CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 24 mars 1998 *

A — Introduction

1. La présente affaire a pour objet des réductions forfaitaires des fonds du FEOGA [1] attaquées par la requérante. Ces réductions concernent toutes le stockage public de viande bovine, mais se rapportent aux différentes violations suivantes invoquées par la Commission.

2. Il s'agit, en premier lieu, de *violations d'obligations de contrôle*. Ainsi qu'il résulte du rapport de synthèse pour 1992, la Commission fait grief à l'Irlande d'avoir appliqué un système de contrôle inapte à assurer une protection satisfaisante du fonds communautaire. Elle critique le fait que les rendements obtenus au désossage étaient proportionnellement moins élevés dans le stockage public que dans le stockage privé. Elle indique avoir en outre constaté des carences en matière d'emballage ainsi que des classifications dans des catégories erronées. Les mentions portées sur les cartons n'étaient pas non plus conformes, selon elle, aux règles communautaires [2].

3. Pour ces motifs et d'autres, la Commission a conclu que les autorités irlandaises n'avaient pas rempli leurs obligations en ce qui concerne l'article 8 du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune [3].

4. Une autre violation que fait valoir la Commission concerne le *domaine de la procédure d'adjudication*. La Commission justifie la réduction effectuée à cet égard par le fait que les autorités nationales ont accepté, dans le cadre des achats d'intervention, des offres multiples (offres groupées ou associées), de nature illicite [4].

B — Faits et dispositions légales

Carences dans le système de contrôle du stockage public de viande bovine

5. L'Irlande demande à cet égard l'annulation de la décision de la Commission de ne

* Langue originale: l'allemand.

1 — Il s'agit du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

2 — Voir le rapport de synthèse pour 1992 (Doc. VI/6355/95-FR), p. 130 et 131, en combinaison avec, entre autres, l'article 22 du règlement (CEE) n° 859/89.

3 — JO L 94, p. 13.

4 — Ce problème fait également l'objet, au moins pour partie, des affaires Royaume-Uni/Commission (C-209/96, Rec. 1998, p. I-5655), France/Commission (C-232/96, Rec. 1998, p. I-5699), Danemark/Commission (C-233/96, Rec. 1998, p. I-5759) et Italie/Commission (C-242/96, Rec. 1998, p. I-5863).

pas prendre en charge, sur les dépenses déclarées par l'Irlande pour le stockage public de viande bovine pour l'exercice 1992, une somme de 26 222 656,22 IRL pour 1990 et une somme de 24 020 455,26 IRL pour 1991 [5] (ci-après la « décision »). Ces montants correspondent à une correction forfaitaire de 10 % des dépenses déclarées par l'Irlande pour l'exercice 1990 et de 5 % des dépenses déclarées pour l'exercice 1991.

6. Selon la Commission, le caractère irrégulier et insuffisant des contrôles a pu entraîner un préjudice, raison pour laquelle les dépenses déclarées ont été réduites respectivement de 10 et de 5 %.

7. L'Irlande ne conteste pas le fait qu'il y ait eu des carences dans le système de contrôle. Ces carences auraient été moins graves en 1991 qu'en 1990. (C'est d'ailleurs en conséquence que la Commission a procédé aux réductions: 10 % pour 1990 et 5 % pour 1991. Selon les déclarations de la Commission, ces taux ont pu être retenus, car les contrôles avaient été organisés de façon plus efficace après qu'elle eut averti l'Irlande de l'existence de carences.)

8. L'Irlande invoque cependant toute une série de motifs pour dénoncer le caractère illégitime de la réduction effectuée par la Commission. Ainsi la Commission n'aurait-elle en rien justifié le montant de la correction financière. Elle n'aurait pas davantage indiqué les raisons pour lesquelles le Fonds aurait été exposé à des dépenses importantes, liées aux faiblesses du système de contrôle irlandais. En outre, la Commission n'aurait pas constaté le montant des pertes subies par le Fonds, comme l'exigeraient ses lignes directrices (rapport du groupe Belle). Elle souligne que les réductions de 10 et de 5 % ne sont, au regard de ce rapport, ni nécessaires ni justifiées. Arguant ainsi que le montant de la correction excède celui des pertes subies par le Fonds, elle en déduit que les réductions constituent une sanction, qu'elle estime illicite en vertu du traité CE. Elle ajoute que l'insuffisance de motivation des corrections financières est également constitutive d'une violation de l'article 190 du traité CE.

Violation dans le domaine de la procédure d'adjudication

9. L'Irlande demande à cet égard l'annulation de la décision de la Commission de ne pas prendre en charge, au titre des dépenses engagées par l'Irlande pour les exercices 1991 et 1992 dans le cadre des achats de viande bovine, une somme de 9 613 206 IRL pour 1991 et de 8 862 144 IRL pour 1992 [6]. La non-reconnaissance de ces frais résulte de l'annexe I de la décision. Ces montants cor-

5 — Décision 96/311/CE de la Commission, du 10 avril 1996, relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « garantie », pour l'exercice financier 1992 ainsi que de certaines dépenses pour l'exercice 1993 (JO L 117, p. 19).

6 — Voir la note 5.

respondent à une correction forfaitaire de 2 % des dépenses pour 1991 et 1992.

10. Dans son rapport de synthèse, la Commission justifie cette réduction en indiquant que le comportement de l'autorité irlandaise compétente n'était pas compatible avec les dispositions communautaires et qu'il avait opéré une discrimination à l'égard des opérateurs ayant respecté les règles.

11. La Commission expose en outre que les offres multiples pourraient présenter un caractère spéculatif. Elle souligne en effet que, lorsque de grandes quantités de viande bovine sont proposées à l'intervention, il devient nécessaire de réduire ces quantités par application d'un coefficient [7]. Les soumissionnaires restant cependant désireux de vendre la totalité de leur viande à l'organisme d'intervention, ils spéculent, indique la Commission, en déposant des offres surévaluées. Tablant sur la fixation d'un certain coefficient de réduction, le soumissionnaire offre une quantité d'autant supérieure à l'intervention. Qu'un coefficient inférieur à celui qu'avait prévu le soumissionnaire soit alors fixé et celui-ci doit livrer à l'organisme d'intervention plus de viande qu'il n'en dispose réellement. S'il n'est pas en mesure de remplir le contrat passé avec l'organisme d'intervention à concurrence d'une proportion égale, selon le cas, à 85 ou à 95 %, il perd tout ou partie de la garantie constituée pour le montant total [8].

12. Que le soumissionnaire divise toutefois son offre initiale en plusieurs offres, proposées par l'intermédiaire d'hommes de paille, et le risque de perdre la garantie se réduit. S'il est incapable de livrer la totalité de la quantité proposée, il lui est tout au moins possible, dans l'hypothèse d'offres distinctes de faible volume, d'en exécuter certaines de façon suffisante pour ne pas perdre la garantie. Il est vrai que, pour les offres restantes, qu'il ne peut plus exécuter, la garantie reste acquise; celle-ci n'est toutefois pas calculée sur le montant total des offres qu'il a faites, mais uniquement sur la base, plus réduite, de chacune de ces offres. Le montant de la garantie perdue est ainsi inférieur et généralement dépassé par le bénéfice réalisé.

13. Selon la Commission, il en ressort clairement que le dépôt de plusieurs offres favorise la spéculation, car l'effet du dépôt de garantie se réduit.

14. Elle estime que faire croire fallacieusement à l'existence de plus grandes quantités tout en spéculant est contraire à l'esprit de l'intervention. Cette dernière vise — lorsque les cours tombent en dessous d'un certain montant — à stabiliser le marché et à éviter ou à atténuer une baisse importante

7 — La réglementation correspondante figure à l'article 11, paragraphe 3, du règlement n° 859/89 de la Commission, du 29 mars 1989, relatif aux modalités d'application des mesures d'intervention dans le secteur de la viande bovine (JO L 91, p. 5).

8 — Article 13, paragraphe 4, du règlement n° 859/89.

des prix, au moyen, par exemple, d'achats effectués par les organismes d'intervention [9]. Elle précise que le règlement n° 859/89 [10] a instauré un système d'achats par voie d'adjudications [11]. Dans le cadre de ce système, les prix et les quantités sont fixés sur la base des offres reçues [12].

15. Les offres spéculatives, qui étaient favorisées — comme indiqué — par le dépôt d'offres multiples, ont empêché, selon la Commission, la mise en œuvre réussie des mesures d'intervention. Une quantité de viande supérieure à celle réellement disponible sur le marché étant proposée, les prix et les quantités, qui sont fixés sur la base des offres reçues ne pouvaient plus, souligne-t-elle, être déterminés en fonction des conditions du marché. Elle estime donc que les offres spéculatives l'ont empêchée d'avoir une vision précise de la situation du marché. De ce fait, elle soutient qu'il faut considérer comme quasi certain que, sous l'effet de ces offres spéculatives et des offres « multiples » qui les favorisaient, les organismes d'intervention ont acheté des quantités supérieures de viande à des prix plus élevés. Elle souligne également la nécessité de tenir compte du fait que la remise de plusieurs offres permet aussi une spéculation sur le prix. En achetant des quantités excessives, le FEOGA aurait exposé des frais supérieurs à ceux nécessaires au soutien du marché.

16. La Commission indique qu'il ressort des pièces que, dans certains cas, les offres ont été déposées par des sociétés qui n'avaient pas de compte bancaire propre. Il avait ainsi été nécessaire d'effectuer les versements au profit d'une autre société, peut-être une société mère. De même, indique-t-elle, certaines sociétés ne disposaient pas de leur propre système de comptabilité. Elle précise que cet élément résultait des numéros consécutifs des factures, qui avaient été établies au nom de différentes sociétés. La Commission en déduit que l'autorité irlandaise a dû, dès l'origine, avoir connaissance des agissements des soumissionnaires. L'Irlande n'a pourtant, indique-t-elle, effectué aucun contrôle à cet égard, alors même qu'elle y aurait été obligée.

17. La requérante estime en revanche que toutes les dispositions dans le cadre de l'intervention ont été respectées. Elle n'aurait pas accepté plus d'une offre par soumissionnaire.

18. La réglementation sur laquelle repose ce litige figure à l'article 9 du règlement n° 859/89, qui, en son paragraphe 1, dispose: « Le *soumissionnaire* ne peut participer à l'adjudication que s'il s'engage par écrit à respecter l'ensemble des dispositions relatives aux achats en cause » [13].

9 — Quatrième considérant et article 5 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).

10 — Précité à la note 7.

11 — Troisième considérant et articles 7 et suiv. du règlement n° 859/89.

12 — Deuxième considérant du règlement (CEE) n° 571/89 du Conseil, du 2 mars 1989, modifiant le règlement n° 805/68, abrogeant le règlement (CEE) n° 1302/73 et prorogeant le règlement (CEE) n° 4132/88 (JO L 61, p. 43).

13 — C'est nous qui soulignons.

19. Le paragraphe 2 énonce: « Les *intéressés* participent à l'adjudication auprès de l'organisme d'intervention des États membres où celle-ci est ouverte, soit par dépôt de l'offre écrite contre accusé de réception, soit par tout moyen de communication écrite avec accusé de réception accepté par l'organisme d'intervention; *ils ne peuvent déposer qu'une seule offre par catégorie et adjudication* » [14].

20. La distinction entre les notions de « soumissionnaire » et d'« intéressé » est ici d'importance selon la Commission. Le choix de termes différents indique, selon elle, que les intéressés ne sont pas assimilables aux soumissionnaires. La notion d'intéressés ne définirait pas seulement ceux qui sont effectivement intervenus et ont déposé une offre. Elle engloberait un groupe de personnes beaucoup plus large; l'interdiction de déposer plus d'une offre ne concernerait donc pas uniquement le seul soumissionnaire — c'est-à-dire celui qui dépose effectivement une offre. Elle viserait au contraire tous ceux qui proposent la même quantité de viande.

21. La requérante estime par contre que les personnes participant à une adjudication sont des soumissionnaires et des intéressés. On ne discernerait pas de différence entre ces deux notions. L'interdiction prévue à l'article 9, paragraphe 2, deuxième phrase, se bornerait donc à préciser que la personne intervenant finalement en qualité de soumissionnaire ne peut remettre qu'une seule offre.

22. Selon la requérante, une limitation des catégories de personnes autorisées à déposer une offre ne découlerait que de l'article 11, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 2456/93 de la Commission, du 1er septembre 1993, portant modalités d'application du règlement n° 805/68 en ce qui concerne les mesures générales et des mesures spéciales d'intervention dans le secteur de la viande bovine, lequel n'était pas encore en vigueur à l'époque des faits [15]. Cette disposition prévoit:

« Chaque intéressé ne peut déposer qu'une seule offre par catégorie et adjudication.

Chaque État membre s'assure que les intéressés sont indépendants du point de vue de leur direction, de leur personnel et de leur fonctionnement.

Lorsque des indices sérieux indiquent que tel n'est pas le cas, ou qu'une offre ne correspond pas à la réalité économique, la recevabilité de cette offre est subordonnée à la présentation par le soumissionnaire de preuves appropriées du respect de la disposition du deuxième alinéa.

14 — C'est nous qui soulignons.

15 — JO L 225, p. 4.

Lorsqu'il est établi qu'un intéressé a présenté plus d'une demande, toutes les demandes sont irrecevables. »

23. La requérante, qui, à l'inverse de la Commission, estime avoir parfaitement respecté l'article 9, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement n° 859/89, lors de la procédure d'adjudication qu'elle a mise en œuvre, a saisi l'organe de conciliation [16]. Selon les déclarations de la requérante, cet organe a exprimé l'avis suivant dans ses conclusions provisoires: bien que les États membres n'aient pas pris l'initiative de lutter contre cette pratique, il est impossible que les services de la Commission n'en aient pas eu eux-mêmes connaissance. Ils n'auraient cependant pas réagi avant 1993. Étant donné — toujours selon l'organe de conciliation — que cette pratique n'a apparemment causé aucun préjudice financier au Fonds, la correction de 2 % des dépenses totales est difficile à justifier.

24. A ce propos, la Commission souligne que, à la différence des autorités nationales, elle n'a pas eu immédiatement connaissance de ces informations. Les offres lui étant communiquées de façon anonyme, son attention n'aurait été attirée sur ces irrégularités que dans le cadre des contrôles qu'elle a effectués.

16 — Institué par la décision 94/442/CE de la Commission, du 1er juillet 1994, relative à la création d'une procédure de conciliation dans le cadre de l'apurement des comptes du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « garantie » (JO L 182, p. 45).

25. En raison des objections citées, l'Irlande a introduit un recours et conclu à ce qu'il plaise à la Cour:

1) déclarer, conformément à l'article 173 du traité instituant la Communauté économique européenne, que la décision de la Commission du 10 avril 1996 relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « garantie », pour l'exercice financier 1992 ainsi que de certaines dépenses pour l'exercice 1993 est nulle dans la mesure où elle refuse de financer une somme de 26 222 656,62 IRL (soit 10 % des dépenses déclarées par l'Irlande pour l'exercice 1990) sur les dépenses déclarées par l'Irlande pour le stockage public de viande bovine pour l'exercice 1992;

2) déclarer, conformément à l'article 173 du traité instituant la Communauté économique européenne, que la décision de la Commission du 10 avril 1996 relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « garantie », pour l'exercice financier 1992 ainsi que de certaines dépenses pour l'exercice 1993 est nulle dans la mesure où elle refuse de financer une somme de 24 020 455,64 IRL (soit 5 % des dépenses déclarées par l'Irlande pour l'exercice 1991) sur les dépenses déclarées par l'Irlande pour le stockage public de viande bovine pour l'exercice 1992;

3) déclarer, conformément à l'article 173 du traité instituant la Communauté économique européenne, que la décision de la Commission du 10 avril 1996 relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « garantie », pour l'exercice financier 1992 ainsi que de certaines dépenses pour l'exercice 1993 est nulle dans la mesure où elle refuse de financer une somme de 9 613 206 IRL sur les dépenses déclarées par l'Irlande pour le stockage public de viande bovine pour l'exercice 1991, soit 2 % desdites dépenses;

4) déclarer, conformément à l'article 173 du traité instituant la Communauté économique européenne, que la décision de la Commission du 10 avril 1996 relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « garantie », pour l'exercice financier 1992 ainsi que de certaines dépenses pour l'exercice 1993 est nulle dans la mesure où elle refuse de financer une somme de 8 862 144 IRL sur les dépenses déclarées par l'Irlande pour le stockage public de viande bovine pour l'exercice 1992, soit 2 % desdites dépenses;

5) prendre toute autre mesure qu'elle jugera nécessaire et appropriée aux fins de la présente requête de l'Irlande;

6) condamner la Commission des Communautés européennes aux dépens.

La Commission a conclu à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours,

— condamner la requérante aux dépens de l'instance.

C — Analyse

Carences du système de contrôle du stockage public de viande bovine

26. La requérante ne conteste pas qu'il y ait eu des faiblesses dans le système de contrôle irlandais. Elle estime toutefois que les réductions, respectivement de 10 et de 5 %, auxquelles a procédé la Commission, n'étaient pas justifiées.

27. Pour répondre à cette question, il est tout d'abord nécessaire d'examiner la juris-

prudence de la Cour en matière d'apurement des comptes — et surtout celle afférente à la constatation du préjudice et à la charge de la preuve.

28. Selon cette jurisprudence, « seules sont financées par le FEOGA les restitutions accordées et les interventions entreprises selon les règles communautaires, dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles ... » [17]. A cet égard, il appartient à la Commission de prouver l'existence d'une violation des règles de l'organisation commune des marchés agricoles [18].

29. Cette preuve n'était même pas nécessaire en l'espèce, puisque, comme on l'a déjà relevé, la requérante ne conteste pas que le système de contrôle irlandais ait présenté certaines faiblesses. Elle ne conteste pas davantage la violation de l'article 8 du règlement n° 729/70, que fait valoir la Commission. L'article 8, paragraphe 1, dispose:

« Les États membres prennent, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, les mesures nécessaires pour:

— s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le Fonds,

— prévenir et poursuivre les irrégularités,

— récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences.

... »

30. Si la Commission a établi l'existence d'une telle violation, l'État membre concerné doit alors démontrer, selon la Cour, que la Commission a commis une erreur quant aux conséquences financières à en tirer [19].

31. La requérante fait maintenant valoir que les contrôles par sondage qu'a effectués la

17 — Arrêt du 10 novembre 1993, Pays-Bas/Commission (C-48/91, Rec. p. I-5611, points 13 et 14), avec d'autres références.

18 — Arrêts Pays-Bas/Commission (précité à la note 17, point 18), avec d'autres références; du 19 février 1991, Italie/Commission (C-281/89, Rec. p. I-347, point 19), avec d'autres références; du 24 mars 1988, Royaume-Uni/Commission (347/85, Rec. p. 1749, point 16), et du 6 octobre 1993, Italie/Commission (C-55/91, Rec. p. I-4813, point 13), avec d'autres références.

19 — Arrêt du 19 février 1991, Italie/Commission (précité à la note 18, point 19).

Commission n'étaient pas représentatifs. Elle estime donc impossible de considérer que la Commission a fait une évaluation correcte du risque subi par le Fonds. Il convient ici de relever que, selon les lignes directrices adoptées par la Commission sur proposition d'un groupe interservices (rapport du groupe Belle), il n'est ni possible ni obligatoire de prendre en toute hypothèse, pour base (unique) de l'appréciation du préjudice financier, les contrôles qui ont été effectués. Dans des cas où — comme en l'espèce — il n'est pas possible de déterminer précisément le dommage, il est prévu de procéder à une correction forfaitaire sur la base du risque encouru par le Fonds.

32. On ne saurait donc tirer la conclusion — comme le fait l'Irlande — que les corrections invoquées sont, à cet égard, injustifiées.

33. La requérante se réfère par ailleurs aux carences invoquées en matière de désossage de la viande. La Commission avait ici fait valoir que la quantité de viande après désossage ne faisait l'objet d'aucun constat. A cet égard, la requérante a exposé des considérations sur le point de savoir si, et pourquoi, la quantité de viande obtenue lors du désossage était inférieure en Irlande à celle obtenue, par exemple, dans d'autres États membres. Même si la requérante pouvait par là démontrer que le rendement au désossage n'était pas moins élevé que dans d'autres États membres, ce raisonnement n'en demeurerait pas moins au stade d'une réflexion purement théorique aussi longtemps que les contrôles correspondants ne sont pas exécutés. Même si les carences alléguées par la Commission n'avaient à cet égard pas existé, la réduction effectuée n'en aurait pas moins été justifiée — en raison d'autres carences. L'aspect décisif à cet égard est qu'il n'a été procédé à aucun contrôle ou à aucune vérification portant sur la quantité de viande restante. On ne saurait donc exclure que le FEOGA ait subi un préjudice. C'est le seul point qui importe, car, ainsi qu'il a été exposé, il s'agit ici de constater le risque financier encouru par le Fonds.

34. Afin de bien montrer que, selon elle, le Fonds n'a subi aucun préjudice, la requérante se fonde enfin sur les ventes en intervention. Elle affirme que les prix obtenus lors des ventes de viande stockée n'étaient pas plus bas que dans d'autres États membres. Et comme les réclamations n'auraient elles-mêmes été guère plus nombreuses, on ne pourrait donc pas conclure à une qualité inférieure de la viande. Cette allégation ne concerne toutefois elle aussi qu'une partie des causes possibles de pertes dans le cadre du FEOGA.

35. La requérante fait enfin valoir que les lignes directrices de la Commission ne justifient ni une réduction de 10 % ni une de 5 %. Ces lignes directrices proposent de réduire le calcul forfaitaire à trois taux possibles:

— 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 le risque de pertes pour le FEOGA était mineur;

— 5 %, 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;

— 10 %, 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.

36. Comme indiqué, la requérante n'est pas parvenue à montrer que les carences existant dans le système de contrôle ne faisaient peser aucun risque sur le Fonds. Quant aux différents pourcentages, ceux-ci se rapportent à la gravité des carences.

37. De surcroît, il convient de rappeler que, en vertu de la jurisprudence de la Cour, la prise en charge des dépenses peut être refusée à 100 % lorsqu'il n'est pas possible de quantifier précisément l'incidence financière d'une mesure contraire au droit communautaire [20].

38. A cet égard, il y a lieu de souligner encore que la Commission a indiqué avoir constaté, lors de ses contrôles, que plus de 10 % de la viande examinée ne satisfaisait pas aux exigences de qualité et à celles fixées pour divers critères. De telles estimations font apparaître le montant de la réduction comme justifié. On ne discerne pas d'erreur d'appréciation et de calcul.

39. Il convient également de renvoyer à la jurisprudence de la Cour qui évoque les cas où la Commission, au lieu de rejeter la totalité des dépenses concernées par l'infraction, s'efforce d'établir l'impact financier de l'action illégale au moyen de calculs. Ceux-ci reposent sur l'appréciation de la situation qui se serait produite sur le marché en cause en l'absence d'infraction. Dans de tels cas — toujours selon la Cour —, il appartient à l'État membre de démontrer que les conditions sont réunies pour obtenir le financement refusé par la Commission [21]. Il incombe donc ici également à la requérante de démontrer que l'appréciation effectuée par la Commission

20 — Arrêts du 4 juillet 1996, Grèce/Commission (C-50/94, Rec. p. I-3331, point 26); du 7 février 1979, France/Commission (15/76 et 16/76, Rec. p. 321, points 32 et suiv.), et Royaume-Uni/Commission (précité à la note 18, point 13).

21 — Arrêt Royaume-Uni/Commission (précité à la note 18, points 14 et 15).

est erronée. Ainsi que nous l'avons montré [22], elle n'a pas été en mesure d'apporter cette preuve.

40. Pour cette raison, il n'y a pas non plus lieu de retenir une violation de l'article 190 du traité CE, car la Commission a satisfait à son obligation en matière de preuve. La réduction qu'elle propose ne saurait donc davantage, pour les motifs exposés, être considérée comme une sanction.

41. On renverra en outre à la jurisprudence de la Cour selon laquelle les décisions d'apurement des comptes n'exigent pas une motivation détaillée, dans la mesure où le gouvernement intéressé a été étroitement associé au processus d'élaboration de la décision et connaît donc la raison pour laquelle la Commission estime ne pas devoir mettre à la charge du FEOGA les montants litigieux [23].

42. La requérante souligne par ailleurs que les frais pour 1991 ont également été réduits — de 2 % — du fait des offres multiples qui sont traitées dans la seconde partie. Elle ajoute que, si ces frais étaient en outre réduits de 5 % du fait des carences du système de contrôle, il en résulterait une réduction de 7 %; ce qu'elle juge illicite. Selon elle, la Commission ne peut prévoir qu'un taux unique en procédant à une appréciation unique du risque — une telle appréciation est en vérité contestée par la requérante dans ce qui précède.

43. S'agissant ici de risques distincts, fondés sur des carences différentes dans le système de contrôle, la Commission était tout à fait en droit de les apprécier différemment et de prévoir une correction en conséquence. Et ce d'autant plus que, selon la jurisprudence de la Cour, la totalité des frais aurait pu être refusée.

44. Selon la requérante, la décision de la Commission équivaut par ailleurs à une sanction, car la réduction des frais pour 1990 et 1991 a été invoquée dans le cadre de l'apurement des comptes de l'exercice 1992. Il n'y aurait donc pas de lien entre la réduction et une perte éventuelle pour le Fonds.

45. On remarquera, à cet égard, que le point décisif est l'existence d'un lien entre les carences constatées et un préjudice éventuel ou un risque financier pour le Fonds. Le moment auquel intervient la réduction des dépenses, qui en est la conséquence, est indépendant de ce point. Une réduction postérieure est envisageable dans le cas où, comme en l'espèce, une décision antérieure n'anticipe pas sur les conséquences financières. Cela peut se justifier par le fait que les enquêtes correspondantes ne sont pas encore clôtu-

22 — Voir le point 36.

23 — Arrêt Royaume-Uni/Commission (précité à la note 18, point 60).

rées [24]. En vertu de la jurisprudence de la Cour, il suffit de réserves de caractère général figurant dans les considérants de la décision [25].

46. On ne discerne donc, dans ce domaine, aucun motif d'annulation de la décision de la Commission.

Violation dans le cadre de la procédure d'adjudication

Effet utile de l'article 9, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement n° 859/89

47. La requérante fait valoir, en premier lieu, que la Commission a mal interprété l'article 9, paragraphe 2, deuxième phrase. Il résulte, selon elle, du règlement n° 859/89 que toutes les offres émanant d'une société immatriculée au registre doivent être acceptées. L'autorité nationale s'en serait chaque fois assurée. Quant à savoir si les différentes entreprises ayant déposé une offre appartenaient éventuellement au même groupe, ce point n'a pas, indique-t-elle, fait l'objet de contrôles en Irlande, car le règlement n° 859/89 ne contenait pas d'obligation en ce sens.

48. Elle rappelle que, conformément à la jurisprudence de la Cour, il appartient à la Commission, dans le cadre de l'apurement des comptes du FEOGA, de démontrer qu'un État membre a violé des règles communautaires. La Commission n'aurait pas été en mesure d'apporter cette preuve — ainsi qu'elle l'aurait montré. La requérante souligne en outre que des dispositions susceptibles d'entraîner des conséquences financières pour les États membres doivent être libellées de façon claire et précise.

49. En vertu de la jurisprudence de la Cour, il appartient à la Commission de prouver l'existence d'une violation des règles de l'organisation commune des marchés agricoles [26].

50. La Cour a par ailleurs jugé, en ce qui concerne les exigences relatives au libellé des dispositions, que: « Une règle dont l'inobservation doit entraîner des conséquences

24 — Septième et dix-septième considérants de la décision 94/871/CE de la Commission, du 21 décembre 1994, relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « garantie », pour l'exercice financier 1991 (JO L 352, p. 82). Dix-neuvième considérant de la décision 93/659/CE de la Commission, du 25 novembre 1993, relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « garantie », pour l'exercice financier 1990 (JO L 301, p. 13); voir à cet égard les arrêts du 29 janvier 1998, Grèce/Commission (C-61/95, point 30), et du 4 juillet 1996, Grèce/Commission (précité à la note 20, point 6).

25 — Arrêt du 10 juillet 1990, Grèce/Commission (C-335/87, Rec. p. I-2875, point 1 du sommaire).

26 — Voir la note 18.

financières devant être suffisamment claire et précise, la Commission ne pouvait se fonder sur les termes de la sous-position ... pour imposer, au moment de l'apurement des comptes du FEOGA, une interprétation que le sens habituel des mots employés n'imposait pas » [27].

51. Il convient donc d'apprécier si la formulation de l'article 9, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement n° 859/89 satisfait à ces exigences, c'est-à-dire autorise une interprétation telle que celle à laquelle procède la Commission. A cet égard, il apparaît utile d'examiner préalablement la façon dont la Commission souhaite interpréter l'article 9, paragraphe 2, deuxième phrase. Les mémoires parlent le plus souvent d'« offres multiples ». Il ne peut s'agir là d'offres déposées sous un nom par un seul et même soumissionnaire. En effet, de telles offres ne sont pas non plus licites en Irlande. Comme il ressort en outre des mémoires, la Commission ne condamne d'ailleurs pas toute forme de lien entre les différentes offres. Ainsi déclare-t-elle, par exemple, que, lorsqu'une personne exploite deux abattoirs indépendamment l'un de l'autre, chacun d'eux peut soumettre une offre. Comme l'a déclaré la Commission à l'audience, l'article 9, paragraphe 2, deuxième phrase, n'interdit, selon elle, que les offres *se rapportant à la même quantité de viande*. Qu'un intéressé ne se borne pas à proposer lui-même sa viande, mais le fasse également par l'intermédiaire d'hommes de paille, voilà ce qu'interdisent les dispositions communautaires et qu'il appartient aux États membres de faire cesser.

52. La Commission souligne que, en vertu de la jurisprudence de la Cour, une disposition doit être interprétée non sur la seule base de son libellé, mais aussi en fonction de sa nature et des objectifs qu'elle poursuit [28]. La Commission en déduit que la disposition litigieuse serait privée de son effet utile s'il était possible de présenter plusieurs offres par l'intermédiaire d'hommes de paille et de contourner ainsi l'interdiction.

53. La pratique suivie lors des achats à l'intervention en Irlande compromet, selon la Commission, le régime d'intervention — ainsi qu'on l'a déjà montré. L'achat de quantités plus importantes entraînerait des coûts supérieurs à ceux nécessaires au soutien du marché. En outre, l'égalité d'accès de tous les intéressés, qu'exige l'article 6, paragraphe 6, du règlement n° 805/68, tel que modifié par le règlement n° 571/89, ne serait pas assurée.

54. Selon elle, l'article 9, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement n° 859/89 doit donc être interprété à la lumière de son effet utile, de telle manière qu'il n'y ait pas d'entrave possible aux mesures d'intervention. Les offres se rapportant à la même quantité de viande proviennent en réalité, souligne-t-elle, d'un seul soumissionnaire. Elle en déduit que de telles offres sont illicites.

27 — Arrêt du 27 janvier 1988, Danemark/Commission (349/85, Rec. p. 169, point 16).

28 — Arrêts du 3 décembre 1992, Contarini (C-283/91, Rec. p. I-6359, point 14), et du 29 février 1996, France et Irlande/Commission (C-296/93 et C-307/93, Rec. p. I-795, point 21).

55. Selon la Commission, l'examen du libellé conduit à une conclusion identique. On soulignera à cet égard que l'emploi de termes distincts aux paragraphes 1 et 2 de l'article 9 serait parfaitement susceptible d'indiquer une signification distincte. On pourrait en déduire qu'il ne suffit pas de contrôler si celui qui soumet effectivement l'offre n'en dépose qu'une seule, c'est-à-dire si c'est bien chaque fois une personne (morale) indépendante qui intervient. Par intéressé, on pourrait donc entendre une personne qui est intéressée à vendre sa viande à l'intervention. Celle-ci ne doit pas nécessairement — comme on l'a vu — être identique au soumissionnaire, c'est-à-dire à celui qui dépose effectivement l'offre. Si, par exemple, la viande est proposée par l'intermédiaire d'hommes de paille, il y a un intéressé, mais plusieurs soumissionnaires. Si l'on examine toutefois la façon dont ces deux notions sont employées dans d'autres règlements relatifs aux mesures d'intervention dans le secteur de la viande bovine, on constate que la distinction qui vient d'être exposée n'est pas toujours respectée. Ainsi le premier considérant du règlement (CEE) n° 2271/90 [29], par exemple, précise-t-il qu'il y a lieu de prévoir « que le soumissionnaire ne peut déposer qu'une seule offre ... par catégorie et adjudication ». Par ailleurs, la version allemande de l'article 11, paragraphe 3, du règlement n° 2456/93, qui a remplacé l'article 9 du règlement n° 859/89, utilise, dans le contexte de la soumission des offres, d'une part, la notion d'intéressé et, d'autre part, celle de soumissionnaire [30].

56. La distinction faite à l'article 9 entre soumissionnaire et intéressé ne permet donc pas de tirer d'autres conclusions.

57. L'examen des règles ayant précédé celles qui sont ici litigieuses est, en revanche, plus riche d'enseignements. Ainsi la possibilité a-t-elle été instituée, en 1990, de soumettre plusieurs offres à différents prix. Le règlement (CEE) n° 1282/90 [31] a modifié l'article 9, paragraphe 2, deuxième phrase, comme suit:

« Ils peuvent déposer plusieurs offres, à prix différents, par catégorie et adjudication. »

58. Ce règlement a cependant été de nouveau abrogé dès août 1990. Le règlement n° 2271/90, qui a procédé à cette abrogation, soulignait en son premier considérant: « à la lumière de l'expérience acquise, il y a lieu... de prévoir que le soumissionnaire ne peut déposer qu'une seule offre... par catégorie et adjudication ».

59. Selon la requérante, cette formulation fait ressortir les raisons pour lesquelles la Commission a introduit l'article 9, paragraphe 2, deuxième phrase, dans le libellé du règlement n° 2271/90: les soumissionnaires ne devaient pouvoir déposer qu'une seule offre. Parallèlement, cependant, il est établi, depuis l'abrogation du règlement n° 1282/90, que le soumissionnaire ne peut plus déposer plusieurs offres se rapportant à la même quantité de viande. L'effet utile de la dispo-

29 — Règlement de la Commission du 1er août 1990, modifiant le règlement n° 859/89 (JO L 204, p. 45).

30 — Cette distinction se retrouve également dans la version anglaise, qui parle d'« interested parties » et de « tenderer ».

31 — Règlement de la Commission du 15 mai 1990, modifiant le règlement n° 859/89 (JO L 126, p. 31).

sition ici litigieuse, à savoir l'article 9, paragraphe 2, deuxième phrase, est donc en tout état de cause d'empêcher qu'une certaine quantité de viande soit offerte plusieurs fois. Cette réglementation perd tout son sens si elle peut être aisément contournée par l'intervention d'hommes de paille.

60. La requérante elle-même doit en avoir eu conscience en enregistrant les offres. D'une part, il est constant que toute règle perd son objet lorsqu'elle est contournée de telle sorte, par exemple, que la même viande est offerte par plusieurs personnes — comme il est ici allégué. D'autre part, la requérante avait elle-même connaissance de l'effet utile de l'intervention. Dans cette mesure, il ne doit pas lui avoir échappé qu'il était contraire à l'objectif de l'intervention que la viande disponible sur le marché soit proposée plusieurs fois.

61. De surcroît, la Cour a jugé que, même dans les cas d'application objectivement erronée du droit communautaire, basée sur une interprétation adoptée de bonne foi par les autorités nationales, les articles 2 et 3 du règlement n° 729/70 exigent que ces coûts soient à la charge des États membres [32]. Cette interprétation stricte des conditions de prise en charge des dépenses par le FEOGA s'impose, selon la Cour, en raison de la finalité du règlement n° 729/70. En effet, la gestion de la politique agricole commune dans des conditions d'égalité entre les opérateurs économiques des États membres s'oppose à ce que les autorités nationales d'un État membre, par le biais d'une interprétation large d'une disposition déterminée, favorisent les opérateurs de cet État, au détriment de ceux des autres États membres où une interprétation plus stricte est maintenue [33].

62. La requérante souligne certes à bon droit que l'article 9, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement n° 859/89 ne contient aucune disposition tendant à prohiber l'acceptation d'offres séparées émanant d'entreprises du même groupe. Ce n'est toutefois pas indispensable. Il résulte de l'effet utile de l'article 9, paragraphe 2, deuxième phrase, qu'il est interdit de proposer de la viande par l'intermédiaire d'hommes de paille. La requérante ne saurait se satisfaire d'indiquer que le libellé de l'article 9 ne l'oblige pas à contrôler les éventuels liens entre différents soumissionnaires. Ce dernier point ne concerne que la question de savoir comment le respect d'une interdiction, telle que celle de l'article 9, paragraphe 2, deuxième phrase, peut être contrôlé.

63. Il convient donc d'approuver la Commission lorsqu'elle soutient que l'article 9, paragraphe 2, deuxième phrase, interdit également les offres qui, bien qu'émanant de personnes morales différentes, concernent pourtant la même viande, de sorte que l'on

32 — L'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 dispose: « Sont financées, au titre de l'article 1er paragraphe 2 sous b), les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles, entreprises selon les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles. »

33 — Arrêt du 7 février 1979, Pays-Bas/Commission (11/76, Rec. p. 245, points 8 et 9).

peut considérer qu'elles ont été déposées par des hommes de paille.

64. Contrairement à l'argumentation de la requérante, il existe donc une base pour refuser de telles offres, à savoir l'article 9, paragraphe 2, deuxième phrase.

Obligation de contrôle de l'État membre

65. La Commission justifie la réduction à laquelle il a été procédé dans le cadre de l'apurement des comptes par le fait que la requérante n'a pas veillé au respect de cette réglementation.

66. Il est établi que le contrôle des offres en Irlande s'est limité à la question de savoir si elles émanaient de personnes morales immatriculées au registre. Il n'a pas été procédé à des contrôles plus approfondis. Il convient donc maintenant d'examiner si ces faits constituent une raison suffisante pour admettre le non-respect d'une réglementation communautaire par la requérante, cette dernière prétendant en effet que la Commission n'a pas cité le moindre exemple concret d'offres effectivement remises par des hommes de paille.

67. La Commission ne peut toutefois apporter une telle preuve, car la requérante n'a effectué aucun contrôle à cet égard. Les vérifications ont simplement porté sur le point de savoir si les offres émanaient bien d'une personne (morale) indépendante. La Commission ne disposait donc d'aucune information pour apprécier précisément la situation. La Commission peut certes procéder elle-même à des contrôles, mais, selon la jurisprudence de la Cour, la gestion du financement du FEOGA repose principalement sur les administrations nationales chargées de veiller à la stricte observation des règles communautaires. La Cour a ajouté: « ce régime, établi sur la confiance, ne comporte aucun contrôle systématique de la part de la Commission, que celle-ci serait d'ailleurs matériellement dans l'impossibilité d'assurer ... En effet, seul l'État membre est en mesure de connaître et de déterminer avec précision les données nécessaires à l'élaboration des comptes du FEOGA, la Commission ne jouissant pas de la proximité nécessaire pour obtenir les renseignements dont elle a besoin auprès des agents économiques » [34].

68. La Commission dépendant donc, dans le cadre de l'apurement des comptes du FEOGA, des informations recueillies par les États membres, il lui est ici impossible de produire un exemple concret de violation commise lors des adjudications. Elle peut — et doit — simplement prouver que la requérante n'a pas contrôlé l'ensemble des conditions nécessaires au respect de la disposition en cause. Ce qu'elle a fait.

34 — Arrêt du 10 novembre 1993, Pays-Bas/Commission (précité à la note 17, point 11).

69. En examinant la question de savoir si ces éléments suffisent à démontrer que la requérante a enfreint le droit communautaire, il convient également de vérifier si la requérante avait l'obligation d'effectuer un contrôle plus poussé. On renverra ici au règlement n° 729/70. Il est entre autres indiqué, dans les considérants de ce règlement, « que des mesures doivent être prises pour prévenir... toutes irrégularités... » [35]. Le huitième considérant précise « que les dépenses de la Communauté doivent faire l'objet de contrôles approfondis; que, en complément des contrôles que les États membres effectuent de leur propre initiative et qui demeurent essentiels, il y a lieu de prévoir des vérifications par des agents de la Commission ainsi que la faculté pour celle-ci de faire appel aux États membres ». L'article 8 du règlement répond à ces considérations.

70. En vertu de la jurisprudence de la Cour, il appartient aux autorités nationales de veiller au strict respect des dispositions communautaires [36]. C'est dans son arrêt Exportslachterijen van Oordegem que la Cour a précisé la portée que revêtait cette obligation des États membres dans le cadre du financement du FEOGA. Elle y indique, à propos de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70:

« Cette disposition, qui constitue, dans ce domaine particulier, une expression des obligations imposées aux États membres par l'article 5 du traité, définit, selon la jurisprudence de la Cour, les principes selon lesquels la Communauté et les États membres doivent organiser la mise en œuvre des décisions communautaires d'intervention agricole financées par le FEOGA ainsi que la lutte contre la fraude et les irrégularités en rapport avec ces opérations (voir arrêt BayWa, précité, point 13).

Ainsi cet article impose-t-il 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 FEOGA, même si l'acte communautaire spécifique ne prévoit pas expressément l'adoption de telle ou telle mesure de contrôle (voir arrêt du 12 juin 1990, Allemagne/Commission, C-8/88, Rec. p. I-2321, points 16 et 17) » [37].

71. Il en résulte que les États membres peuvent être soumis à une obligation de contrôle même si une telle obligation n'est pas expressément prévue par la réglementation en cause.

35 — Septième considérant du règlement n° 729/70.

36 — Arrêts du 10 novembre 1993, Pays-Bas/Commission (précité à la note 17, point 11); du 9 octobre 1990, France/Commission (C-366/88, Rec. p. I-3571, point 20); du 12 juin 1990, Allemagne/Commission (C-8/88, Rec. p. I-2321, point 17), et du 6 mai 1982, BayWa e.a. (146/81, 192/81 et 193/81, Rec. p. 1503, point 26).

37 — Arrêt du 2 juin 1994, Exportslachterijen van Oordegem (C-2/93, Rec. p. I-2283, points 17 et 18).

72. Se pose donc la question de savoir si la requérante était obligée, dans le cas concret de la présente espèce, de procéder à des contrôles plus poussés; autrement dit, l'État membre aurait-il dû ou pu faire plus, et, si oui, quoi?

73. Ainsi que l'a exposé la Commission, le désavantage que subit le Fonds vient du fait que la remise de plusieurs offres par un intéressé, utilisant le canal d'hommes de paille, favorise le dépôt d'offres spéculatives. Si toutefois on examine le comportement de la Commission à l'encontre d'offres spéculatives en soi, on peut se demander si la requérante était obligée de prendre des mesures plus approfondies.

74. Afin d'empêcher les offres spéculatives consistant, dans l'attente de la fixation d'un certain coefficient de réduction, à proposer une plus grande quantité de viande que celle existant réellement, l'article 10, paragraphe 1, a institué une garantie [38], qui doit « assurer le sérieux des offres et le respect des conditions prévues » [39]. Autrement dit, les États membres sont simplement tenus, à cet égard, de veiller au dépôt de la somme correspondant au montant de la garantie. Il ne leur est pas imposé de contrôler si le soumissionnaire a offert une quantité de viande supérieure à celle dont il dispose.

75. En l'espèce, toutefois, il s'agissait d'une réglementation supplémentaire qui devait être respectée et non contournée: un intéressé souhaitant vendre sa viande à l'intervention ne devait pas déposer plusieurs offres. L'esprit de l'intervention l'exigeait. Certes, l'idée ne s'est concrétisée qu'ultérieurement, dans le règlement n° 2456/93 [40]. Mais cela n'enlève rien au fait qu'elle aurait déjà dû — dans son esprit — être connue antérieurement. On ne saurait donc considérer — comme le fait la requérante — que la Commission entend faire une application rétroactive du règlement n° 2456/93 aux présents faits.

76. On parvient ainsi à la conclusion que la requérante aurait dû procéder à des contrôles plus approfondis afin de constater si les offres déposées émanaient bien d'un seul et même soumissionnaire. Cette obligation s'imposait a fortiori au regard des indices clairs, déjà mentionnés, qui signalaient l'existence de liens entre les différents soumissionnaires. Même si l'on ne pouvait pas en conclure avec certitude qu'il y avait eu violation de l'article 9, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement n° 859/89, les indices étaient cependant tels qu'un contrôle plus précis pouvait et devait apparaître nécessaire, et c'est la seule chose qui importait.

77. Il y a donc lieu de maintenir que la requérante aurait dû procéder à un contrôle plus approfondi, mais qu'elle s'en est abstenue.

38 — Article 10 du règlement n° 859/89.

39 — Troisième considérant du règlement n° 859/89.

40 — Troisième considérant du règlement n° 2456/93.

Démonstration d'un préjudice subi par le FEOGA — Charge de la preuve

78. Il nous faut maintenant examiner si les faits justifient une réduction dans le cadre de l'apurement des comptes, tel que l'a effectué la Commission. Ainsi que le fait valoir la requérante à titre subsidiaire, il n'en irait pas ainsi, car, en l'absence de préjudice subi par le Fonds, la réduction effectuée serait disproportionnée.

79. Il convient, pour répondre à cette question, de se référer de nouveau à la jurisprudence de la Cour sur la démonstration du préjudice et la charge de la preuve dans le cadre de l'apurement des comptes du FEOGA. Selon celle-ci, lorsque la Commission refuse de mettre à la charge du FEOGA certaines dépenses, au motif qu'elles ont été provoquées par des infractions à la réglementation communautaire imputables à un État membre, il appartient à cet État de démontrer que les conditions sont réunies pour obtenir le financement refusé par la Commission [41].

80. La question qui se pose à cet égard est celle des exigences auxquelles est soumis l'exposé de la Commission en ce qui concerne la naissance d'un préjudice financier. Selon la jurisprudence de la Cour, dans l'hypothèse où il se révélerait impossible d'établir avec certitude la mesure dans laquelle une mesure nationale incompatible avec le droit communautaire a provoqué une augmentation des dépenses figurant sur un poste budgétaire du FEOGA, la Commission n'a « d'autre choix » que de refuser le financement de la totalité des dépenses en question, autrement dit, non pas à hauteur d'un certain pourcentage [42].

81. Ce pourrait être le cas en l'espèce, car il était impossible à la Commission, en l'absence des contrôles nécessaires, d'établir la mesure dans laquelle le comportement de la requérante a causé un préjudice au FEOGA. On ne peut ici que formuler des considérations hypothétiques sur les coûts qui eussent été évités si la requérante avait procédé à des contrôles réguliers.

82. D'autre part, dans un cas où la Commission avait mis en doute l'exactitude des chiffres communiqués par l'État membre, la Cour a déclaré: « En effet, la Commission est tenue non pas de démontrer d'une façon exhaustive l'irrégularité des données transmises par les États membres, mais de présenter un élément de preuve du doute sérieux et raisonnable qu'elle éprouve à l'égard des chiffres communiqués par les administrations nationales. Cet allégement de l'exigence de la preuve pour la Commission s'explique par le fait que ... c'est l'État qui est le mieux placé pour recueillir et vérifier les données néces-

41 — Arrêts du 10 novembre 1993, Pays-Bas/Commission (précité à la note 17, point 16), et Royaume-Uni/Commission (précité à la note 18, point 14).

42 — Arrêts du 4 juillet 1996, Grèce/Commission (précité à la note 20, point 26); du 7 février 1979, France/Commission (précité à la note 20, points 32 et suiv.), et Royaume-Uni/Commission (précité à la note 18, point 13).

saires à l'apurement des comptes du FEOGA, et auquel il incombe, en conséquence, de présenter la preuve la plus détaillée et complète de la réalité de ses chiffres et, le cas échéant, de l'inexactitude des calculs de la Commission » [43].

83. Cette affaire n'est certes pas directement comparable avec la présente espèce, car la Commission ne fait pas grief à la requérante d'avoir communiqué des chiffres faux. La vérité est que les chiffres auraient pu être différents si la requérante avait bien effectué des contrôles suffisants. Ici non plus, cependant, la Commission ne s'est pas bornée à exposer que le FEOGA avait subi un préjudice. Au contraire, elle a montré que la requérante avait enfreint le droit communautaire et précisé les formes qu'avait revêtues cette violation. Elle a en outre précisé la façon dont cette violation pourrait avoir favorisé une spéculation de la part des soumissionnaires. Enfin, elle a expliqué que ce comportement pourrait avoir provoqué une appréciation erronée du marché et donc l'achat de quantités excessives de viande bovine, éventuellement à des prix plus élevés. Elle a donc en tout état de cause apporté un élément de preuve du préjudice que le FEOGA avait pu subir.

84. On ne saurait imposer à la Commission une obligation plus lourde en matière de preuve, car les motifs susmentionnés qui commandent l'allégement de la charge de la preuve sont également constitués en l'espèce.

43 — Arrêt du 10 novembre 1993, Pays-Bas/Commission (précité à la note 17, point 17).

On ne peut pas non plus exclure avec certitude que le comportement de la requérante ait compromis le fonctionnement de l'organisation commune du marché.

85. Il appartient donc à la requérante — ainsi qu'il ressort de l'arrêt cité au point 30 — de démontrer que le comportement dont il lui est fait grief n'a pas provoqué une augmentation des dépenses dans le cadre du FEOGA. La requérante soutient que la procédure d'adjudication mise en œuvre en Irlande n'a pas conduit à l'achat de plus grandes quantités de viande à des prix plus élevés. Elle affirme que la Commission serait d'ailleurs finalement revenue sur les allégations en ce sens figurant dans son rapport de synthèse pour 1991. On peut en déduire, selon elle, que les Irlandais n'ont, en tout état de cause, pas tiré profit d'offres multiples.

86. La Commission maintient par contre qu'il ne saurait être exclu que l'acceptation d'offres multiples et la spéculation, qui était ainsi favorisée, ont pu entraîner l'achat d'une quantité supérieure de viande à des prix plus élevés.

87. On remarquera, à cet égard, que le seul fait qu'un tel grief n'apparaît plus dans le rapport de synthèse n'autorise pas pour autant à conclure que le comportement des autorités irlandaises n'entraînait pas effectivement de telles conséquences. D'autre part, on ne voit pas pourquoi en Irlande, préci-

sément, l'acceptation d'offres multiples n'aurait pas dû conduire à un achat excessif de viande.

88. La requérante fait par ailleurs valoir que la spéculation par voie d'offres surévaluées, visant à diminuer le risque de perte de la garantie, ne présente qu'un intérêt limité pour l'Irlande. Elle fait ainsi remarquer que la procédure du filet de sécurité [44] y a été appliquée dans de nombreux cas. Cette procédure donnant lieu à l'acceptation de toutes les offres, il n'y avait, dit-elle, aucune nécessité de déposer des offres spéculatives. Or, souligne-t-elle, les offres multiples qu'incrimine la Commission se sont également produites au cours de cette procédure. On est donc porté à croire, selon elle, que la pratique des offres multiples ne visait pas à réduire l'effet du dépôt de garantie.

89. La Commission soutient par contre que près de la moitié de la viande a été achetée non pas selon les règles de la procédure du filet de sécurité, mais selon celles de la procédure normale, lors de laquelle le dépôt d'offres surévaluées peut présenter un avantage. Elle en déduit que les offres multiples ont donc pu avoir également des effets négatifs en Irlande. Et ce d'autant plus — ainsi que l'expose la Commission — que les frais ont été inhabituellement élevés à l'époque des faits.

44 — Les mesures du filet de sécurité sont prises en cas de baisse particulièrement importante du prix du marché. Dans le cadre de ces mesures, toutes les offres égales ou inférieures à 80 % du prix d'intervention sont acceptées (article 6, paragraphe 5, du règlement n° 805/68, tel que modifié par le règlement n° 571/89).

90. D'autre part, il est possible de conclure de l'exposé de la requérante que des offres multiples ont été déposées en Irlande, c'est-à-dire des offres émanant d'entreprises qui, par exemple, appartenaient au même groupe. La Commission souligne en outre que la requérante a admis, dans une lettre, qu'il n'était pas inhabituel, même dans le cadre d'achats en intervention, de répartir d'importants contrats entre des filiales, afin de réduire ainsi le risque de perte de la garantie. Dans une autre lettre, la requérante a déclaré, indique la Commission, que la pratique consistant à recourir aux filiales pour diminuer le risque de perte de la garantie avait été largement répandue: une telle politique économique devait, écrivait-elle, être considérée comme à la fois légitime et relevant d'une pratique intelligente. Cela conduit cependant — d'après la Commission — à une augmentation des risques financiers pour le Fonds. Il convient de l'approuver sur ce point.

91. La Commission ayant ainsi au moins apporté un élément de preuve de ce que le comportement de la requérante peut avoir causé un préjudice au FEOGA, il appartient à celle-ci de démontrer qu'il n'en est pas allé de la sorte.

92. Une répartition de la charge de la preuve telle que celle retenue en l'espèce apparaît également appropriée au vu d'autres arrêts de la Cour en matière d'apurement des comptes. Ainsi la Cour a-t-elle jugé que, dans les cas où la réglementation communautaire n'autorisait le paiement d'une aide qu'à la condition que certaines formalités de preuve ou de contrôle aient été observées, une aide

versée en méconnaissance de cette condition n'était pas conforme au droit communautaire. La dépense y afférente ne saurait donc être mise à la charge du FEOGA, même s'il est établi qu'aucune irrégularité matérielle n'a été commise [45].

93. De même la Cour a-t-elle déclaré, à propos du respect de formalités: « Il suffit de constater que, compte tenu du caractère essentiel des formalités qui n'étaient pas respectées, de l'impossibilité de contrôler le respect du délai dans lequel les produits devaient être exportés et, dès lors, de la probabilité de pertes ou même de fraudes au détriment du budget communautaire, le montant non reconnu par la Commission, limité à 2 % des dépenses concernées, ne peut être considéré comme excessif et disproportionné » [46]. Il en résulte que la simple probabilité de pertes peut elle-même servir de critère d'appréciation. Une telle probabilité est également constituée en l'espèce au regard des indices susmentionnés et des contrôles non effectués.

94. Il ne reste donc qu'à se demander si l'exposé de la requérante est de nature à démontrer que le FEOGA n'a subi aucun préjudice.

95. La requérante précise que les garanties déclarées acquises pendant la période indiquée n'ont concerné qu'un nombre de cas tout à fait restreint. Les sommes correspondant aux garanties perdues auraient elles-mêmes été peu importantes. Elle en déduit que les offres n'auraient pas pu donner lieu à une importante spéculation. Selon la Commission, cet élément montre justement le succès avec lequel la pratique des offres multiples réduit le risque pour le soumissionnaire individuel.

96. Ainsi que l'expose à bon droit la Commission, la pratique des offres dites multiples permet au soumissionnaire de spéculer au moyen de plusieurs offres, la perte liée à une spéculation erronée s'en trouvant diminuée, puisque la garantie est moins élevée lorsque la quantité est plus faible.

97. D'un autre côté, la pratique des offres multiples ne conduit pas nécessairement à une diminution des cas dans lesquels la garantie demeure acquise.

98. Le fait que la garantie n'ait été conservée que dans un nombre tout à fait restreint de cas n'a toutefois pas nécessairement pour conséquence que la quantité de viande vendue à l'intervention n'était pas plus élevée que nécessaire. Ceux des soumissionnaires qui ont déposé une offre excessive et tablé sur la fixation d'un coefficient de réduction supérieur peuvent aussi éviter une perte de la garantie en achetant la quantité de viande manquante sur le marché. Cette pratique n'est elle-même certes pas conforme à l'esprit du régime d'intervention, mais est appa-

45 — Arrêt du 25 février 1988, Pays-Bas/Commission (327/85, Rec. p. 1065, point 25).

46 — Arrêt du 14 septembre 1995, Irlande/Commission (C-49/94, Rec. p. I-2683, point 22).

remment suivie. Ainsi, aux termes de l'article 12 du règlement n° 859/89, une offre est refusée si le prix proposé est supérieur au prix maximal valable pour l'adjudication concernée. Un soumissionnaire ayant proposé plus de viande qu'il n'en dispose pourrait donc acheter une quantité de viande refusée pour ce motif.

99. La requérante cite en outre des exemples montrant que les prétendues offres multiples n'auraient apporté aucun avantage aux soumissionnaires. Elle indique en effet que, si les soumissionnaires n'avaient déposé qu'une seule offre — commune — dans les cas que la Commission estime contestables, des fractions moins élevées du montant de garantie auraient été acquises; dans certains cas, la garantie aurait même été entièrement libérée. La requérante part cependant de l'hypothèse où les offres portent sur des quantités différentes de viande, qui, le cas échéant, peuvent être ajoutées pour former une quantité globale. Dans l'exemple de la Commission, en revanche, c'est la même quantité de viande qui a été offerte.

100. Il est ainsi établi que la requérante n'a pas été en mesure de réfuter les considérations de la Commission au sujet d'un préjudice financier subi par le FEOGA.

Possibilité d'un calcul forfaitaire du préjudice financier

101. La requérante conteste en outre le calcul forfaitaire qu'a fait la Commission du préjudice financier. La Commission n'a, selon elle, pas apprécié le risque auquel le Fonds était exposé. Si elle l'avait fait, ajoute la requérante, elle serait parvenue à la conclusion qu'aucune correction ne devait être opérée.

102. A ce propos, il convient de relever que la requérante part à tort de l'hypothèse selon laquelle il n'est ici possible de constater aucune relation avec un préjudice. Comme on l'a montré ci-dessus [47], on ne saurait exclure que le FEOGA ait subi un préjudice. Il suffit par ailleurs de renvoyer à la jurisprudence de la Cour [48].

103. La requérante fait enfin également valoir une violation du principe de la confiance légitime. Selon elle, la Commission a dû être informée de la pratique suivie dans le cadre des adjudications en Irlande. Elle devait savoir qu'il existait en Irlande 29 abattoirs agréés. La liste lui en a été communiquée, précise la requérante. Elle ajoute qu'il résultait de la liste des offres, qui est communiquée à la Commission sous forme anonyme, qu'un nombre bien supérieur à 29 offres avait été déposé. La Commission aurait en outre dû être informée du fait que certains abattoirs appartenaient au même groupe. Si donc la Commission a eu connaissance de cette pratique, il lui appartenait, affirme-t-elle, d'informer l'État membre qu'elle jugeait celle-ci non compatible avec le droit communautaire. Ne l'ayant pas fait, elle ne pourrait décider après coup de rejeter la

47 — Voir les points 94 à 100.
48 — Voir le point 85.

prise en charge des frais. La requérante admet certes que, en vertu de la jurisprudence de la Cour, c'est d'abord à l'État membre qu'il appartient de veiller à ce que les dépenses soient effectuées en conformité avec l'ensemble des règles communautaires. Il s'agirait cependant ici d'un cas particulier, la Commission ayant directement participé à la procédure.

104. La Commission réplique à cet argument qu'elle ne reçoit qu'une liste anonyme dans le cadre de la procédure d'adjudication, laquelle liste ne lui permet pas de savoir par qui les offres ont été déposées. Elle ne pouvait donc pas, selon elle, être informée de la pratique des offres multiples. D'autre part, il convient de souligner que les abattoirs ne sont pas seuls habilités à déposer des offres dans le cadre de l'intervention. Ainsi que l'a exposé la Commission, il n'existait pas de restriction quant aux qualités du soumissionnaire. En conséquence, le nombre des abattoirs agréés en Irlande ne peut donc avoir aucune espèce d'importance pour la question de savoir si des offres multiples ont été ou non déposées lors d'une adjudication. On ne peut donc pas considérer que la Commission a été d'emblée informée du comportement de l'Irlande. On ne discerne donc pas de violation du principe de la protection de la confiance légitime.

105. Il convient donc de conclure que les objections soulevées par la requérante à l'encontre de la décision de la Commission n'emportent pas la conviction. La réduction proposée par la Commission apparaît donc fondée et aussi tout à fait proportionnée.

Dépens

106. Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, première phrase, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

D — Conclusion

107. Nous proposons en conséquence de statuer comme suit:

« 1) Le recours est rejeté.

2) L'Irlande est condamnée aux dépens de l'instance. »