Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

15 octobre 2014*

«Pourvoi — FEOGA — Gel des superficies — Contrôles par télédétection — Couverture végétale des parcelles gelées — Corrections financières»

Dans l'affaire C-417/12 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduit le 13 septembre 2012,

Royaume de Danemark, représenté par M^me^ V. Pasternak Jørgensen, en qualité d'agent, assistée de M^es^ J. Pinborg et P. Biering, advokaterne,

partie requérante,

soutenu par:

République française, représentée par M. D. Colas et M^me^ C. Candat, en qualité d'agents,

Royaume des Pays-Bas, représenté par M^mes^ M. de Ree et M. Bulterman, en qualité d'agents,

République de Finlande, représentée par M. J. Leppo, en qualité d'agent,

Royaume de Suède, représenté par M^me^ U. Persson, en qualité d'agent,

parties intervenantes au pourvoi,

l'autre partie à la procédure étant:

Commission européenne, représentée par M. F. Jimeno Fernández, en qualité d'agent, assisté de M^e^ T. Ryhl, advokat,

partie défenderesse en première instance,

LA COUR (première chambre),

composée de M. A. Tizzano, président de chambre, MM. S. Rodin, A. Borg Barthet, E. Levits (rapporteur) et M^me^ M. Berger, juges,

avocat général: M. N. Jääskinen,

greffier: M^me^ C. Strömholm, administrateur,

* Langue de procédure: le danois.

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 12 décembre 2013,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 30 avril 2014,

rend le présent

Arrêt

1 Par son pourvoi, le Royaume de Danemark demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne Danemark/Commission (T-212/09, EU:T:2012:335, ci-après l'«arrêt attaqué»), par lequel celui-ci a rejeté son recours en annulation partielle de la décision 2009/253/CE de la Commission, du 19 mars 2009, écartant du financement communautaire certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «Garantie», et du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) (JO L 75, p. 15, ci-après la «décision litigieuse») en ce que cette décision exclut du financement communautaire certaines dépenses effectuées par le Royaume de Danemark au titre du gel des superficies.

Le cadre juridique

Le règlement (CE) nº 1258/1999

2 Le règlement (CE) nº 1258/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 160, p. 103), applicable à la date des faits au principal, prévoyait à son article 7, paragraphe 4, premier alinéa:

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

Le règlement (CE) nº 2316/1999

3 Le règlement (CE) nº 2316/1999 de la Commission, du 22 octobre 1999, portant modalités d'application du règlement (CE) nº 1251/1999 du Conseil instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables (JO L 280, p. 43), applicable à la date des faits au principal, disposait à son article 19:

«1. Les superficies gelées conformément au présent chapitre doivent couvrir une surface d'au moins 0,3 hectare d'un seul tenant et avoir une largeur de 20 mètres au minimum.

Les États membres peuvent prendre en considération:

a) des surfaces inférieures si elles concernent des parcelles entières avec des limites permanentes telles que murs, haies et cours d'eau;

[...]

4. Les États membres appliquent les mesures appropriées qui correspondent à la situation particulière des superficies gelées, de façon à assurer leur entretien et la protection de l'environnement. Ces mesures peuvent également concerner une couverture végétale; dans ce cas, ces mesures doivent

prévoir que le couvert végétal ne puisse être destiné à la production des semences et qu'il ne puisse être utilisé en aucun cas à des fins agricoles avant le 31 août ni donner lieu, jusqu'au 15 janvier suivant, à une production destinée à être commercialisée.

[...]»

Le règlement (CE) nº 2419/2001

4 Le règlement (CE) nº 2419/2001 de la Commission, du 11 décembre 2001, portant modalités d'application du système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires établis par le règlement (CEE) nº 3508/92 du Conseil (JO L 327, p. 11), prévoyait à son article 15:

«Les contrôles administratifs et les contrôles sur place sont effectués de façon à assurer la vérification efficace du respect des conditions d'octroi des aides.»

5 Aux termes de l'article 22, paragraphe 1, dudit règlement, relatif à la détermination de la superficie des parcelles agricoles:

«La détermination de la superficie des parcelles agricoles se fait par tout moyen approprié défini par l'autorité compétente et garantissant une exactitude de mesure au moins équivalente à celle requise pour les mesures officielles prévues par les dispositions nationales. L'autorité compétente établit une marge de tolérance, en tenant compte de la technique de mesure utilisée, de l'exactitude des documents officiels disponibles, de la situation locale (par exemple, la pente ou la forme des parcelles) et des dispositions du paragraphe 2.»

6 L'article 23 du même règlement définissait les modalités des contrôles par télédétection.

Le règlement (CE) nº 1290/2005

7 Sous l'intitulé «Apurement de conformité», l'article 31 du règlement (CE) nº 1290/2005 du Conseil, du 21 juin 2005, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 209, p. 1), prévoit à ses paragraphes 1 à 3:

«1. La Commission décide des montants à écarter du financement communautaire lorsqu'elle constate que des dépenses visées à l'article 3, paragraphe 1, et à l'article 4 n'ont pas été effectuées conformément aux règles communautaires, selon la procédure visée à l'article 41, paragraphe 3.

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

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

À défaut d'accord, l'État membre peut demander l'ouverture d'une procédure visant à concilier les positions respectives dans un délai de quatre mois, dont les résultats font l'objet d'un rapport communiqué à la Commission et examiné par elle avant qu'elle ne se prononce sur un éventuel refus de financement.»

Les orientations

8 Le document n° VI/5330/97 de la Commission, du 23 décembre 1997, intitulé «Orientations concernant le calcul des conséquences financières lors de la préparation de la décision d'apurement des comptes du FEOGA-Garantie» (ci-après les «orientations»), décrit la méthode d'application des corrections financières forfaitaires. Il prévoit notamment que:

«Les corrections forfaitaires doivent être envisagées lorsque la Commission constate qu'une mesure de contrôle explicitement requise par un règlement ou implicitement nécessaire pour respecter une règle explicite (limitation d'une aide à un produit d'une certaine qualité, par exemple) n'a pas été effectuée de manière appropriée.

Lorsque des contrôles sont effectués, mais de manière imparfaite, la gravité de la déficience doit alors être évaluée. Pratiquement toutes les procédures de contrôle sont perfectibles et l'une des missions des contrôleurs de la Commission est de formuler des recommandations visant à améliorer les procédures et à effectuer des contrôles additionnels qui, bien que n'étant pas prévus par le législateur, offrent une garantie supplémentaire quant à la régularité des dépenses dans les conditions propres à l'État membre concerné. Toutefois, le fait qu'une procédure de contrôle soit perfectible ne suffit pas en soi pour justifier une correction financière. Il doit exister une carence significative dans l'application de règles communautaires explicites et celle-ci doit exposer le [Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)] à un risque réel de perte ou d'irrégularité.»

9 Les orientations définissent les conditions qui doivent être remplies pour l'application d'une correction financière forfaitaire d'un montant égal à 2 %, à 5 %, à 10 % ou à 25 % des dépenses déclarées.

Les faits à l'origine du litige et la décision litigieuse

10 Après avoir procédé aux mois d'octobre et de décembre 2004 à une enquête sur le terrain concernant les conditions d'application par les autorités danoises, au cours des campagnes des années 2002 à 2004, du système intégré de gestion et de contrôle des cultures arables, la Commission européenne a informé le Royaume de Danemark que ces autorités n'avaient pas respecté les dispositions du règlement (CE) n° 1251/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables (JO L 160, p. 1), et du règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil, du 27 novembre 1992, établissant un système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires (JO L 355, p. 1).

11 Après la communication, par lettre du 27 juin 2006, de ses conclusions au Royaume de Danemark conformément à l'article 8, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission, du 7 juillet 1995, établissant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 729/70 en ce qui concerne la procédure d'apurement des comptes du FEOGA, section «Garantie» (JO L 158, p. 6), tel que modifié par le règlement (CE) n° 2245/1999 de la Commission, du 22 octobre 1999 (JO L 273, p. 5), et à la suite d'un échange de correspondances, la Commission a indiqué par lettre du 21 février 2008 adressée à cet État membre que des corrections financières de 5 % et de 10 % devaient être appliquées à certaines dépenses effectuées aux cours des campagnes des années 2002 à 2004. Le montant de ces corrections s'élève à 750 millions de couronnes danoises (DKK).

12 Le Royaume de Danemark considérant cette correction injustifiée a saisi l'organe de conciliation.

13 Ce dernier a conclu, dans son rapport du 9 septembre 2008, que les points de vue des deux antagonistes n'étaient pas conciliables et a invité la Commission à reconsidérer la proposition d'appliquer les corrections de 5 % et de 10 % à toutes les dépenses concernées.

14 Ainsi que la Commission l'expose dans le rapport de synthèse de la direction générale (DG) «Agriculture et développement rural» du 6 janvier 2009, relatif aux résultats des inspections menées par la Commission dans le contexte de la procédure d'apurement des comptes du FEOGA, section «Garantie», au titre de l'article 7, paragraphe 4, du règlement nº 1258/1999 et de l'article 31 du règlement nº 1290/2005 (ci-après le «rapport de synthèse»), elle a appliqué, par la décision litigieuse, des corrections financières forfaitaires s'élevant, selon les cas, à 2 %, à 5 % ou à 10 % des dépenses effectuées par le Royaume de Danemark au titre des lacunes constatées quant aux contrôles par télédétection des parcelles et aux contrôles du respect des exigences réglementaires afférentes aux superficies gelées.

15 D'une part, la Commission a appliqué aux aides payées lors des campagnes des années 2003 et 2004 une correction forfaitaire de 2 % au titre du préjudice financier causé au FEOGA, au motif que le Royaume de Danemark n'avait pas pris de mesures correctives, dans le cadre des contrôles par télédétection, lorsque les parcelles avaient fait l'objet d'un mesurage à l'aide d'images en haute résolution (ci-après les «images HR»).

16 D'autre part, la Commission, ayant constaté plusieurs irrégularités concernant les superficies gelées pouvant justifier l'exclusion du financement de certaines dépenses au titre du FEOGA, en a conclu que les contrôles clés de ces superficies n'avaient pas été effectués ou si mal qu'ils manquaient totalement d'efficacité. Partant, elle a appliqué aux aides payées lors des campagnes des années 2002 à 2004 une correction forfaitaire fixée, selon les situations en cause, à 5 % ou à 10 % pour réparer le préjudice financier causé au FEOGA.

L'arrêt attaqué

17 En premier lieu, s'agissant des règles relatives aux contrôles par télédétection, le Tribunal a considéré aux points 48 à 50 de l'arrêt attaqué que le Royaume de Danemark aurait dû employer une méthode alternative pour s'assurer de la justesse des mesures des parcelles effectuées à l'aide des images HR, d'autant plus que les autorités de cet État membre avaient été informées dès le mois de décembre 2002 qu'une telle méthode de mesurage était déconseillée par la Commission.

18 En outre, au point 52 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a reconnu à la Commission, en vertu de l'article 22, paragraphe 1, du règlement nº 2419/2001, la liberté d'utiliser tout moyen adéquat pour s'assurer de la superficie des parcelles contrôlées.

19 En deuxième lieu, s'agissant des règles relatives aux contrôles des superficies gelées, le Tribunal a procédé, d'une part, aux points 69 à 85 de l'arrêt attaqué, à l'interprétation de l'article 19, paragraphe 4, du règlement nº 2316/1999 en jugeant, à l'encontre de la position de la Commission, que le maintien d'une couverture végétale sur une parcelle gelée est une mesure appropriée à l'entretien de celle-ci et à la protection de l'environnement. Le Tribunal a toutefois considéré, au point 106 de l'arrêt attaqué, que lorsque la Commission se fonde, pour justifier un doute sérieux et raisonnable, sur plusieurs éléments de preuve autonomes les uns des autres, il suffit qu'un seul de ces éléments soit confirmé pour conclure au caractère insuffisant des modalités de mise en œuvre des contrôles. Dès lors, il a poursuivi l'examen des autres éléments de preuve présentés par la Commission.

20 Après avoir rappelé l'obligation d'entretien des parcelles gelées qui incombe aux États membres, le Tribunal a jugé, aux points 93 et 94 de l'arrêt attaqué, que, en vertu de ladite disposition, la couverture végétale maintenue sur ces parcelles devait être entretenue afin de préserver les conditions agronomiques desdites parcelles.

21 D'autre part, concernant la notion de «limites permanentes», au sens de l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, sous a), du règlement nº 2316/1999, le Tribunal a jugé, au point 101 de l'arrêt attaqué, que les parcelles visées par cette disposition ne sont éligibles aux paiements à la surface que si elles sont physiquement délimitées. Dès lors, il a rejeté l'interprétation du Royaume de Danemark, d'après laquelle des délimitations cadastrales répondraient aux exigences de ladite disposition.

22 Quant à l'illégalité alléguée des conditions dans lesquelles la Commission a constaté certaines irrégularités affectant des parcelles gelées, le Tribunal a considéré, au point 122 de l'arrêt attaqué, que le Royaume de Danemark ne pouvait pas accorder au demandeur d'une aide le bénéfice du doute lorsque les contrôles sur le terrain, effectués postérieurement à la date de clôture de la période de gel, avaient permis de constater la présence sur les parcelles considérées de bottes de foin stockées ou de déchets de construction.

23 Le Tribunal a jugé, au point 123 de l'arrêt attaqué, que la Commission avait conclu, à juste titre, à l'existence de doutes raisonnables et sérieux quant au caractère suffisant des contrôles effectués par le Royaume de Danemark au sujet des parcelles dans lesquelles certaines irrégularités avaient été constatées, sans que cet État membre ait présenté des arguments susceptibles de dissiper ces doutes.

24 En troisième lieu, s'agissant de la violation alléguée des formes substantielles, le Tribunal a rejeté l'ensemble des arguments avancés par ledit État membre.

25 En quatrième lieu, s'agissant des règles relatives aux corrections financières, le Tribunal a estimé, au point 168 de l'arrêt attaqué, que la Commission a raisonnablement pu conclure que le risque de pertes pour le FEOGA était significatif et justifiait une correction forfaitaire d'un montant de 5 % ou de 10 %.

26 Par conséquent, le Tribunal a rejeté le recours en annulation introduit par le Royaume de Danemark.

Les conclusions des parties

27 Par son pourvoi, le Royaume de Danemark demande à la Cour d'annuler l'arrêt attaqué et de faire droit à ses demandes formulées en première instance ou, à titre subsidiaire, de renvoyer l'affaire devant le Tribunal.

28 La Commission conclut au rejet du pourvoi et à la condamnation du Royaume de Danemark aux dépens.

Sur le pourvoi

29 À l'appui de son pourvoi, le Royaume de Danemark invoque quatre moyens, tirés, respectivement, d'une interprétation erronée de l'article 15 du règlement nº 2419/2001, d'une interprétation erronée de l'article 19, paragraphe 4, du règlement nº 2316/1999, et d'erreurs de droit commises en appliquant, d'une part, les règles relatives à la charge de la preuve et, d'autre part, les dispositions relatives aux corrections forfaitaires.

30 La Commission considère que l'ensemble des moyens invoqués au soutien du pourvoi doit être rejeté comme irrecevable ou, en tout état de cause, comme non fondé.

31 À titre liminaire, il convient donc d'examiner l'exception générale d'irrecevabilité soulevée par la Commission.

Sur l'exception générale d'irrecevabilité

32 Tout en répondant à chacun des moyens soulevés par le Royaume de Danemark, la Commission excipe, à titre principal, de l'irrecevabilité de l'ensemble du pourvoi aux motifs qu'il tendrait à obtenir un nouvel examen des faits de l'espèce et qu'il se limiterait, pour l'essentiel, à répéter des arguments présentés en première instance.

33 À cet égard, il convient de rappeler qu'il résulte des articles 256, paragraphe 1, TFUE et 58, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne que le pourvoi est limité aux questions de droit.

34 Par ailleurs, il est de jurisprudence constante que, dès lors qu'une partie conteste l'interprétation ou l'application du droit de l'Union faite par le Tribunal, les points de droit examinés en première instance peuvent à nouveau être discutés au cours d'un pourvoi. En effet, si une partie ne pouvait fonder de la sorte son pourvoi sur des moyens et des arguments déjà utilisés devant le Tribunal, la procédure de pourvoi serait privée d'une partie de son sens (arrêt France/Commission, C-601/11 P, EU:C:2013:465, point 71).

35 S'agissant du présent pourvoi, il suffit de constater que, ainsi qu'il ressort du point 29 du présent arrêt, et contrairement à ce que soutient la Commission, le Royaume de Danemark ne vise pas de manière générale à remettre en cause les appréciations factuelles du Tribunal en réitérant les moyens et les arguments soulevés devant ce dernier. En revanche, le requérant soulève des questions de droit de nature à faire l'objet d'un pourvoi.

36 Il convient, par conséquent, de rejeter l'exception générale d'irrecevabilité soulevée par la Commission.

37 Cela étant, dans la mesure où la Commission excipe de manière plus ciblée de l'irrecevabilité de certains moyens spécifiques du pourvoi, il y aura lieu d'aborder ces fins de non-recevoir dans le cadre de l'examen des moyens concernés.

Sur le premier moyen

Argumentation des parties

38 Le Royaume de Danemark invoque comme premier moyen l'erreur commise par le Tribunal dans l'interprétation de l'article 15 du règlement nº 2419/2001, lu conjointement avec l'article 23 de celui-ci, dès lors que les relevés obtenus à l'aide d'un dispositif de positionnement global (GPS) ne pouvaient pas être utilisés pour apprécier les mesures obtenues par télédétection, les deux méthodes conduisant nécessairement à des résultats différents.

39 En outre, le Tribunal n'aurait pas fidèlement présenté les faits ni même pris position sur des documents détaillés prouvant que les autorités danoises ont procédé à des contrôles complémentaires correctifs.

40 La République française soutient qu'il appartenait au Tribunal de vérifier que le mesurage par télédétection offre un degré d'exactitude au moins équivalent à celui requis pour les mesures officielles prévues par les dispositions nationales. En tout état de cause, les mesures nationales devraient être appréciées avec une certaine marge de tolérance.

41 La Commission soutient que, au point 120 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a constaté les faiblesses du système de contrôle danois. Or, le moyen avancé consisterait en une simple remise en cause de cette appréciation factuelle.

Appréciation de la Cour

42 Ainsi que l'a rappelé à bon droit le Tribunal aux points 37 à 41 de l'arrêt attaqué, il incombe aux États membres, en vertu des articles 15 et 22, paragraphe 1, du règlement nº 2419/2001, d'adopter les mesures qu'ils jugent à même de garantir l'efficacité des contrôles et, partant, l'exactitude des mesures prises en recourant à la télédétection.

43 Or, s'il résulte de ces dispositions que les États membres sont libres de choisir les moyens de mesurage de la superficie des parcelles agricoles, il n'en demeure pas moins que ces moyens doivent satisfaire à une exigence de précision.

44 Dans ce contexte, il ne saurait être reproché au Tribunal d'avoir jugé que, dans le cadre de l'examen du mesurage des parcelles éligibles au régime de gel par les autorités danoises, la Commission pouvait s'appuyer sur une méthode différente de celle retenue par ces autorités.

45 En effet, d'une part, dans le cadre de son contrôle du respect de l'exigence de précision incombant à l'État membre, la Commission ne saurait être astreinte à utiliser exclusivement la méthode retenue par cet État, d'autant plus lorsqu'elle considère qu'une méthode différente offre des garanties supérieures de précision.

46 D'autre part, imposer à la Commission d'utiliser, dans ce cadre, la méthode de mesurage retenue par les autorités de l'État membre concerné est susceptible d'entraîner un affaiblissement du système de contrôle à deux niveaux mis en place par le règlement nº 2419/2001.

47 Par conséquent, ce n'est que si la Commission est libre de choisir la méthode de contrôle des mesures effectuées par les autorités nationales qui lui semble la plus appropriée en terme de précision qu'elle est susceptible de procéder à l'examen efficace de la fiabilité des systèmes nationaux de contrôle.

48 S'agissant des autres griefs, il convient de rappeler que l'appréciation des faits par le Tribunal ne constitue pas, sous réserve du cas de la dénaturation, une question de droit soumise, comme telle, au contrôle de la Cour au stade du pourvoi.

49 Or, en contestant les appréciations factuelles du Tribunal telles qu'elles résultent des points 50 et 120 de l'arrêt attaqué, le Royaume de Danemark demande à la Cour de procéder à une nouvelle appréciation des faits sans mettre en exergue d'élément permettant de conclure à une telle dénaturation.

50 Par conséquent, il y a lieu de rejeter le premier moyen comme étant, en partie non fondé et, en partie, irrecevable.

Sur le deuxième moyen

Argumentation des parties

51 Au soutien du deuxième moyen, tiré de l'erreur commise par le Tribunal en interprétant l'article 19, paragraphe 4, du règlement nº 2316/1999, le Royaume de Danemark affirme qu'il n'y a aucune obligation de fauchage du couvert végétal sur une parcelle gelée, que l'obligation d'entretien énoncée par cette disposition ne concerne pas le couvert végétal et que le Tribunal a omis d'expliquer ce qu'il entendait par la «préservation des conditions agronomiques» des superficies gelées.

52 Le Royaume de Danemark ajoute que le caractère minime des irrégularités retenues dans la décision litigieuse par la Commission ne saurait fonder les corrections financières appliquées.

53 En outre, le Tribunal n'aurait pas statué sur d'autres irrégularités constatées par la Commission qui fonderaient la décision litigieuse. Or, cette carence dans la motivation de l'arrêt attaqué empêcherait le requérant d'apprécier correctement la légalité de la décision litigieuse.

54 Par ailleurs, le Tribunal ne se serait pas prononcé sur les moyens et les éléments de preuve présentés par le Royaume de Danemark permettant de justifier de la fiabilité du système de contrôle danois.

55 La République française soutient, d'une part, que le Tribunal a commis une erreur de droit en n'annulant pas la décision litigieuse alors même qu'il a constaté une illégalité entachant cette décision et, d'autre part, que l'obligation d'entretien concerne non pas la couverture végétale, mais les surfaces gelées elles-mêmes.

56 La République de Finlande ajoute que l'interprétation de l'article 19, paragraphe 4, du règlement nº 2316/1999 retenue par le Tribunal ne saurait être déduite du libellé de cette disposition.

57 La Commission rappelle que le Tribunal a constaté des irrégularités, dont la réalité n'a pas été remise en question par le Royaume de Danemark, en ce qui concerne les conditions d'éligibilité au régime d'aide de certaines parcelles. Dans la mesure où les lacunes du système de contrôle danois résulteraient d'une mauvaise interprétation de la réglementation de l'Union par le Royaume de Danemark, le Tribunal n'aurait pas commis d'erreur de droit.

58 Quant à l'importance des irrégularités, la Commission fait valoir que les contrôles effectués sur place ont permis de considérer que celles-ci n'étaient ni mineures ni insignifiantes.

Appréciation de la Cour

59 Par son premier grief, le Royaume de Danemark reproche au Tribunal d'avoir interprété l'article 19, paragraphe 4, première phrase, du règlement nº 2316/1999 en ce sens qu'il contiendrait une obligation implicite de fauchage du couvert végétal.

60 Or, il y a lieu de constater qu'un tel reproche repose sur une lecture erronée de l'arrêt attaqué.

61 En effet, tout d'abord, le Tribunal a rappelé, au point 88 de l'arrêt attaqué, que si les États membres peuvent opter pour le maintien d'une couverture végétale sur les superficies gelées, il leur appartient, en vertu du libellé de l'article 19, paragraphe 4, du règlement nº 2316/1999, d'appliquer les mesures appropriées assurant l'entretien de ces superficies, sachant que, lorsqu'il est opté pour une couverture végétale, cette dernière doit faire l'objet d'un entretien.

62 Ensuite, il a ajouté, à bon droit, au point 93 dudit arrêt, que l'entretien approprié de la couverture végétale maintenue sur les surfaces gelées visait à préserver leurs conditions agronomiques.

63 À cet égard, le Tribunal a relevé, au point 92 du même arrêt, que le Royaume de Danemark avait lui-même soutenu que le critère déterminant était de savoir si les superficies gelées constituaient toujours, pendant la période de jachère, des terres cultivables.

64 Le Tribunal a enfin considéré au point 94 de l'arrêt attaqué que, s'agissant des superficies gelées, le maintien d'une couverture végétale ne constituait pas une exception par rapport aux mesures appropriées appliquées par les États membres, conformément aux dispositions de l'article 19, paragraphe 4, du règlement nº 2316/1999.

65 Dès lors, le Tribunal, se contentant de rappeler la nécessité d'entretien des superficies gelées, telle qu'énoncée à l'article 19, paragraphe 4, première phrase, dudit règlement, ne s'est pas référé à une obligation implicite de fauchage du couvert végétal contrairement à ce que soutient le Royaume de Danemark.

66 Toutefois, la présence d'une couverture végétale en tant que mesure appropriée pour assurer l'entretien d'une superficie gelée ne saurait dispenser l'État membre concerné de contrôler que ladite couverture fait elle-même l'objet d'un entretien. En effet, la réalisation de l'objectif de l'entretien de la superficie gelée serait compromise si la couverture végétale elle-même ne faisait pas l'objet dudit entretien.

67 Par son deuxième grief, le Royaume de Danemark reproche au Tribunal de ne pas avoir annulé la décision litigieuse en ayant considéré que, malgré l'erreur de droit commise par la Commission en ne qualifiant pas le maintien de la couverture végétale de mesure appropriée, les irrégularités autres que ce maintien, constatées par la Commission, suffisaient à justifier les corrections financières prévues par cette décision.

68 En effet, les irrégularités retenues par le Tribunal ne seraient pas d'une importance telle qu'elles justifieraient les corrections appliquées.

69 D'une part, il y a lieu de rappeler que, aux termes de la jurisprudence de la Cour, la Commission doit présenter un élément de preuve du doute sérieux et raisonnable qu'elle éprouve quant à l'efficacité des contrôles effectués par les administrations nationales pour justifier d'une correction financière (voir, en ce sens, arrêt Grèce/Commission, C-300/02, EU:C:2005:103, point 34).

70 Partant, dès lors que, s'agissant du Royaume de Danemark, la Commission a apporté de tels éléments, autres que celui qui a été rejeté par le Tribunal, ce dernier n'a pas commis d'erreur de droit en maintenant la décision litigieuse dans la mesure où ces éléments ne sont pas contestés.

71 À ce titre, le Tribunal a constaté, au point 112 de l'arrêt attaqué, que le Royaume de Danemark n'avait pas contesté la matérialité des constatations factuelles de la Commission caractérisant les irrégularités constituant ces autres éléments de preuve, cet État membre se contentant de contester la période durant laquelle ces irrégularités ont été constatées.

72 D'autre part, il importe de relever que, en critiquant le Tribunal en ce que celui-ci a accordé trop d'importance aux irrégularités pour lesquelles il a été considéré qu'elles justifiaient les doutes raisonnables et sérieux de la Commission, le Royaume de Danemark demande à la Cour un nouvel examen des faits antérieurement appréciés par le Tribunal. Or, comme il a été rappelé au point 48 du présent arrêt, une telle demande n'est pas recevable au stade du pourvoi.

73 S'agissant du troisième grief tiré de ce que le Tribunal se serait abstenu de statuer sur certains éléments de preuve présentés par le Royaume de Danemark, le Tribunal, ayant jugé que la Commission avait apporté des éléments de preuve fondant les doutes sérieux et raisonnables qu'elle éprouvait quant à l'efficacité du système de contrôle danois et que ces doutes n'avaient pas été dissipés par le Royaume de Danemark, pouvait à bon droit, au point 125 de l'arrêt attaqué, se dispenser d'examiner les arguments soulevés par cet État membre concernant les autres éléments de preuve d'irrégularités avancés par la Commission.

74 En outre, il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour que l'obligation de motivation qui incombe au Tribunal ne lui impose pas de fournir un exposé qui suivrait, de manière exhaustive et un par un, tous les raisonnements articulés par les parties au litige et que la motivation peut donc être implicite à condition qu'elle permette aux intéressés de connaître les raisons pour lesquelles le Tribunal n'a pas fait droit à leurs arguments et à la Cour de disposer des éléments suffisants pour exercer son contrôle (arrêt Edwin/OHMI, C-263/09 P, EU:C:2011:452, point 64 et jurisprudence citée).

75 Par conséquent, le deuxième moyen doit être rejeté comme étant, en partie, non fondé et, en partie, irrecevable.

Sur le troisième moyen

Argumentation des parties

76 Le Royaume de Danemark, sans remettre en cause les principes relatifs à la charge de la preuve dans le domaine des corrections financières réalisées lors de l'apurement des comptes du FEOGA, en conteste l'application par le Tribunal. D'une part, les irrégularités constatées par la Commission lors d'enquêtes sur le terrain effectuées par échantillonnage à l'issue de la période de gel n'auraient pas force probante. D'autre part, le Tribunal aurait commis une erreur de droit en exigeant de cet État membre qu'il prouve que toutes les parcelles concernées par une mesure de gel étaient exemptes d'irrégularités.

77 La République française, le Royaume des Pays-Bas et le Royaume de Suède font valoir à cet égard qu'il appartenait au Royaume de Danemark non pas de prouver qu'aucune irrégularité n'avait été commise sur l'ensemble des parcelles gelées, mais d'apporter la preuve que les constatations faites par la Commission n'étaient pas représentatives de la qualité des contrôles nationaux.

78 La Commission rappelle que, en vertu de la jurisprudence de la Cour, elle bénéficie d'un allègement des exigences de preuve. Ainsi, notamment, il ne lui appartiendrait pas de démontrer l'existence d'une carence significative dans l'application des règles de l'Union.

Appréciation de la Cour

79 À titre liminaire, il importe de relever que, dans le cadre de l'apurement des comptes du FEOGA, les États membres jouent un rôle primordial en ce qu'ils doivent permettre de garantir que le FEOGA ne finance que les interventions effectuées conformément aux dispositions du droit de l'Union dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles.

80 En effet, c'est l'État membre qui est le mieux placé pour recueillir et vérifier les données nécessaires à l'apurement des comptes du FEOGA (arrêt Grèce/Commission, EU:C:2005:103, point 36).

81 Ainsi que l'a rappelé le Tribunal au point 57 de l'arrêt attaqué, il appartient à la Commission, aux fins de prouver l'existence d'une violation des règles de l'organisation commune des marchés agricoles, non pas 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 Allemagne/Commission, C-54/95, EU:C:1999:11, point 35, et Grèce/Commission, EU:C:2005:103, point 34).

82 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 (arrêts Italie/Commission, C-253/97, EU:C:1999:527, point 7, et Grèce/Commission, EU:C:2005:103, point 35).

83 En conséquence, il incombe à l'État membre 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 (arrêt Grèce/Commission, EU:C:2005:103, point 36).

84 Dans ce cadre, le Tribunal a relevé, au point 107 de l'arrêt attaqué, que la Commission avait retenu, ainsi que cela ressort de son rapport de synthèse, plusieurs irrégularités quant aux conditions de réalisation des contrôles des parcelles gelées, qui justifiaient le doute sérieux et raisonnable que celle-ci éprouvait à l'égard du système national de contrôle.

85 En constatant, pour rejeter les arguments du Royaume de Danemark, que ce dernier s'était contenté de présenter des éléments de preuve portant sur les constatations ponctuelles effectuées par la Commission lors de l'enquête à l'origine de son rapport de synthèse, à partir de l'échantillon des parcelles retenues, sans présenter des éléments de preuve portant sur l'ensemble des parcelles gelées, le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit.

86 En effet, d'une part, eu égard au rôle primordial des États membres dans l'apurement des comptes du FEOGA et à l'impossibilité matérielle pour la Commission de procéder à un contrôle de l'ensemble des parcelles gelées dans chaque État membre, le système de contrôle mis en place dans le cadre de cet apurement permet à cette dernière de fonder son appréciation sur un élément de preuve du doute sérieux et raisonnable qu'elle éprouve quant à la fiabilité des contrôles des autorités nationales, à partir d'enquêtes sur le terrain effectuées par échantillonnage.

87 D'autre part, la circonstance, en l'espèce, que certaines irrégularités, telles que la présence de bottes de foin et de déchets de construction sur des superficies gelées, aient été constatées après la clôture de la période de gel ne saurait remettre en cause la valeur probante de ces irrégularités dans la mesure où il ne pouvait être exclu que lesdites irrégularités aient pu être présentes durant la période de gel de ces superficies. En tout état de cause, la contestation du moment auquel certaines irrégularités ont été documentées ne saurait tenir lieu de preuve de la fiabilité du système de contrôle danois.

88 C'est donc à bon droit, sans dénaturer les éléments de preuve fournis, que le Tribunal a considéré que ces irrégularités permettaient à la Commission d'éprouver un doute raisonnable et sérieux quant à la fiabilité du système de contrôle des parcelles gelées mis en place par les autorités danoises.

89 Dans ce contexte, il appartenait au Royaume de Danemark d'apporter les éléments de preuve permettant précisément de lever un tel doute, qui soient de nature à démontrer l'absence effective d'irrégularités ou le fait que les irrégularités constatées n'étaient que des cas isolés qui ne remettaient pas en cause la fiabilité dudit système dans son ensemble.

90 Toutefois, premièrement, le Tribunal a constaté, aux points 119 et 120 de l'arrêt attaqué, que le Royaume de Danemark n'avait pas mis en œuvre d'actions correctives en cas d'utilisation de seules images HR, telles que, par exemple, des contrôles renforcés sur le terrain avant la clôture de la période de gel. Dans ce contexte, le Tribunal a relevé, au point 164 de l'arrêt attaqué, que le Royaume de Danemark reconnaissait lui-même le manque de précision des contrôles par télédétection qu'il avait effectués.

91 Deuxièmement, le Tribunal a jugé, aux points 121 et 122 de l'arrêt attaqué, que la méthode utilisée par les autorités danoises, consistant à accorder au demandeur de l'aide le bénéfice du doute en considérant que les irrégularités constatées à l'occasion des contrôles qu'elles avaient réalisés sur le terrain postérieurement à la date de clôture de la période de gel ne se rapportaient pas à cette dernière période, n'était pas conforme aux règles de contrôle permettant de garantir la fiabilité du système.

92 Dans ces circonstances, le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que la Commission pouvait se prévaloir des doutes raisonnables et sérieux qu'elle éprouvait quant à la fiabilité du système de contrôle danois au regard des éléments de preuve apportés par celle-ci et de la carence du Royaume de Danemark dans l'administration de la preuve de la réalité de ses contrôles ou de ses chiffres par la production d'éléments suffisamment détaillés et complets.

93 Par conséquent, il convient de rejeter le troisième moyen comme étant non fondé.

Sur le quatrième moyen

Argumentation des parties

94 Au titre du quatrième moyen relatif aux conditions d'application des corrections financières forfaitaires, le Royaume de Danemark fait valoir, en premier lieu, que le droit de l'Union ne prévoit pas explicitement d'obligation de fauchage des parcelles gelées. En second lieu, les anomalies spécifiées dans la décision litigieuse, eu égard à leur caractère minime, n'exposeraient pas le FEOGA à un risque réel de perte.

95 Le Royaume de Danemark ajoute en ce qui concerne le montant des corrections financières forfaitaires que le Tribunal a procédé à une présentation inexacte de son argumentation et a confirmé, à tort, les corrections fixées dans la décision litigieuse sur le fondement d'irrégularités pourtant minimes.

96 La République française et le Royaume de Suède font valoir que le Tribunal aurait dû conclure que la correction forfaitaire appliquée aux irrégularités relatives à l'obligation d'entretien des parcelles gelées n'était pas justifiée. En outre, le Tribunal aurait dû statuer sur les irrégularités supplémentaires mentionnées dans la décision litigieuse. En tout état de cause, les corrections financières appliquées ne seraient pas proportionnées aux irrégularités constatées selon la République de Finlande.

97 La Commission soutient que le Tribunal a, à juste titre, constaté que le Royaume de Danemark avait manqué à son obligation de protéger les intérêts financiers de l'Union européenne, justifiant ainsi l'application des corrections financières forfaitaires.

Appréciation de la Cour

98 En premier lieu, le Tribunal a jugé, à bon droit, que la Commission pouvait légitimement éprouver des doutes sérieux et raisonnables quant à la fiabilité du système de contrôle danois, eu égard aux irrégularités qu'elle avait constatées et à l'incapacité du Royaume de Danemark à dissiper ces doutes.

99 Or, ainsi qu'il résulte du point 79 du présent arrêt, il appartient aux États membres de garantir que le FEOGA ne finance que les interventions effectuées conformément aux dispositions du droit de l'Union dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles. Dans ce contexte, les États membres sont en charge des contrôles clés qui se déroulent sur le terrain.

100 En l'occurrence, les irrégularités rappelées au point 87 du présent arrêt ont conduit la Commission à considérer que les conditions relatives au gel des parcelles n'étaient pas toujours respectées et que les contrôles auxquels avaient procédé les autorités danoises étaient lacunaires.

101 En second lieu, ainsi qu'il résulte du point 82 du présent arrêt, il n'incombe pas à la Commission de procéder à un contrôle de l'ensemble des parcelles gelées.

102 Partant, il est légitime qu'elle se fonde sur des éléments recueillis à la suite d'enquêtes effectuées par échantillonnage.

103 Toutefois, le Royaume de Danemark ne saurait déduire des éléments obtenus par cette méthode l'importance de la perte subie par le FEOGA pour remettre en cause les corrections forfaitaires fixées par la décision litigieuse.

104 En effet, d'une part, les irrégularités constatées par la Commission, pour minimes qu'elles soient, ont pu fonder les doutes sérieux et raisonnables éprouvés par cette dernière quant à la fiabilité de l'ensemble du système de contrôle danois et justifier, en vertu des orientations, les corrections forfaitaires fixées dans la décision litigieuse.

105 D'autre part, il y a lieu de rappeler, à la lumière des orientations, que, lorsqu'il n'est pas possible d'évaluer précisément les pertes subies par l'Union, une correction forfaitaire peut être envisagée par la Commission (arrêt Belgique/Commission, C-418/06 P, EU:C:2008:247, point 136).

106 Partant, dans la mesure où le Royaume de Danemark n'a pas rapporté la preuve de ce que les irrégularités constatées par la Commission ne concernaient que des cas isolés qui ne remettaient pas en cause la fiabilité du système de contrôle danois dans son ensemble, cet État membre ne saurait soutenir que les corrections forfaitaires appliquées seraient disproportionnées par rapport aux irrégularités constatées.

107 Par conséquent, le quatrième moyen doit être rejeté comme étant non fondé.

108 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le pourvoi doit être rejeté dans son ensemble comme étant, en partie, irrecevable et, en partie, non fondé.

Sur les dépens

109 Conformément à l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de celui-ci, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du Royaume de Danemark et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens. Conformément à l'article 140, paragraphe 1, du même règlement, en vertu duquel les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens, il y a lieu de décider que la République française, le Royaume des Pays-Bas, la République de Finlande et le Royaume de Suède supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) déclare et arrête:

1) **Le pourvoi est rejeté.**

2) **Le Royaume de Danemark est condamné aux dépens.**

3) **La République française, le Royaume des Pays-Bas, la République de Finlande et le Royaume de Suède supportent leurs propres dépens.**

Signatures