ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

13 septembre 2001 *

Dans l'affaire C-374/99,

Royaume d'Espagne, représenté par Mme M. López-Monís Gallego, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. J. Guerra Fernández, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation partielle de la décision 1999/596/CE de la Commission, du 28 juillet 1999, modifiant la décision 1999/187/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 1995 (JO L 226, p. 26), dans sa partie concernant le royaume d'Espagne,

* Langue de procédure: l'espagnol.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. A. La Pergola, président de chambre, M. Wathelet, D. A. O. Edward, P. Jann (rapporteur) et L. Sevón, juges,

avocat général: M. L. A. Geelhoed,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 3 avril 2001,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 7 octobre 1999, le royaume d'Espagne a, en vertu de l'article 230, premier alinéa, CE, demandé l'annulation partielle de la décision 1999/596/CE de la Commission, du 28 juillet 1999, modifiant la décision 1999/187/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 1995 (JO L 226, p. 26, ci-après la «décision attaquée»), dans sa partie le concernant.

2 La décision attaquée modifie et complète la décision 1999/187/CE de la Commission, du 3 février 1999, relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «garantie», pour l'exercice 1995 (JO L 61, p. 37). La décision 1999/187 avait été adoptée avant la clôture de la procédure de conciliation à laquelle certains États membres, dont le royaume d'Espagne, avaient eu recours, conformément à la décision 94/442/CE de la Commission, du 1er juillet 1994, relative à la création d'une procédure de conciliation dans le cadre de l'apurement des comptes du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), Section «garantie» (JO L 182, p. 45). La décision attaquée a été adoptée afin d'apurer les comptes des dépenses pour lesquelles ladite procédure était achevée.

3 En ce qui concerne le royaume d'Espagne, la décision attaquée chiffre à 868 161 191 634 ESP le total des dépenses reconnues et à 30 727 280 399 ESP le total des dépenses rejetées. Sur ce dernier montant, 24 935 116 620 ESP correspondent à des dépenses déjà rejetées par la décision 1999/187. La correction effectuée par la décision attaquée porte ainsi sur un montant supplémentaire de 5 792 163 779 ESP.

4 Les motifs des corrections ainsi appliquées aux dépenses sont résumés dans les rapports de synthèse relatifs aux résultats des contrôles pour l'apurement des comptes du FEOGA, section «garantie», au titre, respectivement, des exercices 1994 (document n° VI/7421/97, ci-après le «rapport de synthèse 1994») et 1995 (document n° VI/6462/98, ci-après le «rapport de synthèse 1995») ainsi que dans un complément au rapport de synthèse 1995 du 7 juin 1999.

5 Les corrections appliquées dans le secteur des aides à la consommation pour l'huile d'olive correspondent à 10 % des dépenses effectuées en Espagne dans ce secteur au cours des exercices 1994 et 1995. Les corrections appliquées dans le secteur des primes aux ovins et aux caprins correspondent à 5 % des dépenses effectuées dans quatre provinces espagnoles et à 2 % de celles effectuées dans une cinquième province espagnole au cours des exercices 1993 à 1995.

Sur les aides à la consommation pour l'huile d'olive

6 Les corrections appliquées en matière d'aides à la consommation pour l'huile d'olive sont motivées, dans les rapports de synthèse 1994 et 1995 ainsi que dans le complément au rapport de synthèse 1995, par les déficiences des systèmes mis en place par les autorités espagnoles pour, respectivement, le paiement des aides, les contrôles et les sanctions.

7 Le gouvernement espagnol conteste à la fois la procédure de correction, telle qu'elle a été suivie par la Commission, et les constatations figurant dans la décision attaquée.

Sur la procédure de correction suivie par la Commission

Concernant la prise en compte du rapport établi par l'organe de conciliation

8 Le gouvernement espagnol reproche à la Commission de ne pas avoir tenu compte du rapport établi par l'organe de conciliation institué par la décision 94/442 (ci-après l'«organe de conciliation»). Il fait valoir que, selon les termes mêmes de l'article 1er, paragraphe 1, sous b), de la décision 94/442, l'organe de conciliation a pour mission de «rapprocher les positions divergentes de la Commission et de l'État membre concerné». Cela impliquerait que la Commission doit, avant de prendre une décision, examiner le rapport établi par cet organe et en tenir compte.

9 À cet égard, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la décision 94/442, «la position prise par l'organe de conciliation ne préjuge pas la décision définitive de la Commission en matière d'apurement des

comptes». Il s'ensuit que la Commission, lorsqu'elle arrête sa décision, n'est pas liée par les conclusions de l'organe de conciliation (arrêt du 21 octobre 1999, Allemagne/Commission, C-44/97, Rec. p. I-7177, point 18).

10 En l'espèce, il ressort des éléments du dossier que la Commission a pris connaissance du rapport établi par l'organe de conciliation et qu'elle a modifié sur certains points sa proposition initiale de correction financière eu égard aux considérations développées par l'organe de conciliation.

11 Dans ces conditions, le grief du gouvernement espagnol manque en fait et doit, dès lors, être rejeté.

Concernant la représentativité des vérifications opérées par la Commission

12 Le gouvernement espagnol fait valoir que les 22 dossiers sur lesquels la Commission a fondé ses conclusions ont trait à des entreprises dans lesquelles l'autorité de contrôle nationale avait décelé des irrégularités. Selon lui, cet échantillonnage biaisé et le fait qu'il existe plus de 400 entreprises de conditionnement en Espagne s'opposent à ce que lesdits dossiers puissent être considérés comme représentatifs. Par ailleurs, les résultats d'un contrôle supplémentaire, effectué auprès de 6 grandes entreprises, ne seraient pas opposables au royaume d'Espagne, faute de lui avoir été communiqués en temps utile, et ils corroboreraient en tout état de cause ses thèses.

13 La Commission rétorque que ses conclusions ne reposent pas sur l'analyse de dossiers concrets, mais sur celle du système global de gestion des aides à la consommation pour l'huile d'olive, tel qu'il a été mis en place par les autorités espagnoles. L'échantillon des 22 dossiers auxquels le gouvernement espagnol fait référence n'aurait servi qu'à évaluer l'efficacité des sanctions imposées.

14 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 arrêts du 11 janvier 2001, Grèce/Commission, C-247/98, Rec. p. I-1, point 7, et du 6 mars 2001, Pays-Bas/Commission, C-278/98, Rec. p. I-1501, point 38).

15 Il y a lieu de souligner que, s'il appartient à la Commission de prouver l'existence d'une violation des règles de l'organisation commune des marchés agricoles, la Commission n'est toutefois pas tenue de démontrer d'une façon exhaustive l'insuffisance des contrôles effectués par les administrations nationales ou l'irrégularité des chiffres transmis par elles, 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 précités Grèce/Commission, points 7 et 8, et Pays-Bas/Commission, points 39 et 40).

16 Au demeurant, lorsque la Commission reproche à un État membre de ne pas avoir mis en place un système efficace de surveillance et de contrôle, l'identification des cas individuels dans lesquels elle constate le non-respect de la réglementation agricole applicable ne constitue qu'un élément parmi d'autres pour justifier son reproche envers l'efficacité du système de surveillance et de contrôle mené par l'État membre (arrêts du 12 juin 1990, Allemagne/Commission, C-8/88, Rec. p. I-2321, point 42, et du 10 novembre 1993, Pays-Bas/Commission, C-48/91, Rec. p. I-5611, point 32).

17 En l'espèce, au vu des reproches formulés par la Commission quant au défaut d'efficacité du système mis en place par les autorités espagnoles, les cas individuels dont elle a fait état ne constituent qu'un élément supplémentaire qui peut corroborer ses critiques, critiques dont le bien-fondé doit faire l'objet d'un examen au fond.

18 Il s'ensuit que le grief tiré par le gouvernement espagnol d'un prétendu défaut de représentativité des entreprises ayant fait l'objet de vérifications est inopérant et doit, dès lors, être rejeté.

Sur les déficiences constatées

Concernant le système de paiement des aides

19 Le gouvernement espagnol conteste l'interprétation donnée par la Commission à la réglementation communautaire, interprétation selon laquelle un contrôle sur place devrait être effectué lors de chaque demande, avant que le droit à l'aide ne soit reconnu.

20 Il reconnaît que le règlement (CEE) n° 2677/85 de la Commission, du 24 septembre 1985, portant modalités d'application du régime d'aide à la consommation pour l'huile d'olive (JO L 254, p. 5), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 643/93 de la Commission, du 19 mars 1993 (JO L 69, p. 19, ci-après le «règlement n° 2677/85 modifié»), prévoit, en son article 9, paragraphe 3, que «[l]'État membre verse le montant de l'aide dans les cent cinquante 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». Il relève toutefois que l'article 12, paragraphe 1, du règlement n° 2677/85 modifié se borne à exiger que, dans le cadre des contrôles prévus par le règlement (CEE) n° 3089/78 du Conseil, du 19 décembre 1978, arrêtant les règles générales relatives à l'aide à la consommation pour l'huile d'olive (JO L 369, p. 12), «chaque entreprise [soit] visitée au moins une fois tous les douze mois».

21 Selon le gouvernement espagnol, on doit considérer comme correct, du fait de la contradiction existant entre ces deux dispositions, le système mis en place par les

autorités espagnoles, qui consiste à ne pas établir de rapport sur une demande d'aide tant que l'entreprise n'a pas fait l'objet d'un contrôle sur place, à établir les rapports sur les demandes présentées ultérieurement au cours de la même campagne sur la base de la comptabilité communiquée mensuellement par l'entreprise et à procéder aux vérifications documentaires opportunes.

22 À cet égard, il convient d'observer que le libellé de l'article 12 du règlement n° 2677/85 avait déjà été modifié par le règlement (CEE) n° 571/91 de la Commission, du 8 mars 1991 (JO L 63, p. 19), afin d'imposer le contrôle de chaque entreprise concernée «au moins une fois par campagne». Le règlement n° 643/93, qui, selon son deuxième considérant, vise à «rendre plus efficace le contrôle des quantités qui bénéficient de l'aide», a légèrement modifié cet article, en sorte que celui-ci dispose que le contrôle doit avoir lieu «au moins une fois tous les douze mois». En outre, dans le souci de renforcer les contrôles, le règlement n° 643/93 a modifié le libellé de l'article 9 du règlement n° 2677/85 de manière à subordonner toute aide à un contrôle préalable sur place.

23 Lus dans le contexte général du règlement n° 2677/85 modifié, les articles 9, paragraphe 3, et 12, paragraphe 1, de ce règlement n'apparaissent donc pas contradictoires, mais complémentaires. L'article 12, paragraphe 1, doit être interprété en ce sens qu'il pose une exigence minimale, à savoir qu'il soit procédé à tout le moins à une visite de contrôle une fois tous les douze mois. Cette exigence minimale est renforcée par l'article 9, paragraphe 3, lequel soumet chaque demande d'aide à un contrôle antérieur sur place.

24 Il s'ensuit que l'argumentation du gouvernement espagnol n'est pas de nature à réfuter le grief de la Commission selon lequel le système de paiement des aides à la consommation pour l'huile d'olive, mis en place par les autorités espagnoles, ne satisfait pas aux exigences de la réglementation communautaire.

Concernant le système des contrôles

25 Le gouvernement espagnol fait valoir que la Commission elle-même a reconnu que les procédures de contrôle mises en œuvre par les autorités espagnoles avaient été améliorées par rapport aux exercices 1992 et 1993. Pour ceux-ci, la correction forfaitaire appliquée n'avait été que de 2 %. Il s'ensuit, selon ce gouvernement, que, en l'absence de récidive, il n'était pas justifié d'augmenter le taux de la correction forfaitaire à 10 %.

26 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 (arrêt du 21 octobre 1999, Allemagne/Commission, précité, point 14).

27 Selon le rapport Belle de la Commission (document n° VI/216/93 du 1er juin 1993), qui définit les lignes directrices à suivre lorsque des corrections financières doivent être appliquées à l'encontre d'un État membre, une correction forfaitaire de 10 % de la dépense est applicable dans les cas où «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 que l'on peut raisonnablement conclure qu'il existait un risque élevé de pertes généralisées pour le FEOGA».

28 En l'espèce, il ressort du rapport de synthèse 1994 que l'application, au titre de l'exercice 1993, d'une correction forfaitaire de 2 % s'expliquait par le «fait que la portée limitée des travaux de préparation pour l'exercice 1993 [n'avait pas permis] de fonder des conclusions plus sévères et, probablement, plus appropriées».

29 L'application, pour les dépenses effectuées au cours des exercices couverts par la décision attaquée, d'une correction forfaitaire de 10 % a été motivée dans le rapport de synthèse 1995 par la considération que les déficiences constatées affectaient l'ensemble du système (paiement, contrôles et sanctions), qu'il s'agissait d'un secteur particulièrement sensible au risque de fraude et que les autorités espagnoles n'étaient pas disposées à prendre de nouvelles mesures correctives.

30 Dans ces conditions, l'argumentation du royaume d'Espagne n'est pas de nature à démontrer que l'application d'une correction forfaitaire de 10 % en matière d'aides à la consommation pour l'huile d'olive était injustifiée.

Concernant le système des sanctions

31 Le gouvernement espagnol rappelle que, conformément à l'article 2, paragraphe 4, 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), «les procédures relatives à l'application des contrôles et des mesures et sanctions communautaires sont régies par le droit des États membres».

32 S'agissant des cas dans lesquels les autorités espagnoles se sont bornées, après avoir constaté des anomalies dans les stocks des entreprises contrôlées, à réduire les volumes d'aides demandés au cours du mois de l'inspection, le gouvernement espagnol fait observer que, selon l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2988/95, la sanction doit être arrêtée «en fonction de la nature et de la gravité de l'irrégularité». En l'absence d'une intention ou d'une négligence grave, la sanction appliquée par les autorités espagnoles aurait été à la fois appropriée et suffisamment dissuasive.

33 À cet égard, il convient de rappeler que, si, aux termes de l'article 2, paragraphe 4, du règlement n° 2988/95, les procédures relatives à l'application des sanctions communautaires sont régies par le droit des États membres, c'est «[s]ous réserve du droit communautaire applicable». En particulier, les modalités prévues par le droit national ne peuvent aboutir à rendre pratiquement impossible la mise en œuvre de la réglementation communautaire ou porter atteinte à son efficacité (arrêts du 21 septembre 1983, Deutsche Milchkontor e.a., 205/82 à 215/82, Rec. p. 2633, point 19, et du 14 décembre 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Rec. p. I-11569, point 54).

34 Or, l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2988/95 définit l'irrégularité pouvant être assortie d'une sanction comme étant «toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés». Ainsi que l'a fait observer à juste titre la Commission, l'irrégularité se définit ainsi par son résultat et non par l'existence d'une intention ou d'une négligence grave. Dès lors, l'absence d'un tel élément ne justifie pas que ne soit pas imposée la sanction prévue par la réglementation communautaire pour une irrégularité dont la matérialité est établie.

35 Il s'ensuit que l'argumentation du gouvernement espagnol n'est pas de nature à réfuter le grief de la Commission selon lequel le système des sanctions mis en place par les autorités espagnoles ne satisfait pas aux exigences de la réglementation communautaire.

36 Dans ces conditions, l'ensemble des arguments du gouvernement espagnol relatifs aux corrections appliquées par la décision attaquée en matière d'aides à la consommation pour l'huile d'olive doivent être rejetés.

Sur les primes aux ovins et aux caprins

37 Le gouvernement espagnol fait valoir que les montants pris en compte pour le calcul de la correction financière applicable à l'exercice 1994 ne concordent pas avec les dépenses effectuées au cours de cet exercice, mais englobent également des dépenses de l'exercice 1993. Or, celui-ci aurait déjà été apuré par les décisions 97/333/CE de la Commission, du 23 avril 1997, 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 139, p. 30), et 97/608/CE de la Commission, du 30 juillet 1997, modifiant la décision 97/333 (JO L 245, p. 20).

38 Le gouvernement espagnol soutient que l'avant-dernier considérant de la décision 97/333, selon lequel «la présente décision ne préjuge pas des conséquences financières que la Commission tirera, lors d'un apurement des comptes ultérieur, d'enquêtes en cours à la date de la présente décision», se réfère exclusivement aux enquêtes qui se trouvaient en cours à la date d'adoption de ladite décision et avaient motivé la disjonction des dépenses correspondantes. Or, dans le cas de l'Espagne, les dépenses en cause n'auraient pas fait l'objet d'une telle disjonction.

39 La Commission fait valoir que les primes aux ovins et aux caprins, régies par les règlements (CEE) n° 3013/89 du Conseil, du 25 septembre 1989, portant organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine (JO L 289, p. 1), et n° 2700/93 de la Commission, du 30 septembre 1993, portant modalités d'application de la prime au bénéfice des producteurs de viandes ovine et caprine (JO L 245, p. 99), sont soumises à une procédure de paiement extrêmement complexe, les bénéficiaires recevant, pour une même campagne, des fonds au cours de plusieurs exercices financiers. Ainsi, pour la campagne 1993, les paiements se seraient étalés de 1993 à 1995. Ce serait la raison pour laquelle le contrôle communautaire du système espagnol a été réalisé conjointement sur les exercices 1993 à 1995.

40 À cet égard, il y a lieu de constater que l'interprétation restrictive de l'avant-dernier considérant de la décision 97/333 que préconise le gouvernement espagnol est infirmée par divers éléments du dossier. Ainsi, le rapport de synthèse concernant l'exercice 1993 indique dans ses conclusions que «la situation des contrôles en Espagne sera examinée lors d'audits à venir». En outre, comme l'a fait observer M. l'avocat général au point 72 de ses conclusions, il ressort de documents antérieurs à ce rapport que les autorités espagnoles devaient savoir, d'une part, que le système de contrôle mis en place en Espagne était considéré comme inadéquat, voire inexistant, et, d'autre part, que, pour l'apurement des comptes relatifs aux primes aux ovins et aux caprins, la Commission avait pour pratique de tenir compte des paiements effectués sur plusieurs exercices différents.

41 Dès lors, l'argumentation du gouvernement espagnol relative aux corrections appliquées par la décision attaquée en matière de primes aux ovins et aux caprins ne saurait être accueillie.

42 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, le recours du royaume d'Espagne doit être rejeté.

Sur les dépens

43 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 ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Le royaume d'Espagne est condamné aux dépens.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 septembre 2001.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

A. La Pergola