ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

7 octobre 2004 *

Dans l'affaire C-312/02,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 230 CE, introduit le 4 septembre 2002,

Royaume de Suède, représenté par M^me^ K. Renman, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. K. Simonsson, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le suédois.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, président de chambre, MM. C. Gulmann et R. Schintgen, M[me] F. Macken et M. J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 17 juin 2004,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, le royaume de Suède demande l'annulation partielle de la décision 2002/524/CE de la Commission, du 26 juin 2002, écartant du financement communautaire certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «garantie» (JO L 170, p. 77, ci-après la «décision attaquée»), en tant qu'elle exclut du financement communautaire, dans sa partie concernant cet État membre, des dépenses d'un montant de 18 555 850 SEK.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

2 Le règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), tel que modifié par le règlement (CE) n° 1287/95 du Conseil, du 22 mai 1995 (JO L 125, p. 1, ci-après le «règlement n° 729/70»), dispose, à son article 5, paragraphe 2, sous c):

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

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

En cas d'absence d'accord, l'État membre peut demander l'ouverture d'une procédure visant à concilier leurs positions respectives dans un délai de quatre mois, et dont les résultats font l'objet d'un rapport communiqué à la Commission et examiné par celle-ci avant une décision du refus de financement.

[...]»

3 Aux termes de l'article 8, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission, du 7 juillet 1995, établissant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 729/70 en ce qui concerne la procédure d'apurement des comptes du FEOGA, section «garantie» (JO L 158, p. 6), tel que modifié par le règlement (CE) n° 2245/1999 de la Commission, du 22 octobre 1999 (JO L 273, p. 5, ci-après le «règlement n° 1663/95»):

«Si, à l'issue d'une enquête, la Commission considère que les dépenses n'ont pas été effectuées conformément aux règles communautaires, elle communique les résultats de ses vérifications à l'État membre concerné et indique les mesures correctives à prendre pour garantir à l'avenir le respect des règles précitées. [...]»

4 L'article 15, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1765/92 du Conseil, du 30 juin 1992, instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables (JO L 181, p. 12), prévoit:

«Les paiements visés au présent règlement doivent être versés intégralement aux bénéficiaires.»

5 L'article 30 bis 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), qui a été inséré dans ce règlement par l'article 1er, point 5, du règlement (CEE) n° 2066/92 du Conseil, du 30 juin 1992 (JO L 215, p. 49, ci-après le «règlement n° 805/68»), est rédigé comme suit:

«Les montants à payer selon le présent règlement sont intégralement versés aux bénéficiaires.»

La réglementation nationale

6 Le Förordningen (1997:183) om kartavgift i ärenden om jordbruksstöd (règlement du 17 avril 1997 instituant une taxe sur les cartes fournies dans le cadre des aides agricoles) imposait à tout demandeur d'une aide communautaire pour une certaine surface le paiement d'une redevance afin de recevoir la carte décrivant ladite surface. Cette carte devait nécessairement être jointe à la demande d'aide.

7 Ayant été abrogée le 1er juillet 2000, cette réglementation n'a été appliquée qu'en 1998 et en 1999.

Le cadre factuel

8 Le 24 octobre 2000, le royaume de Suède a reçu de la Commission une communication écrite au titre de l'article 8, paragraphe 1, du règlement nº 1663/95, l'informant que les redevances sur les cartes ne constituaient pas des déductions autorisées dans le cadre de l'aide aux cultures arables et qu'une partie des dépenses qui avaient été déclarées devait être exclue de tout financement communautaire.

9 Le 26 juin 2002, à la suite de la procédure de conciliation prévue à l'article 5, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 729/70, la Commission a arrêté la décision attaquée. Par cette dernière, elle a exclu du financement communautaire des

dépenses déclarées par le royaume de Suède, d'un montant de 18 555 850 SEK, en raison du non-respect par cet État membre des articles 15, paragraphe 3, du règlement nº 1765/92 et 30 bis du règlement nº 805/68.

Le recours

10 Dans le cadre du présent recours, le royaume de Suède conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— à titre principal, annuler la décision attaquée, en tant qu'elle écarte du financement communautaire des dépenses d'un montant de 18 555 850 SEK effectuées par la Suède;

— à titre subsidiaire, réduire le montant à écarter du financement communautaire à 11 817 748 SEK;

— à titre plus subsidiaire, réduire le montant à écarter du financement communautaire à 12 436 091 SEK;

— condamner la Commission aux dépens.

11 La Commission conclut au rejet du recours et à la condamnation de la partie requérante aux dépens.

Sur la demande principale

12 Le gouvernement suédois invoque deux moyens à l'appui de sa demande principale, tirés, le premier, de la violation des articles 5, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 729/70 et 8, paragraphe 1, du règlement nº 1663/95, et le second, de l'application erronée des articles 15, paragraphe 3, du règlement nº 1765/92 et 30 bis du règlement nº 805/68.

Sur le premier moyen

13 Par son premier moyen, le gouvernement suédois soutient que la décision attaquée enfreint les articles 5, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 729/70 et 8, paragraphe 1, du règlement nº 1663/95, dans la mesure où la communication écrite visée à l'article 8, paragraphe 1, du règlement nº 1663/95, qui a été reçue par les autorités suédoises le 24 octobre 2000, ne contiendrait aucune évaluation des dépenses à écarter du financement communautaire.

14 Il suffit toutefois de constater que, ainsi que le gouvernement suédois l'a lui-même admis en réponse à l'objection soulevée en défense par la Commission, l'article 8, paragraphe 1, du règlement nº 1663/95, dans son libellé modifié par le règlement nº 2245/1999, qui est entré en vigueur le 30 octobre 1999 et qui était donc applicable à l'époque des faits, n'exige plus que la Commission fasse une évaluation des dépenses à écarter dans sa communication aux États membres.

15 Par conséquent, le premier moyen doit être rejeté comme non fondé.

Sur le second moyen

16 Par son second moyen, le gouvernement suédois fait valoir que la perception de redevances pour la délivrance des cartes ne constitue pas une violation de l'article 15, paragraphe 3, du règlement n° 1765/92 ou de l'article 30 bis du règlement n° 805/68, dès lors que ces redevances ne peuvent être considérées comme des taxes administratives en vue du traitement des demandes d'aides.

17 Selon les articles 15, paragraphe 3, du règlement n° 1765/92 et 30 bis du règlement n° 805/68, les paiements visés doivent être versés «intégralement» aux bénéficiaires.

18 Il s'ensuit que lesdits règlements n'autorisent aucun prélèvement sur les sommes à payer aux agriculteurs.

19 À cet égard, la Cour a déjà jugé que les articles 15, paragraphe 3, du règlement n° 1765/92 et 30 bis du règlement n° 805/68 interdisent que les autorités nationales opèrent une déduction sur les versements effectués ou qu'elles exigent le paiement de frais administratifs afférents aux demandes ayant pour effet de diminuer le montant des aides (arrêt du 22 octobre 1998, Kellinghusen et Ketelsen, C-36/97 et C-37/97, Rec. p. I-6337, point 21).

20 Le gouvernement suédois prétend néanmoins que les redevances perçues pour la délivrance des cartes n'ont pas eu pour objet de couvrir les frais administratifs supportés par les autorités concernées. Contrairement à ce qui a été relevé dans les

affaires Kellinghusen et Ketelsen, précitées, le traitement des demandes et l'octroi des aides n'auraient pas été subordonnés au paiement desdites redevances, puisque ces dernières auraient été réclamées séparément.

21 Un tel argument ne saurait être accueilli.

22 En effet, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé à bon droit au point 17 de ses conclusions, si l'interdiction des déductions n'est pas une simple clause de style, elle ne saurait être interprétée d'une manière purement formelle comme ne s'appliquant qu'aux déductions réellement effectuées lors des paiements. Partant, l'interdiction de toute déduction doit nécessairement s'étendre à toutes les charges ayant un rapport direct et intrinsèque avec les sommes versées.

23 Or, dans la lettre qu'il a adressée à la Commission le 2 février 1998, le gouvernement suédois admettait qu'il avait envisagé diverses possibilités pour financer la délivrance des cartes et qu'il avait opté pour la perception d'une taxe sur celles-ci.

24 Il convient de rappeler en outre que, d'après la réglementation nationale, aucune demande d'aide ne pouvait être présentée sans qu'une carte fournie par les autorités nationales fût jointe au dossier.

25 Dans ces conditions, force est de constater, d'une part, qu'il y avait un rapport direct entre les demandes d'aides introduites par les agriculteurs et la perception de la taxe sur les cartes et, d'autre part, que celle-ci avait pour effet de diminuer le montant des aides effectivement reçues par les bénéficiaires.

26 Le gouvernement suédois observe, par ailleurs, que la Commission n'a pas effectué de correction financière en ce qui concerne la campagne de 1998, parce qu'elle a admis que les agriculteurs avaient également pu profiter des cartes à d'autres fins que pour les demandes d'aides. Il allègue que cette circonstance aurait dû justifier que, dans l'évaluation de la correction financière relative à la campagne de 1999, la Commission tienne compte de l'arrivée de demandeurs nouveaux ainsi que du fait que les cartes devaient être mises à jour chaque année.

27 La Commission rétorque que tant les redevances sur les cartes perçues en 1998 que celles perçues en 1999 ont constitué des frais administratifs incompatibles avec la réglementation communautaire. Elle aurait cependant reconnu que les redevances perçues en 1998 pouvaient parallèlement, bien que dans une mesure relativement faible, être considérées comme la contrepartie d'un service rendu aux agriculteurs par la mise à disposition d'une carte pouvant être utile pour la gestion de leur exploitation. Le même raisonnement ne s'appliquerait pas aux redevances sur les cartes perçues en 1999.

28 Selon une jurisprudence constante, si la Commission n'a pas procédé à la rectification due pendant un exercice précédent mais a toléré les irrégularités pour des raisons d'équité, l'État membre concerné n'acquiert aucun droit à exiger la même attitude pour les irrégularités de l'exercice suivant sur la base du principe de sécurité juridique ou du respect de la confiance légitime (voir arrêts du 6 octobre 1993, Italie/Commission, C-55/91, Rec. p. I-4813, point 67, et du 6 décembre 2001, Grèce/Commission, C-373/99, Rec. p. I-9619, point 56).

29 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, le second moyen doit être rejeté.

Sur les demandes subsidiaires

30 Le gouvernement suédois invoque deux moyens à l'appui de sa première demande subsidiaire, tirés respectivement de la violation des articles 5, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 729/70 et 8, paragraphe 1, du règlement n° 1663/95, et de l'application erronée des articles 15, paragraphe 3, du règlement n° 1765/92 et 30 bis du règlement n° 805/68.

Sur le premier moyen

31 Par son premier moyen, le gouvernement suédois soutient que la décision attaquée a été adoptée en violation des articles 5, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 729/70 et 8, paragraphe 1, du règlement n° 1663/95, dans la mesure où la communication écrite visée à l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1663/95 ne se rapporte qu'au financement de l'aide aux cultures arables.

32 En effet, de l'avis de ce gouvernement, aucune référence aux cartes concernant les surfaces fourragères n'aurait été faite dans cette communication. Or, en application des dispositions de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1663/95, la Commission aurait dû indiquer clairement dans ce document, qui a été reçu par les autorités suédoises le 24 octobre 2000, les mesures visées par son action.

33 Ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 21 de ses conclusions, d'une part, ce n'est que par une note du 18 mai 2001 que le gouvernement suédois a communiqué à la Commission, à la demande de celle-ci, des informations détaillées sur les aides versées pour les surfaces fourragères. À la suite de cette note, la Commission a

adressé au gouvernement suédois, le 1er août 2001, une deuxième communication formelle conformément à l'article 8, paragraphe 1, du règlement nº 1663/95. D'autre part, ce gouvernement ne peut pas tirer argument du fait que dans la communication du 24 octobre 2000 la Commission n'a fait référence qu'aux cartes concernant les cultures arables pour affirmer qu'il a été dans l'impossibilité de déterminer les mesures correctives à prendre, puisque la Suède a aboli la redevance sur les cartes pour les surfaces tant arables que fourragères à dater du 1er juillet 2000.

34 Il en résulte que le premier moyen doit être rejeté.

Sur le second moyen

35 Par son second moyen, le gouvernement suédois fait valoir que les articles 15, paragraphe 3, du règlement nº 1765/92 et 30 bis du règlement nº 805/68 ne permettent pas de justifier la décision par laquelle la Commission a exclu du financement un montant correspondant aux redevances versées pour la délivrance de cartes concernant des surfaces pour lesquelles ont également été demandées des aides agroenvironnementales ou régionales.

36 Selon le gouvernement suédois, la Commission aurait admis les redevances sur les cartes versées par des agriculteurs qui ont demandé ces deux types d'aides mais, dans le calcul du montant à écarter du financement communautaire, elle n'aurait pas tenu compte des surfaces pour lesquelles ont été demandées tant des aides aux cultures arables ou aux surfaces fourragères que des aides agroenvironnementales ou régionales.

37 Il y a lieu de rappeler que, ainsi que la Cour l'a jugé au point 19 du présent arrêt, les articles 15, paragraphe 3, du règlement n° 1765/92 et 30 bis du règlement n° 805/68 interdisent aux autorités nationales d'opérer une déduction sur les versements effectués ou d'exiger le paiement de frais administratifs afférents aux demandes ayant pour effet de diminuer le montant des aides.

38 La circonstance que pour les mêmes surfaces certains agriculteurs ont demandé à la fois des aides au titre des règlements n° 1765/92 ou n° 805/68 et des aides agro-environnementales ou régionales n'a aucune influence sur l'interdiction faite aux États membres d'effectuer des prélèvements sur les sommes reçues par les bénéficiaires dans le cadre des aides aux cultures arables ou aux surfaces fourragères.

39 En effet, il ressort expressément du deuxième considérant du règlement n° 1765/92 que les paiements compensatoires ont pour objet de neutraliser la perte de revenu résultant de la réduction des prix institutionnels dans le contexte du nouveau régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables. En outre, selon le troisième considérant du règlement n° 2066/92, qui a inséré l'article 30 bis dans le règlement n° 805/68, l'objet du régime de prime visé est d'accorder aux producteurs concernés une compensation substantielle des conséquences découlant, à leur niveau, de la diminution du prix d'intervention dans le secteur de la viande bovine.

40 Il est constant que ces objectifs ne peuvent être atteints que si les aides compensatoires sont versées intégralement aux agriculteurs affectés par les réductions des prix (voir arrêt Kellinghusen et Ketelsen, précité, point 19).

41 L'interprétation du gouvernement suédois priverait les articles 15, paragraphe 3, du règlement n° 1765/92 et 30 bis du règlement n° 805/68 de leur effet utile en offrant aux États membres la possibilité de se soustraire aux obligations qui découlent de ces articles et serait, de ce fait, en mesure de compromettre la réalisation des objectifs susmentionnés.

42 Le moyen tiré d'une application erronée des articles 15, paragraphe 3, du règlement n° 1765/92 et 30 bis du règlement n° 805/68 doit donc être écarté.

43 Le gouvernement suédois fait valoir, à titre plus subsidiaire, que, dans l'hypothèse où la Cour déciderait que les surfaces fourragères doivent être comprises dans le calcul du montant à écarter du financement communautaire, il conviendrait d'exclure de ce calcul les redevances sur les cartes concernant des surfaces pour lesquelles ont également été demandées des aides agroenvironnementales et régionales.

44 À l'appui de cette demande, ledit gouvernement reprend les arguments invoqués dans le cadre du second moyen de sa première demande subsidiaire. Pour les motifs indiqués aux points 39 à 41 du présent arrêt, ces arguments ne sauraient être retenus.

45 Aucun des moyens avancés par le royaume de Suède n'ayant prospéré, il y a lieu de rejeter le recours dans son ensemble.

Sur les dépens

46 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du royaume de Suède et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

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

1) Le recours est rejeté.

2) Le royaume de Suède est condamné aux dépens.

Signatures.