Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre)

28 janvier 2016 *

« FEOGA — Section 'Garantie' — FEAGA et Feader — Dépenses exclues du financement — Vérification des petites parcelles — Absence d'un élément de preuve du doute sérieux et raisonnable — Extrapolation des résultats des contrôles sur place »

Dans l'affaire T-667/14,

République de Slovénie, représentée par M. L. Bembič, en qualité d'agent,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par M^me^ B. Rous Demiri et M. D. Triantafyllou, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation partielle de la décision d'exécution 2014/458/UE de la Commission, du 9 juillet 2014, écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « Garantie », du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 205, p. 62), en ce qu'elle exclut certaines dépenses effectuées par la République de Slovénie,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre),

composé de MM. A. Dittrich (rapporteur), président, J. Schwarcz et M^me^ V. Tomljenović, juges,

greffier : M^me^ S. Bukšek Tomac, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 21 octobre 2015,

rend le présent

* Langue de procédure : le slovène.

Arrêt

Antécédents du litige

1 La Commission européenne a réalisé du 3 au 7 octobre 2011 une mission de contrôle en Slovénie, conformément à l'article 37, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1290/2005 du Conseil, du 21 juin 2005, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 209, p. 1). L'objectif principal de cette mission de contrôle était d'évaluer l'application des régimes d'aide directe pour les années de demande 2009 à 2011, qui correspondaient aux exercices 2010 à 2012.

2 Par lettre du 21 novembre 2011, la Commission a communiqué à la République de Slovénie le résultat de la mission de contrôle, conformément à l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (CE) nº 885/2006 de la Commission, du 21 juin 2006, portant modalités d'application du règlement nº 1290/2005 en ce qui concerne l'agrément des organismes payeurs et autres entités ainsi que l'apurement des comptes du FEAGA et du Feader (JO L 171, p. 90). Elle estimait que les dépenses n'avaient pas été effectuées dans le respect du droit de l'Union européenne.

3 La République de Slovénie a répondu aux observations de la Commission par lettre du 20 janvier 2012.

4 Par lettre du 22 mai 2013, la Commission a invité les autorités slovènes à une réunion bilatérale, conformément à l'article 11, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement nº 885/2006. La République de Slovénie ayant communiqué des informations supplémentaires à la Commission par lettre du 5 juin 2013, la réunion bilatérale s'est tenue le 12 juin 2013.

5 Par lettre du 16 juillet 2013, la Commission a communiqué aux autorités slovènes le procès-verbal de la réunion bilatérale et la liste d'informations supplémentaires demandées au cours de cette réunion, conformément à l'article 11, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement nº 885/2006. La République de Slovénie y a répondu par lettre du 16 septembre 2013.

6 Le 3 janvier 2014, la Commission a communiqué ses conclusions officielles à la République de Slovénie, conformément à l'article 11, paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement nº 885/2006. Dans cette communication, elle a maintenu sa position selon laquelle la mise en œuvre de l'aide à la surface en Slovénie n'était pas conforme aux règles de l'Union dans les années de demande 2009 à 2011. Elle a donc proposé d'exclure du financement de l'Union un montant de 347 661,10 euros. Plus précisément, la Commission a constaté :

— des faiblesses dans la vérification des petites parcelles en ce qui concerne le respect de la définition des parcelles agricoles, pour lesquelles a été annoncée une correction forfaitaire de 5 % sur les paiements directs, d'un montant de 85 780,08 euros pour l'exercice 2010, de 115 956,46 euros pour l'exercice 2011 et de 131 269,23 euros pour l'exercice 2012 ;

— une absence d'extrapolation des résultats des contrôles en cas de différence inférieure à 3 %, pour laquelle a été annoncée une correction ponctuelle sur les paiements directs, d'un montant de 1 771,90 euros pour l'exercice 2010, de 6 376,67 euros pour l'exercice 2011 et de 6 506,76 euros pour l'exercice 2012.

7 Par lettre du 13 février 2014, la République de Slovénie a demandé l'ouverture de la procédure devant l'organe de conciliation, conformément à l'article 16 du règlement nº 885/2006. Le 25 mars 2014, l'organe de conciliation a rejeté cette demande comme étant irrecevable.

8 La Commission a maintenu sa position sur la base des motifs résumés dans le rapport de synthèse relatif aux résultats des contrôles effectués dans le cadre de l'apurement des comptes (ci-après le « rapport de synthèse »).

9 Par la décision d'exécution 2014/458/UE, du 9 juillet 2014, écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « Garantie », du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 205, p. 62, ci-après la « décision attaquée »), la Commission a écarté les dépenses en cause du financement de l'Union en raison de leur non-conformité aux règles de l'Union.

Procédure et conclusions des parties

10 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 12 septembre 2014, la République de Slovénie a introduit le présent recours.

11 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (cinquième chambre) a décidé d'ouvrir la phase orale de la procédure.

12 Dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 89 de son règlement de procédure, le Tribunal a invité la République de Slovénie à produire un document. Celle-ci a déféré à cette demande dans le délai imparti.

13 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 21 octobre 2015. Au cours de cette audience, les parties ont présenté certaines photographies, qui ont été versées au dossier. Conformément à l'article 85, paragraphe 4, du règlement de procédure, le président a mis les parties en mesure de prendre position sur ces éléments de preuve.

14 La République de Slovénie conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler la décision attaquée en ce qu'elle écarte du financement de l'Union, en ce qui la concerne, un montant de 347 661,10 euros, correspondant à des dépenses déclarées pour les exercices 2010 à 2012 ;

— à titre subsidiaire, accepter la correction forfaitaire de 5 % sur les paiements directs en raison des faiblesses dans la vérification des petites parcelles pour un montant de seulement 172 876,39 euros, correspondant à des dépenses déclarées pour les exercices 2010 à 2012 ;

— condamner la Commission aux dépens.

15 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours comme non fondé ;

— condamner la République de Slovénie aux dépens.

En droit

Sur la recevabilité des éléments de preuve présentés lors de l'audience

16 Dès lors que les éléments de preuve présentés par les parties sous la forme de photographies l'ont été seulement au stade de la phase orale de la procédure, sans qu'aucune justification pour ce retard soit apportée, ils doivent être rejetés comme irrecevables, conformément à l'article 85, paragraphe 3, du règlement de procédure.

Sur le fond

17 Au soutien du recours, la République de Slovénie soulève deux moyens. Le premier, qui est tiré d'une erreur manifeste d'appréciation, d'une insuffisance de motivation et d'une violation du principe de légalité, concerne la vérification des petites parcelles quant au respect de la définition des parcelles agricoles. Le second moyen, relatif à la mesure de l'échantillon des parcelles et à l'extrapolation des résultats des contrôles sur place, est tiré d'une insuffisance de motivation et d'une violation du principe de légalité.

Sur le premier moyen, tiré d'une erreur manifeste d'appréciation, d'une insuffisance de motivation et d'une violation du principe de légalité, relatif à la vérification des petites parcelles

18 La République de Slovénie fait valoir que la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation et violé son obligation de motivation ainsi que le principe de légalité en appliquant une correction financière en raison du fait qu'elle ne disposerait pas d'un système efficace de vérification de la surface minimale éligible. La Slovénie compterait un grand nombre de surfaces en pente et karstiques et les agriculteurs auraient toujours cultivé chaque lot de terre si petit soit-il. La législation de l'Union ne prévoirait pas de limites à la forme et au rétrécissement d'une terre agricole et les surfaces litigieuses constatées au cours du contrôle en cause rempliraient l'ensemble des conditions de la définition d'une parcelle agricole. De surcroît, ces surfaces n'auraient pas été créées artificiellement afin de satisfaire aux conditions pour bénéficier des paiements au titre des régimes de soutien. Selon la République de Slovénie, elle a démontré que toutes les surfaces définitivement inéligibles avaient été écartées de l'ensemble de la surface déclarée et que le système slovène des parcelles de référence garantissait l'efficacité du système de mise à jour et de suivi des surfaces. La Commission n'aurait trouvé, au cours de ses contrôles, aucune preuve concrète de la violation alléguée.

19 Dans le rapport de synthèse, au point 12.9.1, la Commission a indiqué que le système slovène permettait aux agriculteurs d'intégrer, dans la déclaration des parcelles, des bandes de prairies longues et étroites, lesquelles entouraient principalement des terres arables, de sorte que les surfaces des parcelles agricoles graphiques d'une exploitation devenaient éligibles. Selon ce rapport, cela pouvait déboucher sur des anomalies dans les mesures et, partant, sur la prise en compte de parcelles qui n'atteignaient pas la superficie minimale que doit présenter une parcelle agricole, qui serait de 0,1 hectare en Slovénie, conformément à l'article 14, paragraphe 4, du règlement (CE) nº 796/2004 de la Commission, du 21 avril 2004, portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle prévus par le règlement (CE) nº 1782/2003 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs (JO L 141, p. 18), et à l'article 13, paragraphe 9, du règlement (CE) nº 1122/2009 de la Commission, du 30 novembre 2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) nº 73/2009 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité, la modulation et le système intégré de gestion et de contrôle dans le cadre des régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs prévus par ce règlement ainsi que les modalités d'application du règlement (CE) nº 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité dans le cadre du régime d'aide prévu pour le secteur vitivinicole (JO L 316, p. 65). Afin d'illustrer la forme artificielle d'une parcelle agricole graphique, la Commission a fait référence à la parcelle nº 127810, dénommée « Medja » (ci-après la « parcelle Medja »). En outre, elle a indiqué que la difficulté ne résidait pas dans les petites parcelles elles-mêmes, mais dans le caractère inadapté de la procédure suivie en vue d'identifier les agriculteurs qui auraient inclus à leur déclaration des terrains afin de faire en sorte que les parcelles qui n'atteignaient pas le seuil requis deviennent éligibles. Selon le rapport de synthèse, compte tenu des exigences de l'article 30 du règlement (CE) nº 73/2009 du Conseil, du 19 janvier 2009, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements nº 1290/2005, (CE) nº 247/2006 et (CE) nº 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) nº 1782/2003 (JO L 30, p. 16), et en

l'absence d'une procédure de contrôle appropriée en vue de retrouver et d'écarter lesdites parcelles agricoles, la Commission a constaté qu'il y avait un risque pour les fonds agricoles en cause. Enfin, au point 12.9.3 du rapport de synthèse, la Commission a considéré que, étant donné que les autorités slovènes n'avaient pas démontré leur affirmation selon laquelle les bandes longues et étroites existaient uniquement dans les pâturages permanents, toutes les parcelles agricoles graphiques concernant des superficies comprises entre 0,10 hectare et 0,15 hectare présentaient un risque.

20 Il y a lieu de relever que, en vertu de l'article 31, paragraphe 1, du règlement nº 1290/2005, la Commission décide des montants à écarter du financement de l'Union lorsqu'elle constate que des dépenses du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), visées à l'article 3, paragraphe 1, de ce règlement, et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), visées à l'article 4 du même règlement, n'ont pas été effectuées conformément aux règles de l'Union. Selon l'article 38, paragraphe 2, du règlement nº 1290/2005, les dépenses du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « Garantie », à l'exception de celles du développement rural, effectuées par les États membres à partir du 16 octobre 2006, suivent les règles définies par ce même règlement.

21 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, les fonds agricoles européens ne financent que les interventions effectuées conformément aux dispositions de l'Union dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles (arrêts du 24 février 2005, Grèce/Commission, C-300/02, Rec, EU:C:2005:103, point 32, et du 27 février 2013, Pologne/Commission, T-241/10, EU:T:2013:96, point 20).

22 En outre, il appartient à la Commission, aux fins de prouver l'existence d'une violation des règles de l'organisation commune des marchés agricoles, non de démontrer d'une façon exhaustive l'insuffisance des contrôles effectués par les administrations nationales ou l'irrégularité des chiffres transmis par elles, mais de présenter un élément de preuve du doute sérieux et raisonnable qu'elle éprouve à l'égard de ces contrôles ou de ces chiffres. Cet allègement de l'exigence de la preuve pour la Commission s'explique par le fait que c'est l'État membre qui est le mieux placé pour recueillir et vérifier les données nécessaires à l'apurement des comptes des fonds agricoles européens et auquel il incombe, en conséquence, de présenter la preuve la plus détaillée et complète de la réalité de ses contrôles ou de ses chiffres et, le cas échéant, l'inexactitude des affirmations de la Commission (voir arrêts Grèce/Commission, point 21 supra, EU:C:2005:103, points 33 à 36 et jurisprudence citée, et du 12 juillet 2011, Slovénie/Commission, T-197/09, EU:T:2011:348, point 39 et jurisprudence citée).

23 L'État membre concerné, pour sa part, ne saurait infirmer les constatations de la Commission sans étayer ses propres allégations par des éléments établissant l'existence d'un système de contrôle fiable et opérationnel. Dès lors qu'il ne parvient pas à démontrer que les constatations de la Commission sont inexactes, celles-ci constituent des éléments susceptibles de faire naître des doutes sérieux quant à la mise en place d'un ensemble adéquat et efficace de mesures de surveillance et de contrôle (voir arrêts du 28 octobre 1999, Italie/Commission, C-253/97, Rec, EU:C:1999:527, point 7 et jurisprudence citée, et Slovénie/Commission, point 22 supra, EU:T:2011:348, point 40 et jurisprudence citée).

24 Contrairement à ce qu'allègue la République de Slovénie, pour appliquer une correction financière, il n'est pas exigé que soit constatée une carence significative dans l'application de règles de l'Union explicites. En effet, il est certes exact que, selon les orientations en matière de corrections financières forfaitaires définies dans l'annexe 2 du document VI/5330/97 de la Commission, du 23 décembre 1997, intitulé « Orientations concernant le calcul des conséquences financières lors de la préparation de la décision d'apurement des comptes du FEOGA-Garantie » (ci-après le « document VI/5330/97 »), une correction financière forfaitaire suppose l'existence d'une carence significative dans l'application de règles de l'Union explicites. Cependant, il a déjà été jugé que la définition jurisprudentielle de la charge de la preuve, mentionnée aux points 22 et 23 ci-dessus, n'est pas affectée par cette condition posée par le document VI/5330/97, parce que, d'une part, ladite condition

doit être lue dans son contexte et, d'autre part, cette définition jurisprudentielle a été maintenue après l'adoption du document VI/5330/97 (voir, en ce sens, arrêt du 25 juillet 2006, Belgique/Commission, T-221/04, EU:T:2006:223, point 33 et jurisprudence citée).

25 En l'espèce, il ressort du point 12.9.1 du rapport de synthèse que, au soutien de sa constatation concernant l'existence de faiblesses dans la vérification des petites parcelles en ce qui concerne le respect de la définition des parcelles agricoles, la Commission s'est appuyée sur les résultats de contrôle de la parcelle Medja, qui, selon la Commission, présentait une forme artificielle. Selon cette dernière, la surface déclarée de 0,12 hectare de prairie comportait une bande de terre, d'une longueur d'environ 50 mètres et d'une largeur ne dépassant pas 1,9 mètre. Grâce à cette bande de terre, cette parcelle aurait été éligible, ce qui n'aurait pas été le cas si la bande de terre n'avait pas été prise en compte. En outre, une partie de cette surface, à savoir 0,02 hectare, aurait correspondu à un versant non utilisé pour la production agricole, recouvert d'orties et d'arbustes. Selon le rapport de synthèse, l'exclusion de cette partie aurait également pu entraîner le rejet de cette parcelle agricole dans sa totalité, puisque la superficie minimale d'une parcelle agricole telle que définie par la République de Slovénie, conformément à l'article 13, paragraphe 9, du règlement n° 1122/2009, n'aurait pas été atteinte.

26 À titre liminaire, étant donné que les années de demande en cause en l'espèce sont les années 2009 à 2011, il convient de relever que, en vertu de l'article 86, paragraphe 1, du règlement n° 1122/2009, le règlement n° 796/2004 a été abrogé avec effet au 1er janvier 2010, mais qu'il reste néanmoins applicable pour les demandes d'aides relatives aux campagnes de commercialisation ou aux périodes de référence des primes commençant avant le 1er janvier 2010. Conformément à l'article 87, deuxième alinéa, du règlement n° 1122/2009, ce dernier s'applique aux demandes d'aides introduites au titre des campagnes de commercialisation ou des périodes de référence des primes commençant à compter du 1er janvier 2010.

27 Ainsi que l'affirme la République de Slovénie, les constatations de la Commission relatives à la parcelle Medja ne constituent pas un élément de preuve du doute sérieux et raisonnable susceptible de prouver l'existence d'une violation des règles de l'organisation commune des marchés agricoles, conformément à la jurisprudence mentionnée au point 22 ci-dessus.

28 En effet, premièrement, il est certes exact que, selon la lettre du 21 novembre 2011, par laquelle la Commission a communiqué à la République de Slovénie le résultat de sa mission de contrôle, la Commission a constaté les éléments mentionnés au point 12.9.1 du rapport de synthèse concernant la parcelle Medja. Toutefois, les autorités slovènes ont, par lettre du 20 janvier 2012, contesté ces constatations. Il ressort du point 1.2.1 de la lettre de la Commission du 16 juillet 2013 que, étant donné que les autorités slovènes avaient visité cette parcelle après le contrôle effectué par la Commission et avaient constaté que toute la surface était utilisée pour la production agricole, la Commission a clos la question de l'éligibilité de la parcelle en cause. Il s'ensuit que la Commission n'a pas constaté que la parcelle Medja était inéligible. Au vu de ce qui précède, la Commission ne saurait légitimement considérer que l'état de cette parcelle constitue un élément de preuve démontrant des faiblesses dans le système de contrôle slovène de l'éligibilité des surfaces agricoles.

29 Deuxièmement, s'agissant, en particulier, de la considération de la Commission figurant au point 12.9.1 du rapport de synthèse, selon laquelle la parcelle Medja aurait également dû être rejetée dans sa totalité en raison du fait que la superficie minimale d'une parcelle agricole, telle que définie par la République de Slovénie, conformément à l'article 14, paragraphe 4, du règlement n° 796/2004 et à l'article 13, paragraphe 9, du règlement n° 1122/2009, n'aurait pas été atteinte, celle-ci ne saurait non plus être accueillie. En effet, il ressort dudit point du rapport de synthèse que la partie non éligible de la parcelle en cause n'était que de 0,02 hectare. Étant donné que cette parcelle avait, selon les constatations de la Commission, une surface déclarée de 0,12 hectare et que la superficie minimale

d'une parcelle agricole en Slovénie était de 0,1 hectare, à supposer même que la partie de 0,02 hectare ne soit pas éligible, il ne saurait être conclu que la superficie minimale de 0,1 hectare n'avait pas été atteinte.

30 Troisièmement, s'agissant des considérations de la Commission relatives à la prétendue forme artificielle de la parcelle Medja, comportant une bande de terre d'une longueur d'environ 50 mètres et d'une largeur ne dépassant pas 1,9 mètre, il y a lieu de constater que la Commission n'indique nulle part qu'une surface agricole doive posséder une forme particulière afin d'être éligible. En outre, ainsi que l'affirme la République de Slovénie, la définition des termes « surface agricole » et « parcelle agricole » en droit de l'Union n'exige pas de forme particulière pour une surface ou pour une parcelle. En effet, conformément à l'article 2, sous h), du règlement nº 73/2009, le terme « surface agricole » est défini comme l'ensemble de la superficie des terres arables, des pâturages permanents ou des cultures permanentes. En vertu de l'article 2, point 1 bis, du règlement nº 796/2004, tel que modifié par le règlement (CE) nº 972/2007 de la Commission, du 20 août 2007 (JO L 216, p. 3), et en vertu de l'article 2, point 1, du règlement nº 1122/2009, une parcelle agricole est définie, en principe, comme une surface continue de terres. Si, selon la définition visée à l'article 2, point 1, du règlement nº 1122/2009, les États membres peuvent fixer des critères supplémentaires pour délimiter davantage une parcelle agricole, rien ne permet de conclure qu'en Slovénie une forme particulière de surface agricole était prescrite. Par ailleurs, il convient de constater que les bandes de terre longues et étroites sont incontestablement éligibles, selon la Commission, si elles font partie intégrante des parcelles d'une taille supérieure à 0,15 hectare. En effet, il résulte du point 12.9.3 du rapport de synthèse que, selon la Commission, uniquement les parcelles agricoles graphiques ayant des superficies comprises entre 0,10 hectare et 0,15 hectare présentaient un risque (voir point 19 ci-dessus).

31 En l'absence de présentation par la Commission d'autres éléments de preuve concernant un doute sérieux et raisonnable, il ne saurait être conclu que celle-ci a prouvé l'existence d'une violation des règles de l'organisation commune des marchés agricoles en raison de l'existence, en Slovénie, de faiblesses dans la vérification des petites parcelles en ce qui concerne le respect de la définition des parcelles agricoles prévue à l'article 14, paragraphe 4, du règlement nº 796/2004 et à l'article 13, paragraphe 9, du règlement nº 1122/2009. C'est donc à tort que la Commission a appliqué une correction financière sur la base d'une telle violation des règles du droit de l'Union.

32 S'agissant de la considération de la Commission figurant au point 12.9.1 du rapport de synthèse, selon laquelle il existait également un risque pour les fonds agricoles en cause compte tenu des exigences de l'article 30 du règlement nº 73/2009, il y a lieu de relever que, ainsi que l'indique la Commission et ainsi qu'il résulte du point 12.9.1 du rapport de synthèse, la correction financière appliquée n'a pas été adoptée sur le fondement de cette disposition. En outre, il ressort de la lettre de la Commission du 16 juillet 2013 que cette dernière a mentionné l'article 30 du règlement nº 73/2009 uniquement afin d'indiquer sa teneur, selon laquelle le fait de créer artificiellement les conditions requises pour bénéficier de paiements était prohibé.

33 Au vu de ce qui précède et sans qu'il soit nécessaire pour le Tribunal de se prononcer sur le grief tiré d'une violation de l'obligation de motivation, étant donné que la Commission a appliqué une correction financière en l'absence de preuve d'une violation des règles du droit de l'Union, le premier moyen doit être accueilli.

Sur le second moyen, tiré d'une insuffisance de motivation et d'une violation du principe de légalité, relatif à la mesure de l'échantillon des parcelles et à l'extrapolation des résultats des contrôles sur place

34 La République de Slovénie fait valoir que la Commission a violé son obligation de motivation ainsi que le principe de légalité en appliquant une correction financière en raison du fait qu'elle n'aurait pas extrapolé les résultats des contrôles sur place lorsque la différence constatée était inférieure à 3 %. Les parcelles sélectionnées au cours du contrôle n'auraient pas été choisies de façon aléatoire. Lors de la

sélection de l'échantillon des parcelles agricoles graphiques, les exigences de fiabilité et de représentativité auraient été remplies, conformément au règlement nº 1122/2009. Selon la République de Slovénie, lorsque des irrégularités dans l'échantillon des parcelles agricoles graphiques sélectionnées en vue d'un contrôle sur place étaient constatées, les autorités slovènes élargissaient l'échantillon en prenant en compte les lignes directrices du centre commun de recherche de la Commission. Celles-ci établiraient un seuil de 3 % pour la constatation d'une anomalie et exigeraient l'élargissement de l'échantillon uniquement au-dessus de ce seuil en s'appuyant sur les articles 33 et 58 du règlement nº 1122/2009. Toutefois, contrairement à ces lignes directrices, l'extrapolation d'une erreur constatée sur l'échantillon à l'ensemble du groupe de cultures ne trouverait de base juridique ni dans le règlement nº 796/2004 pour l'année de demande 2009 ni dans le règlement nº 1122/2009 pour les années de demande 2010 et 2011. En outre, la décision attaquée serait entachée d'une insuffisance de motivation en ce que la Commission aurait constaté une violation de l'obligation d'extrapolation sur le fondement du considérant 44 du règlement nº 1122/2009 pour l'année de demande 2009. De plus, selon la République de Slovénie, toute exigence d'extrapolation de l'erreur viole le principe du contradictoire et le droit d'être entendu de l'agriculteur concerné. Par ailleurs, l'extrapolation dans le respect des droits fondamentaux entraînerait le mesurage obligatoire de l'ensemble des surfaces, ce qui serait contraire à l'objectif de simplification prévu au considérant 44 du règlement nº 1122/2009 ainsi qu'à l'objectif de diminution des charges et frais administratifs inutiles. En tout état de cause, dès lors que les autorités slovènes auraient agi conformément aux lignes directrices du centre commun de recherche, la Commission aurait dû renoncer entièrement à la correction financière selon le document VI/5330/97.

35 Selon le rapport de synthèse, au point 12.9.1, le contrôle a établi que les autorités slovènes sélectionnaient les parcelles agricoles de manière aléatoire aux fins de la mesure, tout en veillant à inclure au moins une parcelle agricole graphique de chaque groupe de cultures. Si des erreurs à propos de ces parcelles avaient été découvertes, sans dépasser 3 % ou deux hectares, celles-ci auraient été acceptées en tant que telles et il aurait été supposé que les parcelles agricoles qui n'avaient pas été incluses dans les mesures étaient sans irrégularités. Selon le rapport de synthèse, en Slovénie, le seuil d'irrégularité qui exigerait un élargissement de l'échantillon serait fixé à 3 %, en référence aux articles 33 et 58 du règlement nº 1122/2009. Ainsi que le considérant 44 de ce règlement l'énoncerait, il importerait cependant que l'échantillon soit fiable et représentatif, et élargi dans le cas d'anomalies. Selon ce considérant, il y aurait lieu d'extrapoler les résultats de l'échantillon au reste de la population. D'après le rapport de synthèse, la possibilité de limiter les mesures à 50 % des parcelles déclarées conformément à l'article 29 du règlement nº 796/2004 et à l'article 33 du règlement nº 1122/2009 représentait une dérogation à la règle du contrôle de l'ensemble des parcelles agricoles. De ce fait, il serait possible de garantir un résultat de contrôle fiable et représentatif par l'extrapolation des résultats du contrôle, notamment lorsque l'échantillon ne serait pas élargi jusqu'à un niveau garantissant que les surdéclarations ne subsistent pas.

36 En premier lieu, s'agissant de l'argumentation selon laquelle la décision attaquée est entachée d'une insuffisance de motivation en ce que la Commission aurait constaté une violation de l'obligation d'extrapolation sur le fondement du considérant 44 du règlement nº 1122/2009 pour l'année de demande 2009 et, partant, sans indiquer une base juridique valable, celle-ci doit être rejetée. En effet, il est exact que la Commission a cité ce considérant, au point 12.9.1 du rapport de synthèse, en indiquant que, selon celui-ci, l'échantillon devait être fiable et représentatif, et élargi dans le cas d'anomalies, et qu'il y avait lieu d'extrapoler les résultats de l'échantillon au reste de la population. Toutefois, il ressort à suffisance de droit de ce même point du rapport de synthèse que, selon la Commission, l'exigence d'un contrôle fiable et représentatif qui pouvait être assuré par une extrapolation des résultats de contrôle était prévue à l'article 29 du règlement nº 796/2004 et à l'article 33 du règlement nº 1122/2009 et que ces dispositions constituaient donc, selon la Commission, une base juridique valable en l'espèce.

37 En deuxième lieu, en ce qui concerne l'argumentation selon laquelle la Commission a violé le principe de légalité en appliquant une correction financière en raison du fait que les résultats des contrôles sur place n'avaient pas été extrapolés lorsque la différence constatée était inférieure à 3 %, il convient de relever que, selon l'article 29 du règlement nº 796/2004, tel que modifié par le règlement nº 972/2007 et l'article 33 du règlement nº 1122/2009, les contrôles sur place doivent porter sur l'ensemble des parcelles agricoles faisant l'objet d'une demande d'aide. Conformément à ces dispositions, la détermination effective des surfaces dans le cadre d'un contrôle sur place peut être limitée à un échantillon représentant au moins 50 % des parcelles agricoles pour lesquelles une demande a été soumise, à condition que l'échantillon garantisse un niveau fiable et représentatif de contrôle, à la fois en ce qui concerne la surface vérifiée et l'aide demandée. Toujours selon lesdites dispositions, lorsque ce contrôle de l'échantillon révèle des anomalies, l'échantillon de parcelles agricoles effectivement inspectées est augmenté.

38 Premièrement, il est constant que les autorités slovènes ont limité la détermination effective des surfaces dans le cadre d'un contrôle sur place à un échantillon représentant au moins 50 % des parcelles agricoles pour lesquelles une demande avait été soumise, conformément à l'article 29 du règlement nº 796/2004 et à l'article 33 du règlement nº 1122/2009. Il y a lieu de constater que la République de Slovénie ne conteste pas les constatations de la Commission selon lesquelles, lorsque les autorités slovènes ont découvert des erreurs à propos des parcelles dans le cadre de leurs contrôles sur place, sans dépasser 3 % ou deux hectares, ces erreurs ont été considérées comme telles sans que l'échantillon de contrôle ait été augmenté dans tous les cas. En effet, il ressort du point 12.9.2 du rapport de synthèse que, selon les autorités slovènes, lorsque le pourcentage d'erreur était inférieur à 3 %, l'inspecteur décidait s'il convenait ou non d'étendre le contrôle à l'ensemble de l'exploitation.

39 S'agissant de l'argument selon lequel le seuil d'irrégularité qui exigerait un élargissement de l'échantillon pouvait être fixé à 3 %, conformément aux articles 33 et 58 du règlement nº 1122/2009, force est de constater, d'une part, que ledit article 33 ne contient aucun seuil au-dessous duquel une augmentation de l'échantillon n'est pas exigée. D'autre part, en ce qui concerne l'article 58 du règlement nº 1122/2009, il est vrai que celui-ci dispose que, s'agissant d'un groupe de cultures, si la superficie déclarée au titre de l'un ou l'autre régime d'aide relatif à la surface est supérieure à la superficie déterminée conformément à l'article 57 dudit règlement, le montant de l'aide est calculé sur la base de la superficie déterminée, réduite du double de la différence constatée, si celle-ci dépasse 3 % ou deux hectares, mais n'excède pas 20 % de la superficie déterminée. Toutefois, il ne résulte aucunement de l'article 58 du règlement nº 1122/2009, qui se trouve sous le titre IV de ce règlement, intitulé « Base de calcul des aides, réductions et exclusions », que, dans le cadre d'un contrôle sur place, les autorités nationales ne sont pas tenues d'augmenter l'échantillon lorsque moins de 3 % d'irrégularités sont constatées. En outre, il y a lieu de constater que c'est à juste titre que la Commission affirme que, lorsque l'ensemble des parcelles sont mesurées, la différence de superficie peut dépasser 3 %, ce qui oblige à appliquer des réductions de paiement, en vertu de l'article 58 du règlement nº 1122/2009.

40 Dans la mesure où la République de Slovénie affirme qu'elle s'est appuyée sur les lignes directrices du centre commun de recherche de la Commission, telles qu'interprétées dans un courriel dudit centre aux autorités slovènes du 10 octobre 2011, qui établiraient un seuil de 3 % pour la constatation d'une anomalie et exigeraient l'élargissement de l'échantillon uniquement au-dessus de ce seuil en s'appuyant sur les articles 33 et 58 du règlement nº 1122/2009, son argumentation ne saurait davantage être accueillie. En effet, d'une part, il est certes exact que, selon ces lignes directrices, lorsque le pourcentage d'erreur constaté lors du contrôle d'un échantillon est de plus de 3 %, toutes les parcelles du groupe de cultures concerné doivent être incluses dans l'échantillon. Cependant, il ressort également de ces lignes directrices que la constatation d'une irrégularité au-dessous d'un seuil de 3 % constitue un risque pour les fonds agricoles et peut justifier un contrôle complet. D'autre part, dans la mesure où il ressort du courriel du centre commun de recherche du 10 octobre 2011 que le seuil de 3 % a été établi en raison du fait qu'une anomalie au sens de l'article 33 du règlement nº 1122/2009 existait seulement si celle-ci était susceptible d'entraîner une réduction de paiement, ce

qui était le cas si la différence constatée dépassait 3 %, conformément à l'article 58 de ce règlement, il y a lieu de relever qu'une telle interprétation des articles 33 et 58 du règlement nº 1122/2009 doit être rejetée pour les raisons exposées au point 39 ci-dessus.

41 Deuxièmement, s'agissant de la considération de la Commission selon laquelle il serait possible de garantir un résultat de contrôle fiable et représentatif par l'extrapolation des résultats du contrôle, notamment lorsque l'échantillon ne serait pas élargi jusqu'à un niveau garantissant que les surdéclarations ne subsistent pas, il est vrai qu'une telle extrapolation n'est prévue ni à l'article 29 du règlement nº 796/2004 ni à l'article 33 du règlement nº 1122/2009. Seul le considérant 44 du règlement nº 1122/2009 prévoit qu'il y a lieu d'extrapoler les résultats de l'échantillon au reste de la population. Ce considérant s'applique uniquement aux contrôles sur place relatifs aux années de demande 2010 et 2011 et non à l'année de demande 2009 (voir point 26 ci-dessus). Il est également vrai que, selon une jurisprudence constante, si le préambule d'un acte de l'Union est susceptible de préciser le contenu de celui-ci, il ne saurait être invoqué pour déroger aux dispositions mêmes de l'acte concerné (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 10 janvier 2006, IATA et ELFAA, C-344/04, Rec, EU:C:2006:10, point 76 et jurisprudence citée).

42 Toutefois, il ressort de l'article 23, paragraphe 1, du règlement nº 796/2004 et de l'article 26, paragraphe 1, du règlement nº 1122/2009 que les contrôles sur place doivent être effectués de façon à assurer une vérification efficace du respect des conditions d'octroi des aides ainsi que des exigences et des normes applicables en matière de conditionnalité. En outre, ainsi que l'affirme la Commission, selon l'article 29 du règlement nº 796/2004 et l'article 33 du règlement nº 1122/2009, la possibilité de limiter la détermination réelle des parcelles à un échantillon de 50 % des parcelles est une dérogation au principe du contrôle de l'ensemble des parcelles agricoles. Cette possibilité a été prévue dans un but de simplification, ainsi qu'il ressort du considérant 44 du règlement nº 1122/2009. Au vu de ce qui précède, c'est à bon droit que la Commission a considéré qu'un résultat fiable et représentatif des contrôles sur place pouvait être atteint en extrapolant les résultats de l'échantillon au reste de la population. En effet, en effectuant une telle extrapolation, il est possible d'obtenir un résultat fiable et représentatif des contrôles sur place concernant l'ensemble des parcelles en cause et non seulement concernant les parcelles effectivement contrôlées. Il convient de relever que l'extrapolation constitue le corollaire de la possibilité de simplifier les contrôles sur place en limitant ceux-ci à un échantillon de 50 % des parcelles agricoles.

43 En ce qui concerne, à cet égard, l'argumentation de la République de Slovénie selon laquelle l'extrapolation d'une erreur constatée viole le principe du contradictoire et le droit d'être entendu de l'agriculteur concerné et que l'extrapolation dans le respect des droits fondamentaux entraîne le mesurage obligatoire de l'ensemble des surfaces, ce qui serait contraire à l'objectif de simplification prévu au considérant 44 du règlement nº 1122/2009 ainsi qu'à l'objectif de diminution des charges et frais administratifs inutiles, il convient de rappeler que l'objet essentiel de la décision d'apurement des comptes est de s'assurer que les dépenses engagées par les autorités nationales l'ont été selon les règles du droit de l'Union (arrêt du 22 avril 1999, Pays-Bas/Commission, C-28/94, Rec, EU:C:1999:191, point 49). En outre, selon une jurisprudence constante, la décision finale et définitive relative à l'apurement des comptes est prise à l'issue de la procédure contradictoire spécifique au cours de laquelle les États membres concernés disposent de toutes les garanties requises pour présenter leur point de vue (voir arrêt du 14 décembre 2000, Allemagne/Commission, C-245/97, Rec, EU:C:2000:687, point 47 et jurisprudence citée). La procédure d'apurement des comptes est donc une procédure ouverte à l'encontre de l'État membre et non à l'encontre de l'agriculteur concerné, qui ne dispose pas d'un droit d'être entendu au cours de cette procédure. De plus, force est de constater que, en extrapolant les résultats de l'échantillon au reste de la population, aucune parcelle agricole particulière n'est identifiée comme étant inéligible. Par ailleurs, il convient de relever qu'une telle extrapolation sert à diminuer les charges et frais administratifs en ce qu'un résultat fiable des contrôles sur place peut être assuré en tenant compte de l'objectif de simplification de ces contrôles.

44 Troisièmement, en ce qui concerne l'argumentation de la République de Slovénie selon laquelle la Commission a erronément considéré que les parcelles sélectionnées au cours du contrôle avaient été choisies de façon aléatoire, il convient de relever qu'il est vrai que, selon le point 12.9.1 du rapport de synthèse, la Commission a constaté que les parcelles agricoles en cause avaient été choisies de façon aléatoire. Cependant, ainsi que l'admet la République de Slovénie, il ne ressort pas de ce point que le constat d'une défaillance relative aux contrôles sur place était fondé sur une prétendue absence de représentativité du choix des parcelles agricoles. Cette argumentation de la République de Slovénie est donc inopérante.

45 En troisième lieu, la République de Slovénie fait valoir que, dès lors que les autorités slovènes ont agi conformément aux lignes directrices du centre commun de recherche de la Commission, cette dernière aurait dû renoncer entièrement à la correction financière selon le document VI/5330/97.

46 À cet égard, il convient de constater que, selon le document VI/5330/97, lorsque les carences proviennent de difficultés d'interprétation des textes de l'Union, sauf dans les cas où il est raisonnablement permis de penser que l'État membre soulèvera ces difficultés avec la Commission, et lorsque les autorités nationales ont fait le nécessaire pour remédier aux carences dès que celles-ci ont été décelées, ces facteurs de pondération peuvent être pris en compte et donner lieu à l'application d'un taux de correction plus bas ou à l'absence de correction.

47 En l'espèce, il convient de constater que, même si, selon les lignes directrices en cause, les autorités slovènes n'étaient pas tenues d'augmenter l'échantillon de contrôle en raison du fait que les irrégularités constatées par ces autorités ne dépassaient pas le seuil de 3 %, il n'en demeure pas moins que, également selon ces lignes directrices, il y avait lieu d'extrapoler les résultats de l'échantillon au reste de la population. Il n'apparaît donc pas que c'est à tort que la Commission a appliqué la correction financière en cause.

48 Par conséquent, le second moyen doit être rejeté.

49 Au vu de tout ce qui précède, le recours doit être partiellement accueilli dans la mesure où la Commission a appliqué une correction financière en raison de faiblesses dans la vérification des petites parcelles en ce qui concerne le respect de la définition des parcelles agricoles. La décision attaquée doit donc être annulée en ce qu'elle écarte du financement de l'Union, en ce qui concerne la République de Slovénie, un montant de 85 780,08 euros pour l'exercice 2010, de 115 956,46 euros pour l'exercice 2011 et de 131 269,23 euros pour l'exercice 2012. Le recours doit être rejeté pour le surplus.

Sur les dépens

50 Aux termes de l'article 134, paragraphe 3, du règlement de procédure, chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. Toutefois, si cela apparaît justifié au vu des circonstances de l'espèce, le Tribunal peut décider que, outre ses propres dépens, une partie supporte une fraction des dépens de l'autre partie.

51 En l'espèce, il convient de relever qu'il y a lieu de faire droit aux conclusions de la République de Slovénie relatives à la correction financière d'un montant de 333 005,77 euros. En revanche, le recours doit être rejeté dans la mesure où il concerne la correction financière restante d'un montant de 14 655,33 euros. Il sera fait une juste appréciation des circonstances de la cause en décidant que la Commission supportera ses propres dépens ainsi que neuf dixièmes de ceux exposés par la République de Slovénie. Cette dernière supportera un dixième de ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

déclare et arrête :

1) **La décision d'exécution 2014/458/UE de la Commission, du 9 juillet 2014, écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « Garantie », du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), est annulée en ce qu'elle écarte du financement de l'Union, en ce qui concerne la République de Slovénie, un montant de 85 780,08 euros pour l'exercice 2010, de 115 956,46 euros pour l'exercice 2011 et de 131 269,23 euros pour l'exercice 2012.**

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

3) **La Commission européenne supportera ses propres dépens ainsi que neuf dixièmes de ceux exposés par la République de Slovénie.**

4) **La République de Slovénie supportera un dixième de ses propres dépens.**

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 28 janvier 2016.

Signatures