CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 12 juillet 2001 [1]

Table des matières

Introduction I-3010

Le cadre législatif I-3011

Les dispositions applicables I-3011

Les lignes directrices définies par la Commission I-3013

Aides dans le secteur des cultures arables I-3014

Dispositions législatives I-3014

Résumé des arguments I-3016

Analyse I-3018

Aides pour les terres retirées de la production I-3020

Dispositions législatives I-3020

Résumé des arguments I-3021

Analyse I-3023

Primes spéciales pour la viande bovine et primes pour les vaches allaitantes I-3024

Dispositions législatives I-3024

Résumé des arguments I-3025

Analyse I-3027

Prélèvement supplémentaire à la charge des producteurs ou des acheteurs de lait de vache I-3028

Dispositions législatives I-3028

Prétentions du requérant I-3029

a) Le prélèvement supplémentaire I-3030

— Résumé des arguments I-3030

— Analyse I-3030

1 — Langue originale: l'anglais.

b) Les intérêts sur le prélèvement supplémentaire I-3032
— Résumé des arguments I-3032
— Analyse I-3033
Aide à la production d'huile d'olive I-3034
Dispositions législatives I-3034
Résumé des arguments I-3038
Analyse I-3039
a) La première série d'arguments I-3039
b) La seconde série d'arguments I-3042
Le vin I-3043
Dispositions législatives I-3043
Résumé des arguments I-3043
Analyse I-3044
Le lin textile et le chanvre I-3045
Dispositions législatives I-3045
Résumé et analyse des arguments I-3046
Retards de paiement dans différents secteurs I-3048
Observations finales I-3049
Conclusion I-3050

1. Par le présent recours, le royaume d'Espagne vise à obtenir l'annulation partielle de la décision 1999/186/CE de la Commission, du 3 février 1999, 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» [2], ainsi que de 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'orientationagricole, section «garantie», pour l'exercice 1995 [3]. Le présent recours a pour objet le refus de la Commission de rembourser au royaume d'Espagne une somme totale de 16 015 560 464 ESP.

2 — JO L 61, p. 34.

3 — JO L 61, p. 37.

Introduction

2. Il résulte de l'article 1er et de l'annexe de la décision 1999/187 que les dépenses que le requérant souhaitait voir mettre à la charge de la section «garantie» du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (ci-après le «Fonds») au titre de l'apurement des comptes pour 1995 s'élevaient à 858 256 394 837 ESP. La Commission a admis la somme de 833 321 278 217 ESP, comme pouvant être imputée au Fonds, en laissant 24 935 116 620 ESP à la charge du requérant. Selon le requérant, cette somme comporte un certain nombre de dépenses que la Commission aurait dû admettre comme pouvant être imputées au Fonds:

— 1 471 398 749 ESP au titre des aides compensatoires dans le secteur des cultures arables,

— 215 011 390 ESP au titre des aides compensatoires pour le retrait de terres arables,

— 1 393 983 000 ESP au titre des primes spéciales pour la viande bovine et pour les vaches allaitantes,

— 4 484 785 615 ESP au titre du prélèvement supplémentaire à la charge des producteurs ou des acheteurs de lait de vache,

— 4 317 179 696 ESP au titre des aides à la production d'huile d'olive,

— 730 638 679 ESP au titre du vin,

— 42 616 276 ESP au titre des aides pour le lin textile et le chanvre,

— 3 362 203 596 ESP en relation avec des retards de paiement dans différents secteurs.

3. Le requérant a été informé des corrections que la Commission souhaitait apporter aux décomptes qu'il avait présentés, au cours de discussions bilatérales qui ont eu lieu avant l'adoption de la décision 1999/187. Les raisons ayant motivé ces corrections figurent dans le rapport de synthèse n° VI/6462/98, du 12 janvier 1998, relatif aux résultats des contrôles pour l'apurement des comptes du FEOGA, section garantie, au titre de l'exercice 1995 (le rapport de synthèse), dont des extraits figurent en annexe au mémoire en défense de la Commission.

4. Par la décision 1999/186, la Commission a écarté du financement communautaire certaines dépenses des États membres. S'agissant du royaume d'Espagne, la Commission a exclu dudit financement, au titre de l'exercice 1996, la somme de 5 754 750 215 ESP correspondant à des aides à la production dans le secteur de l'huile d'olive. Le requérant conteste la légalité de cette exclusion.

5. Avant d'examiner les prétentions du gouvernement espagnol et les arguments détaillés qui ont trait aux huit secteurs en cause, il peut être utile de souligner les grands traits du cadre législatif relatif au financement de la politique agricole commune et à l'apurement des comptes du Fonds.

Le cadre législatif

Les dispositions applicables

6. Les règles de base relatives au financement de la politique agricole commune sont fixées dans le règlement (CEE) n° 729/70 [4] qui dispose que le Fonds finance les actions communes décidées en vue de réaliser les objectifs définis à l'article 39, paragraphe 1, sous a), du traité CE [devenu article 33, paragraphe 1, sous a), CE], y compris les restitutions à l'exportation vers les pays tiers [5] et les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles [6] accordées ou entreprises conformément aux règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles.

7. L'article 5 du règlement n° 729/70 prévoit l'apurement des décomptes présentés par les agences nationales habilitées à effectuer des dépenses à cet effet («organismes payeurs»). Le paragraphe 2, sous c), de cette disposition telle qu'elle a été modifiée par le règlement n° 1287/95 [7] accorde expressément à la Commission le pouvoir d'écarter du financement communautaire les dépenses qui n'ont pas été effectuées conformément aux règles communautaires. Ces dépenses peuvent être écartées par la Commission, soit dans les décisions annuelles d'apurement des comptes — qu'elle est tenue d'adopter avant le 30 avril de l'année suivant l'exercice concerné [8] — ou par des

4 — Règlement du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), tel que modifié à plusieurs reprises, notamment en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1287/95 du Conseil, du 22 mai 1995 (JO L 125, p. 1). Le règlement n° 729/70 a été remplacé, avec effet pour les dépenses engagées après le 1er janvier 2000, par le règlement (CE) n° 1258/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, relatif au financement de la politique agricole commune (JO n° L 160, p. 103).

5 — Article 2, paragraphe 1.

6 — Article 3, paragraphe 1.

7 — Règlement précité note 4. En application de l'article 2, paragraphe 2, les modifications faites par le règlement précité s'appliquent aux dépenses déclarées au titre d'exercices postérieurs à celui qui a débuté le 16 octobre 1992.

8 — Article 5, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 729/70 tel que modifié. L'exercice du Fonds court du 16 octobre au 15 octobre de l'année suivante.

décisions distinctes («décisions de non-conformité») portant sur des montants spécifiques et sur un ou plusieurs exercices [9]. La Commission évalue les sommes qu'il y a lieu d'écarter du financement communautaire, compte tenu du degré de non-respect des règles communautaires qu'elle a constaté et, notamment, de la nature et de l'importance de l'infraction ainsi que des pertes financières subies par la Communauté.

8. L'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de la régularité des opérations financées par le Fonds, prévenir les irrégularités, et récupérer les sommes perdues de ce fait. Dans la plupart des secteurs de l'agriculture, des dispositions communautaires spécifiques précisent en détail les mesures que les États membres doivent adopter pour remplir les obligations générales que leur impose l'article 8, paragraphe 1. Le règlement (CEE) n° 3508/92 [10] établissant un nouveau système intégré de gestion et de contrôle (ci-après le «SIGC») revêt à cet égard une importance particulière. Ce système qui s'applique à plusieurs secteurs de l'agriculture exige des États membres qu'ils procèdent à des contrôles administratifs, des contrôles sur place et, le cas échéant, à des vérifications par télédétection aérienne ou spatiale [11]. Toutefois, même lorsque le règlement n° 3508/92 ou des règles communautaires plus spécifiques ne prévoient pas expressément l'adoption de mesures particulières de contrôle, l'article 8, paragraphe 1 — qui est l'expression des obligations imposées aux États membres par l'article 5 du traité CE (devenu article 10 CE) [12] — leur impose l'obligation générale de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le Fonds, pour prévenir et poursuivre les irrégularités et pour récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences [13].

9. L'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 dispose que, 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». Selon la jurisprudence de la Cour, le règlement n° 729/70 ne permet «par conséquent à la Commission de prendre en charge pour le FEOGA que les montants versés en conformité avec les règles établies dans les différents secteurs des produits agricoles, laissant à la charge des États membres tout autre montant versé» [14]. Lorsque, contrairement à l'article 8, paragraphe 1, du

9 — Article 5, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 729/70 tel que modifié.

10 — Règlement 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 — Voir, notamment, l'article 7 du règlement précité.

12 — Arrêt du 1er octobre 1998, Royaume-Uni/Commission (C-209/96, Rec. p. I-5655, point 43).

13 — Arrêt du 12 juin 1990, Allemagne/Commission (C-8/88, Rec. p. I-2321, points 16 et 17).

14 — Arrêt du 7 février 1979, Pays-Bas/Commission (11/76, Rec. p. 245; points 8 et 9), et, tout récemment, arrêt du 6 mars 2001, Pays-Bas/Commission (C-278/98, Rec. p. 1501, point 38).

règlement précité ou à des dispositions plus spécifiques, un État membre ne prend pas les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le Fonds, la Commission peut par conséquent refuser le financement de la totalité des dépenses liées à ces transactions ou d'une partie de celles-ci [15].

10. Conformément à l'article 9 du règlement n° 729/70, la Commission est en droit de prendre certaines mesures pour vérifier et compléter les informations et documents fournis par les autorités des États membres. Elle peut par exemple diligenter des vérifications sur place et elle est en droit d'accéder à la comptabilité et à tous autres documents ayant trait aux dépenses financées par le Fonds ainsi que d'effectuer ou d'organiser avec les États membres des enquêtes ou des vérifications.

Les lignes directrices définies par la Commission

11. En 1993, la Commission a établi des lignes directrices pour le calcul des corrections financières qu'elle applique lorsqu'un État membre ne respecte pas les règles générales inscrites à l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 ainsi que des règles plus spécifiques telles que celles figurant dans le règlement n° 3508/92. Ces lignes directrices, exposées dans un document connu sous le nom de «rapport Belle» [16], sont fondées sur le principe que toute correction financière devrait être fondée sur un cas de non-respect des règles communautaires par un État membre, de nature à affecter le budget communautaire. Le choix du taux de correction à appliquer résulte d'une estimation du risque. Là où c'est possible, la Commission doit calculer les réductions à apporter en extrapolant à partir d'échantillons représentatifs. Lorsque les informations disponibles sont insuffisantes pour étayer un processus d'extrapolation, la Commission applique des réductions forfaitaires proportionnelles aux fautes commises par les États membres et au degré des risques financiers encourus par le Fonds. Il existe trois niveaux de corrections forfaitaires: une réduction de 10 % est appliquée «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 que l'on peut raisonnablement conclure qu'il existait un risque élevé de pertes généralisées pour le FEOGA»; une réduction de 5 % est appliquée, «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 était significatif» et une réduction de 2 % «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

15 — Arrêts du 24 mars 1988, Royaume-Uni/Commission (347/85, Rec. p. 1749, point 13), et du 1er octobre 1998, Irlande/Commission (C-283/96, Rec. p. I-5801, point 36).

16 — Document n° VI/216/93 du 3 juin 1993.

le risque de pertes pour le FEOGA était mineur» [17].

12. Les lignes directrices de la Commission ont été révisées en 1997 [18]. Alors que les nouvelles lignes directrices maintiennent les principes de base, elles définissent de manière plus précise les cas dans lesquels les taux de réduction s'appliquent et prévoient désormais explicitement un taux de 25 % de réduction lorsque le système de contrôle d'un État membre est totalement absent ou gravement déficient.

13. Les critères pour l'application des taux forfaitaires fixés dans les orientations de la Commission ont été examinés par la Cour de justice à maintes reprises. Il ressort clairement de la jurisprudence que la Cour est d'avis que ces critères sont valables, et il en résulte également que la Commission ne saurait s'écarter de ces lignes directrices dans un cas donné, à moins qu'elle ne soit en mesure de démontrer que cela est justifié par les circonstances de l'espèce [19].

17 — Comme cela résulte de la version française du rapport Belle dans l'affaire Belgique/Commission (arrêt du 18 mai 2000, C-242/97, Rec. p. I-3421, point 21).

18 — Document n° VI/5330/97 du 23 décembre 1997.

19 — Voir arrêts du 29 janvier 1998, Grèce/Commission (C-61/95, Rec. p. I-207, point 21); du 1er octobre 1998, Italie/Commission (C-242/96, Rec. p. I-5863, points 43 à 44 ainsi que 66), et Belgique/Commission, cité à la note 17, points 19 à 21, 113, 120 et 121. Voir également les conclusions de l'avocat général Fennelly dans l'affaire Grèce/Commission (arrêt du 4 juillet 1996, C-50/94, Rec. p. I-5331, points 39 à 42), ainsi que les conclusions de l'avocat général Geelhoed du 6 mars 2001 dans l'affaire Espagne/Commission (C-375/99, arrêt du 13 septembre 2001, Rec. p. I-5983, p. I-5986), points 17 à 25.

Aides dans le secteur des cultures arables

Dispositions législatives

14. Le règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission, du 23 décembre 1992, portant modalités d'application du système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires [20] expose les critères et les procédures techniques qui doivent être appliquées par les États membres lors des contrôles administratifs et sur place relatifs aux aides «animaux» et aux aides «surfaces». L'article 6 dudit règlement dispose que:

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

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

20 — JO L 391, p. 36.

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

— 10 % des demandes d'aides 'animaux' ou des déclarations de participation,

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

Au cas où des visites sur place font apparaître des irrégularités significatives dans une région ou partie de région, les autorités compétentes effectuent des contrôles supplémentaires dans l'année en cours et augmentent le pourcentage des demandes à contrôler l'année suivante pour cette région ou partie de région.

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

— des montants d'aides,

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

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

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

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

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

Au moins 50 % des contrôles minimaux des animaux se font pendant la période de rétention. Les contrôles en dehors de la période de rétention ne sont permis que dans le cas où le registre prévu à l'article 4

de la directive 92/102/CEE du Conseil [21] est disponible.

[...]»

15. L'article 12 du règlement n° 3887/92 dispose que:

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

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

21 — Directive du 27 novembre 1992, concernant l'identification et l'enregistrement des animaux (JO L 355, p. 32).

Résumé des arguments

16. Le gouvernement espagnol demande l'annulation de la décision 1999/187, dans la mesure où cette décision a écarté du financement par le Fonds la somme de 1 471 398 749 ESP. Cette somme correspond à une réduction forfaitaire de 5 % du montant de l'aide versée par la Communauté autonome d'Aragón dans le secteur des cultures arables. Il résulte du rapport de synthèse que la Commission a imposé cette correction «au motif qu'alors que la situation était satisfaisante en Andalousie, les vérifications effectuées en Aragón qui portaient uniquement sur la qualité des contrôles sur place, ont révélé de sérieux problèmes». Plus précisément, la Commission a constaté que l'application du SIGC en Aragón était incorrecte à quatre points de vue. Premièrement, la plupart des exploitations sélectionnées pour les contrôles sur place étaient situées dans des régions où le cadastre avait été récemment actualisé et où, par conséquent, le risque de fraudes et d'erreurs était moins important que dans les zones où le cadastre était ancien et/ou déficient. Par conséquent, la procédure de sélection n'était pas fondée sur l'analyse des risques exigée par l'article 6, paragraphe 4, du règlement n° 3887/92 et n'était pas non plus représentative au sens de cette disposition. Deuxièmement, contrairement à l'article 6, paragraphe 5, du règlement n° 3887/92, les contrôles effectués sur place n'avaient pas porté sur la totalité des parcelles qui faisaient l'objet de la demande d'aide, et tel a été le cas même lorsque l'inspection de certaines parcelles a fait apparaître des irrégularités. Troisièmement, les autorités n'ont pas rédigé de rapports d'inspection dans les cas où aucune irrégularité n'a été découverte. Cette pratique n'est pas conforme à l'arti-

cle 12 du règlement n° 3887/92. Enfin, une visite effectuée par les inspecteurs de la Commission a fait apparaître des irrégularités dans deux des douze exploitations qui avaient préalablement fait l'objet d'un contrôle par les autorités d'Aragón, jetant ainsi des doutes sur la qualité générale des contrôles sur place.

17. Le gouvernement espagnol est d'avis que ces critiques ne sont pas fondées. Il fait valoir en premier lieu que, dans la version espagnole, l'article 6, paragraphe 4, dispose que la sélection des demandes doit être faite, *notamment* («principalmente») sur la base d'une analyse des risques ainsi que d'un élément de représentativité et permet expressément la prise en considération d'«autres paramètres à définir par les États membres». La sélection en Aragón qui a tenu compte du nombre de demandes et du montant des aides accordées aussi bien que de considérations pratiques en relation avec la plus grande facilité et efficacité des contrôles dans des zones dotées de registres cadastraux à jour était par conséquent conforme à l'article 6, paragraphe 4, du règlement. Il considère, en tout état de cause, que le taux des irrégularités n'est pas plus grand dans des zones qui ont des registres anciens ou déficients. De plus, dans 32 % des municipalités («términos municipales») sélectionnées pour des contrôles sur place, les registres cadastraux dataient d'avant 1960; le gouvernement espagnol soutient pour cette raison que les allégations de la Commission ne sont pas fondées. En second lieu, alors qu'il est exact qu'en Aragón les inspecteurs n'ont pas systématiquement rédigé de rapports individuels pour toutes les visites de contrôle qui ont été effectuées en 1994, chacun des contrôles effectués a fait l'objet d'un rapport. Selon le gouvernement espagnol, le fait que les agriculteurs n'ont pas eu la possibilité de signer ces rapports est dépourvu de pertinence puisque, selon l'article 12 du règlement n° 3887/92, cette signature est facultative. En outre, des instructions prenant effet avec les contrôles exercés depuis le début de la campagne agricole de 1995 ont été données pour que des rapports individuels soient rédigés. En troisième lieu, bien que la visite des inspecteurs de la Commission ait fait apparaître des irrégularités dans deux des douze cas, ces dernières étaient de peu d'importance.

18. Le gouvernement espagnol fait en outre valoir que la région autonome d'Aragón a totalement respecté l'obligation d'effectuer des contrôles pour 5 % de l'ensemble des demandes d'aide surface, introduites en application de l'article 6, paragraphe 3, du règlement n° 3887/92 et que la Commission a elle-même admis [22] que le système de contrôle dans son ensemble fournissait une bonne couverture des surfaces et des demandes d'aides introduites en 1994. Ce système a par conséquent garanti une vérification effective du respect des conditions dans lesquelles les aides et les primes ont été accordées, comme cela résulte de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 3887/92. Enfin, il a souligné que l'organisme de conciliation qu'il avait saisi avait recommandé que la Commission reconsidère la correction de 5 %, à la lumière des explications fournies par le gouvernement espagnol [23]. La Commission a maintenu sa décision en dépit de ces recommandations.

22 — Le gouvernement espagnol fait référence à la lettre n° 10/199, du 3 mars 1995, annexée à la requête.

23 — Recommandation notifiée au gouvernement espagnol par lettre du 19 janvier 1999, annexée à la requête.

Analyse

19. Il n'y a pas lieu, selon nous, de faire droit aux arguments présentés par le gouvernement espagnol.

20. Il résulte clairement du libellé de l'article 6, paragraphe 4, du règlement n° 3887/92 que la sélection des exploitations en vue des contrôles sur le terrain doit être fondée sur deux critères: une analyse des risques et un élément de représentativité. À notre avis — et là, nous sommes d'accord avec le gouvernement espagnol —, ce ne sont pas les seuls critères que les États membres peuvent appliquer. Ce point de vue ne saurait, selon nous, être fondé sur le fait que l'article 6, paragraphe 4, mentionne «d'autres paramètres à définir par les États membres», puisqu'il résulte clairement du libellé de l'article précité que les «autres paramètres» doivent être directement pertinents pour l'analyse des risques qu'il convient d'effectuer. La possibilité de prendre en considération d'autres critères que ceux du risque et de la représentativité est toutefois étayée par le libellé des versions danoise, néerlandaise, finnoise, française, grecque, italienne, portugaise et espagnole du règlement qui disposent que la sélection doit être fondée *notamment* («navnlig», «met name», «eritysiesti», «notamment», «κυρίως» «in particolare», «designadamente», «principalmente») sur la base d'une analyse des risques ainsi que d'un élément de représentativité. Le fait que les versions anglaise, allemande et suédoise ne comportent pas de mot équivalent n'est, à notre avis, pas décisif. Toutefois, le critère utilisé pour sélectionner les exploitations ne doit pas être contraire à l'objectif du règlement. Les critères qui ont pour effet de réduire la probabilité que les contrôles effectués révèlent des irrégularités sont par conséquent, en tout état de cause, illégaux.

21. En prenant en considération le critère de commodité administrative en ce qui concerne les contrôles dans des zones dotées de registres cadastraux à jour, où le risque d'erreurs dans l'attribution de l'aide est sans aucun doute inférieur à ce qui est le cas dans des zones qui comportent des registres anciens et/ou déficients, les autorités de la région Aragón ont appliqué un critère de sélection qui réduit la probabilité que des irrégularités soient détectées. Comme le souligne la Commission, le fait que la concentration sur ces surfaces peut avoir permis aux autorités de la région Aragón d'augmenter le nombre total de contrôles est dépourvu de pertinence. Ce qui importe n'est pas la quantité mais la qualité des contrôles effectués et, par conséquent, la capacité du système de contrôle à révéler des irrégularités.

22. Le fait que les contrôles sur place n'ont pas fait l'objet de rapports individuels constitue, à notre avis, une violation de l'article 12 du règlement n° 3887/92. L'établissement de rapports à caractère purement interne est insuffisant puisque de tels rapports ne fournissent pas aux agriculteurs la possibilité de lire et de signer le document, et ne permettent pas non plus à la Commission de vérifier l'efficacité des contrôles effectués.

23. En outre, le gouvernement espagnol ne conteste pas que les contrôles sur place qui ont été effectués ne couvrent pas toutes les parcelles en cause ni que les inspecteurs de la Commission ont trouvé des irrégularités dans deux des douze exploitations qui ont été antérieurement contrôlées par les autorités en Aragón.

24. Selon nous, le requérant n'a, par conséquent, pas démontré que le système de contrôle appliqué en Aragón en 1994 était conforme aux articles 6, paragraphe 4, et 12, du règlement n° 3887/92, et que la Commission n'était par conséquent pas en droit de corriger le montant des dépenses imputables au Fonds. Contrairement à ce que soutient le requérant, le fait qu'il se peut que les autorités d'Aragón aient rempli les obligations qui leur incombent en application d'autres dispositions — telles que l'article 6, paragraphes 1 et 3 — dudit règlement ne saurait affecter le droit de la Commission de procéder à la correction en cause. S'agissant du fait allégué par le gouvernement espagnol, à savoir que la Commission n'a pas suivi les recommandations de l'organe de conciliation, il suffit de dire qu'en application de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la décision 94/442/CE [24] la Commission n'est pas liée par les conclusions dudit organe de conciliation [25].

25. Si la Commission était en droit de procéder à une correction, la question qui se pose est celle de savoir si la correction forfaitaire de 5 % qu'elle a appliquée était excessive, comme le pense le gouvernement espagnol. Selon le mémoire en défense de la Commission, les erreurs détectées dans l'application du SIGC, prises ensemble, démontrent qu'il y avait un risque important de pertes pour le budget communautaire et que la réduction en cause était par conséquent pleinement justifiée. Cette évaluation des faits peut sembler sévère au regard des recommandations de l'organe de conciliation et du fait que, d'après les explications détaillées fournies par le gouvernement espagnol, les irrégularités détectées par les inspecteurs du Fonds dans deux des douze exploitations étaient peu importantes.

26. Nous ne sommes cependant pas d'avis que la Cour devrait annuler les corrections effectuées par la Commission. Alors que, selon la jurisprudence constante de la Cour, il appartient à la Commission de prouver l'existence d'une violation des règles de l'organisation commune des marchés agricoles, une fois qu'elle l'a établie, c'est à l'État membre qu'il incombe de démontrer, le cas échéant, que la Commission a commis une erreur quant aux conséquences financières à en tirer [26]. Comme l'avocat

24 — Décision 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).

25 — Arrêt du 21 octobre 1999, Allemagne/Commission (C-44/97, Rec. p. I-7177, point 18).

26 — Voir, notamment, arrêt du 24 mars 1988, Royaume-Uni/Commission, précité à la note 15, points 16 à 18. Voir, également, arrêts du 19 février 1991, Italie/Commission (C-281/89, Rec. p. I-347, point 19); du 10 novembre 1993, Pays-Bas/Commission (C-48/91, Rec. p. I-5611, point 18), et, très récemment, du 6 mars 2001, Pays-Bas/Commission, précité à la note 14, point 41).

général Fennelly l'a exposé dans ses conclusions dans l'affaire Grèce/Commission [27], «conformément au principe actori incumbit probatio [28], l'État membre qui s'estime lésé doit prouver, avec à tout le moins, un degré raisonnable de certitude [29], que la Commission s'est trompée».

27. Dans la présente affaire, le requérant n'a fourni aucun élément prouvant que la Commission s'était fondée sur des faits incorrects et il n'a pas démontré non plus que les irrégularités qui ont été détectées dans la région Aragón n'affectent pas le budget de la Communauté ou l'affectent sensiblement moins que ce qui ressort des estimations de la Commission. Nous sommes par conséquent d'avis que le requérant n'a pas établi que, en appliquant une correction forfaitaire de 5% aux aides versées dans le secteur des cultures arables, la Commission a commis une erreur en droit.

28. Nous concluons qu'il y a lieu de rejeter les demandes présentées par le gouvernement espagnol en ce qui concerne le refus de certaines dépenses liées à l'aide pour les cultures arables.

27 — Arrêt du 4 juillet 1996, précité à la note 19, point 16.

28 — Ce principe a été cité par l'avocat général Mischo dans ses conclusions dans l'affaire Italie/Commission (arrêt du 19 février 1991, précité à la note 26), point 18.

29 — Voir conclusions de l'avocat général Gand dans l'affaire Acciaierie et Ferriere Pugliesi/Haute Autorité (arrêt du 8 février 1996, 8/65, Rec. p. 1, 12).

Aides pour les terres retirées de la production

Dispositions législatives

29. Le règlement (CEE) n° 1765/92 [30] institue un régime de paiements compensatoires ou d'aides aux producteurs de certaines cultures arables. Les producteurs peuvent revendiquer un tel paiement pour les superficies consacrées au gel, conformément à l'article 7 du règlement précité [31]. Ces superficies sont normalement laissées en jachère. L'article 7, paragraphe 4, dispose toutefois que:

«Les terres gelées peuvent être utilisées pour la production de matières destinées à la fabrication, sur le territoire de la Communauté, de produits qui ne sont pas directement destinés à la consommation humaine ou animale, sous réserve que des systèmes de contrôle efficaces soient appliqués.»

30. Le règlement (CEE) n° 334/93 [32] fixe les modalités d'application de cette dispo-

30 — Règlement du Conseil, du 30 juin 1992, instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables (JO L 181, p. 12).

31 — Voir le titre 1 du règlement, notamment son article 2, paragraphe 2.

32 — Règlement de la Commission, du 15 février 1993, portant modalités d'application relatives à l'utilisation des terres mises en jachère pour la production de matières premières servant à la fabrication, dans la Communauté, de produits destinés à des fins principales autres que la consommation humaine ou animale (JO L 38, p. 12).

sition. Le cinquième considérant du préambule de ce règlement dispose que, «pour des raisons de contrôle, il est nécessaire d'exiger que la matière première cultivée fasse l'objet d'un contrat conclu entre le producteur agricole dénommé le demandeur et un premier transformateur ou un collecteur avant ensemencement de la matière première concernée» et que «ce contrat doit être un instrument important contribuant à la réalisation d'un marché équilibré».

31. En application de la disposition précitée qui figure dans le préambule, l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 334/93 dispose que:

«Le demandeur est obligé de livrer toute la matière première récoltée et le collecteur ou le premier transformateur est obligé de la réceptionner et de garantir l'utilisation dans la Communauté d'une quantité équivalente de cette matière première dans la fabrication d'un ou de plusieurs produits finis visés à l'annexe II.»

32. Conformément à l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 334/93, à l'appui de sa demande de compensation, le demandeur «doit soumettre à son autorité compétente [nationale], [...] un contrat signé avant l'ensemencement de la matière première concernée, conclu entre lui-même et soit un collecteur, soit un premier transformateur». Ce contrat doit comporter certaines informations spécifiques, incluant sous e) «la quantité prévisible de matière première, par chaque espèce et variété, et toute condition applicable à sa livraison. Cette quantité doit au moins correspondre au rendement jugé représentatif par l'autorité compétente pour la matière première en question. Celui-ci doit tenir compte notamment du rendement moyen fixé pour la région en cause, s'il existe».

33. L'article 7, paragraphes 2 et 3, prévoit en tant que de besoin:

«2. Si le demandeur n'est pas en mesure de fournir la matière première indiquée dans le contrat, le contrat peut être adapté ou annulé. Dans ce cas, les autorités compétentes des deux parties sont informées préalablement pour permettre l'application de toutes les mesures de contrôle nécessaires [...]

3. Le demandeur déclare à l'autorité compétente dont il relève la quantité totale de matière première récoltée, pour chaque espèce et variété, et confirme la partie à laquelle il a livré cette matière première.»

Résumé des arguments

34. La demande présentée par le requérant en vue d'obtenir l'annulation de la décision

1999/187 concerne l'exclusion du financement communautaire de 215 011 390 ESP, équivalant à une correction forfaitaire de 5 % en ce qui concerne les dépenses relatives à l'aide compensatoire pour le gel de superficies, accordée à des grands producteurs dans certaines régions d'Espagne [33]. Selon le rapport de synthèse, la Commission a effectué cette correction parce qu'elle a mis en évidence de nombreuses déficiences dans le système de contrôle mis en œuvre en Espagne. Les autorités compétentes n'ont pas déterminé de rendements de référence pour les matières premières produites sur des terres gelées et elles n'ont pas vérifié que les quantités prévues dans les contrats entre demandeurs et collecteurs/transformateurs étaient plausibles et conformes à des rendements représentatifs. En outre, les autorités n'ont pas vérifié par des contrôles sur place si les demandeurs avaient en fait livré les quantités prévues aux collecteurs/transformateurs. Comme elle l'a expliqué dans son mémoire en défense, la Commission a donc estimé que le royaume d'Espagne avait, pour ces motifs, manqué à ses obligations de mettre en œuvre «des systèmes de contrôle efficaces» tels qu'imposés par l'article 7, paragraphe 4, du règlement n° 1765/92 et de respecter les obligations spécifiques résultant des articles 6 et 7 du règlement n° 334/93. Ces manquements ont eu pour conséquence que, contrairement à l'objectif du règlement n° 1765/92, de grandes quantités de matières premières produites sur des terres gelées ont été détournées vers les marchés de matériaux destinés à la consommation humaine ou animale. Cette conclusion a été confirmée, notamment, par une visite de contrôle des inspecteurs du Fonds à une exploitation de transformation en Andalousie et par des données — fournies par le gouvernement espagnol — concernant les quantités de matière livrées, conformément à des contrats de mise en jachère des terres dans d'autres régions d'Espagne.

35. Le requérant conteste ces raisons, essentiellement pour quatre motifs. Premièrement, l'article 6, paragraphe 1, sous e), du règlement n° 334/93 n'impose pas d'obligation d'établir des rendements représentatifs; les États membres ne sont tenus de contrôler le caractère plausible des quantités prévues dans les contrats entre demandeurs et collecteurs/transformateurs qu'au cas par cas. Deuxièmement, le règlement n° 334/93 n'exige pas expressément des contrôles sur place visant à vérifier que les quantités livrées sont produites sur des terres gelées. En application de l'article 7, paragraphe 2, du règlement, des mesures de contrôle ne doivent être prises que dans le cas où un contrat est annulé ou amendé. Troisièmement, la correction effectuée par la Commission était uniquement fondée sur une visite effectuée par les inspecteurs du Fonds à une seule entreprise de transformation et la Commission n'a pas pris en considération la sécheresse de 1994 qui a eu pour résultat une diminution de la récolte provenant de superficies gelées. Enfin, le gouvernement espagnol insiste sur le fait que, même si certains fermiers espagnols n'avaient pas livré les quantités prévues aux collecteurs/transformateurs, cela n'aurait pas entraîné de pertes financières pour le Fonds.

33 — Régions dans lesquelles la Commission a estimé que les rendements des terres gelées étaient inférieurs à 70 % des rendements de terres similaires non gelées.

36. En se fondant sur les moyens précités, le requérant est d'avis que les corrections

auxquelles a procédé la Commission, en ce qui concerne les aides pour les terres retirées de la production, sont illégales, et, en tout état de cause, excessives.

Analyse

37. Nous ne sommes pas convaincu par les arguments du requérant.

38. Il résulte du rapport de synthèse que la Commission a indiqué plusieurs raisons pour lesquelles elle avait procédé à des corrections. Contrairement aux allégations formulées par le requérant, l'une d'elles était que les autorités compétentes en Espagne n'avaient pas contrôlé, au cas par cas, le caractère plausible des prévisions figurant dans les contrats conclus entre les demandeurs et les collecteurs/transformateurs. Le demandeur n'a produit aucune preuve que de tels contrôles ont réellement été effectués. Il peut, par conséquent, être conclu, sans qu'il soit nécessaire de statuer sur la question de savoir si la carence alléguée, à savoir qu'il n'a pas été établi de rendements généraux représentatifs, constitue une violation du droit communautaire, que le requérant n'a pas satisfait aux obligations qui lui incombent au titre de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 334/93.

39. L'argumentation du requérant tirée de l'absence dans le règlement n° 334/93 d'une obligation spécifique d'effectuer des contrôles sur place ne devrait pas non plus être retenue. L'article 3, paragraphe 3, du règlement précité dispose que le demandeur est obligé de livrer toute la matière première récoltée au collecteur/premier transformateur et, pour garantir l'existence de cette condition, le demandeur est tenu de fournir une déclaration aux autorités compétentes [34]. Les règles précitées qui visent à garantir le respect des conditions fixées à l'article 7, paragraphe 4, du règlement n° 1765/92 seraient privées de leur effet utile si les autorités compétentes n'effectuaient pas de contrôles sur place lorsque les déclarations soumises par les agriculteurs font soupçonner des fraudes ou irrégularités. Nous partageons par conséquent l'avis de la Commission selon lequel le système instauré par le règlement n° 334/93 prévoit dans son ensemble qu'il convient d'effectuer des contrôles sur place. En outre, la Cour a constamment jugé que l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 et l'article 10 du traité imposent aux États membres l'obligation générale de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le Fonds, même si l'acte communautaire spécifique ne prévoit pas expressément l'adoption de telle ou telle mesure de contrôle [35]. À notre avis, le requérant n'a pas démontré que les autorités compétentes en Espagne ont satisfait à cette obligation générale.

40. S'agissant de l'allégation selon laquelle la décision de la Commission était fondée

34 — Voir également le sixième considérant du préambule du règlement n° 334/93.

35 — Voir, notamment, arrêts du 12 juin 1990, Allemagne/Commission, précité à la note 13, points 16 et 17, et du 1er octobre 1998, Italie/Commission, précité à la note 19, point 114.

sur une visite à une seule entreprise de transformation en Andalousie, qu'il nous soit permis de rappeler que, selon la jurisprudence, l'important n'est pas le nombre des contrôles par sondages effectués par la Commission, mais la fréquence et l'efficacité des contrôles dont l'État membre assume la responsabilité [36]. En toute hypothèse, il résulte du rapport de synthèse et du mémoire en défense présenté par la Commission que la décision d'appliquer une correction de 5 % n'était pas fondée sur une extrapolation des résultats de l'inspection effectuée en Andalousie, et que la Commission a pris en considération les données concernant les livraisons de matières premières dans plusieurs régions d'Espagne et n'a fait référence à ladite inspection qu'à titre d'exemple. La décision de la Commission n'est pas non plus affectée par le fait que certaines régions d'Espagne ont souffert de sécheresse au cours de la campagne 1994. Il résulte du raisonnement détaillé développé dans le rapport de synthèse que la Commission a tenu compte de cette circonstance et que, comme elle le souligne, l'existence de la sécheresse ne saurait en tout état de cause expliquer les différences considérables entre les rendements moyens des parcelles gelées et des autres.

41. Enfin, les arguments du requérant, selon lesquels l'absence de contrôles adéquats en Espagne n'a pas fait encourir au Fonds de risques de pertes financières, ne sauraient non plus être acceptés. Comme la Commission l'a soutenu, l'absence de contrôles adéquats a permis aux agriculteurs de détourner des matières premières produites sur des superficies gelées vers le marché plus lucratif de matières destinées à la consommation humaine. Un tel comportement a eu un effet négatif sur la capacité des règles communautaires à réglementer le marché comme cela était prévu, a créé des distorsions de concurrence entre les agriculteurs et, ce qui est plus important peut-être, a conduit au paiement d'aides pour des terres gelées dans des circonstances dans lesquelles une telle aide n'aurait pas dû être accordée, au motif que les conditions prévues à l'article 7, paragraphe 4, du règlement n° 1765/92 en ce qui concerne l'utilisation des matières premières n'avaient pas été respectées.

42. Nous en concluons que le gouvernement espagnol n'a pas démontré de quelle manière la correction de 5 % appliquée par la Commission à l'aide pour les terres gelées n'était pas fondée ou était excessive et il y a lieu par conséquent de rejeter ce moyen.

Primes spéciales pour la viande bovine et primes pour les vaches allaitantes

Dispositions législatives

43. Les aides dans le secteur de la viande bovine sont soumises aux dispositions du règlement n° 3887/92 telles qu'elles ont été

36 — Arrêt du 1er octobre 1988, Italie/Commission, précité à la note 19, point 66.

exposées ci-dessus [37]. Les dispositions suivantes sont également pertinentes.

Résumé des arguments

44. Le règlement n° 3508/92 [38] prévoit, en son article 2, que le SIGC comprend, entre autres, une base de données informatisée et un système alphanumérique d'identification et d'enregistrement des animaux. Selon l'article 8, paragraphe 1, du même règlement, l'État membre procède à des contrôles administratifs des demandes d'aides, complétés par des contrôles sur place portant sur un échantillon des exploitations agricoles.

45. La directive 92/102 [39] prévoit, en son article 4, paragraphe 1, l'établissement d'un registre indiquant le nombre d'animaux présents sur son exploitation et qui doit contenir un relevé actualisé de toutes les naissances et de tous les décès et mouvements des animaux. Selon l'article 5 de la directive, les marques auriculaires — qui doivent être d'un modèle agréé par l'autorité compétente, être infalsifiables et lisibles pendant toute la vie de l'animal — doivent être apposées avant que les animaux ne quittent l'exploitation de naissance et aucune marque ne peut être enlevée ou remplacée sans l'autorisation de l'autorité compétente. Le délai pour la mise en œuvre des dispositions de la directive 92/102 applicable aux bovins a expiré avant la fin de l'année budgétaire 1994 [40].

46. Le requérant conteste le refus de la Commission de rembourser 1 393 983 000 ESP pour l'année budgétaire 1994/1995 au titre des primes spéciales pour les bovins et pour les vaches allaitantes. Cette somme correspond à des réductions forfaitaires de 2, 5 et 10 % appliquées en fonction du taux de contrôle atteint dans les différentes provinces. Selon le rapport de synthèse, la Commission a appliqué ces réductions au motif que le système de contrôle mis en œuvre par les autorités espagnoles compétentes ne respecte pas à plusieurs égards les conditions imposées par le droit communautaire. Premièrement, la base de données informatisée prévue à l'article 2 du règlement n° 3508/92 n'était pas pleinement opérationnelle. Les contrôles croisés annuels et régionaux sur les animaux tels qu'ils étaient exigés par l'article 8, paragraphe 1, du règlement précité ainsi que par l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 3887/92 n'ont par conséquent pas eu lieu. Deuxièmement, la sélection des demandes pour les contrôles sur place était fondée sur des données correspondant à des exercices antérieurs plutôt que sur des informations à jour et non, par conséquent, sur une analyse des risques au sens de l'article 6, paragraphe 4, du règlement n° 3887/92. Troisièmement, l'enregistrement des animaux était inadapté, au moins jusqu'en 1996 [41], puisque de nombreux animaux apparaissaient dans le registre en cause sans indications, ni date de naissance et/ou indication précise de leur lieu d'origine. Quatrièmement, un large pourcentage des contrôles sur place effectués par les autorités espagnoles l'avait été en dehors de

37 — Voir points 14 et 15 ci-dessus.

38 — Précité à la note 10.

39 — Précité à la note 21.

40 — Article 11, paragraphe 1, de la directive.

41 — Date à laquelle le royaume d'Espagne a pris des mesures pour se conformer aux dispositions de la directive 92/102.

la période de rétention, bien que, en application de l'article 6, paragraphe 5, du règlement n° 3887/92, des contrôles ne soient autorisés en dehors de cette période que si le registre prévu par l'article 4 de la directive 92/102 est disponible [42]. Cinquièmement, les bovins en cause ne portaient pas de marques auriculaires lisibles et infalsifiables telles que prévues par les articles 4 et 5 de la directive 92/102. Sixièmement, les inspecteurs qui effectuaient des contrôles sur le terrain avaient certifié que les informations fournies par les agriculteurs étaient correctes sans contrôler que les animaux étaient effectivement présents dans les entreprises. Septièmement, le respect des limites d'âge qui s'appliquent aux animaux qui bénéficient de l'aide communautaire [43] n'avait pas été contrôlé de manière adéquate. Enfin, dans certaines provinces de l'Espagne, les autorités n'avaient pas satisfait à l'obligation de contrôler 10 % de l'ensemble des demandes bien qu'un tel contrôle soit exigé par l'article 6, paragraphe 3, du règlement n° 3887/92.

47. Le gouvernement espagnol met en cause la plupart de ces constatations mais pas toutes. Bien qu'il admette premièrement que la base de données créée par les autorités compétentes ne leur a pas permis en 1994 et en 1995 d'effectuer des contrôles croisés annuels et régionaux en ce qui concerne les demandes d'aides, le requérant maintient que les autorités ont développé et appliqué un «système d'identification animale» tout aussi efficace («sistema de identificación animal: controles administrativos cruzados y creación de una base de datos sobre identificación»). Ensuite, sans contester le fait que la sélection des demandes pour les contrôles sur place était fondée sur des informations non actualisées, le requérant soutient qu'une analyse des risques a toutefois eu lieu dans chacune des régions autonomes d'Espagne depuis 1993. Enfin, en ce qui concerne les contrôles effectués en dehors de la période de rétention, le requérant fait valoir — sans avoir mis en cause les constatations de fait auxquelles a abouti la Commission — que lesdits contrôles n'étaient pas moins efficaces que les contrôles qui avaient été effectués au cours de ladite période. Le requérant soutient enfin que le respect de l'obligation inscrite à l'article 6, paragraphe 3, du règlement n° 3887/92 de contrôler 10 % de l'ensemble des demandes doit être apprécié au regard des contrôles exécutés dans l'État membre dans son ensemble ou, peut-être, dans chacune des régions autonomes d'Espagne responsables de la mise en œuvre de la politique communautaire en matière agricole. Le fait qu'il se peut que certaines provinces, prises isolément, n'aient pas atteint l'objectif de 10 % ne constitue pas pour ce motif une violation du droit communautaire.

48. Outre ces arguments, le requérant maintient, d'une part, que la Commission a fondé ses constatations sur le résultat de visites effectuées par les inspecteurs du Fonds dans quelques-unes des dix-sept régions autonomes et sur l'idée qu'ils ont procédé à une extrapolation injustifiée des résultats de ces visites à l'ensemble de l'Espagne et, d'autre part, que la Commis-

42 — Il est constant que ce registre n'était pas disponible en Espagne en 1994 et en 1995.

43 — Ces limites d'âge sont fixées à l'article 4 bis, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 148, p. 24).

sion a donné l'assurance — au cours ou après la fin de la procédure de conciliation — qu'elle procéderait à un nouveau calcul de la correction en cause.

Analyse

49. Il y a lieu, d'abord, de noter que le requérant ne met pas en cause les constatations de la Commission ayant trait aux enregistrements inadaptés d'animaux, aux problèmes concernant le marquage auriculaire et la non-fiabilité des certificats d'inspection. Comme la Commission le souligne, une correction de la demande de remboursement présentée par le requérant pour le secteur bovin se justifiait déjà pour ce motif.

50. Nous ne sommes, en outre, pas convaincu par la critique faite par le requérant des moyens exposés dans le rapport de synthèse. Ce dernier n'a pas fourni d'informations détaillées sur la nature et l'efficacité du «système d'identification animale» et il résulte de la réplique de la Commission — qui n'a pas été mise en cause dans la duplique présentée par le requérant — que ce système n'était pas opérationnel en 1994 et en 1995. S'agissant de l'appréciation de l'analyse des risques pour la sélection des demandes, nous admettons la thèse de la Commission, à savoir qu'une analyse des risques fondée sur une information qui date de campagnes agricoles antérieures ne garantit pas une vérification effective du respect des conditions dans lesquelles les aides sont accordées et ne satisfait pas par conséquent aux conditions fixées à l'article 6, paragraphes 1 et 4, du règlement n° 3887/92. Il convient aussi de rejeter l'allégation du gouvernement espagnol selon laquelle des contrôles sur place exécutés en dehors de la période de rétention sont tout aussi ou plus efficaces que des contrôles effectués au cours de cette période. Le libellé de l'article 6, paragraphe 5, du règlement n° 3887/92 prévoit clairement que les contrôles sur place doivent être effectués au cours de la période de rétention et la Cour a constamment jugé que, lorsqu'un règlement institue des mesures spécifiques de contrôle, les États membres sont tenus de les appliquer sans qu'il soit nécessaire d'apprécier le bien-fondé de leur thèse selon laquelle un système de contrôle différent serait plus efficace [44].

51. Enfin, l'allégation selon laquelle les corrections litigieuses étaient fondées sur une extrapolation des résultats de certaines visites de contrôle n'est pas fondée. Il résulte clairement du rapport de synthèse et du mémoire en défense de la Commission dans la présente affaire que, alors que la Commission a pris en compte ces différentes visites, elle n'a pas procédé à une extrapolation à partir des faits spécifiques ou des données obtenues au cours desdites

44 — Voir arrêts du 14 janvier 1981, Allemagne/Commission (819/79, Rec. p. 21, point 21); du 21 février 1991, Allemagne/Commission (C-28/89, Rec. p. I-581, point 9), et du 22 juin 1993, Allemagne/Commission (C-54/91, Rec. p. I-3399, point 38).

visites pour calculer les pertes subies par le Fonds. La correction litigieuse était fondée sur une estimation de la perte subie, calculée conformément au système de réductions forfaitaires prévu par le rapport Belle. S'agissant de la promesse de procéder à un nouveau calcul faite, selon le gouvernement espagnol, par la Commission, il suffit de noter que le gouvernement espagnol n'a jamais fourni à la Commission aucun chiffre qui lui aurait permis de procéder à un nouveau calcul.

52. Pour tous ces motifs, nous sommes d'avis qu'il y a lieu de rejeter la demande du gouvernement espagnol en ce qui concerne les primes spéciales pour la viande bovine et les primes pour les vaches allaitantes.

53. Au regard de cette conclusion, nous n'avons pas besoin de nous prononcer sur la question de savoir si, comme le soutient le requérant, il est satisfait à la condition figurant à l'article 6, paragraphe 3, du règlement n° 3887/92 lorsque le nombre de contrôles effectués dans un État membre dans son ensemble équivaut à 10 % de toutes les demandes d'aides ou si, comme le soutient la Commission, la condition posée à l'article 6, paragraphe 3, doit être remplie non seulement par l'État membre dans sa totalité, mais également par chacune des régions, provinces ou autres entités géographiques qui, selon le droit national, sont responsables du contrôle des demandes d'aides.

Prélèvement supplémentaire à la charge des producteurs ou des acheteurs de lait de vache

Dispositions législatives

54. L'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 [45], qui a été inséré par le règlement (CEE) n° 865/84 [46], institue un prélèvement supplémentaire à la charge des producteurs ou des acheteurs de lait de vache dans le but de maîtriser la croissance de la production laitière dans la Communauté [47].

55. En vertu de cette disposition, le prélèvement supplémentaire est perçu dans chacune des régions d'un État membre selon une formule à choisir parmi deux formules proposées. Dans les États membres qui optent pour la «formule A», le prélèvement est dû par tout producteur de lait sur les quantités de lait (et/ou d'équivalent lait) qu'il a livrées à un acheteur et qui, pendant la période de douze mois en cause, dépassent une quantité de référence à déterminer.

45 — Règlement du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13).

46 — Règlement du 31 mars 1984, modifiant le règlement n° 804/68 (JO L 90, p. 10).

47 — Le régime instauré par le règlement n° 856/84 venait à échéance le 31 mars 1993, mais sa validité a été prolongée pour une période de sept ans à compter du 1er avril 1993 par le règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil, du 28 décembre 1992, établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 405, p. 1).

Dans les États membres qui optent pour la «formule B», le prélèvement est en principe dû par tout acheteur sur les quantités de lait (ou d'équivalent lait) qui lui ont été livrées par des producteurs et qui — pendant la période de douze mois en cause — dépassent la quantité de référence. Selon cette formule, l'acheteur a toutefois l'obligation de recouvrer le prélèvement en opérant une retenue sur le prix qu'il paie aux producteurs.

56. Le règlement (CEE) n° 536/93 [48] fixe les modalités d'application du prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers. L'article 3, paragraphe 4, de ce règlement dispose:

«Avant le 1er septembre de chaque année, l'acheteur redevable du prélèvement paie à l'organisme compétent le montant dû selon les modalités déterminées par l'État membre.

En cas de non-respect du délai de paiement, les sommes dues portent annuellement un intérêt à un taux fixé par l'État membre et qui ne peut être inférieur au taux d'intérêt qu'il applique en cas de répétition de l'indu.»

48 — Règlement de la Commission, du 9 mars 1993, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 57, p. 12). Ce règlement — qui a remplacé le règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1988, fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement n° 804/68 (JO L 139, p. 12) — est applicable depuis la période de douze mois qui a commencé le 1er avril 1993.

57. En vertu de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 536/93, les intérêts payés en vertu de l'article 3, paragraphe 4, sont déduits des demandes de remboursement des dépenses du secteur laitier présentées au Fonds par les États membres.

Prétentions du requérant

58. Le requérant demande à la Cour de justice d'annuler la décision 1999/187 dans la mesure où elle a écarté du financement communautaire un montant de 4 484 785 615 ESP en ce qui concerne le prélèvement supplémentaire à la charge des producteurs ou des acheteurs de lait de vache. Selon les rapports de synthèse de 1994 et de 1995, la Commission a exclu ce montant pour deux raisons. En premier lieu, elle a exclu une somme de 3 129 240 958 ESP au motif que les autorités espagnoles n'avaient pas perçu auprès des producteurs et des acheteurs le prélèvement supplémentaire dû en vertu du règlement n° 804/68, dans sa rédaction modifiée, en ce qui concerne 55 707 tonnes de lait livrées en dépassement de la quantité de référence nationale. En second lieu, la Commission a exclu une somme de 1 355 544 657 ESP au titre des intérêts dus par les acheteurs sur ce prélèvement en vertu de l'article 3, paragraphe 4, du règlement n° 536/93. Ces sommes concernaient l'exercice 1994, mais elles ont été dissociées de l'apurement des comptes au titre de cet exercice pour donner au gouvernement espagnol la possibilité de saisir l'organe de conciliation.

59. Il convient d'examiner séparément ces deux aspects de la décision contestée.

a) Le prélèvement supplémentaire

— Résumé des arguments

60. Le requérant ne conteste pas que la Commission a le pouvoir, en principe, d'effectuer une correction lorsqu'un État membre ne perçoit pas le prélèvement supplémentaire dû en vertu de l'article 5 quater du règlement n° 804/68, dans sa rédaction modifiée. Il considère néanmoins que la correction effectuée par la Commission dans la décision 1999/187 est illégale pour deux raisons. En premier lieu, les producteurs et les acheteurs de produits laitiers en Espagne n'ont pas dépassé, contrairement à ce que soutient la Commission, la quantité de référence allouée au royaume d'Espagne. S'il y a effectivement eu un dépassement dans le cas des livraisons aux acheteurs commerciaux, les producteurs espagnols n'ont pas utilisé l'intégralité de la quantité de référence spécifique allouée en ce qui concerne les ventes de produits laitiers pour la consommation directe [49]. Il aurait été possible, en vertu du droit communautaire, de transférer cette dernière quantité aux livraisons commerciales de sorte que le total des livraisons de lait espagnoles ne dépasse pas la quantité de référence nationale et c'est uniquement en raison de difficultés pratiques que ce transfert n'a pas été effectué en temps utile. En second lieu, le requérant soutient que la Commission a accepté, au cours des négociations avec les autorités espagnoles et dans une lettre envoyée à ces autorités, que le prélèvement supplémentaire dû par le royaume d'Espagne au titre de l'exercice 1994 soit calculé sur la base d'un excédent ne dépassant pas 30 000 tonnes de lait. En appliquant une correction basée sur un excédent de 55 707 tonnes en contrariété avec cet accord, la Commission a enfreint le principe de la protection de la confiance légitime.

— Analyse

61. À notre avis, il n'y a pas lieu de retenir le premier argument du requérant. S'il est vrai qu'il aurait été possible de transférer des quantités de référence des ventes directes aux ventes commerciales, le gouvernement espagnol n'a jamais introduit de demande à cet effet. La Commission n'était dès lors pas en mesure de procéder au transfert, car cela aurait enfreint les règles procédurales et délais applicables et porté atteinte à l'égalité de traitement des États membres dans le contexte de la procédure d'apurement des comptes. De plus, il semble constant entre les parties que la Commission n'a pas le pouvoir de transférer des quotas avec effet rétroactif.

62. En ce qui concerne le deuxième argument du requérant — qui allègue que la Commission a enfreint un accord qu'il avait

49 — Selon le requérant, 131 574 tonnes de cette quantité n'ont pas été utilisées.

conclu avec elle en ce qui concerne le montant du prélèvement supplémentaire devant être perçu en Espagne — il y a lieu de rappeler que la Cour a jugé dans l'arrêt Italie/Commission [50] qu'une décision d'apurement des comptes peut être déclarée invalide pour violation de la confiance légitime lorsqu'il peut être établi que la décision s'écarte d'une déclaration ou d'une position que la Commission a communiquée à un État membre et dont cet État pouvait raisonnablement se prévaloir.

63. En l'espèce, le requérant cherche à se prévaloir de négociations menées entre la Commission et le gouvernement espagnol au cours desquelles, selon lui, la Commission a admis que les autorités espagnoles étaient uniquement tenues de percevoir le prélèvement supplémentaire sur un excédent de 30 000 tonnes de produits laitiers. La Commission ne nie pas que ces négociations aient eu lieu ou qu'elle ait cherché à transiger avec les autorités espagnoles en ce qui concerne la perception des prélèvements supplémentaires, mais elle souligne que, si tant est qu'un accord ait été conclu dans le cadre de ces négociations, cet accord était subordonné à la condition que les autorités espagnoles fassent tout ce qui était en leur pouvoir pour percevoir l'intégralité des prélèvements supplémentaires dus par les producteurs de lait espagnols au titre de l'excédent de 30 000 tonnes. Or, les autorités espagnoles n'ont perçu qu'un faible pourcentage (moins de 3,5 %) de ces prélèvements et la Commission n'a par conséquent jamais conclu d'accord définitif.

50 — Arrêt du 14 novembre 1989 (14/88, Rec. p. 3677, points 28 à 30).

64. Il est difficile, en l'absence de témoignages des parties concernées, d'établir précisément ce qui a été convenu au cours de ces négociations. Les explications de la Commission nous semblent plausibles; il nous est difficile de croire que le requérant a obtenu l'assurance claire et inconditionnelle que l'excédent serait calculé sur la base de 30 000 tonnes, étant donné qu'il n'était manifestement pas dans l'intérêt de la Commission de donner de telles assurances à ce stade de la procédure.

65. Cette interprétation des faits est conforme à la lettre de la Commission du 18 janvier 1995, signée par le directeur général de la direction générale IV de la Commission, dont le requérant tente également de se prévaloir. Dans la version espagnole originale de la lettre invoquée par le requérant, le directeur général indiquait: «Para la campaña 1993/1994, la percepción de la tasa será exigida sobre la próducción excedentaria respecto a la cantidad nacional garantizada, que se cifra en unas 30 000 toneladas. No se prevé ninguna corrección a este respecto». À notre avis, cette formulation ne constitue pas une assurance précise et spécifique susceptible de donner lieu à l'attente légitime selon laquelle aucune correction supplémentaire ne serait appliquée si la quantité de référence nationale était dépassée de plus de 30 000 tonnes. D'une part, la phrase introductive du passage cité rappelle clairement l'obligation qui incombe à l'État espagnol en vertu de la réglementation communautaire applicable et qui consiste à percevoir le prélèvement supplémentaire correspondant à la quantité de lait livrée en dépassement de la quantité de référence nationale garantie. D'autre part, en affirmant que la quantité excédentaire espagnole s'élevait à

«unas 30 000 toneladas» (quelque 30 000 tonnes), la Commission a indiqué que le chiffre mentionné n'était pas définitif. Cette interprétation concorde avec le fait que la Commission ne connaissait pas le chiffre définitif en janvier 1995. La formulation «No se prevé ninguna corrección a este respecto» confirme, à notre avis, le caractère préliminaire de l'affirmation en ce qu'elle implique que si la Commission n'envisageait pas de correction à cette époque — eu égard aux négociations qui se poursuivaient avec le gouvernement espagnol — une décision finale sur cette question n'avait pas encore été prise.

66. Nous concluons, pour les raisons qui précèdent, que la demande du requérant relative au paiement du prélèvement supplémentaire au titre d'un excédent de 55 707 tonnes de produits laitiers n'est pas fondée.

b) Les intérêts sur le prélèvement supplémentaire

— Résumé des arguments

67. Dans le rapport de synthèse, la Commission a affirmé que sa décision de refuser le remboursement d'un montant égal à la partie des intérêts dus par les acheteurs espagnols au titre des livraisons excédentaires de 55 707 tonnes qui n'avaient pas été perçus par les autorités compétentes était justifiée en vertu de l'article 3, paragraphe 4, du règlement n° 536/93. À son avis — qui a été exposé de manière plus détaillée devant la Cour que dans le rapport de synthèse — cette disposition oblige non seulement les acheteurs à payer des intérêts aux autorités compétentes, mais oblige également les États membres à veiller à ce que l'intégralité des sommes dues soit perçue chaque année avant le 1er septembre. En ne percevant — selon les calculs de la Commission — que 3,13 % de l'ensemble des prélèvements dus au 1er septembre 1994 et en ne percevant pas d'intérêts au titre des prélèvements restés impayés après cette date, les autorités espagnoles ne se sont manifestement pas acquittées de cette obligation. C'est donc à bon droit que la Commission a réduit les fonds demandés par le gouvernement espagnol d'un montant équivalant aux intérêts qui auraient dû être perçus [51]. Dans ce contexte, la Commission souligne que l'efficacité du régime des prélèvements supplémentaires serait amoindrie si les États membres n'avaient pas l'obligation de percevoir les prélèvements et les intérêts dus en vertu du règlement n° 804/64, modifié, et du règlement n° 536/93. De plus, en ne percevant pas les montants dus, les États membres exposent le Fonds à un risque financier dans la mesure où, en vertu de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 536/93, les montants perçus sont déduits des dépenses remboursées par le Fonds dans le secteur laitier.

68. Le requérant conteste l'interprétation que la Commission fait de l'article 3,

51 — Nous rappelons que l'article 3, paragraphe 4, du règlement (cité au point 56) prévoit le paiement d'intérêts à compter du 1er septembre en cas de retard dans le paiement du prélèvement supplémentaire.

paragraphe 4, du règlement n° 536/93. Il soutient, en substance, que cette disposition impose aux acheteurs l'obligation de payer des intérêts, mais non aux États membres l'obligation de garantir que les sommes dues soient perçues. En conséquence, le fait qu'un État membre ne recouvre pas les sommes dues par les acheteurs n'autorise pas *en lui-même* la Commission à refuser le remboursement de ces sommes. Le refus du remboursement n'est justifié que si les conditions énoncées dans la disposition générale de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70 sont remplies, à savoir si la Commission peut démontrer que la non-perception de certaines sommes est imputable à la négligence des administrations ou organismes de l'État membre. En se référant à l'arrêt de la Cour du 21 septembre 1983, Deutsche Milchkontor e.a. [52], le requérant soutient que les autorités espagnoles n'ont pas fait preuve de négligence, la perception des sommes dues au titre du régime du prélèvement supplémentaire ayant lieu conformément aux mêmes règles et procédures administratives et judiciaires que celles qui s'appliquent à d'autres créances fiscales relevant du droit espagnol. Le fait que la procédure de perception soit longue en pratique n'implique pas, selon le requérant, une négligence de la part des autorités espagnoles.

— Analyse

69. L'article 3, paragraphe 4, du règlement n° 536/93 ne dispose pas explicitement que les États membres doivent prendre des mesures pour faire en sorte que les acheteurs s'acquittent de leur obligation de payer les prélèvements supplémentaires sur les produits laitiers et les intérêts sur ces prélèvements. À notre avis — qui concorde sur ce point avec celui du gouvernement espagnol — il s'ensuit que la Commission ne peut pas refuser le remboursement au seul motif que certaines sommes dues n'ont pas été payées ou recouvrées. Le fait que certaines sommes dues demeurent impayées ou ont été payées en retard ne constitue pas *en lui-même* une violation des obligations que le droit communautaire met à la charge des États membres. Nous sommes conforté dans ce point de vue par les motifs détaillés avancés par l'avocat général Alber dans ses conclusions dans l'affaire France/Commission [53]. Si ces conclusions portaient sur l'article 15, paragraphe 4, du règlement n° 1546/88 [54], les raisons mises en avant par l'avocat général s'appliquent également, à notre avis, dans le contexte du règlement n° 536/93. La Commission n'est donc habilitée à effectuer une correction que lorsqu'elle est en mesure de démontrer, conformément à l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70, que le Fonds a subi une perte du fait de la négligence des autorités nationales dans le recouvrement des sommes en question.

70. Pour apprécier la validité de la correction opérée par la Commission en l'espèce, il faut par conséquent vérifier s'il y a des

52 — 205/82 à 215/82, Rec. p. 2633.

53 — C-277/98, points 66 à 81 des conclusions prononcées le 29 mars 2001 (arrêt du 13 novembre 2001, Rec. p. I-8453, p. I-8455).

54 — Règlement précité à la note 48 (JO L 139, p. 12); abrogé par le règlement n° 536/93, précité à la note 48. L'article 15, paragraphe 4, disposait: «Les acheteurs visés aux paragraphes 1, 2 et 3, dans les trois mois suivant la fin de chaque période de douze mois, versent à l'organisme compétent le montant du prélèvement éventuellement dû. Toutefois, dans le cas visé au paragraphe 3, ce versement est effectué, dans le même délai de trois mois, par les groupements de producteurs et leurs unions».

preuves d'une négligence au sens de l'article 8, paragraphe 2, et, si tel est le cas, examiner quelles conséquences financières la Commission était autorisée à en tirer.

71. Selon les calculs de la Commission, les autorités espagnoles n'ont perçu que 3,13 % du prélèvement supplémentaire du au titre des livraisons excédentaires de 55 707 tonnes de produits laitiers au cours de la campagne 1993/1994. De plus, la Commission a affirmé — sans être contredite par le gouvernement espagnol — que les autorités espagnoles compétentes n'ont pas perçu d'intérêts sur le prélèvement non acquitté, l'impayé d'intérêts s'élevant à 1 355 544 657 ESP. Nous partageons l'avis de la Commission selon lequel ces chiffres semblent indiquer que les autorités espagnoles ont fait preuve de négligence en ne percevant pas les sommes en question. Toutefois, de simples indications ne suffisent pas. La question est de savoir si la Commission a démontré, par des preuves suffisantes, qu'il y a eu négligence au sens de l'article 8, paragraphe 2. Nous n'avons pas l'intention d'examiner cette question ou d'exprimer un point de vue à ce sujet étant donné que, à notre avis, la décision de la Commission est en tout état de cause invalide pour les raisons suivantes.

72. Il ressort des faits exposés plus haut que la Commission a refusé le remboursement de la totalité des intérêts impayés (1 355 544 657 ESP). Il en découle que la Commission n'a pas cherché à déterminer *quelle portion* des intérêts impayés était imputable à l'absence de procédures efficaces de perception des sommes dues. Par exemple, la Commission n'a pas tenu compte du fait qu'il pouvait avoir été objectivement impossible aux autorités espagnoles de recouvrer certaines sommes en raison de circonstances indépendantes de toute négligence ou omission de leur part. Nous considérons que, en ne tenant pas compte de cette possibilité, la Commission a excédé les pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 8 du règlement n° 729/70.

73. Pour les raisons qui précèdent, nous concluons qu'il y a lieu de faire droit à la demande du requérant visant à l'annulation du refus de la Commission de rembourser 1 355 544 857 ESP au titre des intérêts dus dans le cadre du régime du prélèvement supplémentaire sur les produits laitiers.

Aide à la production d'huile d'olive

Dispositions législatives

74. Par le règlement n° 136/66/CEE [55], le législateur communautaire a institué une

55 — Règlement du Conseil, du 22 septembre 1966, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses (JO 1996, 172, p. 3025), modifié à plusieurs reprises par la suite et en dernier lieu par le règlement (CE) n° 2826/2000 du Conseil, du 19 décembre 2000, relatif à des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles sur le marché intérieur (JO L 328, p. 2).

organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses. L'article 5 de ce règlement, dans sa rédaction modifiée, dispose qu'une aide à la production d'huile d'olive est octroyée pour contribuer à l'établissement d'un revenu équitable pour les producteurs. En vertu de l'article 20 quinquies, un pourcentage de l'aide à la production est retenu et utilisé pour financer les activités de groupements de producteurs reconnus.

75. Le règlement (CEE) n° 154/75 prévoit l'établissement d'un casier oléicole dans les États membres producteurs d'huile d'olive [56]. Aux termes de l'article 1er de ce règlement, le casier doit porter sur toutes les exploitations oléicoles et permettre d'établir certains éléments d'information qui doivent faire l'objet d'une mise à jour régulière.

76. L'article 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2261/84, arrêtant les règles générales relatives à l'octroi de l'aide à la production d'huile d'olive et aux organisations de producteurs [57], dispose:

«L'aide est octroyée aux oléiculteurs établis dans les États membres. Au sens du présent règlement, on entend par oléiculteur l'exploitant d'une oliveraie qui produit des olives utilisées pour la production d'huile.»

56 — Règlement du Conseil, du 21 janvier 1975 (JO L 19, p. 1).
57 — Règlement du Conseil, du 17 juillet 1984 (JO L 208, p. 3).

77. Aux termes de l'article 11, paragraphe 2, de ce règlement:

«Les États membres producteurs s'assurent que les sommes destinées aux unions et organisations de producteurs en application du paragraphe 1 ne sont utilisées par celles-ci qu'aux fins du financement des activités qui leur incombent en vertu du présent règlement.»

78. L'article 14 fixe les règles relatives aux contrôles et vérifications de l'aide:

«1. Chaque État membre producteur applique un régime de contrôles garantissant que le produit pour lequel l'aide est octroyée a droit au bénéfice de celle-ci.

2. Les États membres producteurs contrôlent l'activité de chaque organisation de producteurs et de chaque union, et notamment les opérations de contrôle effectuées par ces organismes.

3. Au cours de chaque campagne, et notamment au cours de la période de trituration, les États membres producteurs contrôlent sur place l'activité et la comptabilité-matière d'un pourcentage à déterminer des moulins agréés.

Les moulins choisis doivent être représentatifs des capacités de trituration d'une zone de production.

4. En ce qui concerne l'huile d'olive visée au point 1 de l'annexe du règlement n° 136/66/CEE et produite par les oléiculteurs non membres d'une organisation de producteurs, le contrôle est effectué par sondage, sur place, et doit permettre de vérifier:

— l'exactitude des déclarations de culture,

— la destination des olives récoltées en vue de la production d'huile et, si possible, la transformation effective de ces olives en huile.

Les contrôles portent sur un pourcentage d'oléiculteurs à déterminer en tenant compte notamment de la taille des exploitations.

5. Aux fins des contrôles et vérifications visés ci-avant, l'État membre utilise, entre autres, les fichiers informatisés visés à l'article 16.

Ces fichiers sont utilisés pour orienter les contrôles à effectuer en vertu des paragraphes 1 à 4.»

79. Enfin, l'article 16, paragraphe 1, du règlement n° 2261/84 précise que les États membres constituent et tiennent à jour des fichiers permanents informatisés de données oléicoles. Les informations que ces fichiers doivent contenir sont énumérées au paragraphe 2 de l'article 16.

80. Le deuxième considérant du préambule du règlement (CEE) n° 3061/84, portant modalités d'application du régime d'aide à la production d'huile d'olive [58], énonce que les contrôles devant être effectués par les États membres «doivent porter sur un nombre suffisamment représentatif de déclarations de culture des oléiculteurs membres des organisations».

81. L'article 1er, paragraphe 5, de ce règlement est libellé comme suit:

«Dans le cas où une partie des olives a été utilisée à des fins autres que la production d'huile d'olive, l'aide est payée au prorata des olives destinées à la production d'huile d'olive.»

58 — Règlement de la Commission, du 31 octobre 1984 (JO L 288, p. 52).

82. Aux termes de l'article 5, paragraphe 1:

«La demande d'aide, à présenter par chaque oléiculteur, comporte au moins les indications suivantes:

a) les nom, prénoms et adresse de l'oléiculteur;

b) la quantité d'huile vierge produite;

c) l'emplacement des exploitations où les olives ont été récoltées, en se référant à la déclaration de culture;

d) 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, dont la forme et le contenu [sont] à arrêter par les États membres, confirmant les indications visées au point d).»

83. Il ressort de l'article 8 que, lorsqu'un groupement ou union de producteurs, après avoir accompli toutes ses tâches prévues par la réglementation communautaire, n'a pas utilisé en totalité la somme résultant des financements visés à l'article 20 quinquies du règlement n° 136/66 et à l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 2261/84, il doit répartir le solde entre les organisations de producteurs dont il est composé.

84. L'article 9, paragraphe 2, dans sa rédaction modifiée par le règlement (CEE) n° 828/90 [59], dispose:

«La comptabilité-matière journalière standardisée visée à l'article 13 paragraphe 1 point d) du règlement (CEE) n° 2261/84 doit comprendre:

a) les quantités d'olives entrées, lot par lot, en indiquant le producteur et le propriétaire de chaque lot;

b) les quantités d'olives triturées;

c) les quantités d'huile obtenues;

59 — Règlement de la Commission, du 30 mars 1990, modifiant le règlement n° 3061/84 (JO L 86, p. 18).

d) les quantités de grignons obtenues, déterminées forfaitairement;

— pesées lot par lot dans le cas où le moulin dispose d'une bascule.

[...]»

e) 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 traditionnel 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;

Résumé des arguments

85. Par la décision 1999/186, la Commission a écarté du financement par le Fonds un montant de 5 754 750 215 ESP, correspondant à une correction forfaitaire de 5 % des dépenses déclarées par le royaume d'Espagne dans le cadre de la procédure de clôture des comptes pour 1996 au titre de l'aide à la production d'huile d'olive et des dépenses relatives à l'établissement du casier oléicole. La décision 1999/187 refusait le remboursement d'un montant de 4 317 179 696 ESP, correspondant à une correction forfaitaire de 10 % des dépenses déclarées pour la campagne 1992/1993 et les campagnes antérieures et à une correction de 5 % des dépenses déclarées pour les campagnes ultérieures.

f) les quantités de grignons d'olive sorties du moulin

— déterminées lot par lot, en indiquant le destinataire, en cas de vente à un établissement d'extraction,

— déterminées forfaitairement, en indiquant le destinataire, dans les autres cas,

86. Il ressort des rapports de synthèse pour 1994 et 1995 et d'autres documents du dossier que les décisions 1999/186 et 1996/187 étaient en substance motivées de la même manière. À la suite de deux visites effectuées par des inspecteurs du Fonds en Espagne en 1996 et en 1997, la Commis-

sion a constaté des déficiences dans le contrôle des dépenses dans le secteur de l'huile d'olive. En particulier, le casier oléicole prévu par le règlement n° 154/75 et le fichier permanent informatisé de données oléicoles visé au règlement n° 2261/84 étaient demeurés incomplets et non opérationnels au moins jusqu'à la fin de l'année 1998. Les contrôles effectués par les autorités espagnoles pour compenser l'absence du casier et du fichier informatisé étaient insuffisants. Ainsi, les enquêtes de la Commission avaient-elles fait apparaître un certain nombre de problèmes, parmi lesquels des doubles paiements d'aide injustifiés, des contrôles sur place insuffisants des moulins à huile, l'absence d'une réaction adéquate en cas de fraude, un nombre insuffisant de contrôles sur place auprès des producteurs d'huile d'olive et l'octroi d'aides à la production pour des olives qui avaient été vendues en tant qu'olives de table. Dès lors, la Commission a considéré que les carences constatées concernaient des éléments fondamentaux du système de contrôle et des contrôles essentiels pour garantir la régularité de la dépense et que le Fonds avait été exposé à un risque significatif de pertes généralisées. En reconnaissant toutefois que les autorités espagnoles avaient amélioré le système au cours des années, la Commission a appliqué une correction forfaitaire plus faible pour les campagnes postérieures à 1992/1993.

87. Le requérant soutient qu'il y a lieu d'annuler les exclusions et corrections adoptées par la Commission et avance un certain nombre d'arguments à l'appui de cette prétention. Ces arguments peuvent être divisés en deux catégories aux fins de l'analyse.

Analyse

a) La première série d'arguments

88. Par sa première série d'arguments, le requérant cherche à démontrer que la Commission a enfreint certains principes généraux et dispositions du droit communautaire.

89. Dans sa requête, le requérant se réfère à une lettre adressée aux autorités espagnoles, dans laquelle la Commission aurait indiqué que la situation en Espagne s'était améliorée et que son système de contrôle était supérieur à celui qui existait dans certains autres États membres. En dépit de ces différences, la Commission a appliqué la même correction forfaitaire au royaume d'Espagne qu'à ces États membres. Le requérant semble donc laisser entendre que la Commission a enfreint le principe de l'égalité de traitement. Toutefois, le gouvernement espagnol n'ayant produit aucune information relative à la situation prévalant dans les autres États membres et aucune preuve du contenu de la lettre de la Commission, il y a lieu de rejeter cet argument.

90. Le requérant soutient également que la Commission a enfreint l'article 5 du traité et l'article 190 du traité CE (devenu article 253 CE) étant donné qu'elle n'a pas pris

en considération et valablement contesté, dans le rapport de synthèse pour 1994, tous les arguments et faits avancés par les autorités espagnoles au cours de la procédure qui a précédé la rédaction de ce rapport et l'adoption de la décision 1999/187. Dans le cadre de l'examen de ce moyen, il y a lieu de rappeler que le gouvernement espagnol a été étroitement associé au processus de rédaction des décisions contestées et qu'il connaissait parfaitement les raisons qui ont amené la Commission à estimer que les montants en question ne devaient pas être mis à la charge du Fonds [60]. Dans ces circonstances, en omettant de répondre à certains arguments et de réfuter certaines allégations de fait, la Commission n'a pas enfreint les dispositions du traité CE invoquées par le requérant.

91. En se référant à l'arrêt Grèce/Commission [61], le requérant soutient en outre que les décisions contestées sont illégales parce qu'il était impossible de se conformer aux délais fixés pour l'établissement du casier oléicole et du fichier informatisé de données oléicoles. Étant donné que le requérant n'a fourni aucune information relative aux difficultés alléguées rencontrées par les autorités espagnoles, cet argument doit en tout état de cause être rejeté.

92. Enfin, en ce qui concerne la décision 1999/186, écartant certaines dépenses pour l'exercice 1996, le requérant soutient que la Commission a enfreint l'article 5, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 729/70, dans sa rédaction modifiée par le règlement n° 1287/95 [62]. Cette disposition énonce que «[p]réalablement à toute décision de refus de financement, les résultats des vérifications de la Commission [...] font l'objet de communications écrites» et que «[u]n refus de financement ne peut pas porter sur les dépenses effectuées antérieurement aux vingt-quatre mois ayant précédé la communication écrite par la Commission à l'État membre concerné des résultats de ces vérifications» [63]. Le requérant se réfère à la lettre de la Commission du 10 mars 1998, reçue par la représentation de l'Espagne auprès de l'Union européenne le 12 mars 1998, par laquelle elle a notifié aux autorités espagnoles les conclusions finales de son enquête sur le système de contrôle appliqué en Espagne en 1994 et au cours des années suivantes. De l'avis du requérant, il y a lieu de considérer cette lettre comme une «communication écrite» au sens de l'article 5, paragraphe 2, si bien que la Commission ne pouvait pas refuser de mettre à la charge du Fonds des dépenses antérieures au 12 mars 1996.

93. La Commission rejette cet argument. Elle souligne que les problèmes affectant le système de contrôle espagnol dans le secteur de l'huile d'olive, qui existaient depuis 1990, étaient bien connus des autorités espagnoles et qu'ils avaient fait l'objet de

60 — Arrêt du 13 décembre 1990, Pays-Bas/Commission (C-22/89, Rec. p. I-4799, point 18).

61 — Arrêt du 4 juillet 1996, précité à la note 19, point 39.

62 — Règlement précité à la note 4.

63 — Toutefois, cette règle ne s'applique pas aux conséquences financières à tirer: «des cas d'irrégularités au sens de l'article 8, paragraphe 2» et «suite à des aides nationales ou à des infractions pour lesquelles les procédures visées aux articles 93 et 169 du traité ont été engagées».

discussions et d'échanges de lettres entre la Commission et les autorités. Dans ces circonstances, les autorités espagnoles ne peuvent pas se prévaloir de l'article 5, paragraphe 2, sous c).

94. L'article 5, paragraphe 2, sous c), a été inséré dans le règlement n° 729/70 par le règlement n° 1287/95 qui a institué la procédure d'apurement des comptes actuellement en vigueur. Dans le cadre de cette procédure, la Commission adopte des décisions annuelles d'apurement des comptes et, le cas échéant, des décisions pluriannuelles de non-conformité écartant du financement communautaire les dépenses qui, selon ses vérifications, n'ont pas été effectuées conformément aux règles communautaires [64]. En introduisant cette procédure, le législateur communautaire entendait réduire les retards qui s'étaient produits dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes en vigueur auparavant [65]. Toutefois, étant donné que les décisions d'apurement relatives à la conformité ne sont pas liées à l'exécution du budget d'un exercice déterminé, le législateur communautaire a considéré qu'«il est nécessaire de déterminer la période maximale sur laquelle les conséquences à tirer des résultats d'audits de conformité [de la Commission] peuvent porter» [66]. Il ressort de cette affirmation et des explications de la Commission en l'espèce que le but de la limite temporelle figurant à l'article 5, paragraphe 2, sous c), est de protéger les États membres contre l'absence de sécurité juridique qui existerait si la Commission était en mesure de remettre en question des dépenses effectuées plusieurs années avant l'adoption d'une décision sur la conformité.

95. L'interprétation par la Commission de l'article 5, paragraphe 2, sous c) — selon laquelle la limite temporelle ne s'applique pas lorsque l'État membre concerné sait que la Commission considère que son système de contrôle est déficient — est incompatible, à notre avis, avec cet objectif. L'article 5, paragraphe 2, sous c), ne peut garantir une sécurité juridique effective aux États membres que s'ils sont en mesure de déterminer précisément la date à partir de laquelle la limite temporelle doit être calculée. Il ressort en outre du libellé de l'article 5, paragraphe 2, sous c), que la date à prendre en considération est celle à laquelle la Commission notifie par une «communication écrite» formelle les résultats de ses vérifications en ce qui concerne les exercices en cause. Ainsi, pour se conformer à l'article 5, paragraphe 2, sous c), la Commission doit uniquement procéder aux vérifications et notifier les résultats de celles-ci dans un délai de 24 mois après que la dépense a été effectuée par l'État membre intéressé; il n'est pas exigé qu'elle termine la procédure d'apurement des comptes dans ce délai. À notre avis, ce système ne fait pas peser une charge déraisonnable sur la Commission, mais opère une pondération raisonnable entre, d'une part, le besoin de sécurité juridique des États membres et, d'autre part, les intérêts financiers de la Communauté. Nous considérons que l'interprétation préconisée par la Commission pose également problème dans la mesure où elle présuppose une appréciation — à chaque fois que le délai de l'article 5, paragraphe 2, sous c), entre en ligne de compte — du point de savoir si l'État membre intéressé savait que son système de contrôle était déficient.

64 — Voir point 7 ci-dessus.

65 — Voir quatrième et cinquième considérants du préambule du règlement n° 1287/95.

66 — Voir sixième considérant du préambule du règlement n° 1287/95.

Cette appréciation peut poser des problèmes de preuve et soulève un certain nombre de questions difficiles relatives, par exemple, au degré de connaissance requis.

96. En l'occurrence, nous partageons l'avis du requérant selon lequel la notification a eu lieu le 12 mars 1998. C'est dans le document reçu ce jour que la Commission a exposé les conclusions finales qu'elle avait tirées des vérifications effectuées en 1996 et en 1997 en ce qui concerne les exercices couverts par la décision 1999/186. Peu importe à notre avis le point de savoir si les autorités espagnoles étaient en mesure, comme l'allègue la Commission, de déduire de décisions d'apurement des comptes précédentes et d'échanges d'informations informels qui ont eu lieu avant mars 1998 quelle serait la teneur de ces conclusions.

97. Nous considérons par conséquent que la décision 1999/186 est contraire à l'article 5, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 729/70, dans sa rédaction modifiée, dans la mesure où cette décision a écarté des dépenses effectuées par le royaume d'Espagne avant le 12 mars 1996. Cette conclusion n'est pas remise en cause par l'argument de la Commission selon lequel les déficiences du système de contrôle espagnol ont été établies par des vérifications qui ont eu lieu — et dont les résultats ont été communiqués aux autorités espagnoles — au cours d'exercices antérieurs à 1994 et qu'aucune nouvelle vérification, mis à part certaines visites d'importance mineure et des réunions bilatérales, n'a été effectuée depuis. À notre avis, cet argument repose sur une interprétation trop étroite du terme «vérifications». Dans le contexte de l'article 5, paragraphe 2, sous c), ce terme doit être interprété comme visant non seulement les visites de contrôle, mais également les vérifications financières et statistiques auxquelles procède la Commission. En tout état de cause, il ressort des documents produits par la Commission qu'une équipe d'inspecteurs du Fonds a effectué des visites de contrôle en Espagne en 1996 et en 1997 et que la décision 1999/186 était dans une large mesure fondée sur les constatations exposées dans les rapports rédigés à la suite de ces visites.

b) La seconde série d'arguments

98. La seconde série d'arguments du requérant vise, en substance, à réfuter l'allégation figurant dans le rapport de synthèse selon laquelle le système de contrôle appliqué en Espagne était déficient. Si le requérant concède qu'il y a eu des retards dans l'établissement du casier oléicole et dans l'avancement des travaux de mise en place et de mise à jour du fichier informatisé des données de production, il soutient que les contrôles effectués en Espagne n'en étaient pas moins efficaces et que le Fonds n'a donc pas subi de perte. Il en conclut qu'il y a lieu d'annuler les corrections appliquées par la Commission.

99. À notre avis, il n'est pas nécessaire d'examiner le bien-fondé de ces arguments détaillés. Selon nous, il n'est tout simplement pas possible de considérer qu'un système de contrôle réellement efficace existe avant l'achèvement du casier oléicole

et du fichier informatisé prévu par le droit communautaire et l'utilisation de ceux-ci pour procéder à des contrôles croisés de l'aide à tous les niveaux. Nous sommes conforté dans ce point de vue par les explications de la Commission et par l'arrêt Grèce/Commission [67], dans lequel la Cour a jugé que le fait qu'un État membre n'ait pas constitué de fichiers informatisés dans le secteur de l'huile d'olive «ne saurait [en toute hypothèse] être justifié par un renvoi général aux contrôles supplémentaires, dont l'étendue et l'intensité ne sont pas précisées et dont l'efficacité est d'ailleurs contestée par la Commission».

100. À la lumière des observations qui précèdent, nous concluons qu'il y a lieu d'annuler la décision 1999/186 dans la mesure où elle écarte du financement communautaire les dépenses relatives à l'aide à la production d'huile d'olive effectuées par le requérant avant le 12 mars 1996.

Le vin

Dispositions législatives

101. Les articles 6, 7 et 8 du règlement (CEE) n° 822/87 portant organisation commune du marché viti-vinicole [68] interdisent la plantation de nouvelles vignes et instituent une procédure administrative d'autorisation pour l'arrachage et la replantation de vignes. En vertu des articles 6, paragraphe 3, et 7, paragraphe 4, il ne peut être produit de vin de table avec des raisins provenant de vignes plantées en infraction à ces dispositions et les produits issus de ces raisins ne peuvent être mis en circulation qu'à destination des distilleries.

Résumé des arguments

102. Le requérant conclut à l'annulation du refus par la Commission du remboursement de 730 638 679 ESP au total au titre de l'aide à l'abandon définitif des superficies viticoles (424 652 236 ESP) et de l'aide à la distillation préventive de vin (305 986 443 ESP) [69]. Selon le rapport de synthèse, la Commission a appliqué cette correction parce que les autorités nationales compétentes n'avaient pas effectué de contrôles suffisants et appliqué les sanctions requises pour assurer le respect des articles 6, 7 et 8 du règlement n° 822/87. Du fait de ces carences, qui ont été confirmées lors d'une visite d'inspecteurs du Fonds en Espagne en 1996, les autorités n'avaient pas été en mesure de s'opposer à des plantations et replantations illicites de vignes et d'empêcher la vente des produits des raisins provenant de telles vignes à des fins autres que la distillation. Le fait qu'un certain nombre de régions espagnoles avaient pris des mesures législatives et

67 — Arrêt du 29 janvier 1998 précité à la note 19, point 13.

68 — Règlement du Conseil, du 16 mars 1987 (JO L 84, p. 1).

69 — La disposition de base concernant cette aide est l'article 38 du règlement n° 822/87.

pratiques pour régulariser les plantations illicites témoignait de la gravité de ces problèmes.

103. Si le requérant ne conteste pas les constatations de fait sur lesquelles la correction de la Commission était fondée, il demande néanmoins à la Cour d'annuler cette correction. Il invoque, en substance, trois arguments.

104. En premier lieu, le requérant soutient que la décision de la Commission est inéquitable étant donné que l'on ne saurait reprocher aux autorités régionales espagnoles d'appliquer une procédure de régularisation des plantations illicites. Cette procédure était une nécessité juridique et sociale eu égard au grand nombre de plantations illicites en Espagne et elle avait pour effet de réduire dans une certaine mesure la capacité de production des viticulteurs espagnols. Selon le requérant, ces arguments ont d'autant plus de poids que des propositions récentes de réforme des règlements communautaires dans le secteur vitivinicole prévoient un système de régularisation très proche du système déjà adopté dans certaines régions espagnoles. En second lieu, alors que la Commission avait connaissance du processus de régularisation depuis 1992, elle n'a pris aucune mesure avant de demander formellement au royaume d'Espagne — après l'inspection effectuée en 1996 — de mettre fin à ce processus et d'annuler les décisions particulières adoptées dans ce cadre. En troisième lieu, même à supposer que la régularisation des plantations illicites soit contraire au droit communautaire, ce processus n'avait pas d'incidence sur l'octroi d'aides communautaires et n'exposait donc pas le Fonds à un risque de pertes financières.

Analyse

105. Les critiques adressées par le requérant à la correction contestée sont, à notre avis, dépourvues de fondement.

106. La décision d'appliquer une correction était, comme l'indique la Commission, fondée sur le fait que les autorités espagnoles n'ont pas assuré le respect de l'interdiction et des procédures instituées aux articles 6, 7 et 8 du règlement n° 822/87. Ainsi, le fait que les autorités espagnoles s'étaient senties obligées de régulariser les plantations illicites révélait l'étendue et la gravité de cette carence; il ne constituait pas la base de la décision. Les arguments du requérant, qui ne portent que sur la régularisation des plantations illicites, ne sauraient dès lors mettre en doute la légalité de la correction contestée.

107. En tout état de cause, ces arguments ne nous convainquent pas. Les problèmes juridiques et sociaux résultant de l'existence d'un grand nombre de plantations irrégulières trouvent dans une large mesure leur origine, comme l'indique la Commission, dans le fait que les autorités espagnoles elles-mêmes n'ont pas adopté les mécanismes de contrôle et de sanction nécessai-

res pour assurer le respect des dispositions du règlement n° 822/87. La décision de la Commission n'était donc pas, selon nous, inéquitable. En ce qui concerne la passivité alléguée de la Commission, le requérant n'a pas expliqué, en se référant à des principes juridiques établis, quelle incidence elle pouvait avoir sur la légalité de la décision contestée. Enfin, il est vrai — comme la Commission elle-même l'a indiqué dans le rapport de synthèse — qu'il n'existe pas de régime communautaire d'aide à la production de vin. L'absence de contrôles et de sanctions en Espagne n'a donc pas abouti à un octroi illicite d'aides à la production. Le raisonnement de la Commission exposé dans le rapport de synthèse et dans son mémoire en défense nous paraît toutefois convaincant: les nombreuses plantations et replantations de vignes en contrariété avec les règles du règlement n° 822/87, qui résultaient des carences des autorités espagnoles, ont porté atteinte à l'effet des régimes relatifs à l'aide à l'abandon définitif des superficies viticoles et à l'aide à la distillation préventive de vin. Ces régimes étant financés par le Fonds, la Commission était en droit d'appliquer une correction sur le fondement de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70.

Le lin textile et le chanvre

Dispositions législatives

108. Le règlement (CEE) n° 619/71 fixe les règles générales d'octroi de l'aide pour le lin et le chanvre [70]. L'article 4 de ce règlement dispose:

«1. Les États membres instaurent un régime de contrôle administratif garantissant que le produit pour lequel l'aide est demandée répond aux conditions requises pour l'octroi de celle-ci.

2. Aux fins de ce contrôle, les États membres instaurent un régime de déclarations des superficies ensemencées et récoltées.»

109. Les États membres sont tenus, en vertu de l'article 5 du règlement n° 619/71, de procéder au contrôle par sondage sur place de l'exactitude des déclarations des superficies ensemencées et récoltées et des demandes d'aide présentées par les producteurs.

110. Le règlement (CEE) n° 1164/89 précise les modalités concernant l'aide pour le lin textile et le chanvre [71]. En vertu de l'article 4, sous a), de ce règlement, l'aide n'est octroyée que pour les superficies qui ont été entièrement ensemencées et récoltées et pour lesquelles les travaux normaux

70 — Règlement du Conseil, du 22 mars 1971 (JO L 72, p. 2).

71 — Règlement de la Commission, du 28 avril 1989 (JO L 121, p. 4).

de culture ont été effectués [72]. L'article 6, paragraphe 1, dispose que le contrôle visé à l'article 5 du règlement n° 619/71 porte sur au moins 5 % des déclarations des superficies ensemencées et sur un pourcentage représentatif des demandes d'aide. En cas d'irrégularités significatives affectant 6 % ou plus des contrôles effectués, les États membres doivent — aux termes de l'article 6, paragraphe 2 — communiquer cette information à la Commission ainsi que les mesures qui ont été adoptées. Enfin, l'article 7, sous b), du règlement n° 1164/89 prévoit des sanctions administratives au cas où les contrôles sur place révèlent qu'un producteur a déclaré une superficie qui est supérieure à celle qui a été effectivement ensemencée. Dans de tels cas, l'aide est calculée sur la base de la superficie effectivement ensemencée, constatée par les autorités, diminuée de l'écart entre la superficie initialement déclarée et celle constatée. Toutefois, dans le cas où la différence entre la superficie déclarée et celle constatée est considérée comme justifiée par l'État membre concerné, l'aide est calculée sur la base de la superficie ensemencée sans réduction supplémentaire.

Résumé et analyse des arguments

111. Le gouvernement espagnol conteste la décision de la Commission d'appliquer une correction forfaitaire de 10 % à sa demande de remboursement de l'aide accordée dans le secteur du lin textile et du chanvre au cours des exercices de 1994 et de 1995, écartant ainsi 42 616 276 ESP du financement communautaire. Selon le rapport de synthèse, cette décision était fondée sur le fait que les autorités espagnoles n'avaient pas procédé aux contrôles prévus par le droit communautaire [73]: contrairement à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 619/71, les autorités n'avaient pas procédé aux contrôles administratifs des déclarations des superficies et des demandes; les contrôles sur place qui avaient été effectués ne respectaient pas les conditions de l'article 5 du règlement n° 619/71 parce que les rapports établis par les inspecteurs locaux étaient imprécis et qu'aucune tentative n'avait été faite de contrôler les quantités de lin textile et de chanvre récoltées et vendues; le mécanisme prévu à l'article 7, sous b), du règlement n° 1164/89 n'avait pas été appliqué correctement; il y avait eu une absence générale de contrôles destinés à vérifier si les contrats de fourniture produits par les demandeurs d'aide avaient effectivement été exécutés et les autorités centrales n'avaient pas coordonné et contrôlé les efforts des différentes régions autonomes, augmentant ainsi le risque de perte pour le Fonds. La Commission a également regretté que les autorités espagnoles n'aient pas utilisé les données collectées dans le cadre du SIGC pour effectuer des contrôles administratifs croisés des déclarations des superficies ensemencées. Tout en reconnaissant que la réglementation du lin textile et du chanvre ne prévoyait pas de telles vérifications, elle a considéré que, en n'utilisant pas des moyens de contrôle disponibles et efficaces, les autorités espagnoles avaient violé les obligations générales qui

72 — L'article 4, sous a), a été modifié à plusieurs reprises. Si aucune de ces modifications ne concerne directement la présente affaire, on peut mentionner que l'article 4, sous a), a été modifié en particulier — pour les produits récoltés à partir de 1994 — par le règlement (CEE) n° 1469/94 de la Commission, du 27 juin 1994, modifiant le règlement n° 1164/89 (JO L 159, p. 12). Dans la rédaction résultant de ce règlement, l'article 4, sous a), dispose que, pour être considérées comme récoltées, les superficies ont dû subir une opération effectuée après la formation des graines, visant à mettre fin au cycle végétatif de la plante et effectuée dans le but de valoriser la tige le cas échéant sans les graines.

73 — Les motifs de la Commission sont exposés en détail dans le rapport de synthèse pour 1994, dont des extraits sont joints au mémoire en défense de la Commission.

leur incombaient en vertu de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 729/70. Enfin, la Commission a déclaré dans une lettre aux autorités espagnoles et dans le mémoire en défense introduit devant la Cour, même si cela ne figurait pas dans le rapport de synthèse, que, du fait que les autorités espagnoles n'avaient pas détecté et sanctionné l'utilisation de quantités anormalement basses de semences et les très faibles rendements, il y avait des raisons de penser qu'elles avaient accordé des aides, en contrariété avec l'article 4, sous a), du règlement n° 1164/89, pour des superficies qui n'avaient pas été entièrement ensemencées et récoltées et pour lesquelles les travaux normaux de culture n'avaient pas été effectués.

112. La contestation de la décision de la Commission par le requérant repose en substance sur trois arguments. En premier lieu, il souligne que l'article 4, sous a), du règlement n° 1164/89 ne définit pas ce qu'il faut entendre par travaux normaux de culture [74]. L'utilisation de faibles quantités de semences et de méthodes de culture prétendument inappropriées était donc sans incidence. En second lieu, il avance qu'il n'existait aucune obligation d'effectuer des contrôles croisés avec des informations collectées pour le SIGC, étant donné que cette possibilité n'est mentionnée que dans le règlement (CE) n° 154/97 [75] qui n'était pas encore entré en vigueur à l'époque des faits. En troisième lieu, le requérant fait valoir qu'il s'est pleinement acquitté de l'obligation, énoncée à l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 164/89, de contrôler plus de 5 % de l'ensemble des demandes.

113. Il découle de ces arguments que le requérant ne conteste pas les principales constatations de fait sur lesquelles repose la décision de la Commission.

114. De plus, les trois arguments avancés par le requérant ne nous semblent pas convaincants. Premièrement, nous souscrivons pleinement à l'avis de la Commission selon lequel l'utilisation de faibles quantités de semences et la faiblesse des rendements sont de nature à laisser soupçonner que des aides ont été accordées pour des superficies qui n'avaient pas été correctement cultivées. Deuxièmement, l'absence de dispositions spécifiques imposant l'obligation d'effectuer des contrôles croisés n'affecte pas la

74 — Dans ce contexte, le requérant affirme que le règlement (CE) n° 624/97 de la Commission, du 8 avril 1997, modifiant le règlement n° 1164/89 (JO L 95, p. 8), a énoncé les exigences qui doivent être remplies pour que des superficies puissent être considérées comme ayant été récoltées. Ces exigences, qui ne sont en tout état de cause pas pertinentes pour la présente espèce, ont en fait été introduites pour les produits récoltés à partir de 1994 par le règlement n° 1469/94, précité à la note 72.

75 — Le règlement (CE) n° 154/97 du Conseil, du 20 janvier 1997, modifiant le règlement n° 619/71 (JO L 27, p. 1), a remplacé avec effet à partir de la campagne 1997/1998 l'article 5 du règlement n° 619/71 par la disposition suivante:
«1. Les États membres procèdent au contrôle par sondage sur place de l'exactitude des déclarations des superficies ensemencées et récoltées, et des demandes d'aide présentées par les producteurs ainsi que de l'exécution des contrats et du respect des engagements de transformation et des conditions d'agrément.
2. Les modalités d'application relatives aux mesures de contrôle sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 12 du règlement (CEE) n° 1308/70, ces mesures pouvant prévoir l'utilisation de certains éléments prévus par le système intégré de gestion et de contrôle.»
Le troisième considérant du préambule du règlement n° 154/97 énonce en outre que «l'efficacité [des] contrôles peut être accrue en utilisant certains éléments du système intégré de gestion et de contrôle et [...], par conséquent, cette possibilité devrait être prévue».

validité de la correction contestée, la décision de la Commission étant en tout état de cause amplement justifiée par les nombreux autres motifs exposés dans le rapport de synthèse. Enfin, le fait que les autorités aient effectué un nombre suffisant de contrôles par sondage est sans incidence eu égard au fait que les griefs de la Commission portent sur la qualité et non sur la quantité de ces contrôles.

115. Nous concluons dès lors au rejet de la demande du requérant en ce qui concerne l'aide pour le lin textile et le chanvre.

Retards de paiement dans différents secteurs

116. Il ressort du rapport de synthèse que la Commission a refusé le remboursement de 3 362 203 596 ESP au motif que les délais de paiement de l'aide n'avaient pas été respectés dans certains secteurs. En application de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 296/96 [76], une partie de ce montant (1 951 844 235 ESP) a été déduite des avances payées par la Commission aux autorités espagnoles pour les mois de novembre à août de l'exercice en question [77]. Le reliquat (1 410 359 361 ESP) n'avait pas été déduit des avances pour septembre et octobre de cette année, mais dans la décision d'apurement des comptes pour 1995, comme le prévoit l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 296/96 [78]. Eu égard au fait que le gouvernement espagnol avait contesté certaines des réductions appliquées par la Commission devant l'organe de conciliation, qui n'avait pas encore rendu ses conclusions lorsque la décision 1999/187 a été adoptée, la Commission a inséré dans cette décision une «réserve négative», par laquelle elle se réserve le droit de réexaminer les réductions à la lumière de l'issue de la procédure de conciliation.

117. Le gouvernement espagnol admet que la Commission peut appliquer des réductions fondées sur des retards de paiement et qu'elle peut insérer des «réserves négatives» dans des décisions d'apurement des comptes [79]. Toutefois, il soutient que, étant donné que la procédure de conciliation n'était pas encore terminée, la Commission n'aurait pas dû déduire, dans le contexte de la procédure d'apurement pour 1995, les

76 — Règlement de la Commission, du 16 février 1996, relatif aux données à transmettre par les États membres et à la prise en compte mensuelle des dépenses financées au titre de la section «garantie» du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et abrogeant le règlement (CEE) n° 2776/88 (JO L 39, p. 5).

77 — Depuis la modification de la procédure d'apurement des comptes en 1987, les paiements mensuels ne sont effectués par la Commission qu'au titre de sommes déjà versées par les États membres. Toutefois, étant donné que la Commission conserve le pouvoir de refuser le financement final de ces sommes dans la décision d'apurement des comptes adoptée après la fin de l'exercice financier ou dans une décision sur la conformité ultérieure, les paiements mensuels sont toujours appelés «avances» et non remboursements.

78 — Comme cela a été expliqué à la note 8, l'exercice du Fonds court du 16 octobre au 15 octobre de l'année suivante.

79 — L'utilisation des réserves négatives a été approuvée par la Cour. Voir l'arrêt du 29 janvier 1988, Grèce/Commission, précité à la note 19, point 30. Voir également les conclusions de l'avocat général La Pergola dans cette affaire, points 53 à 55, et les conclusions de l'avocat général Alber dans l'affaire Irlande/Commission, précitée à la note 15, point 44.

montants qui n'avaient pas été déduits des avances mensuelles (1 410 359 361 ESP). La décision sur le remboursement de ce montant aurait, selon lui, dû être reportée en attendant l'issue de la procédure de conciliation et aurait dû être prise dans une décision d'apurement des comptes ultérieure. La décision de la Commission, qui a écarté un montant susceptible de faire l'objet d'un réexamen, est donc illégale.

118. Dans sa réponse, la Commission explique que, si elle n'avait pas écarté le montant en question dans la décision d'apurement pour 1995, elle aurait dû rembourser immédiatement ce montant aux autorités espagnoles. Si l'organe de conciliation s'était rallié au point de vue de la Commission selon lequel ce montant n'était pas remboursable, le gouvernement espagnol aurait alors dû le reverser à la Commission. C'est pour éviter cette complication et pour faire en sorte que toutes les réductions fondées sur des retards de paiement figurent dans la même décision d'apurement que la Commission a écarté le montant en formulant une réserve négative.

119. Nous sommes convaincu par les explications de la Commission. Il y a lieu de rappeler que — comme la Commission l'a fait valoir sans être contredite par le requérant — dans la majorité des cas les corrections proposées sont confirmées par l'organe de conciliation. La procédure suivie par la Commission en l'espèce est donc plus pratique que celle qui est proposée par le requérant. De plus, la première procédure ne préjuge pas de la position de l'État membre, étant donné qu'une décision d'apurement soumise à une réserve négative n'est pas définitive; la Commission est non seulement autorisée, mais également, à notre avis, obligée de réexaminer une telle décision lorsque l'événement mentionné dans cette réserve se matérialise [80].

120. Ce point de vue n'est pas remis en question par l'affirmation du requérant selon lequel la procédure normale pour la Commission est d'attendre l'issue de la procédure de conciliation avant de statuer sur des demandes dans des décisions d'apurement des comptes. S'il semble que la Commission suive généralement une telle procédure, il n'a pas été démontré qu'elle ait jamais été appliquée aux corrections fondées sur des retards de paiement. En tout état de cause, nous partageons l'avis de la Commission selon lequel il y a des raisons valables de ne pas attendre l'issue de la procédure de conciliation dans ce contexte spécifique.

121. Nous concluons dès lors au rejet de la demande du requérant en ce qui concerne les retards de paiement.

Observations finales

122. Le gouvernement espagnol affirme, à titre de conclusion, qu'il a démontré que la

80 — Voir également, en ce sens, l'arrêt du 28 janvier 1986, Italie/Commission (129/84, Rec. p. 309, point 42).

Commission avait enfreint un certain nombre de principes généraux tels que le droit à être entendu, le principe de bonne administration, le principe de la légalité de la sanction et le principe de proportionnalité. Il n'est pas nécessaire, à notre avis, d'examiner ces prétentions qui reformulent simplement les arguments plus détaillés du requérant sans ajouter d'éléments nouveaux susceptibles d'avoir une incidence sur la légalité de la décision 1999/186 et la décision 1999/187.

Conclusion

123. Dans la présente espèce, nous concluons qu'il n'y a lieu de faire droit au recours que sur deux points. Les autres prétentions devant, à notre avis, être rejetées, il y a lieu de condamner le requérant aux dépens.

124. Eu égard à toutes les considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de:

1) annuler la décision 1999/186/CE de la Commission, du 3 février 1999, 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», dans la mesure où la Commission n'a pas mis à la charge du Fonds des dépenses effectuées par le royaume d'Espagne avant le 12 mars 1996 dans le contexte de l'aide à la production d'huile d'olive;

2) annuler 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», dans la mesure où la Commission n'a pas mis à la charge du Fonds le montant de 1 355 544 657 ESP représentant les intérêts dus dans le cadre du régime du prélèvement supplémentaire sur les produits laitiers;

3) pour le reste, rejeter le recours;

4) condamner le requérant aux dépens.