette disposition prévoit que l'aide est octroyée, d'une part, aux oléiculteurs dont la production moyenne est d'au moins 500 kg d'huile d'olive par campagne, en fonction de la quantité d'huile effectivement produite, et, d'autre part, aux autres oléiculteurs, en fonction du nombre et du potentiel de production des oliviers qu'ils cultivent ainsi que des rendements de ces derniers fixés forfaitairement et à condition que les olives produites aient été triturées.

13 En ce qui concerne ce dernier cas, l'article 2, paragraphe 4, second alinéa, du règlement (CEE) n° 2261/84 du Conseil, du 17 juillet 1984, arrêtant les règles générales relatives à l'octroi de l'aide à la production d'huile d'olive et aux organisations de producteurs (JO L 208, p. 3), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 3500/90 du Conseil, du 27 novembre 1990 (JO L 338, p. 3, ci-après le «règlement n° 2261/84»), précise que l'aide est égale à celle résultant de l'application de la moyenne des rendements en olives et en huile, fixée forfaitairement au cours des quatre dernières campagnes, au nombre d'oliviers en production.

14 Par le règlement (CEE) n° 1413/82 du Conseil, du 18 mai 1982, modifiant le règlement n° 136/66 (JO L 162, p. 6), il a été institué un système spécifique fondé sur l'action d'organisations d'oléiculteurs ou de leurs unions, chargées d'effectuer certaines opérations liées à l'application du régime d'aide. Le huitième considérant de ce règlement précise que l'activité des unions devant assurer un contrôle renforcé de la production des oléiculteurs membres des organisations adhérant à ces unions, il convient de réserver à ces dernières unions le bénéfice de l'avance sur le montant de l'aide.

15 Conformément à l'article 20 *quater*, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 136/66, les organisations de producteurs reconnues (ci-après les «OPR») doivent être en mesure de vérifier la production d'olives et d'huile de leurs membres. De même, selon le paragraphe 2, sous b), de ladite disposition, les unions d'OPR doivent être en mesure de coordonner et de vérifier l'activité des organisations qui les composent. Le paragraphe 3 de la même disposition prévoit que la reconnaissance d'une organisation ou d'une union est retirée si les conditions de reconnaissance n'étaient pas ou ne sont plus satisfaites.

16 L'article 5, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 2261/84 précise à cet égard que toute OPR déclare à l'autorité compétente, au plus tard le 30 juin de chaque année, les éventuelles modifications intervenues dans sa structure depuis sa reconnaissance ou sa dernière déclaration annuelle et les éventuelles demandes

de retrait et d'adhésion reçues. Sur la base de cette déclaration et des résultats de ses contrôles éventuels, l'autorité compétente s'assure, selon le deuxième alinéa du même paragraphe, que les conditions requises pour la reconnaissance continuent d'être respectées. Dans le cas où ces conditions ne sont plus respectées ou que la structure d'une organisation ne permet pas la vérification de la production de ses membres, ladite autorité doit, en vertu du troisième alinéa dudit paragraphe, procéder sans délai, et au plus tard avant le début de la campagne suivante, au retrait de la reconnaissance et communique cette décision à la Commission.

17 Aux termes de l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2261/84, les États membres s'assurent que les sommes destinées aux unions et aux organisations de producteurs en application du paragraphe 1 de la même disposition ne sont utilisées par celles-ci qu'aux fins du financement des activités qui leur incombent en vertu de ce règlement. Le paragraphe 3 de ladite disposition prévoit que, au cas où les sommes retenues par une organisation de producteurs ne sont pas utilisées, en tout ou en partie, aux fins du financement des activités qui lui incombent, elles sont portées en diminution des dépenses financées par le FEOGA.

18 Selon l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2261/84, l'aide est octroyée sur demande présentée par les intéressés à l'État membre dans lequel l'huile a été produite. Le paragraphe 4, premier alinéa, de cette disposition prévoit que, dans le cas des oléiculteurs dont la production moyenne est d'au moins 500 kg d'huile d'olive par campagne, l'aide est octroyée pour la quantité d'huile effectivement produite dans un moulin agréé. Conformément à l'article 5, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 3061/84 de la Commission, du 31 octobre 1984, portant modalités d'application du régime d'aide à la production d'huile d'olive (JO L 288, p. 52), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 928/91 de la Commission, du 15 avril 1991 (JO L 94, p. 5, ci-après le «règlement n° 3061/84»), la demande d'aide, à présenter par chaque oléiculteur, doit comporter certaines indications au nombre desquelles figurent, notamment, le ou les moulins agréés dans lesquels l'huile a été produite, en indiquant pour chacun d'eux la quantité d'olives mises en œuvre et la quantité d'huile produite. Ladite demande doit être accompagnée par une déclaration du moulin confirmant les indications de l'oléiculteur.

19 Aux fins de l'agrément, les moulins intéressés doivent respecter un certain nombre de conditions. L'article 13, paragraphe 4, du règlement n° 2261/84 dispose que, si l'une des conditions auxquelles est subordonné l'agrément n'est plus satisfaite, celui-ci est retiré pour une période dont la durée est fonction de la gravité de l'infraction. Le paragraphe 6 de la même disposition précise que, au cas où le retrait de l'agrément d'un moulin aurait des conséquences graves sur la capacité de trituration dans une zone de production déterminée, il peut être décidé d'agréer ce moulin sous un régime de contrôle spécial. À cette fin, l'État membre doit, conformément à l'article 9, paragraphe 4, du règlement n° 3061/84, introduire une demande motivée auprès de la Commission, en précisant le type de contrôle qu'il s'engage à exercer sur le moulin en cause.

b) Le régime de contrôle

20 Selon l'article 14, paragraphe 1, du règlement n° 2261/84, chaque État membre producteur institue un régime de contrôles garantissant que le produit pour lequel l'aide est octroyée a droit au bénéfice de celle-ci.

21 L'article 1er, paragraphe 2, sous d) et e), du règlement n° 3061/84 précise à cet égard que la première déclaration de culture présentée par un oléiculteur doit indiquer notamment le nombre d'oliviers en production dont les olives sont utilisées pour la production d'huile ainsi que le nombre total d'oliviers à huile en production. Selon le paragraphe 5 de cet article, l'aide est payée au prorata des olives destinées à la production d'huile d'olive dans le cas où une partie des olives a été utilisée à des fins autres que la production d'huile d'olive.

22 L'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 3061/84 exige que la comptabilité matières des moulins soit journalière et standardisée et comprenne certaines données spécifiques, au nombre desquelles sont notamment visées, sous a) et e), respectivement, les quantités d'olives entrées, lot par lot, en indiquant le

producteur ainsi que le propriétaire de chaque lot et les quantités d'huile sorties du moulin, lot par lot, en indiquant le destinataire. Dans sa version applicable aux faits de l'espèce, ledit article 9, paragraphe 2, sous e), est libellé de la manière suivante: «Les quantités d'huile sorties du moulin lot par lot, en indiquant le destinataire. Lorsque la quantité d'olives triturées est composée de plusieurs lots inférieurs à la quantité minimale nécessaire pour le chargement d'une pressée, tant pour les moulins à cycle de production traditionnelle que pour les moulins à cycle de production continue, la comptabilité 'matière' doit comprendre la quantité globale d'huile sortie du moulin, répartie entre les destinataires proportionnellement à la quantité d'olives triturées par chacun d'eux».

23 Selon l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 2261/84, les États membres producteurs contrôlent au cours de chaque campagne l'activité et la comptabilité matières d'un certain pourcentage des moulins agréés. Le paragraphe 3 bis de cette disposition précise que, aux fins du paiement de l'aide aux oléiculteurs dont la production moyenne est d'au moins 500 kg d'huile d'olive par campagne, les États membres producteurs contrôlent l'exactitude des déclarations de culture sur la base de critères à déterminer, la correspondance entre la quantité d'huile indiquée dans la demande d'aide et celle résultant de la comptabilité matières de moulins agréés et la compatibilité entre la production d'olives déclarée par chaque oléiculteur comme ayant été triturée auprès d'un moulin agréé et les données résultant de sa déclaration de culture sur la base desdits critères à déterminer. S'agissant des oléiculteurs dont la production moyenne est inférieure à 500 kg d'huile d'olive par campagne, l'article 14, paragraphe 4, du règlement n° 2261/84 dispose que le contrôle doit permettre de vérifier l'exactitude des déclarations de culture sur la base de critères à déterminer et l'existence de la preuve de la trituration des olives dans un moulin agréé.

24 En vertu de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 3061/84, le contrôle visé à l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 2261/84 porte sur au moins 10 % des moulins agréés opérant pendant la campagne concernée. Le paragraphe 3 de la même disposition prévoit que, en vue du contrôle de l'exactitude des déclarations de culture visées à l'article 14, paragraphes 3 *bis* et 4, du règlement n° 2261/84, les États membres producteurs prennent en considération, notamment, les données résultant du casier oléicole et des fichiers informatisés, les éléments résultant des contrôles sur place dont l'oléiculteur a été l'objet, les rendements en olives et en huile fixés pour la zone où se trouvent la ou les exploitations concernées.

25 L'article 15, paragraphe 3, du règlement n° 2261/84 dispose que, lorsque les contrôles visés aux articles 13 et 14 de ce règlement ne permettent pas de confirmer les données figurant dans la comptabilité matières d'un moulin agréé, l'État membre concerné, sans préjudice des sanctions éventuellement applicables au moulin en cause, détermine la quantité d'huile admissible à l'aide pour chaque producteur dont la production moyenne est d'au moins 500 kg d'huile d'olive par campagne et qui a fait triturer sa production d'olives dans ledit moulin. Selon le paragraphe 4 de cette disposition, aux fins de la détermination de la quantité admissible à l'aide, l'État membre tient compte notamment des rendements en olives et en huile fixés forfaitairement conformément à l'article 18 dudit règlement, qui prévoit une fixation par zones homogènes de production.

c) Le casier oléicole et les fichiers informatisés des données oléicoles

26 En vue d'obtenir les données nécessaires à la connaissance dans la Communauté du potentiel de production en olives et en huile d'olive, d'une part, et d'assurer un meilleur fonctionnement du régime communautaire de l'aide pour ce dernier produit, d'autre part, le Conseil a arrêté le règlement (CEE) n° 154/75, du 21 janvier 1975, portant établissement d'un casier oléicole dans les États membres producteurs d'huile d'olive (JO L 19, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 3788/85 du Conseil, du 20 décembre 1985, portant adaptation, en raison de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, de certains règlements du secteur des matières grasses (JO L 367, p. 1, ci-après le «règlement n° 154/75»).

27 L'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 154/75 prévoit que les États membres producteurs d'huile d'olive établissent un casier oléicole portant sur toutes les exploitations oléicoles situées sur leur territoire. En vertu de l'article 1er, paragraphe 2, troisième alinéa, second tiret, dudit règlement, le délai pour l'établissement de ce casier a expiré le 1er novembre 1986 en ce qui concerne le royaume d'Espagne.

28 Par le règlement (CEE) n° 2276/79 de la Commission, du 16 octobre 1979 (JO L 262, p. 11), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1279/89 de la Commission, du 10 mai 1989 (JO L 127, p. 24, ci-après le «règlement n° 2276/79»), ont été arrêtées les modalités d'application pour l'établissement d'un casier oléicole dans les États membres producteurs d'huile d'olive. En vertu de l'article 6 *bis* du règlement n° 2276/79, les États membres producteurs assurent, selon la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 1, du même règlement, la mise à jour annuelle du casier oléicole en tenant notamment compte des changements éventuels des déclarations de culture présentées par les oléiculteurs. L'article 6 *ter,* paragraphe 1, dudit règlement prévoit que les États membres producteurs qui ont adhéré à la Communauté après l'entrée en vigueur de ce règlement peuvent rechercher, par des essais, la méthodologie la mieux adaptée à la situation de l'oléiculture dans ces États. À cette fin, les États membres concernés transmettent pour approbation à la Commission un programme d'essais avant le 31 décembre 1988. Selon l'article 6 *ter,* paragraphe 2, la Commission communique à l'État membre sa décision sur le programme présenté, le cas échéant assorti des modifications qu'elle estime opportunes. Après approbation de la Commission, le programme est exécuté dans les meilleurs délais sous la responsabilité de l'État membre concerné.

29 Conformément à l'article 3, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 154/75, le financement du casier oléicole, par le moyen d'une diminution de l'aide à la production, est réalisé selon la même procédure que celle prévue pour les dépenses visées aux articles 2 et 3 du règlement n° 729/70. En vertu de l'article 3, paragraphe 5, du règlement n° 154/75 sont éligibles les dépenses découlant des contrats conclus entre l'autorité compétente de l'État membre producteur et les personnes physiques ou morales chargées de l'exécution des travaux ou des coûts autres que ceux de gestion et de contrôle des travaux lorsque l'État membre fait exécuter ces travaux par ses propres services. L'État membre informe préalablement la Commission du contenu des contrats ou des cahiers des charges, ou des coûts estimés des travaux.

30 L'article 16, paragraphe 1, du règlement n° 2261/84 impose en outre à chaque État membre producteur de constituer et de tenir à jour des fichiers permanents informatisés des données oléicoles. Le dernier considérant de ce règlement énonce que, afin de résoudre les problèmes que pose l'exécution ponctuelle et efficace des

contrôles et des vérifications, il se révèle nécessaire de constituer, dans chaque État membre producteur, un fichier informatisé comprenant tous les éléments appropriés pour faciliter les opérations de contrôle et la recherche rapide des irrégularités. Aux termes de l'article 17, paragraphe 2, dudit règlement, les fichiers doivent être compatibles avec le système informatique utilisé pour le casier oléicole.

31 L'article 14, paragraphe 5, premier alinéa, du règlement n° 2261/84 oblige les États membres à utiliser ces fichiers aux fins des contrôles et des vérifications visés dans ce règlement. Selon l'article 16, paragraphe 2, de celui-ci, lesdits fichiers doivent contenir tous les éléments appropriés pour faciliter les opérations de contrôle et la recherche rapide des irrégularités, y compris les informations concernant la production des moulins à huile. En outre, l'article 11, paragraphe 1, second alinéa, du règlement n° 3061/84 prévoit que les États membres procèdent à l'insertion dans le fichier des données figurant dans le casier oléicole dès que celles-ci sont disponibles.

32 L'article 11, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement n° 3061/84 prévoit que la mise en œuvre opérationnelle de l'ensemble des éléments du fichier informatisé devait intervenir avant le 31 octobre 1990.

2. La réglementation relative aux aides à la consommation d'huile d'olive

33 Les règles générales relatives à l'aide à la consommation d'huile d'olive ont été arrêtées par le règlement (CEE) n° 3089/78 du Conseil, du 19 décembre 1978 (JO L 369, p. 12), modifié par le règlement (CEE) n° 3461/87 du Conseil, du 17 novembre 1987 (JO L 329, p. 1, ci-après le «règlement n° 3089/78»). Selon l'article 4 de celui-ci, cette aide est accordée pour l'huile d'olive produite dans la Communauté satisfaisant à des conditions déterminées. L'article 1er de ce

règlement dispose que l'aide à la consommation d'huile d'olive n'est accordée qu'aux entreprises de conditionnement d'huile d'olive agréées. Selon l'article 2, paragraphe 1, dudit règlement, l'agrément n'est donné par l'État membre concerné qu'aux entreprises ayant une capacité de conditionnement minimale à déterminer, exerçant l'activité de conditionnement pendant une période minimale à fixer, tenant une comptabilité matières selon les prescriptions à déterminer et acceptant de se soumettre à tout contrôle prévu dans le cadre de l'application du régime d'aide. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, du même règlement, l'agrément est retiré si, sauf cas de force majeure, l'une des conditions d'agrément prévues à l'article 2, paragraphe 1, du règlement susmentionné n'est plus satisfaite. Selon le paragraphe 2 de cet article, l'État membre concerné décide le retrait temporaire de l'agrément à toute entreprise de conditionnement ayant demandé l'aide pour une quantité d'huile d'olive supérieure à la quantité pour laquelle le droit à l'aide a été reconnu.

34 En vertu de l'article 7, premier alinéa, du règlement n° 3089/78, les États membres instituent un système de contrôle garantissant que le produit pour lequel l'aide est demandée remplit les conditions pour bénéficier de celle-ci. Aux termes du second alinéa de cette disposition, ce contrôle doit notamment permettre de vérifier la correspondance entre la quantité d'huile d'olive pour laquelle l'aide est demandée et la quantité d'huile d'olive d'origine communautaire entrée dans l'entreprise de conditionnement ainsi que la quantité d'huile d'olive d'origine communautaire sortie de l'entreprise après avoir été conditionnée, conformément aux prescriptions de l'article 4, paragraphe 1, sous b), dudit règlement, et mise sur le marché dans la Communauté.

35 Par le règlement (CEE) n° 2677/85 de la Commission, du 24 septembre 1985 (JO L 254, p. 5), ont été déterminées les modalités d'application du régime d'aide à la consommation pour l'huile d'olive. L'article 1er de ce règlement dispose que, aux fins de l'agrément visé à l'article 2 du règlement n° 3089/78, toute entreprise de conditionnement doit avoir une capacité de conditionnement au moins égale à six tonnes d'huile d'olive par journée de travail de huit heures. L'article 2 du règlement n° 2677/85 précise les conditions exigées pour l'octroi de l'agrément. L'article 3 de ce règlement dispose que toute entreprise de conditionnement tient une comptabilité matières journalière comportant des indications déterminées y compris, selon les points d) et e), le nombre des emballages immédiats entrés dans l'entreprise et le nombre d'emballages immédiats utilisés, ventilés selon leurs

capacités. L'article 6, paragraphe 1, dudit règlement dispose que, pour pouvoir bénéficier de l'aide, l'huile d'olive doit être conditionnée dans un emballage d'un contenu net ne dépassant pas cinq litres. Les articles 9 et 11 dudit règlement déterminent les modalités selon lesquelles les demandes d'aide doivent être introduites et le versement de celle-ci est effectué. Ainsi, selon l'article 9, paragraphe 3, du règlement n° 2677/85, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 643/93 de la Commission, du 19 mars 1993 (JO L 69, p. 19), l'État membre verse le montant de l'aide dans les 150 jours suivant celui du dépôt de la demande pour les quantités pour lesquelles, à la suite des contrôles sur place, le droit à l'aide a été reconnu. Toutefois, ce délai peut être prorogé si, à la suite des contrôles, un supplément d'enquête est nécessaire.

36 L'article 12 du règlement n° 2677/85, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 571/91 de la Commission, du 8 mars 1991 (JO L 63, p. 19), porte sur le contenu des contrôles. Le paragraphe 1, premier alinéa, de cet article prévoit que, aux fins des contrôles visés à l'article 7 du règlement n° 3089/78, les États membres procèdent à la vérification de la comptabilité matières de toutes les entreprises agréées. Ils vérifient également par sondage les pièces financières justificatives des opérations réalisées par ces entreprises. Aux termes de l'article 12, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement n° 2677/85, tel que modifié par le règlement n° 571/91, lors des visites mentionnées au premier alinéa de cette disposition, les États membres vérifient la correspondance entre, d'une part, les quantités globales d'huile en vrac et conditionnées ainsi que des emballages vides existant physiquement dans l'enceinte de l'entreprise et de son lieu d'entreposage et, d'autre part, les données résultant de la comptabilité matières. Selon l'article 12, paragraphe 1, quatrième alinéa, du règlement n° 2677/85, tel que modifié par le règlement n° 571/91, en cas de doute sur l'exactitude des données figurant dans la demande d'aides, les États membres vérifient également la comptabilité financière des entreprises agréées.

37 L'article 12, paragraphe 6, du règlement n° 2677/85, dans sa version résultant du règlement n° 571/91, prévoyait que, lorsqu'il a été constaté par décision de l'autorité compétente que la demande d'aides porte sur une quantité supérieure à celle pour laquelle le droit à l'aide a été reconnu, l'État membre retire sans délai l'agrément pour une période allant d'un à cinq ans en tenant compte de la gravité de l'infraction, sans préjudice des autres sanctions éventuelles. Toutefois, dans sa version telle qu'elle résulte du règlement n° 643/93, cette disposition énonce que

la sanction imposée à l'entreprise est de trois à huit fois le montant de l'aide indûment demandée. Selon le deuxième alinéa de ce paragraphe, lorsque la quantité pour laquelle l'aide a été indûment demandée dépasse d'au moins 20 % la quantité contrôlée pour laquelle le droit à l'aide est reconnu, l'État membre, outre l'application de la sanction pécuniaire, retire également l'agrément pour une période d'un à trois ans en tenant compte de la gravité de l'infraction.

3. L'établissement d'une agence de contrôle pour le secteur de l'huile d'olive

38 L'article 1er, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (CEE) n° 2262/84 du Conseil, du 17 juillet 1984, prévoyant des mesures spéciales dans le secteur de l'huile d'olive (JO L 208, p. 11), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 593/92 du Conseil, du 3 mars 1992 (JO L 64, p. 1, ci-après le «règlement n° 2262/84»), prévoit que chaque État membre producteur constitue, conformément à son ordre juridique, une agence spécifique chargée de certaines activités et des contrôles des aides communautaires dans le secteur de l'huile d'olive, à l'exclusion des restitutions à l'exportation. Le paragraphe 2 de cet article dispose, notamment, que, en vue d'assurer l'application correcte du régime d'aide à la production, l'agence

— vérifie la conformité des activités des organisations de producteurs et de leurs unions avec le règlement n° 2261/84,

— vérifie l'exactitude des données figurant dans les déclarations de culture et dans les demandes d'aide, sans préjudice des contrôles effectués par l'État membre en vertu de l'article 14 du règlement n° 2261/84,

— contrôle les moulins agréés et

— contrôle les entreprises de conditionnement agréées, conformément à l'article 7 du règlement n° 3089/78, ainsi que, le cas échéant, les organismes professionnels reconnus en vertu de l'article 11, paragraphe 3, du règlement n° 136/66.

39 Conformément à l'article 1er, paragraphe 4, quatrième et cinquième alinéas, du règlement n° 2262/84, les États membres donnent suite, dans les plus brefs délais, aux constatations effectuées par l'agence et communiquent périodiquement à la Commission un état indiquant les suites données et les sanctions infligées à l'issue des constatations effectuées par l'agence lors de ses contrôles.

40 En décembre 1987, l'Espagne a créé l'Agencia para el Aceite de Oliva (Agence pour l'huile d'olive, ci-après l'«AAO»), dont les fonctions comportent, notamment, la vérification de la conformité des activités des organisations de producteurs avec la réglementation communautaire.

41 En revanche, le Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), devenu le Fondo Español de Garantia Agraria (ci-après le «FEGA»), est l'organisme chargé d'effectuer le paiement direct des aides, ainsi que des avances moyennant le dépôt de la caution exigée, et d'infliger les sanctions éventuelles.

4. La réglementation relative aux aides à la production de fourrages séchés

42 Par le règlement (CEE) n° 1117/78 du Conseil, du 22 mai 1978 (JO L 142, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 2275/89 du Conseil, du 24 juillet 1989 (JO L 218, p. 1, ci-après le «règlement n° 1117/78»), a été instituée une organisation commune des marchés dans le secteur des fourrages séchés. Parmi les produits visés par ce règlement, l'article 1er de celui-ci distingue entre les fourrages qui font l'objet d'un séchage artificiel et ceux qui sont séchés autrement,

c'est-à-dire au soleil, ces derniers étant visés sous b), deuxième et quatrième tirets, dudit article 1er. Pour les produits faisant l'objet d'un séchage artificiel, l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 1117/78 prévoit l'octroi d'une aide lorsque le prix d'objectif, qui est fixé pour chaque campagne, est supérieur au prix moyen du marché mondial. Aux termes du paragraphe 2, premier alinéa, dudit article 5, cette aide est égale à un pourcentage à déterminer de la différence entre ces deux prix. En vertu du second alinéa de la même disposition, pour les produits séchés au soleil, cette aide est diminuée d'un montant qui tient compte de la différence entre les coûts de production des produits séchés artificiellement et ceux séchés au soleil.

43 L'article 4, second alinéa, du règlement (CEE) n° 1528/78 de la Commission, du 30 juin 1978, portant modalités d'application du régime d'aide pour les fourrages séchés (JO L 179, p. 10), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 810/93 de la Commission, du 2 avril 1993 (JO L 82, p. 14, ci-après le «règlement n° 1528/78»), a fixé le montant de l'écart visé à l'article 5, paragraphe 2, second alinéa, du règlement n° 1117/78.

44 Conformément à l'article 5, premier alinéa, sous a), du règlement (CEE) n° 1417/78 du Conseil, du 19 juin 1978, relatif au régime d'aide pour les fourrages séchés (JO L 171, p. 1), tel qu'il résulte du règlement (CEE) n° 1110/89 du Conseil, du 27 avril 1989 (JO L 118, p. 1, ci-après le «règlement n° 1417/78»), l'aide visée à l'article 5 du règlement n° 1117/78 est accordée, sur demande de l'intéressé, pour les fourrages séchés sortis de l'entreprise de transformation, dont la teneur maximale en humidité se situe entre 11 et 14 % et peut être différenciée selon les modes de présentation du produit. L'article 6 du règlement n° 1417/78 dispose que cette aide n'est accordée qu'aux entreprises de transformation qui:

«a) tiennent une comptabilité matières comportant au moins l'indication:

— des quantités de fourrages frais et, le cas échéant, séchés au soleil, mis en œuvre; toutefois, il peut être admis, lorsque la situation particulière de

l'entreprise l'exige, que les quantités soient estimées sur la base des superficies ensemencées,

— des quantités de fourrages séchés produits ainsi que des quantités et de la qualité de ces fourrages sortis de l'entreprise;

b) fournissent, le cas échéant, les autres pièces justificatives nécessaires pour le contrôle du droit à l'aide».

II — Sur le fond

A — Sur les aides à la production d'huile d'olive

1. La correction forfaitaire de 10 % des dépenses totales déclarées en ce qui concerne les aides à la production d'huile d'olive

45 À titre liminaire, il convient de rappeler que le FEOGA ne finance que les interventions effectuées conformément aux dispositions communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles (voir, notamment, arrêts du 6 mars 2001, Pays-Bas/Commission, C-278/98, Rec. p. I-1501, point 38, et du 20 septembre 2001, Belgique/Commission, C-263/98, Rec. p. I-6063, point 35).

46 Il y a lieu de souligner à cet égard qu'il appartient à la Commission de prouver l'existence d'une violation des règles de l'organisation commune des marchés agricoles (voir arrêts du 19 février 1991, Italie/Commission, C-281/89, Rec. p. I-347, point 19; du 6 octobre 1993, Italie/Commission, C-55/91, Rec. p. I-4813, point 13, et du 28 octobre 1999, Italie/Commission, C-253/97, Rec. p. I-7529, point 6). Par conséquent, la Commission est obligée de justifier sa décision constatant l'absence ou les défaillances des contrôles mis en œuvre par l'État membre concerné (voir arrêt du 12 juin 1990, Allemagne/Commission, C-8/88, Rec. p. I-2321, point 23).

47 Toutefois, la Commission est tenue non pas de démontrer d'une façon exhaustive l'insuffisance des contrôles effectués par les administrations nationales ou l'irrégularité des chiffres transmis par celles-ci, mais de présenter un élément de preuve du doute sérieux et raisonnable qu'elle éprouve à l'égard de ces contrôles ou de ces chiffres (voir arrêts du 21 janvier 1999, Allemagne/Commission, C-54/95, Rec. p. I-35, point 35, et du 22 avril 1999, Pays-Bas/Commission, C-28/94, Rec. p. I-1973, point 40).

48 L'État membre concerné, pour sa part, ne saurait infirmer les constatations de la Commission sans étayer ses propres allégations par des éléments établissant l'existence d'un système fiable et opérationnel de contrôle. Dès lors qu'il ne parvient pas à démontrer que les constatations de la Commission sont inexactes, celles-ci 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 arrêt du 28 octobre 1999, Italie/Commission, précité, point 7).

49 Cet allégement de l'exigence de la preuve pour la Commission s'explique par le fait que c'est l'État membre qui est le mieux placé pour recueillir et vérifier les données nécessaires à l'apurement des comptes du FEOGA, et auquel il incombe, en conséquence, de présenter la preuve la plus détaillée et complète de la réalité de ses contrôles ou de ses chiffres et, le cas échéant, de l'inexactitude des affirmations de la Commission (arrêts précités du 21 janvier 1999, Allemagne/Commission, point 35, et du 22 avril 1999, Pays-Bas/Commission, point 41).

50 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient d'examiner les éléments de preuve fournis par le gouvernement espagnol à l'encontre des constatations sur lesquelles la Commission a fondé la décision attaquée.

a) Sur la communication insuffisante entre l'AAO et les communautés autonomes

51 La Commission expose, au point 4.7.2.2.1 du rapport de synthèse, que les relations entre l'AAO et les communautés autonomes, responsables de la gestion des aides à la production d'huile d'olive en Espagne, étaient trop limitées. L'AAO ne connaîtrait pas, par exemple, les limites utilisées par les différentes communautés autonomes pour définir les producteurs ayant eu un rendement anormal, non plus que la méthode et l'étendue des vérifications qui sont à la base de l'éventuelle proposition de retrait de l'agrément faite par l'AAO.

i) Arguments des parties

52 Le royaume d'Espagne fait valoir que la Commission a elle-même examiné une liste, communiquée à l'AAO par les communautés autonomes pour la campagne 1992/1993, de 1 800 cas dans lesquels un rendement excessif était soupçonné. Cette seule donnée permettrait de se convaincre de la fluidité des relations entre les institutions compétentes.

53 En outre, l'AAO recevrait à chaque campagne des informations écrites au sujet des oléiculteurs qui déclarent avoir obtenu des rendements par arbre ou en huile d'olive supérieurs aux limites fixées. Cette donnée montrerait à elle seule que l'AAO a toujours connaissance des limites fixées en matière de rendement.

54 La Commission rétorque que l'une des carences qu'elle avait dénoncées était le fait que ce sont les communautés autonomes qui décident unilatéralement des cas qu'elles communiquent à l'AAO, de sorte que ni cette dernière ni le FEGA n'ont la possibilité de savoir si les producteurs qui, selon les communautés autonomes, sont en situation «régulière» le sont véritablement et si les contrôles effectués par celles-ci pour déterminer le caractère régulier ou non de ladite situation sont efficaces.

55 En outre, la Commission précise que ce qu'elle considère comme une déficience du système est, d'une part, le fait que les limites de tolérance des rendements sont fixées unilatéralement par les communautés autonomes, sans aucune concertation préalable avec l'AAO ni avec le FEGA, et, d'autre part, que de telles limites sont établies sans aucune comparaison avec les rendements représentatifs des zones homogènes de production. La fixation unilatérale de ces limites par les communautés autonomes prédéterminerait donc leur décision ultérieure concernant les cas dans lesquels il existe un rendement anormal et, par conséquent, la majorité des contrôles qu'effectue l'AAO.

ii) Appréciation de la Cour

56 Le royaume d'Espagne ne conteste pas que les critères utilisés par les communautés autonomes pour identifier les producteurs ayant un rendement anormal étaient fixés par ces dernières sans aucune concertation préalable avec l'AAO.

57 Étant donné que la définition de ces critères est un élément clé du contrôle que l'AAO est tenue d'effectuer, l'absence d'une telle concertation suffit à elle seule pour justifier la constatation de la Commission selon laquelle les relations entre l'AAO et les communautés autonomes étaient trop limitées.

b) Sur la constatation selon laquelle les communautés autonomes ne procèdent pas au retrait de l'agrément des moulins dans 10 % des cas proposés par l'AAO et dans 50 % des cas en ce qui concerne les OPR

58 La Commission expose, au point 4.7.2.2.2 du rapport de synthèse, que, d'une part, dans 10 % des cas, les propositions de retrait de l'agrément des moulins faites par l'AAO ne sont pas appliquées par les différentes communautés autonomes. En pratique, ce ne serait que quand «l'intention de fraude» est détectée que le retrait serait mis en œuvre. D'autre part, dans 50 % des cas, les communautés autonomes s'abstiendraient de donner suite aux propositions de retrait de l'agrément des OPR faites par l'AAO. Une période de 3 mois serait accordée pour que l'OPR concernée puisse mettre fin aux irrégularités constatées et, dans plusieurs cas, la reconduction de la période de tolérance se répéterait ad libitum.

i) Arguments des parties

59 Le royaume d'Espagne fait valoir que le fondement invoqué par la Commission pour procéder à la correction financière consiste presque exclusivement dans le fait que les manquements constatés par l'AAO n'ont pas entraîné le retrait de reconnaissance de plusieurs OPR, Aproliva, Oparagon, Orpoaragon et Agroles.

60 En ce qui concerne Aproliva, il souligne que l'AAO n'a pas proposé le retrait de la reconnaissance, mais a suggéré de lui adresser un avertissement; en effet, les carences décelées par ladite agence auraient été ponctuelles et n'auraient pas justifié le retrait. Après 1994, il aurait même été constaté que ces carences avaient été corrigées. Quant aux trois autres OPR, elles auraient fait l'objet d'un suivi de la part des communautés autonomes en vue de vérifier si les lacunes constatées

justifiaient un retrait de la reconnaissance. Il serait apparu que non seulement une telle mesure n'était pas justifiée, mais que, au surplus, les manquements avaient été corrigés dès les campagnes suivantes.

61 En outre, le royaume d'Espagne fait valoir que la Commission a appliqué deux fois la sanction de correction, en s'appuyant sur des arguments semblables: d'une part, pour étayer la correction forfaitaire, et, d'autre part, pour justifier une correction ponctuelle concernant APROL-JJAA (Badajoz) et OPROL (Tolède).

62 Il considère que la qualité du contrôle exercé par l'AAO sur les OPR respectait les exigences de la réglementation communautaire, comme le FEOGA l'avait signalé lui-même dans le rapport relatif à la visite de l'AAO, effectuée entre les 22 et 26 mai 1995, et dans sa lettre du 3 juin 1996.

63 La Commission rappelle que toutes les propositions de retrait de l'agrément faites par l'AAO se fondent sur l'existence d'irrégularités graves et sur le non-respect des exigences et des conditions auxquelles la réglementation communautaire subordonne l'octroi de la reconnaissance et sont le résultat des inspections que cette agence effectue dans les OPR et les moulins à huile. Selon elle, il est établi et non contesté par le royaume d'Espagne que, à la suite des contrôles effectués par le FEOGA, il a été constaté que, dans le cas des OPR, les communautés autonomes suivent moins de 50 % des recommandations de retrait émises par l'AAO et, dans le cas des moulins à huile, elles ne les suivent pas dans 10 % des cas. Ainsi, les communautés autonomes manqueraient systématiquement à leurs obligations de retrait de la reconnaissance ou de l'agrément pour de simples raisons d'opportunité, bien qu'elles ne disposent d'aucune marge discrétionnaire à cet égard. Elles se contenteraient de procéder à un «suivi» jusqu'à ce que l'OPR concernée remédie aux déficiences constatées, et ce même si cela implique que les irrégularités et infractions persistent pendant plusieurs campagnes.

64 La Commission souligne que les insuffisances détectées par l'AAO en ce qui concerne Aproliva sont, contrairement à ce que prétend le royaume d'Espagne, d'une considérable gravité; en effet, il a été constaté que le calcul de l'aide était effectué sans déduire les arbres destinés à la production d'olives de table, ce qui constitue une violation manifeste de la réglementation communautaire. Selon elle, ce fait signifie que l'OPR ne garantit pas, au moyen des contrôles qu'elle est tenue d'effectuer, l'application correcte de la réglementation communautaire.

ii) Appréciation de la Cour

65 Selon l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 2261/84, l'autorité compétente «doit procéder, sans délai, et au plus tard avant le début de la campagne suivante», au retrait de la reconnaissance d'une OPR dans le cas où les conditions requises pour la reconnaissance ne sont plus respectées et elle communique cette décision à la Commission.

66 Le gouvernement espagnol ne conteste pas le grief de la Commission selon lequel, dans 10 % des cas, les propositions de retrait de l'agrément des moulins faites par l'AAO n'étaient pas appliquées. Il ne soutient pas non plus que les propositions de cette dernière à cet égard n'étaient pas justifiées. Une insuffisance des contrôles effectués par les administrations espagnoles dans ce contexte est dès lors démontrée.

67 En ce qui concerne les OPR, le gouvernement espagnol ne conteste pas davantage que, dans au moins 50 % des cas, les recommandations de l'AAO n'étaient pas suivies.

68 Il fait valoir que les carences reprochées à Aproliva, à Oparagon, à Orpoaragon et à Agroles ne justifiaient pas le retrait de la reconnaissance. Toutefois, il n'a pas

démontré les raisons pour lesquelles les propositions de l'AAO à l'égard des trois dernières OPR auraient été erronées. En aucun cas, une correction des lacunes constatée dans les campagnes suivantes ne saurait justifier la renonciation aux retraits de reconnaissances au moment où l'obligation de retrait était née.

69 Plus généralement, le gouvernement espagnol n'a pas réfuté la constatation de la Commission selon laquelle toutes les propositions de retrait faites par l'AAO étaient fondées sur l'existence d'irrégularités graves et sur le non-respect des exigences et des conditions auxquelles la réglementation communautaire subordonne la reconnaissance.

70 En outre, c'est à juste titre que la Commission considère comme une insuffisance grave, qui doit être sanctionnée par le retrait de la reconnaissance, une violation de la réglementation communautaire telle que celle qui consiste à effectuer le calcul de l'aide à la production d'huile d'olive sans déduire les arbres destinés à la production d'olives de table.

71 Il résulte de ce qui précède que la Commission a également démontré une grave insuffisance des contrôles en raison de l'absence de retrait de la reconnaissance des OPR dans plusieurs cas.

72 Pour ce qui est de la thèse du gouvernement espagnol selon laquelle l'argument tiré d'un défaut de retrait de la reconnaissance ne saurait être utilisé pour une correction ponctuelle et en même temps pour la correction forfaitaire, il suffit de rappeler que l'absence du caractère systématique du retrait de la reconnaissance fait partie du constat d'une insuffisance du système de contrôle, tandis que les corrections ponctuelles doivent être abordées au cas par cas.

c) Sur l'absence d'un casier oléicole opérationnel

73 La Commission expose, au point 4.7.2.2.3 du rapport de synthèse, que l'objectif du casier oléicole est de permettre un contrôle administratif exhaustif des demandes d'aide, mais que ce contrôle n'est pas réalisé en l'espèce. Le casier oléicole espagnol rencontrerait des difficultés d'exploitation qui font douter de la possibilité d'utilisation de celui-ci. D'ailleurs, les données du casier oléicole n'auraient pas été validées à la date du rapport de synthèse. Elles ne seraient donc pas opposables aux producteurs.

i) Arguments des parties

74 Le royaume d'Espagne fait valoir que la Commission avait approuvé, le 10 mai 1989, le programme d'essais méthodologiques pour l'établissement du casier oléicole, programme présenté conformément à l'article 6 *ter* du règlement n° 2276/79. Les services de la Commission auraient une parfaite connaissance du déroulement des plans annuels et du délai fixé pour la clôture définitive des travaux, à savoir l'année 1998.

75 Le casier oléicole serait fondamental pour faciliter certaines tâches de contrôle, mais son absence ou son fonctionnement imparfait ne permettrait pas de conclure à l'absence de contrôles. En Espagne, la majorité des demandes d'aides émanerait des oléiculteurs dont la production moyenne est égale ou supérieure à 500 kg et auxquels l'aide est octroyée pour la quantité d'huile effectivement produite. Celle-ci ne pourrait être vérifiée que grâce au contrôle du moulin où sont pressées les olives produites dans l'exploitation concernée. C'est pour cette raison que le contrôle des moulins agréés aurait été l'objectif prioritaire des programmes d'activité de l'AAO.

76 La Commission rappelle que le casier oléicole devait être complètement établi et en mesure de fonctionner pleinement pendant la campagne agricole correspondant à l'apurement des comptes du FEOGA de l'exercice 1993.

77 Elle relève, en outre, que sa collaboration technique ayant abouti à l'approbation des plans de travail annuels pour l'implantation du casier oléicole ne peut pas remédier à la violation de la réglementation communautaire par le royaume d'Espagne et encore moins s'interpréter comme l'acceptation implicite de ce retard par la Commission ni des conséquences qu'il provoque dans le régime des aides.

78 La Commission soutient également que le casier constitue l'instrument fondamental des procédures de contrôle prévues par la réglementation communautaire. Le régime d'aide à la production d'huile d'olive ne reposerait pas principalement sur le contrôle des moulins à huile puisque ce ne sont pas ceux-ci qui perçoivent les aides, mais les oléiculteurs. Si, à la suite d'un contrôle, il était constaté que le moulin à huile a commis une fraude, les producteurs qui l'ont utilisé pour triturer leur production d'olives continueraient à percevoir l'aide à la production, bien que le montant de celle-ci soit calculé forfaitairement, sur la base d'une quantité d'huile déterminée par l'État membre. Le contrôle des moulins à huile ne permettrait donc pas de garantir la régularité du montant total des aides accordées.

ii) Appréciation de la Cour

79 Aux termes de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n^{o} 154/75, les États membres producteurs d'huile d'olive doivent établir un casier oléicole portant sur toutes les exploitations oléicoles situées sur leur territoire. Il résulte du paragraphe 2, sous b), de cette disposition que le casier oléicole devait être en mesure de fonctionner pleinement pour le 1er novembre 1992 en ce qui concerne le royaume d'Espagne.

80 Le gouvernement espagnol ne conteste pas que le casier oléicole n'était pas achevé à cette date.

81 Étant donné qu'aucune disposition du droit communautaire n'autorise la Commission à dispenser le royaume d'Espagne du respect dudit délai, celui-ci ne saurait se prévaloir du fait que la Commission a eu connaissance des plans annuels d'établissement du casier oléicole et a apporté une aide technique à cet égard.

82 Quant aux répercussions du caractère défectueux du casier oléicole sur les contrôles à effectuer, force est de souligner l'importance des données contenues dans celui-ci, notamment en ce qui concerne le nombre des oliviers à prendre en compte. D'une part, la détermination des quantités d'huile d'olive produites susceptibles de bénéficier de l'aide dépend, en ce qui concerne les oléiculteurs dont la production moyenne n'atteint pas 500 kg d'huile par campagne, des rendements en olives et en huile fixés forfaitairement, ce qui suppose une connaissance précise du nombre d'oliviers. D'autre part, celui-ci constitue la base à partir de laquelle sont effectués des contrôles croisés.

83 Il résulte de ce qui précède que le royaume d'Espagne n'est pas parvenu à mettre en cause les constatations de la Commission à l'égard du casier oléicole.

d) Sur l'absence d'un fichier informatisé

84 Selon le point 4.7.2.2.4 du rapport de synthèse, le FEOGA a constaté l'absence d'un fichier central informatisé. Ainsi, aucune vérification efficace ne pourrait raisonnablement être réalisée, compte tenu du nombre élevé de bénéficiaires.

i) Arguments des parties

85 Le royaume d'Espagne fait d'abord valoir que l'absence des fichiers informatisés n'est que partielle. En effet, le contenu des fichiers, prévus à l'article 16 du règlement n° 2261/84, aurait déjà été inclus dans des fichiers partiels concernant les résultats des contrôles effectués, les données relatives aux déclarations de culture et celles contenues dans les programmes de zones homogènes.

86 Par ailleurs, le règlement n° 3061/84, quant à lui, aurait prévu un délai de six ans pour l'installation du fichier. Il serait dès lors logique que le royaume d'Espagne, lui aussi, bénéficie d'un délai similaire, à partir de son adhésion aux Communautés européennes, pour la mise au point du fichier.

87 En outre, les autorités compétentes auraient disposé, pour l'exercice 1993, de tous les éléments qui devraient être compris dans les fichiers.

88 Le royaume d'Espagne se réfère ensuite à la constatation de la Commission, faite au point 4.7.2.2.4 du rapport de synthèse, selon laquelle la majorité des moulins espagnols délivrent tous les certificats de trituration en fin de campagne seulement et répartissent la quantité globale d'huile obtenue entre les oléiculteurs proportionnellement à la quantité d'olives apportée par chacun d'eux, ce qui a pour conséquence que le rendement d'huile par producteur est un paramètre perdu, puisque le rendement de tous les producteurs qui font procéder à la trituration dans un même moulin est dès lors identique. Selon lui, ces circonstances se présentent dans un très petit nombre de cas seulement, à savoir dans les petits moulins des zones montagneuses qui pressent les olives d'un groupe réduit d'agriculteurs de la région.

89 Le royaume d'Espagne souligne enfin que la plupart des moulins fixent pour chaque producteur un rendement qui est directement fonction du rendement en huile de chacun de ses lots. Pour des raisons techniques, le rendement ne pourrait être calculé de manière à pouvoir isoler (dans le processus industriel établi) chaque lot d'olives et à peser l'huile produite par ce lot. Le grand changement intervenu au plan technologique dans les moulins espagnols et l'implantation généralisée du système d'extraction en continu, avec d'autres circonstances, rendraient techniquement impossible un tel procédé. Toutefois, les progrès technologiques auraient permis de mettre au point des méthodes pour déterminer de façon très précise l'huile correspondant à chaque lot et pour obtenir en définitive un rendement différent et différencié pour chaque producteur.

90 La Commission fait d'abord valoir que, en admettant l'absence «partielle» des fichiers informatisés, le royaume d'Espagne reconnaît l'infraction aux articles 16 du règlement n° 2261/84 et 11 du règlement n° 3061/84. Cette absence partielle empêcherait un contrôle systématique et préalable de toutes les déclarations de culture et de toutes les demandes d'aide.

91 Les enregistrements informatiques des procès-verbaux des contrôles effectués pendant les campagnes 1992/1993 et 1993/1994, présentés par le royaume d'Espagne, ne sauraient infirmer l'existence des infractions constatées en ce que, outre qu'ils se rapportent uniquement à des contrôles réalisés dans les moulins à huile, ils ne permettraient pas de vérifier que toutes les données qui doivent être réunies conformément à l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 2261/84 étaient réellement disponibles. Ainsi, par exemple, les données relatives à la comptabilité matières n'apparaissaient pas dans lesdits enregistrements.

92 La Commission relève ensuite que les contrôles administratifs effectués pour justifier les rendements anormaux restent insuffisants et ne comportent pas d'analyses de vraisemblance globales des rendements obtenus par OPR, par zone homogène de production et par moulin à huile, analyses qui seraient pourtant essentielles. Contrairement à ce que prétend le royaume d'Espagne, la plupart des moulins à huile n'émettraient l'ensemble des certificats de trituration qu'à la fin

de la campagne, sur la base de l'huile produite globalement pendant toute la période, ce qui signifierait que tous les producteurs qui utilisent ce moulin à huile obtiennent un rendement égal. Le paramètre du rendement en huile par producteur perdrait ainsi son importance.

93 La Commission rappelle enfin que l'article 9 du règlement n° 3061/84 exige, à son paragraphe 2, que la comptabilité matières soit journalière et standardisée et comprenne certaines données spécifiques. Si cette disposition, sous e), prévoit que, parmi ces données, figurent les quantités d'huile sorties du moulin lot par lot, en indiquant le destinataire, et si, lorsque la quantité d'olives triturées est composée de plusieurs lots inférieurs à la quantité minimale nécessaire pour le chargement d'une pressée, la comptabilité matières doit comprendre la quantité globale d'huile sortie du moulin, répartie entre les destinataires proportionnellement à la quantité d'olives triturées par chacun d'eux, ce dernier cas de figure, qui est invoqué par le royaume d'Espagne, ne supprimerait en rien l'obligation de tenir la comptabilité matières de manière journalière.

ii) Appréciation de la Cour

94 Aux termes de l'article 16 du règlement n° 2261/84, chaque État membre producteur est tenu de constituer et de tenir à jour des fichiers permanents informatisés des données oléicoles. Le dernier considérant dudit règlement précise que «l'expérience a montré que, compte tenu du nombre d'oléiculteurs à contrôler et malgré la mise en place sur le plan normatif d'un grand nombre de contrôles spécifiques, des problèmes se posent pour l'exécution ponctuelle et efficace des contrôles et vérifications; que, afin de résoudre ces problèmes, il se révèle nécessaire de constituer, dans chaque État membre producteur, un fichier informatisé comprenant tous les éléments appropriés pour faciliter les opérations de contrôle et la recherche rapide des irrégularités».

95 Selon l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 3061/84, la mise en œuvre opérationnelle de l'ensemble des éléments du fichier informatisé devait intervenir

avant le 31 octobre 1990. La réglementation communautaire ne prévoit pas de délai additionnel au profit du royaume d'Espagne. L'argument de ce dernier consistant à demander le bénéfice d'un délai additionnel de six ans pour l'installation d'un fichier informatisé ne saurait donc être admis.

96 Au cours de l'exercice 1993, seuls des fichiers partiels étaient disponibles, ainsi que le royaume d'Espagne l'a reconnu. En outre, les fichiers informatiques des procès-verbaux des contrôles effectués dans les moulins à huile pendant les campagnes 1992/1993 et 1993/1994, présentés par le royaume d'Espagne à titre de preuve, ne contiennent pas toutes les données qui doivent être réunies conformément à l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 2261/84. Ainsi, les données qui doivent figurer dans la comptabilité matières n'apparaissent pas dans lesdits fichiers.

97 Il résulte de ce qui précède que le royaume d'Espagne n'est pas parvenu à mettre en cause la constatation de la Commission selon laquelle un fichier central informatisé tel que prévu par le règlement n° 2261/84 était absent.

98 Pour autant que les parties au litige ont abordé, dans ce contexte, le problème de savoir si la quantité globale d'huile obtenue a été répartie proportionnellement à la quantité d'olives apportées par chacun des producteurs, une telle argumentation se réfère à un grief distinct qui sera examiné ci-dessous, sous f).

e) Sur les contrôles des moulins

99 La Commission expose, au point 4.7.2.2.5 du rapport de synthèse, que les contrôles effectués auprès des moulins étaient défaillants en ce qui concerne la

détermination de l'échantillon à contrôler — faute de fichiers informatisés disponibles — ainsi qu'en ce qui concerne la préparation de tels contrôles, puisqu'il a été fait recours aux seuls antécédents des contrôles effectués antérieurement par l'AAO elle-même. Le nombre des contrôles croisés aurait été trop peu élevé.

100 Selon le FEOGA, en l'absence de casier oléicole et de fichiers informatisés, l'État membre aurait dû procéder à un approfondissement des contrôles auprès des moulins. D'ailleurs, selon lui, «les moulins appartenant aux coopératives ayant plusieurs intérêts et activités dans le secteur de l'huile d'olive présentent, a priori, un degré de risques plus élevé que les moulins à activité unique».

i) Arguments des parties

101 Le royaume d'Espagne estime, en premier lieu, que la gestion d'un moulin coopératif présente, en principe, moins de risque d'irrégularités pouvant donner lieu à la perception d'aides indues en raison, notamment, du contrôle permanent effectué par les associés eux-mêmes et de la participation de ces derniers à la prise de décision par l'intermédiaire d'organes spécifiques, ainsi que des différents contrôles administratifs et des inspections systématiques et périodiques par les institutions officielles accordant des crédits aux associations.

102 En deuxième lieu, le royaume d'Espagne conteste l'affirmation de la Commission selon laquelle l'absence de fichier central informatisé empêche de déterminer correctement l'échantillon de moulins à contrôler et, par conséquent, de vérifier la vraisemblance de la correspondance entre la quantité d'olives triturées par un moulin et la quantité d'olives ou d'arbres déclarés par les producteurs.

103 D'une part, les critères permettant de déterminer les moulins à contrôler seraient indiqués dans les programmes d'activité de chaque campagne qui sont transmis à la Commission. D'autre part, l'importance des critères retenus pour sélectionner un échantillon serait, en tout état de cause, fonction de la taille de l'échantillon. Or, étant donné que, à chaque campagne, entre 40 et 60 % du nombre total de moulins feraient l'objet d'un contrôle, il conviendrait d'admettre que la totalité des moulins est contrôlée tous les deux ou trois ans.

104 Selon le royaume d'Espagne, en voulant établir une relation entre les quantités d'olives pressées dans un moulin et le nombre d'arbres déclarés par les producteurs, la Commission a choisi un critère de vraisemblance qui n'est guère satisfaisant, puisque la plupart des producteurs d'une certaine envergure (dont les exploitations seraient géographiquement très dispersées) apportent leurs olives dans des moulins différents à chaque campagne, le choix étant effectué en fonction du prix, de la distance, des circonstances, etc.

105 En troisième lieu, le royaume d'Espagne reconnaît l'importance des contrôles croisés, visant notamment la destination de l'huile obtenue et, en cas de doute, la comptabilité financière. Toutefois, il conteste que la consommation d'énergie électrique soit un critère permettant de vérifier la production d'un moulin, notamment en raison du fait que les moulins utilisent cette énergie pour de nombreuses activités différentes, qui ne sont pas toutes liées à la trituration des olives. Par ailleurs, le rapport de contrôle établi le 19 avril 1996, à la suite de la visite de la Commission (direction générale XX, compétente en matière de contrôle financier), qui s'est déroulée dans les services de l'AAO entre le 22 et le 25 mai 1995 (ci-après le «rapport du 19 avril 1996»), aurait confirmé que les contrôles et vérifications étaient réalisés «conformément aux indications de l'"expendiente' [document de travail d'inspection] qui couvre tous les contrôles et vérifications exigés par la réglementation».

106 La Commission rétorque tout d'abord que l'absence de casier oléicole et de fichiers informatisés exigeait la réalisation de contrôles plus exhaustifs dans les moulins à huile et, notamment, certains types de contrôles croisés. Le système de

contrôles appliqué par le royaume d'Espagne n'atteindrait toutefois ni qualitativement ni quantitativement le niveau nécessaire pour suppléer cette absence. Tel serait le cas en particulier pour des moulins qui appartiennent à des coopératives, pour lesquels il serait évident qu'il existe un risque de fraude plus important. En effet, dans ce cas, le producteur et le propriétaire du moulin seraient une seule et même personne, ce qui implique une identité d'intérêts facilitant le «gonflement» fictif des quantités d'huile.

107 La Commission confirme ensuite sa thèse selon laquelle l'absence de fichiers informatisés ne permet pas de déterminer correctement l'échantillon de moulins à contrôler ni de préparer efficacement les contrôles puisqu'il est nécessaire de se référer aux seuls contrôles effectués antérieurement par l'AAO.

108 En ce qui concerne les critères de sélection de l'échantillon, la Commission relève qu'ils sont établis dans le programme d'activités pour la campagne 1995/1996 et ne sauraient donc servir à réfuter son argumentation en ce qui concerne l'exercice 1993. Selon elle, on ne saurait non plus admettre que la taille de l'échantillon remédie aux défauts de détermination de celui-ci. Or, si le royaume d'Espagne soutient, sans en apporter la preuve, que 40 à 60 % des moulins sont contrôlés chaque année et en déduit que le contrôle porte ainsi sur l'ensemble des moulins tous les deux ou trois ans, il ne serait pas garanti qu'il y a une rotation des contrôles. Il se pourrait donc que les moulins à huile contrôlés annuellement soient toujours les mêmes et qu'ils ne coïncident pas nécessairement avec ceux qui présentent le plus grand risque de fraude au cours de l'année en cause.

109 Enfin, la Commission fait valoir que la prétendue complexité du contrôle de vraisemblance (vérification de la régularité du paiement en utilisant conjointement et en croisant les données relatives aux paramètres suivants: parcelle — nombre d'arbres — déclaration de culture — huile obtenue — demande d'aide) serait uniquement due à l'absence de casier oléicole et de fichiers informatisés. Les données que doivent fournir les producteurs et les moulins à huile, conformément aux articles 13 du règlement n° 2261/84 et 9 du règlement n° 3061/84, fourniraient aux autorités nationales toutes les informations nécessaires pour

procéder aux contrôles croisés. Ceux-ci seraient indispensables puisque le recours à une source de preuve externe constituerait un principe de base de l'audit et du contrôle en général. Il serait incontestable que le royaume d'Espagne n'a pas fourni au FEOGA une liste des contrôles croisés effectués sur place par l'AAO à partir de la campagne 1992/1993 et qu'il n'a donc apporté à la Commission aucune preuve démontrant que ces contrôles ont été réellement effectués. Les listings informatiques présentés par ledit État membre démontreraient que la quasi-totalité des contrôles sont effectués dans des entreprises de conditionnement, ce qui ne serait pas suffisant pour satisfaire aux exigences de la réglementation communautaire.

110 Selon la Commission, la lecture que le royaume d'Espagne fait du rapport du 19 avril 1996 est partiale et erronée, ce rapport indiquant, entre autres choses, que, sur la base des données que les moulins à huile doivent transmettre aux communautés autonomes, ladite agence devrait coordonner et informatiser toutes les informations, en établissant des clignotants qui permettraient d'orienter et de préparer certains contrôles. Ledit rapport préciserait également qu'il est nécessaire d'approfondir et d'étendre les contrôles, en ce qui concerne la vérification comptable, financière et fiscale des moulins à huile, particulièrement en ce qui concerne ceux qui ont une production supérieure à 500 000 kg.

ii) Appréciation de la Cour

111 Ainsi qu'il ressort des points 73 à 97 du présent arrêt, il n'existait pas de casier oléicole en mesure de fonctionner pleinement ni de fichier informatique conforme aux règles communautaires applicables. Dès lors, la nécessité de procéder à un approfondissement des contrôles auprès des moulins à huile ne saurait être contestée.

112 À cet égard, il y a lieu de constater que, au cours des campagnes 1992/1993 et 1993/1994, la quantité des contrôles concernant les moulins agréés était très

élevée au regard de la règle prévue à l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 3061/84, en vertu de laquelle de tels contrôles doivent porter sur 10 % au moins des moulins agréés opérant pendant la campagne concernée. Toutefois, le royaume d'Espagne n'a pas établi que les critères adoptés pour déterminer l'échantillon à contrôler répondaient à l'exigence d'un approfondissement des contrôles. Il n'a pas démontré, notamment, que les critères adoptés à la suite d'une réflexion approfondie, établis dans le programme d'activités pour la campagne 1995/1996, étaient déjà appliqués au cours des campagnes 1992/1993 et 1993/1994.

113 Quant à l'argument selon lequel la grande taille de l'échantillon relativiserait l'importance de la détermination des critères d'établissement de celui-ci, il y a lieu de relever, ainsi que le fait M. l'avocat général au point 174 de ses conclusions, que, malgré la possibilité de procéder à la vérification de la totalité des moulins tous les deux ou trois ans, les irrégularités les plus flagrantes, qui auraient été repérées dès la première campagne à partir des données centralisées, risquent, en l'absence de celles-ci, de ne pas être identifiées dès le début.

114 En ce qui concerne les contrôles croisés, les seuls documents que le royaume d'Espagne a produits sont les listings informatiques joints en annexe 5 au mémoire en réplique. Or, ceux-ci démontrent que la quasi-totalité des contrôles de ce type sont effectués dans les entreprises de conditionnement. Un fichier informatique intégrant les données de base du casier oléicole aurait permis de procéder aisément à d'autres contrôles croisés. Les contrôles croisés effectués par les autorités espagnoles ne sauraient pallier cette lacune qui a, par ailleurs, également été mentionnée dans le rapport du 19 avril 1996.

115 Étant donné ce constat d'une effectivité réduite des contrôles, il n'y a pas lieu d'aborder la question de savoir si, comme le soutient la Commission, la structure coopérative de la majorité des moulins à huile espagnols accroît le risque de fraude.

116 Il résulte de ce qui précède que le royaume d'Espagne n'est pas parvenu à mettre en cause la constatation selon laquelle les contrôles des moulins à huile n'atteignaient pas un niveau suffisant.

f) Sur les rendements forfaitaires attribués aux producteurs

117 La Commission expose, au point 4.7.2.2.6 du rapport de synthèse, que «l'approche suivie par les autorités espagnoles visant à permettre l'attribution des quantités d'huile produites par chaque oléiculteur, d'une façon forfaitaire et à la fin de la campagne, donne lieu à une situation dans laquelle un contrôle systématique et efficace de la filière 'parcelle — nombre arbres — déclaration de culture — huile obtenue — demande d'aide' au niveau de chaque producteur, avec croisement de données réelles du terrain (casier) et de trituration (comptabilité journalière des moulins) s'avère impossible à réaliser, avec pour conséquence des risques de fraudes importants».

i) Arguments des parties

118 Le royaume d'Espagne fait valoir que la plupart des moulins n'attribuent pas les mêmes rendements aux producteurs, mais fixent pour chacun d'eux un rendement qui est directement fonction du rendement en huile de chacun de leurs lots. À titre de preuve, il invoque, d'une part, le compte rendu de la visite effectuée par les services du FEOGA, du 30 janvier au 3 février 1995, au moulin Pedro Valera García, dont il ressortirait qu'aucun certificat n'indique le même rendement. D'autre part, il cite le rapport du 19 avril 1996, qui relève que, «dans la plupart des moulins, le rendement est obtenu sur la base du rendement obtenu en laboratoire à chaque entrée, corrigé par un coefficient d'adaptation de la

quantité d'huile ainsi déterminée à la quantité effectivement produite». Ce rapport comportant la mention «confidentiel», il n'aurait pas été communiqué, mais il aurait été porté à la connaissance dudit État membre sous la forme de simples «réflexions», ce qui violerait, au regard de la correction financière, le principe de l'audition des parties.

119 D'ailleurs, bien que, pour des raisons techniques, le rendement ne puisse être attribué de manière à pouvoir isoler chaque lot d'olives et à peser l'huile produite par ce lot, ceci ne signifierait pas que le rendement global obtenu dans le moulin soit attribué à tous les producteurs. En effet, on déterminerait pour chaque lot le «rendement gras théorique ou de laboratoire». À la fin de la campagne, serait établi le rendement industriel du moulin, ce qui permettrait d'appliquer un coefficient réducteur à appliquer aux rendements gras théoriques.

120 En revanche, la Commission affirme avoir constaté que quelques moulins à huile espagnols avaient attribué le même rendement à tous les producteurs. Le royaume d'Espagne n'aurait pas produit, ni pendant la procédure contradictoire ni dans le présent recours, la moindre preuve contraire établissant qu'il s'est agi d'un fait isolé et que ce n'est donc pas une pratique habituelle de l'ensemble ou de la majorité des moulins à huile. La visite des services du FEOGA au moulin Pedro Valera García aurait concerné la campagne 1994/1995. Quant au rapport du 19 avril 1996, invoqué par le royaume d'Espagne, la Commission indique qu'il correspond à une visite effectuée dans les services de l'AAO et non dans un moulin à huile. En tout état de cause, la lecture de ce rapport démontrerait que la phrase citée par le royaume d'Espagne est dissociée de son contexte.

121 La Commission fait valoir que la correction financière effectuée ne s'est fondée sur aucun élément ni aucune constatation des rapports de la DG XX qui n'ait été officiellement et formellement communiqué aux autorités espagnoles pendant la procédure contradictoire. En fait, les éléments les plus importants de ces rapports auraient été communiqués aux autorités espagnoles par la lettre n° 23.271, du 15 juin 1995. À cet égard, l'affirmation du royaume d'Espagne selon laquelle une information qu'il qualifie de «confidentielle» aurait été utilisée comme fondement

d'une correction financière, information qui ne lui aurait pas été communiquée, serait totalement erronée et ne pourrait être accueillie. Par ailleurs, la phrase du rapport du 19 avril 1996 citée par le royaume d'Espagne serait dissociée de son contexte. En effet, d'innombrables problèmes auraient été constatés lors des visites en ce qui concerne les contrôles des moulins à huile.

ii) Appréciation de la Cour

122 Il résulte de l'article 9, paragraphe 2, sous a) et e), du règlement n° 3061/84 que les quantités d'olives entrées dans un moulin agréé et les quantités d'huile obtenues à partir de ces olives doivent être précisément identifiées et comptabilisées, de telle sorte qu'à chaque lot d'olives soit associé le lot d'huile correspondant. Les rendements doivent pouvoir, de ce fait, être évalués pour chacun des producteurs concernés.

123 L'article 9, paragraphe 2, sous e), du règlement n° 3061/84 limite l'exception à ce principe aux cas dans lesquels la quantité d'olives triturées est composée de plusieurs lots inférieurs à la quantité minimale nécessaire pour le chargement d'une pressée, tant pour les moulins à cycle de production traditionnel que pour ceux à cycle de production continue. Dans ces hypothèses, la comptabilité matières doit comprendre la quantité globale d'huile sortie du moulin, répartie entre les destinataires proportionnellement à la quantité d'olives triturées par chacun d'eux.

124 Il convient de constater que la Commission a présenté un élément de doute sérieux et raisonnable quant au respect de l'article 9, paragraphe 2, sous e), du règlement n° 3061/84. Selon le rapport du 10 janvier 1995, établi à la suite de la mission de contrôle sur place effectuée du 20 au 24 juin 1994, il a été constaté que les certificats de trituration de certains moulins étaient émis à la fin de la campagne et que le rendement moyen était le même pour les oléiculteurs

(point 7.3.2 dudit rapport). Le rapport du 22 janvier 1995, rédigé à la suite de la mission de contrôle qui s'est déroulée sur place du 30 janvier au 3 février 1995, indique, en ce qui concerne le moulin La Rentilla SC: «Les certificats de trituration, un par producteur et par campagne, sont émis après la fin de la campagne avec un rendement moyen qui est le même pour la plupart des oléiculteurs, à savoir 21 % pour la campagne 1993/1994.»

125 Il incombait donc au royaume d'Espagne de démontrer qu'il s'agissait d'incidents isolés et non pas d'une pratique répandue pendant la campagne afférente à l'exercice 1993. Toutefois, une telle preuve n'a pas été apportée par ledit État membre.

126 Quant au compte rendu de la visite effectuée au moulin Pedro Valera García, il ne contient que des données relatives à la campagne 1994/1995. En ce qui concerne le rapport du 19 avril 1996, celui-ci constatait, notamment, les méthodes de contrôle de l'AAO. C'est dans ce contexte que se trouve énoncée la phrase suivante: «La vérification du certificat de trituration du moulin se fait, en général, sur la campagne précédente, parce que les certificats sont émis à la fin de la campagne et dans la plupart des moulins producteurs, le rendement se fait sur la base du rendement de laboratoire de chaque entrée corrigé par un coefficient visant à adapter l'huile d'olive théoriquement entrée au moulin avec l'huile d'olive produite.» D'une part, cette constatation ne résulte pas d'une inspection des moulins eux-mêmes. D'autre part, elle implique qu'il y a d'autres moulins qui ne procèdent pas de la façon décrite dans la phrase citée. La question de savoir si la méthode employée dans ces autres moulins est conforme à la réglementation communautaire n'est pas abordée par ledit rapport.

127 Pour autant que le royaume d'Espagne fait valoir que le principe d'audition des parties aurait été violé faute de communication du rapport du 19 avril 1996, force est de constater qu'il a lui-même utilisé celui-ci dans sa défense à l'encontre du reproche selon lequel il aurait permis l'attribution de rendements forfaitaires aux producteurs. Il n'apparaît pas en quoi il est affecté par le rapport dans ce contexte. Le principe de l'audition des parties n'a pas été méconnu.

128 Il résulte de ce qui précède que le royaume d'Espagne n'est pas parvenu à mettre en cause la constatation selon laquelle les autorités espagnoles n'ont pas pris les mesures suffisantes pour s'assurer que l'attribution de rendements forfaitaires aux producteurs ne soit pas effectuée en violation de l'article 9, paragraphe 2, sous e), du règlement n° 3061/84.

g) Sur la production d'olives de table

129 La Commission expose, au point 4.7.2.2.7 du rapport de synthèse, que la Communauté autonome d'Andalousie paie indûment l'aide pour les olives de table, car elle paie celle-ci sans effectuer d'abattement pour les petits producteurs qui ont commercialisé une partie de leur récolte comme olives de table. La demande du FEOGA tendant à ce que le montant de cette aide soit recalculé n'aurait pas été suivie d'effet.

i) Arguments des parties

130 Selon le royaume d'Espagne, le FEOGA soulève la question des paiements indus en faveur des petits oléiculteurs qui ont commercialisé une partie de leurs olives comme «olives de table», en raison de la méconnaissance de l'article 1er, paragraphe 5, du règlement n° 3061/84, en vertu duquel «l'aide est payée au prorata des olives destinées à la production d'huile d'olive». D'après lui, le paiement est réalisé sur la base du nombre d'arbres déclarés et du rendement dans la zone homogène (moyenne des quatre dernières campagnes). Le FEOGA aurait cependant demandé aux autorités espagnoles de prévoir l'obligation d'indiquer la destination de la production dans la déclaration de culture et d'effectuer un nouveau calcul des aides versées aux petits producteurs pendant les exercices financiers 1992, 1993 et 1994 sur la base des déclarations de culture et des certificats des moulins.

131 D'après le royaume d'Espagne, il n'est pas possible de fixer la destination de la production dans la déclaration de culture. En effet, à chaque campagne et en fonction du prix du marché, l'oléiculteur déciderait — à ce moment-là — à qui il vend ou livre ses olives. Par conséquent, il lui serait impossible d'indiquer dans un document de caractère permanent, tel que la déclaration de culture, quelle sera sa décision pour les prochaines années.

132 Il ne serait pas non plus possible d'effectuer un nouveau calcul des aides versées aux petits producteurs étant donné que les dossiers de paiement ne tiennent compte, comme le prévoit la réglementation communautaire, que du nombre d'arbres et du rendement estimé de la zone homogène, ce qui rendrait les informations contenues dans le certificat du moulin inutiles pour le calcul de l'aide.

133 Le royaume d'Espagne fait valoir qu'il a proposé de modifier la réglementation communautaire afin que l'ensemble des oléiculteurs perçoivent une aide pour l'huile effectivement produite, car les petits oléiculteurs — de façon générale et conformément à la réglementation en vigueur — percevraient une aide «à forfait» qui est indépendante de la production effectivement obtenue dans leur exploitation.

134 Par ailleurs, le royaume d'Espagne soutient que la récolte des olives vertes, destinées à la production d'olives de table, a lieu avant la récolte de celles qui sont destinées «au moulin» et avant les jaugeages des parcelles représentatives, pour l'estimation du rendement des zones homogènes. Dès lors, les «olives de table» — sauf circonstances très exceptionnelles — ne seraient pas déjà prises en compte dans la demande d'aide.

135 En outre, en Espagne, chaque oléiculteur devrait déclarer la destination des olives récoltées dans son exploitation.

136 La Commission fait valoir que le montant de l'aide à la production d'huile d'olive accordée par les autorités espagnoles enfreint les articles 2 du règlement n° 2261/84 et 1er, paragraphe 5, du règlement n° 3061/84, dans la mesure où elle inclut la partie de la récolte commercialisée comme olives de table et qui n'est donc pas destinée à la production d'huile d'olive. Bien que les autorités espagnoles aient reconnu la présence de nombreuses irrégularités dans le contexte des aides accordées aux petits oléiculteurs par la Communauté autonome d'Andalousie, elles n'auraient cependant effectué aucun contrôle en ce qui concerne le respect desdites dispositions réglementaires.

137 En arguant qu'il existe en Espagne une obligation normative, imposée à tous les oléiculteurs, de déclarer la destination donnée à la récolte d'olives au cours de chaque campagne et que les olives de table sont récoltées avant d'effectuer les estimations des rendements dans les zones homogènes qui sont ensuite utilisées pour déterminer l'aide, le royaume d'Espagne démontrerait que les autorités de cet État membre auraient pu fournir au FEOGA le calcul de l'aide payée que celui-ci avait demandé.

ii) Appréciation de la Cour

138 Selon l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 2261/84, l'aide à la production est accordée à l'huile d'olive. Il résulte de cette disposition et de l'article 1er, paragraphe 5, du règlement n° 3061/84 qu'une telle aide ne peut être accordée pour la production d'olives utilisées à des fins autres que la production d'huile d'olive et que, dans le cas où une partie des olives a été employée à de telles fins, l'aide doit être payée au prorata des olives destinées à la seule production d'huile d'olive. L'article 1er, paragraphe 2, sous d), du règlement n° 3061/84 prévoit que

la première déclaration de culture présentée par un oléiculteur doit indiquer le nombre d'oliviers en production dont les olives sont utilisées pour la production d'huile.

139 Pour autant que le royaume d'Espagne soutient qu'il n'est pas possible de fixer la destination de la production dans la déclaration de culture, le raisonnement invoqué à l'appui de cette thèse n'est en réalité qu'une argumentation d'opportunité.

140 Si l'obligation d'indiquer non seulement le nombre total d'oliviers en production, mais également celui des oliviers en production dont les olives sont utilisées pour la production d'huile, n'a pas été respectée, il est certes difficile de recalculer le montant de l'aide effectivement due. Or, même si un tel calcul s'avère impossible à réaliser, le royaume d'Espagne devrait en supporter les conséquences.

141 L'argument du royaume d'Espagne tiré des moments différents auxquels sont effectuées la récolte des olives de table et celle des olives utilisées pour la production d'huile ne saurait justifier le manquement de cet État membre à la réglementation communautaire.

142 Il résulte de ce qui précède que le royaume d'Espagne n'est pas parvenu à mettre en cause les constatations du FEOGA relatives à la violation de l'obligation de ne pas accorder l'aide à la production d'huile d'olive pour la production d'olives utilisées à d'autres fins, telle qu'elle résulte des articles 2, paragraphe 1, du règlement n° 2261/84, et 1er, paragraphe 5, du règlement n° 3061/84.

h) Sur l'absence de préjudice pour le budget communautaire

i) Argument des parties

143 Le royaume d'Espagne fait valoir que la prétendue insuffisance des contrôles quant à l'aide à la production d'huile d'olive n'a pas entraîné de préjudice pour le budget communautaire. Il soutient que l'aide totale versée pour la campagne concernée l'a été pour une quantité inférieure à la quantité totale d'huile et de marc produits, ce qui, selon lui, exclut toute possibilité de fraude dans le secteur, supprime toute crainte d'un risque pour le budget communautaire et prive de fondement la correction financière fixée pour ledit État membre.

144 Tous les chiffres donnés à cet égard auraient été détaillés dans plusieurs lettres. S'agissant de l'argument de la Commission selon lequel les informations produites par les autorités espagnoles auraient été fournies après le 29 février 1996, c'est-à-dire après l'expiration du délai fixé pour l'envoi d'informations complémentaires relatives à l'apurement des comptes du FEOGA, le royaume d'Espagne soutient que la Commission a refusé à maintes reprises, tout au long de la procédure, les explications fournies par lesdites autorités.

145 La Commission rappelle que le fondement de la correction financière effectuée se trouve dans le document VI/216/93. Elle relève que les chiffres de production d'huile d'olive produits par le royaume d'Espagne ne peuvent constituer une preuve suffisante de l'inexistence d'un préjudice. En outre, elle a de sérieux doutes quant à la fiabilité de ces données.

ii) Appréciation de la Cour

146 Ainsi qu'il ressort déjà du point 45 du présent arrêt, le FEOGA ne finance que les interventions effectuées conformément aux dispositions communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles. La Commission n'est pas tenue d'établir l'existence d'un préjudice, mais peut se contenter de présenter des indices sérieux en ce sens. Pour les cas difficiles dans lesquels le montant du préjudice subi ne peut être connu avec précision, la perte pour les fonds communautaires doit être déterminée par une évaluation du risque auquel ils sont exposés en raison de la carence du contrôle (voir, en ce sens, arrêt du 1er octobre 1998, Irlande/Commission, C-238/96, Rec. I-5801, point 31).

147 S'il appartient à la Commission de prouver l'existence d'une violation des règles de l'organisation commune des marchés agricoles, une fois cette violation établie, il revient à l'État membre de démontrer, le cas échéant, que la Commission a commis une erreur quant aux conséquences financières à en tirer. Il lui incombe alors de présenter la preuve la plus détaillée et complète possible de la réalité des chiffres et, le cas échéant, de l'inexactitude des calculs de la Commission.

148 Le gouvernement espagnol fonde sa contestation de la réalité d'un préjudice pour le budget communautaire sur les éléments fournis à la Commission dans la lettre n° 14973 du FEGA, du 29 mai 1997, à la suite de la collecte par l'AAO d'informations provenant des moulins intervenus dans la campagne 1992/1993, ainsi que sur les données détaillées contenues dans la lettre n° 25002 du même organisme, du 30 septembre 1997.

149 Or, les éléments de preuve produits par le royaume d'Espagne en matière d'aide à la production ne sont pas de nature à infirmer la conclusion de la Commission selon laquelle les contrôles des autorités espagnoles étaient défaillants.

150 Ainsi que la Commission l'a relevé à juste titre, les chiffres à partir desquels le royaume d'Espagne tente d'établir que la quantité totale d'huile d'olive produite est supérieure à celle qui avait fait l'objet de demandes d'aide présentées par les producteurs se réfèrent à l'huile que les moulins à huile ont déclaré avoir certifiée au cours de la campagne 1992/1993, en donnant suite à une demande effectuée par l'AAO quatre ans plus tard. Faute de fichier informatisé, comme il a été constaté au point 97 du présent arrêt, ces chiffres ne démontrent pas que cette huile est celle qui a été «effectivement produite». Les irrégularités constatées dans les différents moulins empêchent d'admettre que la quantité d'huile d'olive produite selon les certificats de trituration correspond à celle qui a été effectivement produite. Dès lors que c'est sur cette base non fiable que se fondent tant la lettre n° 14973 du FEGA, du 29 mai 1997, reçue par la Commission après l'expiration du délai imposé par cette dernière aux autorités espagnoles, que la lettre n° 25.002 dudit organisme, du 30 septembre 1997, qui se réfère à l'apurement des comptes correspondant aux exercices 1994 et 1995, mais contient également des données concernant les campagnes 1992/1993 et 1993/1994, ces lettres ne sauraient mettre en cause la constatation selon laquelle les défaillances du système de contrôle mis en œuvre par les autorités espagnoles en matière d'aide à la production d'huile d'olive établissent l'existence d'un risque notable de perte à la charge du budget de la Communauté.

151 Par conséquent, il n'est plus nécessaire de se prononcer sur les conséquences du délai imparti par la Commission aux autorités espagnoles pour produire les informations demandées.

152 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le moyen tiré de l'irrégularité de la correction financière forfaitaire de l'aide à la production d'huile d'olive doit être rejeté.

2. La correction ponctuelle pour financement indu de deux OPR

153 Selon le point 4.7.2.4 du rapport de synthèse, le retrait de reconnaissance aux OPR relève d'une évaluation effectuée par les communautés autonomes, à laquelle ni le FEGA ni l'AAO ne participent. Nonobstant la demande réitérée d'informations détaillées concernant les activités de vérification ultérieures qui auraient dû être entamées, les autorités nationales se seraient limitées à faire parvenir au FEOGA une lettre réaffirmant la compétence des communautés autonomes à ce sujet. Dans ces conditions, la Commission a refusé de financer l'aide payée aux OPR OPROL et APROL-JJAA, ainsi que celle payée à travers ces mêmes OPR.

a) Arguments des parties

154 Le royaume d'Espagne admet que les mises en demeure de l'AAO ne se traduisent pas toujours par un retrait automatique de la reconnaissance de l'OPR concernée. Il invoque pourtant l'argument selon lequel, en effet, toute proposition de retrait de la reconnaissance d'une OPR soumise par l'AAO à une communauté autonome ne pourrait être adoptée qu'à l'issue d'une procédure administrative conforme à la loi, qui comporte une enquête sur les manquements constatés par ladite agence, la réunion des preuves, l'audition de l'intéressé et la décision de retirer ou non la reconnaissance.

155 Par ailleurs, le retrait de la reconnaissance serait une mesure d'une certaine gravité qui ne devrait pas être adoptée lorsque le manquement est de faible importance, étant donné qu'un tel retrait impliquerait la ruine de nombreuses années d'efforts pour la mise en place de structures associatives agricoles. En l'espèce, les inspections de l'AAO n'auraient constaté aucun manquement ni, a fortiori, un manquement très grave.

156 Le royaume d'Espagne fait valoir, en outre, que le seul cas où la législation communautaire a prévu de porter des sommes en diminution des dépenses financées par le FEOGA est celui où il est confirmé que les sommes dont a bénéficié l'OPR n'ont pas été utilisées, en tout ou partie, aux fins du financement des activités qui lui incombent, conformément à l'article 11, paragraphe 3, du règlement n° 2261/84.

157 Ledit État membre fait valoir également que les règlements communautaires, qui feraient partie de l'ordre juridique national, confèrent aux OPR et à leurs membres le droit de recevoir des sommes d'argent, sous réserve de certaines conditions. Étendre les conséquences d'une irrégularité décelée dans une OPR à l'aide perçue par tous ses membres violerait le principe de la personnalité de la peine et serait d'ailleurs disproportionné et non conforme aux dispositions de l'article 7 du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312, p. 1). Ce serait d'autant plus disproportionné lorsque, comme en l'espèce, des vérifications effectuées par l'AAO auraient révélé que, sur un échantillon de 26 oléiculteurs associés à l'OPR APROL-JJAA, 22 n'auraient commis aucune irrégularité ayant donné lieu au versement indu de l'aide. L'attitude de la Commission serait arbitraire en raison du fait que, pendant l'exercice précédent, la correction effectuée pour le même motif aurait porté sur le montant perçu pour le financement de l'OPR dans cinq cas et a été étendue à l'aide reçue par les oléiculteurs dans un cas seulement.

158 La Commission fait valoir en premier lieu que la réglementation communautaire ne laisse aucune marge d'appréciation aux autorités compétentes pour retirer la reconnaissance des OPR, lorsque les conditions auxquelles celle-ci est subordonnée ne sont plus respectées. Dans ce contexte, elle souligne qu'une décision de retrait de la reconnaissance n'a pas le caractère d'une sanction.

159 Elle relève que, ainsi qu'il ressort des inspections effectuées par l'AAO, les manquements et irrégularités détectés étaient d'une particulière gravité. En outre, le retrait ne serait pas subordonné à l'importance de l'exigence, de la condition ou de l'obligation que l'OPR cesse de remplir.

160 Dans le cas d'APROL-JJAA, les irrégularités auraient été énumérées dans la lettre n° 23.271 du FEOGA, du 15 juin 1995. En ce qui concerne OPROL, la Commission observe que la reconnaissance expresse de l'existence d'irrégularités par le royaume d'Espagne suffit à confirmer que cette OPR ne remplissait déjà plus les conditions pendant l'exercice 1993 et que, pour cette raison, les aides perçues n'auraient jamais dû être accordées. Dans ce contexte, elle attribue une «gravité maximale» au fait qu'il se serait écoulé un délai inadmissible de deux années entre, d'une part, la constatation des infractions et la proposition de retrait émanant de l'AAO et, d'autre part, le retrait proprement dit, tel que prononcé par arrêté du 25 avril 1995.

161 La Commission fait valoir en second lieu que les graves irrégularités constatées dans les deux OPR visées par la correction financière impliquent que les associés n'ont pu être soumis efficacement aux contrôles auxquels ces organisations étaient tenues de procéder en application de la réglementation communautaire, ce qui justifie que la correction effectuée soit étendue aux aides perçues par ces associés. Quant aux contrôles effectués par l'AAO sur un échantillon de 26 oléiculteurs membres d'APROL-JJAA, ils auraient eu lieu en juin ou en juillet 1995, ce qui ne prouverait en aucune manière que des irrégularités n'ont pas été commises pendant la campagne correspondant à l'exercice 1993. En outre, des irrégularités auraient été détectées dans quatre cas parmi l'échantillon retenu, ce qui implique nécessairement des conséquences financières pour le FEOGA.

b) Appréciation de la Cour

162 Il y a lieu de rappeler que, conformément à l'article 20 *quater,* paragraphe 1, sous b), du règlement n° 136/66, les OPR doivent être en mesure de vérifier la production d'olives et d'huile de leurs membres. Selon le paragraphe 3 de cette disposition, la reconnaissance d'une organisation ou d'une union est retirée si les conditions de reconnaissance n'étaient pas ou ne sont plus satisfaites.

163 L'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 2261/84 précise les modalités du retrait, lequel doit intervenir selon la procédure suivante. Les OPR sont tenues de faire connaître annuellement à l'autorité compétente les éventuelles modifications intervenues dans leur structure depuis leur reconnaissance, ainsi que les résultats des contrôles éventuels. Sur la base de cette déclaration et desdits résultats, l'autorité compétente s'assure que les conditions requises pour la reconnaissance continuent d'être respectées. Dans le cas où ces conditions ne sont plus respectées ou si la structure d'une organisation ne permet pas la vérification de la production de ses membres, l'autorité compétente doit procéder sans délai, et au plus tard avant le début de la campagne suivante, au retrait de la reconnaissance et elle communique cette décision à la Commission.

164 Il résulte de ces dispositions que, en vue d'assurer un contrôle renforcé de la production des oléiculteurs et, partant, en vue de garantir une gestion efficace du régime d'aide, la constatation d'une insuffisance de la capacité d'une OPR pour vérifier la production d'olives et d'huile de ses membres suffit à justifier le retrait de la reconnaissance dont elle bénéficie.

165 La Commission reproche au royaume d'Espagne de n'avoir pas respecté les articles 20 *quater* du règlement n° 136/66 et 5 du règlement n° 2261/84. À cet égard, l'argument du royaume d'Espagne, selon lequel la Commission n'est pas en droit de procéder à une correction en dehors du cas où il est démontré que les sommes destinées aux OPR n'ont pas été utilisées aux fins du financement des activités leur incombant, ne saurait être accueilli. En effet, ainsi qu'il ressort du point 45 du présent arrêt, le FEOGA ne finance que les interventions effectuées conformément aux dispositions communautaires, dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles. Or, le défaut de retrait de la reconnaissance représente une violation des règles communautaires en vigueur en cette matière.

166 En ce qui concerne les irrégularités commises, force est de constater qu'il n'est pas contesté, en l'occurrence, que les opérations de vérification qui incombaient aux OPR en cause étaient défaillantes et que les irrégularités constatées dans le

fonctionnement et la gestion de celles-ci affectaient leurs tâches de contrôle des associés. Ainsi que l'avocat général l'a relevé aux points 74 à 83 de ses conclusions, la réalité et l'ancienneté des griefs reprochés auxdites organisations et, partant, l'existence des irrégularités sont amplement démontrées.

167 Plus spécifiquement, il ressort du dossier que, s'agissant d'APROL-JJAA, au moment des inspections des services de la Communauté autonome d'Estrémadure (3 et 10 mars 1994), des insuffisances particulières ont été révélées, concernant notamment la comptabilité spécifique de gestion, l'absence de copies des titres de propriété et des rapports d'activité trimestriels, et l'impossibilité de vérifier le respect des délais fixés pour le paiement des aides aux producteurs pour certaines campagnes. De telles carences avaient déjà été décelées au cours d'une inspection effectuée le 23 septembre 1993 par l'AAO, qui avait proposé, le 24 janvier 1994, le retrait de la reconnaissance. En ce qui concerne OPROL, le gouvernement espagnol lui-même ne conteste pas que la reconnaissance n'a pas été retirée avant le 25 avril 1995 par les autorités compétentes, après qu'une année de suivi n'eut débouché sur aucune amélioration. L'existence d'irrégularités antérieures à la date du retrait de la reconnaissance ayant été expressément reconnue par les autorités espagnoles, le bien-fondé du grief de la Commission ne saurait être sérieusement contesté.

168 Quant aux conditions du retrait de la reconnaissance, il convient d'abord de rappeler que, selon l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 2261/84, l'autorité compétente doit procéder à celui-ci sans délai, au plus tard avant le début de la campagne suivante. Le royaume d'Espagne admet que les autorités compétentes ne procédaient pas au retrait immédiat de l'agrément. S'il est vrai que, comme ledit État membre le soutient sans être contredit sur ce point par la Commission, un retrait de la reconnaissance exige la mise en œuvre d'une procédure administrative, il n'en demeure pas moins que la compétence reconnue aux États membres en matière de procédure de retrait de la reconnaissance trouve une limite dans l'obligation énoncée audit article de prononcer sans délai la mesure de retrait. Il incombe à l'État membre de s'assurer que cette obligation de résultat est satisfaite dans le délai imparti et, le cas échéant, d'adapter ses procédures internes pour les mettre en conformité avec la disposition susmentionnée et être ainsi en mesure de les appliquer dans le cadre de la limite ainsi fixée.

169 D'ailleurs, la réglementation communautaire ne prévoit pas de marge d'appréciation pour le retrait de la reconnaissance au cas où l'une des conditions auxquelles celle-ci est subordonnée n'est plus remplie.

170 Il découle de ce qui précède que la reconnaissance dont bénéficiaient APROL-JJAA et OPROL aurait dû être retirée avant la campagne 1994/1995.

171 Quant aux conséquences du défaut de retrait dans le délai prévu à l'article 5, paragraphe 3, troisième alinéa, du règlement n° 2261/84, le royaume d'Espagne soutient que la correction financière doit être limitée, en toute hypothèse, à l'aide dont a bénéficié l'OPR pour son fonctionnement et ne devrait pas s'étendre à tous les oléiculteurs qui sont associés à celle-ci.

172 À cet égard, il y a lieu de souligner que l'État membre concerné ne saurait infirmer les constatations de la Commission relatives aux oléiculteurs sans étayer ses propres allégations par des éléments établissant l'existence d'un système de contrôle fiable et opérationnel. Or, le royaume d'Espagne n'a pas été en mesure de satisfaire à cette exigence. Certes, les contrôles opérés sur un échantillon de 26 oléiculteurs membres d'APROL-JJAA, qui ont été effectués en juin ainsi qu'en juillet 1995 et concernent la campagne 1993/1994, n'ont démontré l'existence d'irrégularités que pour quatre oléiculteurs seulement. Toutefois, un tel constat suffit pour conclure à la défaillance de l'obligation de contrôle.

173 La correction financière ponctuelle des aides versées à des OPR est la conséquence du fait que leurs dépenses n'ont pas été effectuées conformément aux règles communautaires. Il ne s'agit pas d'une mesure restrictive de droits individuels dans la relation entre les oléiculteurs et la Communauté, comme semble le prétendre le royaume d'Espagne.

174 Les OPR accomplissent une mission de contrôle de la production, de sorte que l'existence de carences graves dans l'exercice de ce contrôle implique une probabilité élevée de dysfonctionnements importants dans l'activité des producteurs. Lorsque le contrôle est défaillant, la Communauté est privée du moyen de s'assurer que les conditions justifiant le financement du secteur agricole en cause sont satisfaites. L'exclusion du financement des OPR défaillantes constitue la mesure la plus appropriée pour éviter que les aides ne soient utilisées à des fins autres que celles auxquelles est subordonnée leur attribution, sauf s'il est démontré que les oléiculteurs membres desdites OPR ne sont à l'origine d'aucune irrégularité de nature à remettre en cause tout ou partie du financement communautaire.

175 Certes, il résulte de l'article 7 du règlement n° 2988/95 que les mesures et sanctions administratives communautaires peuvent s'appliquer aux personnes physiques ou morales qui ont commis l'irrégularité, à celles qui ont participé à la réalisation de l'irrégularité, ainsi qu'à celles qui sont tenues de répondre de l'irrégularité ou d'éviter qu'elle ne soit commise. Toutefois, le contentieux relatif à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le FEOGA n'a pas vocation à déterminer les responsabilités entre les opérateurs économiques nationaux, sauf dans la mesure où celles-ci servent à caractériser les irrégularités imputables aux autorités nationales compétentes. Les mesures financières prononcées à l'encontre d'un État membre ne préjugent pas l'attribution de la responsabilité finale de la correction financière entre les opérateurs concernés. Celle-ci doit, en tout état de cause, être conforme au principe énoncé audit article 7, pour autant que cette disposition est applicable à la date des faits en cause.

176 L'extension de la correction financière aux oléiculteurs ne porte donc pas atteinte au principe de proportionnalité.

177 Il convient également de rejeter l'argument du royaume d'Espagne, selon lequel les corrections pratiquées par la Commission présentent un caractère arbitraire puisque, contrairement à l'exercice litigieux, l'extension des corrections finan-

cières aux oléiculteurs n'avait pas été effectuée lors de l'exercice précédent, sauf dans un seul cas. À cet égard, il convient de rappeler que le fait pour la Commission de ne pas tirer les conséquences financières de la constatation de défaillances lors d'un exercice ne saurait la priver du droit de le faire lors d'exercices ultérieurs, surtout si lesdites défaillances ont persisté et que, en outre, des défaillances nouvellement constatées peuvent, elles aussi, être prises en compte pour déterminer le niveau de la correction forfaitaire (voir, notamment, arrêts du 21 octobre 1999, Allemagne/Commission, C-44/97, Rec. p. I-7177, point 14, et du 13 septembre 2001, Espagne/Commission, C-374/99, Rec. p. I-5943, point 26). En l'espèce, l'extension de la correction à la totalité des dépenses effectuées par l'intermédiaire des deux OPR en cause était justifiée étant donné la gravité et l'importance des irrégularités constatées.

178 Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'irrégularité de la correction financière ponctuelle des aides versées à OPROL et à APROL-JJAA doit être rejeté.

3. La correction ponctuelle des dépenses déclarées en ce qui concerne le casier oléicole

179 Il ressort du point 4.7.2.5 du rapport de synthèse que, en premier lieu, les dépenses déclarées au titre de l'exercice financier 1993 comprennent un pourcentage de bénéfice égal à 10 % du montant contractuel des travaux de réalisation du casier oléicole, pourcentage qui n'a pas été accepté par le FEOGA.

180 En deuxième lieu, le total des dépenses concernant le casier oléicole comprend un taux de «frais généraux» égal à 15 % du montant total de celles-ci. Le pourcentage de tels frais relatif à d'autres travaux effectués au nom de la Commission ou par contrat avec celle-ci étant de 2 %, une correction de 13 % a été appliquée.

181 En troisième lieu, en raison du fait que les travaux ont été confiés à la Empresa de Transformación Agraria SA (ci-après «Tragsa»), sans appel d'offres, le FEOGA a appliqué une correction forfaitaire de 10 % du total des frais éligibles pour absence de concurrence dans l'attribution des travaux.

a) Sur le refus du financement des bénéfices à concurrence de 10 % du montant contractuel total des travaux

i) Arguments des parties

182 Le royaume d'Espagne conteste la thèse selon laquelle les entreprises publiques réalisatrices des travaux sont des services de l'administration. Même si leur capital était public, les entreprises ayant participé (Tragsa) ou participant (Tecnologias y servicios agrarios SA, ci-après «Tragsatec») aux travaux afférents à la réalisation du casier oléicole seraient des sociétés anonymes dont le fonctionnement est régi par les règles du droit privé, notamment commercial. Ainsi, elles seraient soumises à la loi applicable aux sociétés anonymes. Il serait évident que les critères fixés à l'article 3, paragraphe 5, du règlement n° 154/75 n'excluent que les frais de gestion et de contrôle des travaux engagés par le personnel des unités relevant des administrations publiques d'un État membre. Ces critères ne pourraient en aucun cas être utilisés pour exclure les dépenses liées à l'exécution matérielle d'un ouvrage ou d'un travail confié à une société anonyme de type commercial, ayant la personnalité juridique, dont le fonctionnement est entièrement financé par ses bénéfices.

183 La Commission fait valoir que la réglementation communautaire ne prévoit pas le financement d'un bénéfice d'entreprise égal à 10 % du montant contractuel des travaux de réalisation et, partant, ce bénéfice ne peut donc être financé par le FEOGA. L'existence de ce bénéfice et sa déclaration à titre de dépenses seraient

d'autant plus irrégulières que, notamment, il s'agirait d'une entreprise publique. Selon l'ordre juridique espagnol, Tragsa serait un service technique propre des administrations étatiques et autonomes espagnoles et constituerait donc une administration publique. Les travaux du casier oléicole effectués par cette entité ou par sa filiale Tragsatec devaient dès lors être considérés comme ayant été effectués par les services de l'État eux-mêmes et, par conséquent, l'article 3, paragraphe 5, du règlement n° 154/75 serait pleinement applicable à cet égard.

ii) Appréciation de la Cour

184 L'article 3, paragraphe 5, premier alinéa, du règlement n° 154/75 définit les dépenses considérées comme éligibles en fonction de la qualification juridique de l'opérateur chargé de l'exécution des travaux d'établissement du casier oléicole, lequel peut être soit un cocontractant de l'administration, soit cette dernière elle-même. Peuvent ainsi être financés soit les dépenses découlant des contrats conclus avec les opérateurs privés, soit les coûts autres que ceux de gestion et de contrôle des travaux lorsque ceux-ci sont exécutés par les services propres de l'administration.

185 Par conséquent, le refus de financer le bénéfice de l'adjudicataire est justifié s'il est démontré que cette dernière agit en réalité en tant que service de l'administration publique espagnole.

186 À cet égard, il convient de rappeler que Tragsa, bien que constituée sous la forme d'une société anonyme soumise aux règles du droit privé,

— est considérée, selon l'article 88, paragraphe 4, de la loi espagnole n° 66/97, du 30 décembre 1997, portant mesures fiscales, administratives et d'ordre

social (BOE n° 313, du 31 décembre 1997, p. 39589), qui confirme le régime spécial dont cette entreprise jouit depuis sa création, comme un «moyen instrumental» («medio proprio instrumental») et un «service technique de l'administration» («servicio technico de la Administración»);

— est, aux termes de la même disposition nationale, «tenue d'effectuer, à titre exclusif, par elle-même ou par l'intermédiaire de ses filiales, les travaux que lui confient l'administration générale de l'État, les communautés autonomes, et les organismes publics dépendant d'elles [...]»;

— est dotée d'un capital public.

187 Un tel organisme, qui est, nonobstant son autonomie financière et comptable, entièrement soumis au contrôle de l'État, doit être regardé comme l'un des services propres de l'administration espagnole au sens de l'article 3, paragraphe 5, premier alinéa, du règlement n° 154/75.

188 Par conséquent, seuls sont admissibles les coûts autres que ceux de gestion et de contrôle des travaux. Le financement par le FEOGA d'un bénéfice d'entreprise de 10 % du montant contractuel de ceux-ci ne fait pas partie des coûts admissibles ainsi définis.

189 Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré du refus de financement des bénéfices à concurrence de 10 % du montant contractuel total des travaux doit être rejeté.

b) Sur le refus du financement des frais généraux au-delà de 2 % du montant contractuel total des travaux

i) Arguments des parties

190 Le royaume d'Espagne rappelle d'abord que, conformément à l'article 3, paragraphe 5, du règlement n° 154/75, les dépenses découlant des contrats conclus entre l'autorité compétente de l'État membre producteur et les personnes physiques ou morales chargées de l'exécution des travaux d'établissement du casier oléicole sont éligibles aux fins d'un financement par la Communauté. La procédure habituelle d'apurement des comptes du FEOGA ne s'appliquerait pas à de telles dépenses. Il fait valoir ensuite que tous les éléments nécessaires (contrats, cahiers des charges et coûts unitaires) auraient été portés à la connaissance de la Commission aux fins d'autorisation des travaux et des dépenses nécessaires, préalablement à l'exécution de ceux-ci. La Commission aurait délivré son autorisation en estimant que les dépenses proposées par le ministère de l'Agriculture (parmi lesquelles figurent les frais généraux) répondaient aux critères précisés à l'article 3, paragraphe 5, du règlement n° 154/75. Le royaume d'Espagne soutient enfin qu'un pourcentage de frais généraux de 15 % est généralement admis pour ce genre de travaux et que l'absence de comptabilité par projet ne pourrait pas justifier le rejet de ce pourcentage desdits frais généraux.

191 La Commission estime que l'instrument établi par l'article 3, paragraphe 5, du règlement n° 154/75 n'introduit pas de régime comptable et financier spécial pour les dépenses liées aux travaux d'établissement du casier oléicole. Celles-ci seraient donc apurées conformément à la procédure habituelle d'apurement des comptes du FEOGA. L'accord exprimé par la Commission avec l'information fournie par l'État membre en application de ce règlement ne concernerait que la conformité «technique» avec les critères prévus à l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 154/75, sans qu'il puisse s'interpréter comme une approbation du montant des dépenses déclarées en vue de la prise en charge de celles-ci par le FEOGA.

192 La Commission considère que les frais généraux ont été déclarés excessifs en raison du fait qu'ils sont très supérieurs à ceux qui sont prévus pour d'autres travaux similaires effectués au nom de la Commission ou par contrat avec cette dernière. Le royaume d'Espagne n'aurait jamais produit une justification. La Commission relève à cet égard que, selon ses constatations, l'entreprise réalisatrice des travaux, à savoir Tragsatec, ne tient pas une comptabilité analytique par projet, ce qui empêche de connaître l'affectation des dépenses déclarées. Les autorités espagnoles n'auraient pas effectué un contrôle des facturations entre Tragsatec (ainsi que d'autres entreprises auxquelles ont été confiés de petits travaux) et Tragsa, l'entreprise au profit de laquelle l'adjudication des travaux a été prononcée et qui est propriétaire à 100 % de Tragsatec, pour vérifier l'absence d'éventuelles charges supplémentaires relatives aux travaux de sous-traitance.

ii) Appréciation de la Cour

193 Selon l'article 3, paragraphes 1 et 3, du règlement n° 154/75, une partie de l'aide à la production est destinée au financement de l'établissement du casier oléicole. Selon le second alinéa dudit paragraphe 3, la procédure applicable est celle prévue pour les dépenses visées aux articles 2 et 3 du règlement n° 729/70.

194 Ainsi qu'il est rappelé dans le document VI/216/93, les dépenses honorées par les organismes de paiement au nom du FEOGA doivent découler d'opérations réelles et les paiements doivent avoir été perçus par les bénéficiaires légitimes ou leurs cessionnaires.

195 La qualité de service propre de l'administration espagnole de Tragsa rend possible la prise en charge par le FEOGA des coûts autres que ceux de gestion et de contrôle des travaux ainsi que des frais généraux exposés à l'occasion de la réalisation du projet d'établissement du casier oléicole. Toutefois, le financement

des dépenses engagées au titre desdits frais doit être justifié de façon concrète pour autant qu'ils sont plus élevés que les frais généraux habituellement consentis.

196 Or, le royaume d'Espagne n'a pas démontré la vraisemblance du niveau élevé atteint par les frais généraux inhérents à la réalisation du casier oléicole. D'ailleurs, il ne conteste pas l'absence de comptabilité analytique par projet de la part de Tragsatec, entreprise qui gère environ 200 projets.

197 Même si la lettre n° 3478 du FEOGA, du 18 octobre 1993, invoquée par le royaume d'Espagne et par laquelle les autorités espagnoles ont été informées que la dépense envisagée était conforme aux critères énoncés à l'article 3, paragraphe 5, du règlement n° 154/75, était considérée comme une autorisation générale préalable, une telle lettre ne dispensait pas ledit État membre de démontrer ultérieurement, en les détaillant, la réalité et la nature des dépenses engagées. Il en est d'autant plus ainsi que la lettre du Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentation du 8 septembre 1993 ainsi que les annexes de celle-ci versées au dossier, à laquelle se réfère ladite lettre du FEOGA, n'ont pas mentionné explicitement les frais généraux.

198 Par conséquent, le moyen tiré du refus de financement des frais généraux au-delà de 2 % du montant contractuel total des travaux doit être rejeté.

c) Sur la correction forfaitaire de 10 % du total des dépenses éligibles, en raison du fait que les travaux ont été attribués sans appel d'offres

i) Arguments des parties

199 Le royaume d'Espagne fait valoir que l'adjudication directe des travaux a eu lieu sur la base de la législation espagnole en vigueur en matière de contrats publics

qui prévoit qu'une telle procédure d'adjudication peut être décidée par l'organe compétent (le Conseil des ministres) pour des raisons techniques ou à cause de circonstances exceptionnelles. En l'espèce, l'organe compétent aurait estimé que le caractère confidentiel des informations communiquées pour l'établissement du casier oléicole était constitutif de circonstances exceptionnelles justifiant de ne pas faire appel à la concurrence. En tout état de cause, le royaume d'Espagne soutient que, même si l'État membre concerné viole les dispositions du droit communautaire applicables aux contrats publics, celles-ci ne prévoient pas une sanction en matière d'apurement des comptes du FEOGA.

200 La Commission relève que le fait que Tragsa est un service de l'administration elle-même ne signifie pas qu'il n'y a pas infraction à la réglementation communautaire relative aux marchés publics.

201 Elle considère que la directive 77/62/CEE du Conseil, du 21 décembre 1976, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures (JO 1977, L 13, p. 1), est applicable au cas d'espèce et que, notamment, le royaume d'Espagne ne s'est pas conformé aux dispositions de l'article 9 de cette directive, qui doit être lu conjointement avec l'article 3, paragraphe 5, du règlement n° 154/75.

202 En l'espèce, le royaume d'Espagne n'aurait transmis à la Commission ni les informations prévues à l'article 3, paragraphe 5, du règlement n° 154/75 ni aucune communication conforme à l'article 9 de la directive 77/62. L'attribution directe des travaux du casier oléicole à Tragsa, en particulier en raison du caractère confidentiel des données, ne serait pas non plus justifiée. À cet égard, selon la Commission, il est pour le moins permis de douter de la conformité de l'explication fournie par le royaume d'Espagne avec la réglementation communautaire.

ii) Appréciation de la Cour

203 Il y a lieu de rappeler que le FEOGA ne finance que les interventions effectuées conformément aux dispositions communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marches agricoles. S'il est vrai qu'une violation des dispositions autres que celles relevant de ladite organisation n'entraîne pas automatiquement une correction financière au titre de l'apurement des comptes du FEOGA, ainsi que le soutient le gouvernement espagnol, il n'en demeure pas moins que, en vertu de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70, les États membres doivent s'assurer de la régularité des opérations financées par le FEOGA. Ne peuvent être regardées comme étant régulières à cet égard des opérations effectuées en violation des dispositions de la réglementation communautaire relative aux marchés publics. Il en découle que la violation de celle-ci est en principe de nature à justifier une correction financière.

204 En ce qui concerne les conséquences du fait que Tragsa doit être regardée comme faisant partie de l'administration publique, il y a lieu de rappeler que la Cour a admis une exception à l'application des directives en matière de passation des marchés publics, exception dite «In House Providing», qui concerne les contrats conclus par un pouvoir adjudicateur avec certains organismes publics ayant des liens avec celui-ci. Les limites de cette exception ont été explicitées notamment dans les arrêts du 18 novembre 1999, Teckal (C-107/98, Rec. I-8121, point 50), et du 7 décembre 2000, ARGE Gewässerschutz (C-94/99, Rec. I-11037, point 40). Il ressort de ces arrêts que, à défaut d'une exception explicite, il suffit, en principe, pour constituer un marché public, que le contrat ait été conclu entre, d'une part, une collectivité territoriale et, d'autre part, une personne juridiquement distincte de cette dernière. Il ne peut en aller autrement que dans l'hypothèse où, à la fois, la collectivité territoriale exerce sur la personne en cause un contrôle analogue à celui qu'elle effectue sur ses propres services et où cette personne réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent.

205 Tel est le cas en l'espèce. En effet, aux termes de l'article 88, paragraphe 4, de la loi n° 66/97, du 30 décembre 1997, Tragsa, en tant que moyen instrumental et service technique de l'administration espagnole, est tenue d'effectuer, à titre

exclusif, par elle-même ou par l'intermédiaire de ses filiales, les travaux que lui confient l'administration générale de l'État, les communautés autonomes et les organismes publics dépendant de celles-ci. Selon les paragraphes 1 et 2 de cet article, Tragsa est une société de l'État, au capital social de laquelle les communautés autonomes peuvent participer moyennant l'acquisition d'actions.

206 Dès lors, les autorités espagnoles étaient en droit de confier les travaux relatifs à l'établissement du casier oléicole à Tragsa, sans recourir à la procédure d'appel d'offres.

207 Par conséquent, il y a lieu d'annuler la décision attaquée en ce qui concerne la correction forfaitaire de 10 % du total des dépenses éligibles pour l'établissement du casier oléicole.

B — *Sur les aides à la consommation d'huile d'olive*

1. Sur le refus du FEOGA de prendre en charge tout ou partie des aides à la consommation d'huile d'olive accordées à deux entreprises de conditionnement

208 Il ressort du point 4.7.3.2, premier alinéa, du rapport de synthèse que, conformément à la position qu'il avait adoptée pour l'exercice 1992 et selon ce qui avait été communiqué aux autorités espagnoles au titre de ce même exercice, le FEOGA a appliqué une correction financière ponctuelle concernant deux entreprises de conditionnement. Il s'agit des entreprises J. S. Fernández et N. R. Sevillano.

a) L'entreprise J. S. Fernández

209 Les contrôles effectués par le FEOGA ayant décelé des défauts dans la comptabilité matières de l'entreprise J. S. Fernández (ci-après «Fernández»), une correction financière de 10 % a été appliquée pour ce motif.

i) Arguments des parties

210 Le royaume d'Espagne relève qu'il existe une seule irrégularité, à savoir une absence de conformité entre les stocks physiques et les stocks comptables des emballages vides. Le plus grand écart constaté concernerait les emballages vides de 25 l (11 358 kg). Toutefois, ces emballages ne seraient pas utilisés pour l'huile d'olive bénéficiant de l'aide; ce serait pour cette raison que l'entreprise ne les avait pas inscrits dans la comptabilité et avait précisé qu'il s'agissait d'un reliquat de son activité antérieure à sa participation au régime des aides à la consommation. Les autres écarts relatifs à l'aide à la consommation étaient de 202 l pour les emballages vides de 1 l et de 0,5 l, et de 26 l pour les huiles conditionnées. Le fait que l'absence de conformité dans les stocks concernerait seulement 202 l d'huiles bénéficiant de l'aide ne pourrait pas être considéré comme étant d'une gravité de nature à justifier que l'entreprise soit exclue du régime des aides. Cette quantité ne représenterait que 0,01 % des aides versées à Fernandez pour la campagne 1992/1993.

211 La Commission souligne que le royaume d'Espagne reconnaît l'existence d'irrégularités. Elle rappelle que la correction financière en cause constitue le prolongement de celle qui a déjà été opérée pour l'exercice 1992. Les motifs et arguments pour lesquels elle avait jugé nécessaire d'effectuer une telle correction auraient persisté pendant l'exercice 1993. L'importance de la différence détectée lors de la mission de contrôle devrait être évaluée en fonction de l'ensemble des stocks contrôlés pendant cette visite et non de l'ensemble de ceux-ci pendant toute

la campagne concernée. Une différence relativement faible au cours de l'inspection effectuée à une date précise pourrait signifier que les différences seraient importantes et très graves s'agissant de la campagne entière.

ii) Appréciation de la Cour

212 Il convient de rappeler que, conformément à l'article 7, premier alinéa, du règlement n° 3089/78, les États membres instituent un système de contrôle garantissant que le produit pour lequel l'aide est demandée remplit les conditions pour bénéficier de celle-ci.

213 L'article 12, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 2677/85, dans sa version résultant du règlement n° 571/91, dispose que, aux fins des contrôles visés à l'article 7 du règlement n° 3089/78, les États membres procèdent à la vérification de la comptabilité matières de toutes les entreprises agréées. Ils vérifient également par sondage les pièces financières justificatives des opérations réalisées par ces entreprises.

214 Le même article 12, paragraphe 1, prévoit, à ses troisième et quatrième alinéas, que, lors des visites mentionnées au premier alinéa, les États membres vérifient la correspondance entre, d'une part, les quantités globales d'huile en vrac et conditionnées ainsi que des emballages vides existant physiquement dans l'enceinte de l'entreprise et de son lieu d'entreposage au sens de l'article 7 du même règlement et, d'autre part, les données résultant de la comptabilité matières. En cas de doute sur l'exactitude des données figurant dans la demande d'aides, les États membres vérifient également la comptabilité financière des entreprises agréées.

215 Il convient de rappeler également que, conformément à l'article 3, premier alinéa, sous a), b) et f), du règlement n° 2677/85, dans sa version résultant du règlement n° 571/91, toute entreprise de conditionnement tient une comptabilité matières journalière comportant des indications relatives aux stocks d'huile d'olive, ventilés selon leur origine et leur présentation, existant à la date d'agrément ainsi qu'au début de chaque campagne, à la quantité et à la qualité, par lot, de l'huile d'olive entrée dans l'entreprise, ventilées selon leur origine et leur présentation, ainsi qu'à la quantité et à la qualité de l'huile d'olive conditionnée. Aux termes de la même disposition, sous d) et e), la comptabilité matières journalière comporte également des indications relatives au nombre des emballages immédiats entrés dans l'entreprise, ventilés selon leur capacité, et au nombre d'emballages immédiatement utilisés, ventilés selon leur capacité.

216 En l'espèce, le royaume d'Espagne ne conteste pas l'existence d'une différence entre les stocks physiques et les stocks comptables des emballages vides.

217 La comptabilité matières n'était dès lors pas conforme à la réglementation communautaire. S'il est certain que la carence pour les emballages vides de 1 l et de 0,5 l, ainsi que pour les 26 l d'huiles conditionnées, peut être regardée comme minime, il n'en demeure pas moins que l'écart le plus important a été constaté pour les emballages vides de 25 l qui, selon le royaume d'Espagne, n'étaient pas utilisés pour l'huile d'olive bénéficiant de l'aide.

218 Or, le législateur communautaire n'a pas exclu les emballages dont le contenu dépasse 5 l de l'obligation de les faire figurer dans la comptabilité matières, ainsi qu'il ressort de l'article 3, sous d) et e), du règlement n° 2677/85.

219 Il ressort de ce qui précède que les anomalies constatées lors de la comparaison des stocks physiques avec les stocks comptables des emballages vides justifient une correction financière de 10 % du montant de l'aide versée à Fernández.

220 Le moyen tiré de la correction financière de 10 % du montant de l'aide versée à Fernández doit par conséquent être rejeté.

b) L'entreprise N. R. Sevillano

221 Les contrôles effectués par le FEOGA ayant décelé que la demande d'aide introduite par l'entreprise N. R. Sevillano (ci-après «Sevillano») portait sur une quantité supérieure à celle pour laquelle le droit à l'aide a été reconnu, une correction financière de 100 % a été appliquée.

i) Arguments des parties

222 Le royaume d'Espagne rappelle que, en l'espèce, l'AAO a informé le SENPA qu'elle déduisait 274 kg pour des ventes antérieures à l'agrément obtenu par Sevillano et 4 kg pour une erreur dans la comptabilité matières de cette dernière. Il conteste que le retrait d'agrément puisse être la conséquence du fait que la quantité d'huile faisant l'objet d'une demande d'aide était supérieure à celle ouvrant droit à une telle aide. Il fait notamment valoir que l'article 12, paragraphe 6, du règlement n° 2677/85, qui a été modifié en mars 1993, prévoit que la sanction imposée à l'entreprise est de trois à huit fois le montant de l'aide indûment demandée ou que, lorsque la quantité pour laquelle l'aide a été indûment demandée dépasse d'au moins 20 % la quantité contrôlée pour laquelle le droit à l'aide est reconnu, l'État membre, outre l'application de la sanction pécuniaire, retire l'agrément pour une période d'un à trois ans. Sevillano aurait demandé l'aide au mois de février 1992 pour 15 371 kg et l'AAO lui aurait reconnu un droit à l'aide pour 15 097 kg, ce qui signifierait un excédent de 274 kg, soit 1,81 % seulement par rapport à la quantité admise au bénéfice de l'aide. Le royaume d'Espagne conclut que la correction financière viole manifestement le principe de proportionnalité.

223 La Commission soutient que la demande d'aide pour une quantité d'huile supérieure à celle à laquelle Sevillano avait droit aurait dû entraîner le retrait immédiat de l'agrément de cette entreprise. En effet, au moment où l'irrégularité de la demande d'aide a été détectée, la modification dudit paragraphe 6 par le règlement n° 643/93 n'était pas encore entrée en vigueur.

224 La Commission soutient que d'innombrables irrégularités avaient été constatées lors d'une visite de contrôle, lesquelles ne se limitent pas à celles mentionnées par le royaume d'Espagne.

ii) Appréciation de la Cour

225 Il est constant que la quantité pour laquelle l'aide à la consommation a été indûment demandée s'élève à 278 kg.

226 Il ressort du point 52 de l'arrêt du 6 juillet 2000, Espagne/Commission, (C-45/97, Rec. p. I-5333), qui vise l'article 12, paragraphe 6, du règlement n° 2677/85 dans sa version initiale, que l'autorité compétente, qui est tenue de prendre en considération la gravité de l'infraction commise, se trouve de ce fait même obligée de respecter le principe de proportionnalité. Au point 54 du même arrêt, la Cour a jugé que la version dudit article 12, paragraphe 6, résultant du règlement n° 643/93, se borne à préciser les critères qui, selon la Commission, doivent guider l'application du principe de proportionnalité en cas de mise en œuvre des sanctions prévues. Dans la nouvelle version de ladite disposition, la sanction du retrait de l'agrément ne s'applique que lorsque la quantité pour laquelle l'aide a été indûment demandée dépasse d'au moins 20 % la quantité contrôlée pour laquelle le droit à l'aide est reconnu.

227 Il ressort de ce qui précède qu'un dépassement de 1,81 % de la quantité reconnue comme ouvrant droit à l'aide ne saurait, en toute hypothèse, justifier un retrait de l'agrément.

228 Or, la correction financière de 100 % des aides déclarées est essentiellement fondée sur l'interprétation erronée selon laquelle l'irrégularité de la demande d'aide, en raison d'un dépassement de 278 kg de la quantité pour laquelle le droit à l'aide a été reconnu, aurait dû provoquer le retrait de l'agrément octroyé à Sevillano. Or, la Commission n'a pas démontré de manière circonstanciée l'existence d'autres irrégularités justifiant une correction de 100 %.

229 Par conséquent, il y a lieu d'annuler la décision attaquée en tant qu'elle prescrit une correction forfaitaire de 100 % des aides déclarées en ce qui concerne Sevillano.

2. Sur la correction forfaitaire de 2 % des dépenses totales déclarées par le royaume d'Espagne au titre des aides à la consommation d'huile d'olive

230 La Commission expose, au point 4.7.3.2 du rapport de synthèse, qu'une mission réalisée du 22 au 26 janvier 1996 concernant l'application correcte du règlement n° 4045/89 a relevé plusieurs manquements, qui ont été repris dans la lettre n° 14826, du 3 avril 1996, notamment l'absence de comptabilité financière, la tenue incomplète de la comptabilité matières et le faible niveau des contrôles croisés.

231 Plus spécifiquement, la vérification d'un échantillon de documents commerciaux repris dans la comptabilité matières aurait été limitée à la constatation de leur

existence, alors qu'il aurait été nécessaire, pour garantir l'efficacité de cette vérification, de l'étendre à l'enregistrement dans la comptabilité financière, ce qui serait un principe d'audit international. Le fait que l'inexistence de la comptabilité financière puisse échapper aux contrôles de l'AAO mettrait en évidence la nécessité d'améliorer l'efficacité desdits contrôles.

232 Dans le procès-verbal de l'inspection effectuée par l'AAO le 27 janvier 1994 dans les locaux de l'entreprise Corporacíon Industrial Andalusa SA (ci-après «Andalusa»), les inspecteurs de ladite agence se seraient limités à prendre note du lieu où se trouverait la comptabilité financière. Or, il devrait être exigé que la comptabilité financière de l'entreprise concernée soit disponible lors des contrôles de l'AAO.

233 Il ressort également du point 4.7.3.2.4 dudit rapport de synthèse que le niveau et la qualité des contrôles croisés effectués par l'AAO seraient anormalement faibles. Ainsi, dans un cas précis, l'AAO aurait conclu que les capacités théoriques de trituration et de stockage de l'entreprise visitée «apparaissent compatibles avec la production mensuelle reprise dans la comptabilité matières [...] en admettant que l'entreprise ait travaillé avec plus d'un shift de huit heures par jour». Or, un tel constat devrait être systématiquement vérifié et confirmé par ladite agence, par exemple avec les fiches de paie des ouvriers, afin de remplir les obligations de contrôle prévues à l'article 7 du règlement n° 3089/78.

234 L'urgente nécessité d'améliorer le système de contrôle aurait déjà été mise en exergue dans la lettre du FEOGA n° 22.798, du 13 juin 1995, relative à l'exercice financier 1992. La lettre du FEOGA n° 18759, du 13 juin 1996, ferait état d'une série d'améliorations apportées au titre des exercices 1995 et suivants. Toutefois, les dépenses effectuées par le royaume d'Espagne au titre de l'aide à la consommation d'huile d'olive et déclarées au titre de l'exercice 1993 auraient été faites sous un système de contrôle affecté par des carences qui concernaient plusieurs éléments importants pour la détermination de la régularité de la dépense. Les défaillances mises en évidence lors des apurements précédents et celles relevées au cours de la mission réalisée du 22 au 26 janvier 1996 et concernant la correcte application du règlement n° 4045/89 inciteraient à conclure que le risque de pertes pour le FEOGA est réel.

a) Arguments des parties

235 Le royaume d'Espagne soutient d'abord que le FEOGA a imposé la correction financière sans avoir procédé à une visite sur place dans le cadre de l'apurement des comptes de l'exercice 1993 au titre de l'article 9 du règlement n° 729/70, ce qui retirerait toute base juridique à l'application de la sanction infligée. Concrètement, le FEOGA n'aurait effectué aucune visite de contrôle en 1993. Ladite sanction serait donc fondée sur les visites correspondant à l'apurement des comptes de l'exercice 1992.

236 Le royaume d'Espagne relève ensuite que la portée des contrôles mis en œuvre par l'AAO dans le but de vérifier l'exactitude des données figurant dans les demandes d'aide à la consommation présentées par les entreprises de conditionnement n'est jamais comparable à celle des contrôles réalisés dans le cadre du règlement n° 4045/89 par d'autres organismes, tant nationaux que communautaires. Ladite agence devrait procéder aux contrôles nécessaires pour vérifier les données en respectant les délais de caractère général prévus à l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 2677/85 ainsi que les obligations imposées par l'article 12, paragraphe 1, de celui-ci en ce qui concerne le nombre de visites aux entreprises de conditionnement et le contenu du programme d'activité pour chaque campagne. Compte tenu de la variété des éléments à examiner, l'AAO devrait se concentrer, lors de ses visites, sur les aspects les plus significatifs. Ainsi, elle ne pourrait réaliser un audit complet de la comptabilité financière des entreprises de conditionnement pour vérifier chacune des demandes d'aides présentées. Le degré plus ou moins approfondi des contrôles serait programmé de manière aléatoire dans les cas où aucun comportement anormal n'a été constaté dans l'entreprise visitée.

237 Le royaume d'Espagne ajoute que la correction s'appuie principalement sur des irrégularités constatées dans l'entreprise Andalusa qui n'a pas reçu d'aides à la consommation à la charge de l'exercice 1993.

238 Jusqu'en 1996, la comptabilité matières des entreprises de conditionnement n'aurait dû être soumise à vérification qu'en cas de doute. Les résultats des vérifications effectuées dans l'entreprise Andalusa auraient toujours été considérés comme suffisants — compte tenu du fait qu'il s'agissait de la première visite réalisée après l'agrément donné à cette entreprise pour opérer dans le cadre du régime de l'aide à la consommation — pour établir la correspondance entre la quantité d'huile pour laquelle l'aide était demandée et les quantités entrées et sorties de ladite entreprise, conformément aux dispositions de l'article 7, second alinéa, du règlement n° 3089/78.

239 Enfin, quant à la capacité de conditionnement et de stockage de l'entreprise évoquée au point 4.7.3.2.4 du rapport de synthèse, le royaume d'Espagne fait valoir qu'elle a été mise en doute sur la base de feuilles de paie fournies par le directeur de cette entreprise. Or, dans la région concernée, il serait facile de recourir au personnel temporaire pour les tâches de conditionnement, en raison du fort taux de chômage des ouvriers. Il serait aisément compréhensible que le propriétaire, pour éviter des problèmes de responsabilité sociale liés à de tels emplois temporaires, ne reconnaisse pas qu'il a employé un tel personnel et ne produise pas les fiches de paie correspondant aux salaires réellement payés; mais ce ne serait pas là une preuve suffisante du fait que les travaux de conditionnement n'ont pas été effectués en heures supplémentaires, en dehors de la journée de huit heures.

240 Quant aux améliorations du système de contrôle de l'AAO qui ont été demandées par le FEOGA, le royaume d'Espagne précise que les recommandations contenues dans la lettre n° 22.798, du 13 juin 1995, dudit fonds ont été intégrées dans les procédures de contrôle de l'agence après réception de cette lettre en juin 1995.

241 La Commission fait valoir que le FEOGA a constaté que les autorités espagnoles n'avaient apporté aucun changement à leurs mécanismes de contrôle après la constatation de carences graves dans le cadre de l'apurement de l'exercice 1992. Il

résulterait de la lettre n° 14826 du FEOGA, du 3 avril 1996, que ce dernier aurait «en outre» visité, lors de la mission qui s'est déroulée du 22 au 26 janvier 1996, deux entreprises, à savoir Andalusa et Olior Porcuna SA (ci-après «Porcuna»). Cette lettre détaillerait les très graves et innombrables irrégularités décelées dans l'une et l'autre de ces entreprises.

242 Ces deux inspections auraient en outre permis au FEOGA d'obtenir confirmation du fait que les contrôles effectués par l'AAO étaient gravement inefficaces et déficients. Les procès-verbaux d'inspection dressés par l'AAO à l'issue des contrôles opérés dans lesdites entreprises démontreraient que la plupart des irrégularités commises n'avaient pas même été détectées.

243 La Commission soutient à cet égard que les graves irrégularités qui ont été constatées dans le système de contrôle établi par les autorités espagnoles constituent une infraction générale à la réglementation applicable qui peut être vérifiée dans toute entreprise — qu'elle reçoive ou non une aide au cours d'une campagne déterminée — disposant de l'agrément requis et à ce titre soumise au régime de contrôle. En tout état de cause, il existerait toujours entre le moment où une aide est demandée et celui de son versement un décalage semblable à celui qui existe entre la campagne de commercialisation et l'exercice financier.

244 En ce qui concerne la capacité de conditionnement et de stockage, la Commission relève que le royaume d'Espagne utilise pour la défense de l'entreprise contrôlée des arguments et des justifications que celle-ci n'a pas invoqués elle-même. Selon la Commission, si la capacité de conditionnement de l'entreprise apparaît impossible au regard des fiches de paie produites par le chef d'entreprise, c'est à celui-ci qu'il incombe le cas échéant d'expliquer cette irrégularité. Rien n'indiquerait ni ne prouverait que l'argument relatif à l'embauche temporaire soit conforme à la réalité. Il ne serait donc pas possible de garantir que ladite irrégularité n'est pas due à une fraude portant sur la capacité de conditionnement déclarée.

b) Appréciation de la Cour

245 Ainsi qu'il ressort des points 46 et 47 du présent arrêt, s'il appartient à la Commission de prouver l'existence d'une violation des règles de l'organisation commune des marchés agricoles, elle n'est toutefois pas tenue de démontrer de façon exhaustive l'insuffisance des contrôles effectués par les administrations nationales ou l'irrégularité des chiffres transmis par elles, mais il lui incombe de présenter un élément de preuve de nature à établir un doute sérieux et raisonnable à l'égard de ces contrôles ou de ces chiffres.

246 Dans la lettre n° 22.798 du FEOGA, du 13 juin 1995, relative à l'exercice 1992, ce dernier a constaté des irrégularités du système de contrôle mis en œuvre lors de la procédure d'apurement des comptes pour cet exercice et il a fait des recommandations visant à l'amélioration des contrôles. Le FEOGA a annoncé que, en l'absence d'une telle amélioration, des corrections financières ayant un caractère forfaitaire devraient être appliquées aux exercices ultérieurs. Pourtant, il n'a constaté des améliorations qu'au titre des exercices 1995 et suivants.

247 Le royaume d'Espagne n'a pas réfuté cette constatation. En effet, dans son mémoire en réplique, il a précisé que les recommandations contenues dans ladite lettre ont été intégrées dans les procédures de contrôle de l'AAO afin que celles-ci soient conformes aux exigences du FEOGA après réception de cette lettre en juin 1995. Toutefois, il ne soutient pas que lesdites recommandations ont été appliquées aux vérifications effectuées au titre de l'exercice 1993. Il apparaît donc que les déficiences graves du régime de contrôle constatées pendant la période d'apurement des comptes correspondant à l'année 1992 n'ont pas été corrigées en ce qui concerne la campagne correspondant à l'exercice 1993.

248 Une telle constatation est valable indépendamment de l'évaluation de l'efficacité des contrôles effectués par les services de l'AAO dans les entreprises Andalusa et Porcuna.

249 Par conséquent, le grief tiré par le royaume d'Espagne du caractère injustifié de la correction forfaitaire de 2 % des dépenses totales déclarées par cet État membre au titre de l'aide à la consommation d'huile d'olive doit être rejeté.

C — *Sur l'aide à la production de fourrages séchés*

250 Selon le point 4.7.5.1 du rapport de synthèse, le FEOGA a constaté un accroissement spectaculaire des quantités produites de fourrages séchés et des demandes d'aides pendant les dernières campagnes, alors que le cheptel espagnol n'a pas connu la même évolution. Cette constatation ainsi que la disparition rapide des fourrages séchés au soleil au profit des produits déshydratés artificiellement et l'apparition de nouvelles entreprises de déshydratation particulièrement prospères dans les dernières années auraient révélé la nécessité d'effectuer une vérification de la correcte application de la réglementation communautaire en Espagne.

251 À la suite de ladite vérification, le FEOGA aurait constaté que le contrôle du fait générateur de l'aide, à savoir la sortie des fourrages de l'entreprise, se limitait à l'existence de la facture de vente et au bon de pesage émis par l'entreprise elle-même.

252 Le FEOGA aurait également constaté, à l'occasion de plusieurs missions de contrôle sur place, qu'un taux d'humidité à l'entrée compris entre 20 et 25 % était une pratique courante en Espagne (le minimum observé étant de 16 %). De tels produits auraient les caractéristiques de fourrages séchés au soleil. En

conséquence, les autorités espagnoles auraient dû considérer ces produits comme séchés au soleil et verser les aides correspondantes. Lesdites autorités auraient été tenues de prendre des mesures efficaces pour contrer le risque que représente pour les fonds communautaires le fait qu'un fourrage séché au soleil est déclaré comme un fourrage séché artificiellement (le taux de l'aide variant du simple au double).

1. Arguments des parties

253 Le royaume d'Espagne fait valoir que l'argument principal selon lequel, en raison du degré d'humidité des fourrages à l'entrée dans l'usine, les autorités espagnoles auraient dû considérer ces produits comme séchés au soleil est dénué de pertinence. Selon lui, puisque la législation communautaire n'a pas fixé de pourcentage minimal d'humidité lors de l'entrée du produit dans le processus de dessiccation, une telle exigence ne pourrait pas être imposée unilatéralement par le FEGA. En effet, la réglementation communautaire ne fixerait pas d'autre condition, en ce qui concerne les fourrages séchés, que la richesse en protéines et le taux d'humidité à la sortie. Partant, aucune correction fondée sur des exigences différentes ne serait justifiée.

254 La Commission rétorque que l'absence de fixation, par les autorités espagnoles, d'un degré minimal d'humidité des fourrages comme mesure de contrôle de l'aide en question constitue une infraction à la réglementation communautaire, comme l'indiquent l'objectif et la finalité de l'aide à la production de ces fourrages.

2. Appréciation de la Cour

255 Il convient de rappeler que l'article 1er du règlement n° 1117/78 distingue entre les fourrages qui font l'objet d'un séchage artificiel et ceux qui sont séchés

autrement, c'est-à-dire séchés au soleil, ces derniers étant visés au point b), deuxième et quatrième tirets, de ladite disposition. L'aide accordée aux produits séchés au soleil est égale à celle octroyée au titre des produits faisant l'objet d'un séchage artificiel diminuée d'un montant qui tient compte de la différence entre les coûts de production de ces derniers produits et ceux des fourrages séchés au soleil (article 5, paragraphe 2, second alinéa, dudit règlement).

256 Le royaume d'Espagne ne conteste ni l'accroissement sensible des quantités produites faisant l'objet de demandes d'aides sans augmentation parallèle du cheptel ni la disparition rapide des fourrages séchés au soleil au profit de produits déshydratés artificiellement non plus que l'apparition de nouvelles entreprises de déshydratation particulièrement prospères au cours des dernières années. Au regard de ces constatations, il est vraisemblable que, en réalité, une partie des fourrages prétendument séchés artificiellement a pu être écoulée, sans avoir fait l'objet d'une déshydratation artificielle effective.

257 Conformément à l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70, les États membres prennent les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le FEOGA, pour prévenir et poursuivre les irrégularités ainsi que pour récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences.

258 Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé à bon droit au point 360 de ses conclusions, le système de contrôle mis en place par les États membres doit donc être apte à détecter les fraudes consistant pour les entreprises de transformation à percevoir l'aide à la production de fourrages séchés artificiellement, alors que les fourrages produits ont été séchés au soleil, de sorte que l'opération de séchage artificiel a été symbolique, voire inexistante, tout comme les frais générés par cette opération.

259 La fixation d'un seuil minimal d'humidité, destiné à faciliter l'identification de ces pratiques frauduleuses par la détermination d'un critère objectif, physiquement mesurable, serait de nature à constituer un moyen pour lutter contre les risques d'attribution d'aides indues à la production de fourrages séchés bien qu'elle ne soit pas prévue par la réglementation communautaire.

260 Toutefois, contrairement à ce que soutient la Commission, une telle mesure ne constitue pas le seul moyen possible d'éviter la fraude. L'absence d'un tel seuil ne saurait donc permettre de conclure à une violation de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70.

261 Il n'en demeure pas moins qu'il est de la responsabilité de l'État membre concerné de s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le FEOGA.

262 Le royaume d'Espagne n'a pas démontré que son système de contrôle, à savoir la seule utilisation de bons de pesage et de factures émises par l'entreprise de transformation, a effectivement réduit le risque d'introduction de produits pratiquement déjà séchés dans les installations de séchage artificiel.

263 À cet égard, il y a lieu de souligner que la prévention de la fraude est d'une importance majeure. La réalité et la régularité des opérations financées par le FEOGA doivent être assurées d'une manière effective, même dans des circonstances où la réglementation communautaire ne prévoit pas de moyens précis à cet effet.

264 Il découle de ce qui précède que le grief tiré de la violation de la réglementation communautaire relative à l'aide à la production de fourrages séchés doit être rejeté.

D — *Sur la violation des principes généraux du droit communautaire*

265 Le royaume d'Espagne soutient de manière générale que la décision attaquée s'appuie sur des considérations erronées et subjectives et viole notamment les principes d'audition de l'autre partie, de bonne administration, de prédéfinition de la sanction et, à titre subsidiaire, de proportionnalité. En outre, il constate une absence de preuve des griefs invoqués.

1. Sur l'absence de preuve

266 En ce qui concerne le moyen tiré d'une prétendue absence de preuve des griefs invoqués par la Commission, il suffit de constater que la Cour exerce son contrôle quant aux éléments justifiant la correction financière en assurant la répartition de la charge de la preuve dans le cadre d'un recours en annulation introduit par un État membre contre une décision de la Commission en matière d'apurement des comptes du FEOGA. Dans ce contexte, la question de savoir si des éléments de preuve ont été produits ou non a déjà fait partie de l'examen des moyens invoqués par le royaume d'Espagne et appréciés ci-dessus; l'absence de preuve ne saurait être soulevée en tant que moyen spécifique dépourvu de tout lien avec une situation précise.

2. Sur les «principes d'audition» de l'autre partie et de bonne administration

267 Le royaume d'Espagne reproche essentiellement à la Commission d'avoir refusé de prendre en considération ses arguments, cette dernière ne les ayant ni contestés ni réfutés.

268 À cet égard, il y a lieu de constater que, s'il appartient à la Commission d'examiner scrupuleusement les arguments et les éléments invoqués par l'État membre concerné, afin de vérifier, à la lumière des éléments produits, le bien-fondé de la décision à intervenir, il n'en reste pas moins qu'elle n'a pas l'obligation de les contester ou de les réfuter explicitement.

3. Sur le principe de légalité des sanctions

269 À cet égard, il suffit de rappeler que, comme il ressort du point 45 du présent arrêt, les dispositions des articles 2 et 3 du règlement n° 729/70 ne permettent à la Commission de prendre en charge, au titre du FEOGA, que les montants versés en conformité avec les règles communautaires. Par conséquent, les corrections appliquées en l'espèce ne sauraient être regardées comme des sanctions, mais elles constituent la conséquence nécessaire de l'illégalité des versements effectués par le royaume d'Espagne.

270 S'agissant de l'exigence préalable de démontrer l'éventualité d'un préjudice sérieux pour le budget communautaire, il y a lieu de rappeler, ainsi qu'il ressort déjà du point 146 du présent arrêt, que la Commission n'est pas tenue d'établir l'existence d'un préjudice, mais peut se contenter de présenter des indices sérieux en ce sens (arrêt Irlande/Commission, précité, point 29).

4. Sur le principe de proportionnalité

271 À cet égard, il convient de rappeler que le principe de proportionnalité doit être observé en appliquant les corrections financières, afin que celles-ci se limitent à ce qui est effectivement nécessaire compte tenu de la gravité des manquements

constatés. Quant au respect du principe de proportionnalité en matière d'aide à la production versée à deux OPR, ainsi qu'à une entreprise de conditionnement, en matière d'aide à la consommation, il a déjà été examiné lors de l'analyse des griefs invoqués à cet égard par le royaume d'Espagne.

272 En ce qui concerne plus généralement le régime d'aide à la production et à la consommation d'huile d'olive, ou à la production de fourrages séchés, le gouvernement espagnol prétend avoir démontré qu'il n'existe pas, dans le système de contrôle en Espagne, de carences présentant une importance telle que celle alléguée par la Commission.

273 À cet égard, il suffit de rappeler qu'il est de jurisprudence constante que, en ce qui concerne le montant de la correction financière, la Commission peut refuser la prise en charge par le FEOGA de l'intégralité des dépenses exposées si elle constate qu'il n'existe pas de mécanismes de contrôle suffisants (voir arrêt du 18 mai 2000, Belgique/Commission, C-242/97, Rec. p. I-3421, point 122).

274 Il découle de ce qui précède que le moyen tiré de la violation des principes généraux du droit communautaire doit être rejeté.

Sur les dépens

275 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. La Commission ayant conclu à la condamnation du royaume d'Espagne et celui-ci ayant succombé en l'essentiel de ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) **La décision 97/608/CE de la Commission, du 30 juillet 1997, modifiant la décision 97/333/CE relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «garantie», pour l'exercice financier 1993, est annulée en ce qui concerne, d'une part, la correction forfaitaire de 100 % des aides déclarées concernant l'entreprise N. R. Sevillano et, d'autre part, la correction forfaitaire de 10 % du total des dépenses éligibles pour l'établissement du casier oléicole.**

2) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

3) **Le royaume d'Espagne est condamné aux dépens.**

Puissochet Gulmann Skouris

Macken Colneric

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 8 mai 2003.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

J.-P. Puissochet