ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
1er octobre 1998 *

Dans l'affaire C-238/96,

Irlande, représentée par M. M. A. Buckley, Chief State Solicitor, en qualité d'agent, assisté de Mme M. Finlay, SC, et de M. D. Barniville, barrister, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Irlande, 28, route d'Arlon,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. X. Lewis, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. C. Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation partielle de la 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),

* Langue de procédure: l'anglais.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. C. Gulmann, président de chambre, M. Wathelet (rapporteur), J. C. Moitinho de Almeida, J.-P. Puissochet et L. Sevón, juges,

avocat général: M. S. Alber,
greffier: Mme L. Hewlett, administrateur,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 4 février 1998,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 24 mars 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 10 juillet 1996, l'Irlande a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CE, demandé l'annulation partielle de la 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, ci-après la « décision attaquée »), dans sa partie la concernant.

2 Le recours tend à l'annulation de cette décision dans la mesure où la Commission a déclaré non imputables au FEOGA les sommes suivantes:

— 26 222 656,22 IRL, représentant 10 % des dépenses déclarées par l'Irlande pour le stockage public de viande bovine durant l'exercice 1990, pour violation de l'article 8 du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13);

— 24 020 455,26 IRL, représentant 5 % des dépenses déclarées par l'Irlande pour le stockage public de viande bovine durant l'exercice 1991, pour violation de l'article 8 du règlement n° 729/70;

— 9 613 206,00 IRL, soit 2 % des dépenses déclarées par l'Irlande pour le stockage public de viande bovine durant l'exercice 1991, pour procédure irrégulière d'adjudication de viande bovine;

— 8 862 144,00 IRL, soit 2 % des dépenses déclarées par l'Irlande pour le stockage public de viande bovine durant l'exercice 1992, pour procédure irrégulière d'adjudication de viande bovine.

Sur les corrections dans le domaine du stockage public de viande bovine

3 La réglementation applicable en matière d'achats à l'intervention prévoit que, pour être admise à l'intervention, une viande doit être d'une certaine qualité, désossée et emballée sous certaines formes. En outre, les autorités nationales compétentes doivent, par des contrôles, veiller au respect des dispositions exigeant un résultat déterminé.

4 A cet égard, les articles 2 et 3 du règlement n° 729/70, prévoient que sont financées les restitutions à l'exportation vers les pays tiers accordées selon les règles communautaires et les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles pour autant qu'elles sont entreprises dans le respect de ces règles.

5 L'article 5 du règlement n° 729/70 dispose que les États membres doivent transmettre périodiquement certains documents à la Commission.

6 Par ailleurs, l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 impose aux États membres de s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le FEOGA, de prévenir et de poursuivre les irrégularités et de récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences. L'article 8, paragraphe 2, du même règlement dispose que les conséquences financières des irrégularités ou des négligences imputables aux administrations ou organismes des États membres ne sont pas supportées par la Communauté.

7 Enfin, il convient de tenir compte du rapport Belle de la Commission qui fixe les lignes directrices à suivre lorsque des corrections financières doivent être appliquées à l'encontre d'un État membre.

8 A côté de trois techniques de calcul principales, à propos desquelles la Commission et le gouvernement irlandais s'accordent pour dire qu'elles ne s'appliquent pas, le rapport Belle prévoit, pour les cas difficiles, la méthode du taux forfaitaire:

« Étant donné que le recours à l'audit des systèmes s'est largement répandu, le FEOGA a eu de plus en plus recours à une évaluation du risque que présentent les carences des systèmes. Par la nature même d'un contrôle ex-post, il peut rarement être établi au moment de l'audit si une demande était valable au moment du paiement. Le nombre d'oliviers peut être vérifié à tout moment a posteriori, puisque

celui-ci ne change normalement pas, mais le nombre d'ovins ou la quantité de fromages exportés ne peuvent se vérifier ultérieurement. La perte pour les fonds communautaires doit donc être déterminée par une évaluation du risque auquel ils sont exposés par suite de la carence du contrôle, lequel peut concerner tant la nature, la qualité des contrôles effectués que leur nombre. Cette approche n'introduit en aucune manière un principe de proportionnalité dans l'apurement des comptes, mais établit un lien entre la cause et l'effet.

Pour déterminer si une correction financière s'impose et, dans l'affirmative, de quel taux, l'essentiel consistera généralement à évaluer le degré de risque de pertes pour les fonds communautaires par suite d'une carence de contrôle. Les éléments particuliers à prendre en considération sont notamment les suivants:

'1. S'agit-il d'une carence concernant l'efficacité du système de contrôle en général, l'efficacité d'un élément particulier du système ou l'exécution d'un contrôle ou de plusieurs contrôles en vertu du système?

2. L'importance de la carence dans l'ensemble des contrôles administratifs, physiques ou autres prévus.

3. La sensibilité des mesures à la fraude, compte tenu particulièrement de l'incitation économique en cause.' »

9 Le rapport Belle propose trois catégories de corrections fixes:

« A. 2 % des dépenses, 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.

B. 5 % de la dépense, 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.

C. 10 % de la dépense, 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. »

10 Les lignes directrices dudit rapport prévoient encore que, lorsqu'il existe un doute sur la correction à appliquer, il y a lieu de tenir compte des points suivants en tant que circonstances atténuantes:

« — les autorités nationales ont-elles pris des mesures efficaces pour remédier aux carences dès lors que celles-ci ont été décelées?

— les carences provenaient-elles de difficultés d'interprétation des textes communautaires? »

11 Le 2 avril 1990, la DG VI de la Commission a pris l'initiative d'ordonner une enquête sur le stockage public de viande bovine en Irlande au titre de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 729/70, qui habilite les agents mandatés par la Commission à vérifier la conformité des pratiques administratives avec les règles comunautaires, l'existence des pièces justificatives ainsi que les conditions dans lesquelles sont réalisées et vérifiées les opérations financées par le FEOGA. Il ressort de cette enquête que, dans une proportion supérieure à 10 % des échantillons, le résultat requis n'était pas atteint. Elle aurait également révélé divers achats irréguliers. Les faiblesses du système de contrôle irlandais porteraient sur la qualité

de la viande présentée dans certains cas à l'achat, sur les rendements obtenus en matière de désossage dans d'autres échantillons et sur l'emballage dans d'autres cas.

12 Ces lacunes ont été portées à la connaissance des autorités irlandaises par lettre du 11 octobre 1991 de M. Legras, directeur général de la DG VI.

13 D'autres inspections ont été menées en Irlande par des fonctionnaires de la Commission en décembre 1991. Un lot de viande bovine irlandaise désossée a été inspecté en Italie en mars et en juin 1992, tandis que de la viande bovine irlandaise non désossée entreposée aux Pays-Bas a fait l'objet d'une inspection en juillet et en août 1993.

14 Par lettre adressée le 3 mai 1995 par M. Legras au secrétaire d'État du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Forêts irlandais, les autorités irlandaises ont reçu notification formelle de la conclusion de la DG VI selon laquelle les corrections financières pour les exercices 1990 et 1991 devraient être de 74 263 567,90 IRL, correspondant à un taux fixe de 10 % pour chaque exercice.

15 En vue de faire reconnaître les dépenses refusées, les autorités irlandaises ont recouru à la procédure de conciliation instaurée 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).

16 Le 22 novembre 1995, l'organe de conciliation a produit son rapport final, dans lequel il a estimé qu'il était « difficile de justifier des corrections d'une portée générale du niveau actuellement proposé ». Il a également conseillé de différencier les taux de correction en tenant compte des années où des améliorations avaient été

introduites dans les procédures de contrôle et a invité les parties à discuter du taux de correction financière approprié.

17 Dans son rapport de synthèse pour 1992, la Commission a fixé les corrections à 10 % pour 1990 et à 5 % pour 1991 aux motifs suivants:

« Étant donné que les autorités irlandaises n'ont pas rempli, durant la période 1990-1991, leurs obligations telles qu'elles découlent de l'article 8 du règlement (CEE) n° 729/70, une correction financière s'impose. Les faiblesses du système de contrôle portaient sur des éléments jugés essentiels par les services de la Commission. D'autre part, déjà dans l'exercice 1991, des anomalies ont été signalées dans le rapport de synthèse VI/320/94. Elles ont eu pour effet de mettre indûment à la charge du Fonds des sommes très importantes.

Le préjudice subi par le FEOGA ne pouvant être chiffré avec certitude, il apparaît nécessaire de recourir à une évaluation forfaitaire qui, compte tenu des efforts entrepris par les autorités irlandaises pour améliorer leur système de contrôle, correspondra à une correction de 10 % au total des dépenses mises à la charge du budget communautaire pour les années 1990-1991 en matière de stockage public de viande bovine.

Après examen attentif du rapport de l'organe de conciliation du 21 novembre 1995 sur le cas 95/IR/013, la Commission a estimé que la correction proposée pour l'année 1990 doit être maintenue au vu de la gravité des défaillances constatées lors de leurs contrôles, et que celle pour l'année 1991 doit être chiffrée au taux de 5 %, au vu des mesures prises pendant cette année pour améliorer l'efficacité et la fiabilité des contrôles, et du moindre risque d'irrégularité qui s'ensuit. »

18 Dans cette partie du recours en annulation, l'Irlande ne conteste pas la conclusion de la Commission selon laquelle elle a violé l'article 8 du règlement n° 729/70 en 1990 et en 1991. Elle reconnaît, en effet, que le système de la présence permanente présentait des faiblesses en 1990 et, de manière bien moins importante, en 1991. Elle rejette toutefois certains autres motifs invoqués par la Commission au soutien de la décision attaquée.

19 C'est dans ces conditions que l'Irlande soulève cinq moyens tirés respectivement du défaut de motivation, du défaut d'évaluation des risques encourus par le FEOGA, de l'évaluation incorrecte des pertes prétendument subies par le FEOGA, de la violation des lignes directrices du rapport Belle et du défaut de base légale.

Sur le défaut de motivation

20 Par son premier moyen, l'Irlande reproche à la Commission de n'avoir fourni aucun motif au soutien de sa conclusion selon laquelle des montants très importants avaient été mis par erreur à la charge du FEOGA.

21 Il est de jurisprudence constante que la mesure de l'obligation de motiver dépend de la nature de l'acte en cause et du contexte dans lequel il a été adopté (voir arrêts du 25 février 1988, Pays-Bas/Commission, 327/85, Rec. p. 1065, point 13, et du 22 juin 1993, Allemagne/Commission, C-54/91, Rec. p. I-3399, point 10).

22 A cet égard, il suffit de rappeler que les décisions d'apurement des comptes n'exigent pas une motivation détaillée, dans la mesure où elles sont prises sur la base du ou des rapports de synthèse ainsi que de toute correspondance entre l'État membre et la Commission, ce qui implique que le gouvernement intéressé a été étroitement associé au processus d'élaboration de la décision et connaissait donc la raison pour

laquelle la Commission estimait ne pas devoir mettre à la charge du FEOGA les montants litigieux (arrêt du 24 mars 1988, Royaume-Uni/Commission, 347/85, Rec. p. 1749, point 60).

23 Or, ainsi qu'il ressort de la correspondance échangée avec les autorités nationales (voir points 12 et 14 du présent arrêt), la Commission les a informées des faiblesses du système de contrôle, qui, par ailleurs, avaient déjà été relevées dans le rapport de synthèse pour l'exercice 1991. En outre, dans le rapport de synthèse pour l'exercice 1992, la Commission a considéré que ces faiblesses portaient sur des éléments essentiels et, compte tenu de l'impossibilité de déterminer avec certitude le montant du préjudice subi par le FEOGA, a, en application des lignes directrices contenues dans le rapport Belle, fixé une correction forfaitaire de 10 % pour l'exercice 1990 et de 5 % pour l'exercice 1991, eu égard aux améliorations apportées et au moindre risque qui en est résulté pour le budget communautaire.

24 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter le premier moyen.

Sur le défaut d'évaluation des risques encourus par le FEOGA

25 Par son deuxième moyen, le gouvernement irlandais fait grief à la Commission de s'être abstenue de justifier que des montants très importants avaient été mis à tort à la charge du FEOGA, durant les exercices 1990 et 1991, à la suite de la prétendue défaillance des autorités irlandaises dans l'accomplissement des obligations qui leur incombent en vertu de l'article 8 du règlement n° 729/70.

26 Selon le gouvernement irlandais, il résulte, en effet, des articles 5 et 8 du règlement n° 729/70, de la jurisprudence de la Cour, du principe de la sécurité juridique ainsi que des lignes directrices publiées par la Commission que, lorsque cette dernière

décide une correction financière au motif qu'un État membre a manqué à ses obligations au titre de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70, elle doit d'abord évaluer l'ampleur probable des irrégularités consécutives à de prétendues défaillances de contrôle et estimer ensuite les conséquences financières de ces irrégularités. Elle devrait donc apprécier le lien de causalité entre l'absence de contrôle et le montant des pertes probables pour les fonds communautaires.

27 A cet égard, il convient de rappeler d'abord que, selon une jurisprudence constante, les articles 2 et 3 du règlement n° 729/70 ne permettent à la Commission de mettre à la charge du FEOGA que les montants versés en conformité avec les règles établies dans les différents secteurs des produits agricoles, laissant à la charge des États membres tout autre montant versé, notamment les montants que les autorités nationales se sont à tort estimées autorisées à payer dans le cadre de l'organisation commune des marchés (arrêts du 7 février 1979, Pays-Bas/Commission, 11/76, Rec. p. 245, point 8; Allemagne/Commission, 18/76, Rec. p. 343, point 7, et du 10 novembre 1993, Pays-Bas/Commission, C-48/91, Rec. p. I-5611, point 14).

28 S'il appartient dès lors à la Commission de prouver l'existence d'une violation des règles communautaires, il incombe à l'État membre de démontrer le cas échéant que la Commission a commis une erreur quant aux conséquences financières à en tirer (voir, en ce sens, arrêt du 12 juillet 1984, Luxembourg/Commission, 49/83, Rec. p. 2931, point 30).

29 En outre, la Commission n'est pas tenue d'établir l'existence d'un préjudice, mais peut se contenter de présenter des indices sérieux en ce sens. Cet allégement de l'exigence de la preuve s'explique par la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (voir, en ce sens, arrêt du 10 novembre 1993, Pays-Bas/Commission, précité, point 17).

30 La gestion du financement du FEOGA repose, en effet, principalement sur les administrations nationales chargées de veiller à la stricte observation des règles

communautaires. Ce régime, fondé sur la confiance entre les autorités nationales et communautaires, ne comporte aucun contrôle systématique de la part de la Commission, que celle-ci serait d'ailleurs matériellement dans l'impossibilité d'assurer. 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 (voir arrêt du 10 novembre 1993, Pays-Bas/Commission, précité, point 11).

31 La portée limitée de la preuve à administrer par la Commission est confirmée par les lignes directrices fixées dans le rapport Belle, selon lesquelles, pour les cas difficiles dans lesquels le montant du préjudice subi ne peut être connu avec précision, « la perte pour les fonds communautaires doit ... être déterminée par une évaluation du risque auquel ils sont exposés par suite de la carence du contrôle ».

32 Ainsi qu'il a été relevé au point 23 du présent arrêt, la Commission a dûment apprécié ce rapport de causalité.

33 Dans ces conditions, il convient de rejeter le deuxième moyen.

Sur l'évaluation incorrecte des pertes prétendument subies par le FEOGA

34 Par son troisième moyen, le gouvernement irlandais fait grief à la Commission d'avoir procédé à une évaluation incorrecte du montant des pertes prétendument subies par le FEOGA.

35 Selon le gouvernement irlandais, le risque de perte pour le FEOGA lors de l'exercice 1991 se limitait à 1 % du prix de vente de la quantité de viande bovine achetée à l'intervention, ce qui correspondrait à la différence de rendement au désossage en Irlande et dans les autres États membres.

36 Il convient d'abord de rappeler que, selon une jurisprudence constante (arrêt Royaume-Uni/Commission, précité, point 13), 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.

37 Il y a lieu de relever ensuite que, lorsque la Commission, au lieu de rejeter la totalité des dépenses concernées par l'infraction, s'est efforcée d'établir l'impact financier de l'action illégale au moyen de calculs fondés sur une appréciation de la situation qui se serait produite sur le marché en cause en l'absence d'infraction, il appartient à l'État membre de démontrer que ces calculs ne sont pas exacts (arrêt Royaume-Uni/Commission, précité, point 15).

38 A cet égard, il convient de relever, en premier lieu, que, eu égard aux arguments développés par la Commission dans son mémoire en réponse, l'Irlande a admis que la différence de rendement avec les autres États membres s'élevait à 1,96 %. Il en découle que, sur la seule base des éléments invoqués par l'Irlande, une correction de 2 % aurait déjà été justifiée.

39 En second lieu, la Commission a établi d'autres défaillances de contrôle. Elle a notamment relevé que la quantité de viande après désossage ne faisait l'objet d'aucune vérification. En outre, la Commission a constaté, lors de ses contrôles, que plus de 10 % de la viande examinée ne satisfaisait pas aux exigences de qualité, de graisse et de découpe.

40 Dans ces conditions, le montant de la réduction opérée par la Commission n'apparaît pas injustifié.

41 Au vu des considérations qui précèdent, le troisième moyen doit être rejeté.

Sur la violation des lignes directrices du rapport Belle

42 Par son quatrième moyen, l'Irlande fait valoir que la Commission aurait dû tenir compte, lors de la fixation du taux de correction, à titre de circonstance atténuante, du fait que les autorités nationales avaient pris des dispositions efficaces pour remédier aux défaillances immédiatement après leur apparition.

43 Il suffit de constater à cet égard que la circonstance atténuante invoquée par l'Irlande a été dûment prise en considération par la Commission, la correction pour l'exercice 1991 ayant été ramenée de 10 à 5 % (voir points 16 et 17 du présent arrêt).

44 Le quatrième moyen doit donc être également rejeté.

Sur le défaut de base légale

45 Par son cinquième moyen, le gouvernement irlandais soutient que la Commission entend opérer, au titre des articles 2 et 3 du règlement n° 729/70, des déductions sur des dépenses parfaitement valides engagées par l'Irlande en 1992 et, partant, pouvant être mises à la charge du FEOGA. En refusant de mettre à la charge de ce dernier tout montant qui excéderait les pertes qui découlent vraisemblablement pour lui de faiblesses dans les procédures de contrôle de l'Irlande, la Commission impose en fait à l'Irlande une sanction que ni le traité ni aucun règlement pertinent ne lui donnent le droit de prendre.

46 Il suffit sur ce point de rappeler que, 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, il est loisible à la Commission de refuser le financement de la totalité des dépenses en question (voir arrêt Royaume-Uni/Commission, précité, point 13).

47 Au demeurant, il convient de relever que, pour les raisons exposées aux points 23, 38, 39 et 43 du présent arrêt, rien n'indique que les corrections opérées excèdent les pertes subies par le budget communautaire.

48 Fondé sur une prémisse erronée, le cinquième moyen doit dès lors être rejeté.

Sur les corrections financières au titre des mesures à l'intervention dans le secteur de la viande bovine

49 Les règles fondamentales de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine sont contenues dans le règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968 (JO L 148, p. 24). L'article 6 de ce règlement autorise la Commission à prendre des mesures en vue de maintenir les prix sur les marchés de la Communauté. Le règlement n° 805/68 a, notamment, été modifié par le règlement (CEE) n° 571/89 du Conseil, du 2 mars 1989 (JO L 61, p. 43, ci-après le « règlement n° 805/68 »), qui est la version applicable à la période concernée en l'espèce (exercices 1992 et 1993).

50 Jusqu'en 1989, un système d'achat automatique à l'intervention existait lorsque les prix tombaient au-dessous de certains seuils, avec pour conséquence que des quantités très importantes étaient achetées par les organismes d'intervention à des prix supérieurs à ceux du marché.

51 Afin de remédier à ce dysfonctionnement, une réforme est intervenue en 1989. Tout en maintenant l'achat automatique en cas de baisse très importante des prix, un système d'achats par voie d'adjudications a été instauré afin que les quantités achetées et les prix payés n'excèdent pas ce qui est nécessaire à un soutien raisonnable du marché.

52 Ainsi, en vertu de l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 805/68, le Conseil fixe une fois par an un prix d'intervention. Lorsque les prix du marché dans la Communauté sont inférieurs à certains pourcentages du prix d'intervention, les organismes d'intervention d'un ou de plusieurs États membres peuvent, aux conditions fixées à l'article 6, acheter certaines catégories, qualités ou groupes de qualités de viande bovine originaire de la Communauté.

53 Les achats s'effectuent par adjudications ouvertes. Ils ne peuvent pas, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 805/68, dépasser une quantité de 220 000 tonnes par an pour toute la Communauté.

54 Toutefois, selon l'article 6, paragraphe 5, dudit règlement, en cas de baisse très importante des prix, une procédure est mise en place, selon laquelle toutes les offres inférieures ou égales à 80 % du prix d'intervention sont acceptées et ne sont pas imputées sur la quantité maximale visée à l'article 6, paragraphe 1 (procédure dite « du filet de sécurité »).

55 En vertu de l'article 6, paragraphe 6, du règlement n° 805/68, les adjudications doivent assurer l'égalité d'accès de tous les intéressés et sont ouvertes sur la base d'un cahier des charges.

56 Il résulte de l'article 6, paragraphe 7, du règlement n° 805/68 que les modalités d'application du système d'intervention sont arrêtées par la Commission, qui décide également de l'ouverture et de la suspension des adjudications après avoir entendu un comité de gestion. Durant la période concernée en l'espèce, lesdites modalités étaient définies par le règlement (CEE) 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).

57 Il ressort de l'article 7 du règlement n° 859/89 que la décision de procéder à des achats par adjudication est publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* le samedi ou le mardi précédant la date d'expiration du premier délai de présentation des offres. Selon l'article 8 dudit règlement, pendant la période où l'adjudication est ouverte, le délai de présentation des offres expire chaque deuxième et quatrième mercredi du mois, à 12 heures (heure de Bruxelles).

58 Aux termes de l'article 9 du règlement n° 859/89, disposition qui est au centre du litige:

« 1. 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.

2. 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.

3. L'offre indique:

a) le nom et l'adresse du soumissionnaire;

b) la quantité offerte de produits de la ou des catégories visées à l'avis d'adjudication, exprimée en tonnes;

c) le prix proposé par 100 kilogrammes de produits de la qualité R3...;

d) le ou les centres d'intervention où le soumissionnaire a l'intention de livrer le produit.

... »

59 Selon l'article 9, paragraphe 4, sous c), dudit règlement, le soumissionnaire doit prouver qu'il a constitué une garantie d'adjudication avant l'expiration du délai fixé pour la présentation des offres et, conformément à l'article 9, paragraphes 5 et 6, l'offre ne peut être retirée après la clôture du délai de présentation des offres et la confidentialité des offres doit être assurée.

60 Il résulte de l'article 7 du règlement n° 859/89 que, à l'ouverture de l'adjudication, un prix minimal peut être fixé, en dessous duquel les offres ne peuvent être acceptées, et de l'article 8 que les organismes d'intervention transmettent les offres à la Commission au plus tard 24 heures après l'expiration du délai d'introduction des offres.

61 L'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 859/89 prévoit que, compte tenu des offres reçues pour chaque adjudication et après avoir entendu le comité de gestion, la Commission fixe un prix maximal d'achat; si les circonstances particulières l'exigent, un prix différent peut être fixé par État membre ou région d'État membre en fonction des prix moyens de marché constatés. Selon le paragraphe 2 de cette disposition, il peut aussi être décidé de ne pas donner suite à l'adjudication et, selon le paragraphe 3, si le total des quantités offertes à un prix égal ou inférieur au prix maximal dépasse les quantités pouvant être achetées, les quantités adjugées peuvent être réduites par l'application d'un coefficient de réduction.

62 L'article 12 du règlement n° 859/89 prévoit que l'offre est refusée si le prix proposé est supérieur au prix maximal fixé et l'article 10, paragraphe 2, que la garantie est intégralement remboursée si l'offre n'est pas acceptée.

63 Il ressort de l'article 13 du règlement n° 859/89 que, en cas d'acceptation de l'offre, la garantie est intégralement remboursée si la quantité livrée représente au moins 95 % de la quantité offerte. Si la quantité livrée est comprise entre 85 % et 95 % de la quantité offerte, la garantie reste acquise aux organismes d'intervention au

prorata de la quantité manquante, sauf force majeure. Dans tous les autres cas, elle reste acquise en totalité aux organismes d'intervention, sous réserve de force majeure.

64 L'exigence d'une garantie a été instituée afin de mettre un terme à la pratique des offres surévaluées.

65 Par ailleurs, selon l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 859/89, les droits et obligations découlant de l'adjudication ne sont pas transmissibles. En outre, l'organisme d'intervention doit, selon l'article 15, verser à l'adjudicataire le prix indiqué dans son offre.

66 Postérieurement aux faits de l'espèce, le règlement n° 859/89 a été abrogé et remplacé par le 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 (JO L 225, p. 4). L'article 9 du règlement n° 859/89 a fait place à une disposition détaillée relative aux personnes pouvant déposer une offre, l'article 11, aux termes duquel:

« 1. Ne peuvent déposer des offres que:

a) les établissements d'abattage du secteur bovin agréés au sens de la directive 64/433/CEE et ne bénéficiant pas d'une dérogation en vertu de l'article 2 de la directive 91/498/CEE du Conseil, quel que soit leur statut juridique;

b) les négociants en bétail ou viande qui y font procéder à l'abattage pour leur propre compte et qui sont inscrits dans un registre public sous un numéro distinct.

2. 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.

Les offres sont présentées séparément suivant le type d'adjudication.

3. 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.

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

4. ... »

67 En raison d'un concours de diverses circonstances [maladie de la vache folle (ESB), réunification allemande, guerre du Golfe, évolution des relations avec l'Europe de l'Est, etc.], le marché communautaire de la viande bovine a connu de 1990 à 1992 une crise sans précédent qui a conduit, à partir de l'exercice 1991, à une hausse constante des dépenses budgétaires de la Communauté. Les achats à l'intervention de viande bovine de la Communauté sont ainsi passés de 540 000 tonnes en 1987 à 1 030 000 tonnes en 1991, soit une augmentation de 90,7 % en l'espace de quatre ans.

68 Selon la Commission, certaines entreprises auraient alors soumis plusieurs offres lors d'une même adjudication. Dans son rapport de synthèse pour l'exercice 1991, elle écrivait ainsi:

« Irlande

... Pas moins de neuf offres individuelles ont été déposées par le même groupe à des prix différant de quelques pence. La même situation a été constatée dans toutes les adjudications qui ont été examinées. Elle doit être considérée comme généralisée. Un exemple décrit mieux la situation générale.

— 56e offre, date de clôture le 22 octobre 1991

* 68 offres à des prix variant de 256,75 à 255,50 écus/100 kg ont été déposées

* 58 d'entre elles ont finalement été acceptées à des prix variant de 255,80 à 255,50 écus/100 kg

* En comparant les noms, les adresses, les numéros de téléphone et de télex, l'équipe qui a mené l'audit a pu établir que 68 offres provenaient de 20 sources différentes, même si les noms des sociétés et leur numéro d'enregistrement étaient bien évidemment différents, de même que les signataires des offres, sauf dans quelques cas. Il a pu également être établi que les offres de sociétés du même groupe ont été faites sur des photocopies, seules les spécifications de chaque société étant individualisées.

L'exemple le plus typique de cette pratique s'est produit au cours de la 65e procédure d'offres qui s'est déroulée sous l'empire du règlement n° 771/92. Le délai prévu pour le dépôt des offres expirait le 24 mars 1992. Le FEOGA a découvert dans le chef d'un groupe de sociétés que:

— les 9 offres renseignaient la même adresse, les mêmes numéros de téléphone, de télex, de téléfax et le même centre d'intervention comme lieu de livraison. Même le mot 'manager' avait été photocopié à partir d'un original dans chaque cas;

— les 9 offres avaient été estampillées à la même heure;

— toutes les factures comportaient les mêmes intitulés, en ce compris le numéro de compte bancaire même si le nom de la société originellement imprimé avait été remplacé, parfois grossièrement, par le nom de la société soumissionnaire. En effet, les numéros des factures se suivaient même.

Dans ces conditions, le FEOGA a conclu que ces offres étaient intimement liées, provenaient de la même source et que ces liens auraient dû apparaître très clairement aux comités d'adjudication dans les États membres concernés. Un exemple, quoiqu'extrême, est révélateur des informations examinées à propos d'autres offres liées. Une enquête ultérieure dans les bureaux des sociétés a révélé que 6 d'entre elles avaient été constituées entre le 17 et le 30 mai 1990 et que tous les paiements effectués

au cours de l'année 1991 avaient été enregistrés sous le numéro de référence du même négociant dans le registre tenu par le ministère de l'Agriculture. »

69 Selon la Commission, ces pratiques étaient expressément interdites par la réglementation communautaire applicable en la matière et totalement incompatibles avec la finalité du régime d'intervention. Dans son rapport de synthèse, elle a retenu une violation des articles 9, paragraphe 2 (dépôt d'une seule offre par soumissionnaire par adjudication), 12, paragraphe 2 (interdiction de céder les droits et les obligations découlant de l'adjudication), 9, paragraphe 4, sous c) (constitution de la garantie par le soumissionnaire lui-même), et 15, paragraphe 1 (paiement à l'adjudicataire), du règlement n° 859/89.

70 La Commission estimait que les soumissionnaires avaient adopté ces pratiques afin de vendre la plus grande quantité possible de viande à l'intervention à des prix qui soient les plus élevés possible tout en réduisant notablement les risques de perdre leurs garanties d'adjudication. Selon elle, en cas de livraison d'une quantité inférieure à celle à livrer, la division d'une offre en plusieurs soumissions permettait, en effet, d'honorer au moins une partie des offres et donc de récupérer les garanties afférentes.

71 Dans son rapport de synthèse pour l'exercice 1992, la Commission a, « compte tenu du caractère grave et systématique des infractions découvertes ... en Irlande », maintenu ces griefs pour l'exercice financier 1992 (p. 121).

72 En réponse à la Commission, selon laquelle les autorités nationales compétentes auraient dû intervenir pour faire cesser ces pratiques, les autorités irlandaises ont opposé que le règlement n° 859/89 ne les autorisait pas à intervenir dès lors que les offres émanaient de personnalités juridiques distinctes.

73 L'affaire a été portée devant l'organe de conciliation institué à l'initiative de la Commission par sa décision 94/442.

74 L'organe de conciliation a considéré qu'il ne pouvait affirmer avec certitude que la procédure d'adjudication suivie par les États membres était en contradiction avec le règlement n° 859/89. Il a relevé que, en tout état de cause, il avait ultérieurement été jugé nécessaire de préciser les règles contenues dans le règlement n° 859/89. L'organe de conciliation a également souligné que la Commission n'avait pas réagi avant 1993 à la pratique des États membres.

75 Nonobstant les conclusions de l'organe de conciliation, la Commission a adopté la décision attaquée.

76 A l'appui de son recours, l'Irlande invoque trois moyens, respectivement tirés de la légalité de la pratique suivie dans cet État membre, de l'absence de préjudice subi par le FEOGA et de la violation des principes de la confiance légitime et de proportionnalité ainsi que des critères du rapport Belle.

Sur la légalité de la pratique suivie en Irlande

77 Par son premier moyen, le gouvernement irlandais soutient que la pratique selon laquelle n'importe quelle personnalité juridique pouvait soumissionner au cours de la période concernée était licite. En 1991 et en 1992, aucune base juridique n'autorisait, en effet, les autorités nationales à refuser les offres soumises par des personnalités juridiques distinctes au motif que ces dernières n'étaient pas indépendantes d'un autre soumissionnaire.

78 Ce serait seulement par le règlement n° 2456/93, qui, postérieurement à la période concernée par le présent litige, a abrogé le règlement n° 859/89, qu'auraient été pris en considération les liens susceptibles d'unir des soumissionnaires. L'article 11, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement n° 2456/93 serait, en effet, la première disposition à exiger que les soumissionnaires soient indépendants les uns des autres.

79 Le gouvernement irlandais fait également valoir que, si le règlement n° 859/89 avait visé à empêcher des sociétés apparentées de déposer des offres, l'article 9, paragraphe 3, de ce règlement, qui précise les informations à faire figurer dans la soumission, aurait exigé que soit indiqué le propriétaire du soumissionnaire ou son appartenance à un groupe. A défaut, une disposition distincte aurait soit interdit à un État membre d'accepter des offres de sociétés apparentées, soit imposé la tenue d'un registre des personnes autorisées à présenter des offres, avec des exigences dûment précisées comme la non-inscription de sociétés d'un même groupe commercial. Or, de telles prescriptions feraient en l'occurrence défaut.

80 La Commission opère une distinction entre le terme « soumissionnaire » employé à l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 859/89 et la notion d'« intéressés » utilisée au paragraphe 2. Alors que le soumissionnaire serait simplement le pollicitant, le terme « intéressés » recouvrirait une réalité plus large. Selon elle, l'interdiction énoncée à l'article 9, paragraphe 2, dudit règlement à tout soumissionnaire de déposer plus d'une offre par adjudication et par catégorie serait privée de tout effet utile s'il était possible au même intéressé de faire plusieurs offres par le truchement de soumissionnaires certes juridiquement distincts mais apparentés.

81 Il y a lieu de rappeler d'abord l'impératif de sécurité juridique qui implique qu'une réglementation doit permettre aux intéressés de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qu'elle leur impose (voir, en ce sens, arrêt du 15 décembre 1987, Danemark/Commission, 348/85, Rec. p. 5225, point 19). La Commission ne peut dès lors opter, au moment de l'apurement des comptes FEOGA, pour une interprétation qui, s'écartant du sens habituel des mots employés, ne s'impose pas (voir, en ce sens, arrêt du 27 janvier 1988, Danemark/Commission, 349/85, Rec. p. 169, points 15 et 16).

82 A cet égard, l'article 9, paragraphe 2, dernière phrase, du règlement n° 859/89 se limite à prévoir que les intéressés ne peuvent déposer qu'une seule offre par catégorie et par adjudication. Le libellé de cette disposition ne saurait dès lors servir de support à l'interprétation soutenue par la Commission, selon laquelle, en raison d'une signification différente des mots « intéressés » et « soumissionnaires », ces derniers ne pourraient déposer qu'une offre lors d'une adjudication dès lors qu'ils feraient partie d'un même groupe.

83 Ce n'est que depuis l'entrée en vigueur du règlement n° 2456/93 que la réglementation communautaire contient des dispositions sur les rapports entre les soumissionnaires. Entériner l'interprétation de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 859/89 proposée par la Commission reviendrait à appliquer rétroactivement l'article 11 du règlement n° 2456/93.

84 Le moyen avancé par le gouvernement irlandais n'est cependant pas de nature à entraîner l'annulation de la décision attaquée, celle-ci étant suffisamment motivée par d'autres éléments de fait et de droit.

85 En effet, le rapport de synthèse du FEOGA pour l'exercice 1991 a relevé que des versements avaient été effectués à des sociétés autres que les soumissionnaires et qu'un recoupement systématique des noms, des adresses et des numéros de télécopieurs, de télex, de comptes bancaires et de factures avait permis d'établir que beaucoup d'offres individuelles provenaient de la même source.

86 Ces éléments étaient de nature à éveiller des soupçons sérieux d'un contournement de l'interdiction faite aux soumissionnaires de déposer plus d'une offre par adjudication et par catégorie, à travers le dépôt par des prête-noms d'offres émanant en réalité d'un seul et même opérateur. Compte tenu de la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres dans le cadre de la politique agricole commune, ces indices requéraient de la part de ces derniers des inspections et des contrôles.

87 La gestion du financement du FEOGA repose, en effet, principalement sur les administrations nationales chargées de veiller à la stricte observation des règles communautaires. Ce régime, fondé sur la confiance entre les autorités nationales et communautaires, ne comporte aucun contrôle systématique de la part de la Commission, que celle-ci serait d'ailleurs matériellement dans l'impossibilité d'assurer. Seuls les organismes d'intervention sont en mesure de fournir les données nécessaires à la fixation d'un prix maximal d'achat et, le cas échéant, d'un coefficient de réduction, la Commission ne jouissant pas de la proximité nécessaire pour obtenir les renseignements dont elle a besoin auprès des agents économiques (voir, en ce sens, arrêt du 10 novembre 1993, Pays-Bas/Commission, précité, point 11).

88 En s'abstenant de procéder à de telles investigations, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 (voir arrêt du 2 juin 1994, Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, Rec. p. I-2283, points 16 à 18).

89 Cette disposition, qui constitue dans le domaine agricole une expression des obligations imposées aux États membres par l'article 5 du traité CE, définit, en effet, 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 du 6 mai 1982, BayWa e.a., 146/81, 192/81 et 193/81, Rec. p. 1503, point 13). Elle impose 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).

90 D'autre part, le FEOGA n'a pas seulement retenu la méconnaissance de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 859/89. Il a également fait valoir que les pratiques rappelées au point 85 du présent arrêt violaient l'interdiction de cession des droits et obligations découlant de l'adjudication (article 12, paragraphe 2, du règlement n° 859/89), l'obligation pour tout soumissionnaire de constituer une garantie

[article 9, paragraphe 4, sous c)] et celle de recevoir personnellement le paiement (article 15) (p. 103 et 104 du rapport de synthèse).

91 Par ces griefs, le FEOGA reprochait aux soumissionnaires irlandais d'avoir méconnu le principe de l'indépendance des offres, exigence essentielle pour la régularité et l'efficacité de toute procédure d'adjudication, qui se dégage tant des dispositions précitées du règlement n° 859/89 que des articles 9, paragraphe 6, de ce dernier (confidentialité des offres) et 6, paragraphe 6, du règlement n° 805/68 (égalité d'accès de tous les intéressés). Si ce principe n'empêche pas plusieurs sociétés d'un même groupe de prendre part simultanément à une adjudication, il s'oppose, en revanche, à ce que ces mêmes sociétés se concertent sur les termes et conditions des offres qu'elles déposent respectivement, sous peine de fausser le déroulement de la procédure.

92 Au vu des considérations qui précèdent, il convient de rejeter le premier moyen.

Sur l'absence de préjudice subi par le FEOGA, la violation des principes de la confiance légitime et de la proportionnalité ainsi que des critères du rapport Belle

93 Par son deuxième moyen, le gouvernement irlandais soutient, à titre subsidiaire, 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. Au demeurant, au cours des négociations, la Commission aurait retiré ce grief qui figurait dans le rapport de synthèse pour l'exercice 1991.

94 Il conteste également que la pratique des offres multiples réduise le risque de perte de la garantie. Il fait observer à cet égard que le montant des garanties perdues en

Irlande en 1991 et 1992 était très modeste (18 268,44 IRL en 1992 pour un montant total de garantie de 86 696 135,57 IRL).

95 En outre, en 1991 et en 1992, 63 % de la quantité totale de viande bovine achetée à l'intervention en Irlande l'aurait été dans le cadre de la procédure dite « du filet de sécurité ». Cette procédure donnant lieu à l'acceptation de toutes les offres, il n'y aurait eu aucune nécessité de déposer des offres spéculatives. Or, des offres multiples auraient également été déposées au cours de ces périodes, ce qui porte à croire que, en Irlande, cette pratique ne visait pas à minimiser le risque de perte de la garantie.

96 Par son troisième moyen, le gouvernement irlandais fait valoir, également à titre subsidiaire, en premier lieu, que le rôle central de la Commission dans le cadre de la procédure d'acceptation des soumissions l'oblige, lorsqu'elle a connaissance d'une pratique qu'elle juge non conforme aux règles communautaires, à en informer l'État membre concerné. Si elle s'en dispense et qu'elle continue à lui faire des avances de paiement sur le FEOGA et l'autorise à effectuer des paiements sur celui-ci, elle ne peut pas, par la suite, refuser d'imputer ces montants à ce dernier.

97 En second lieu, une retenue de 2 % des dépenses au titre du stockage de la viande en Irlande enrichirait injustement le FEOGA. A cet égard, l'Irlande se prévaut d'un cas dans lequel la Commission, après avoir constaté qu'un État membre violait techniquement une règle communautaire, mais que ladite violation n'avait probablement pas entraîné une perte importante pour les fonds communautaires, a effectué une déduction fixe de 0,25 % des dépenses en question (arrêt du 13 décembre 1990, Pays-Bas/Commission, C-22/89, Rec. p. I-4799). Le principe de non-discrimination exigerait que l'Irlande soit, pour le moins, traitée de manière semblable.

98 En troisième lieu, il ressortirait du rapport Belle que, lorsque la Commission propose un taux de réduction en raison d'une prétendue défaillance des contrôles par un État membre, elle doit apprécier le risque encouru par les fonds communautaires du fait de ladite défaillance. En l'espèce, celle-ci aurait reconnu que

les pratiques en cause ne faisaient pas courir le moindre risque aux fonds communautaires. Partant, la Commission n'aurait pas respecté les critères du rapport Belle.

99 En quatrième lieu, l'Irlande fait valoir que la Commission a violé les lignes directrices du rapport Belle dans la mesure où elle a effectué sur les mêmes dépenses déclarées par l'Irlande deux déductions forfaitaires différentes à taux distincts (5 % et 2 %) à la suite des irrégularités constatées en matière de contrôle de stockage de viande bovine, d'une part, et d'intervention à l'achat de viande bovine, d'autre part. Les critères énoncés dans le rapport Belle impliqueraient, en effet, clairement que la Commission ne peut effectuer qu'une seule évaluation du risque global encouru par les fonds communautaires en raison de prétendues défaillances de contrôle, pour un secteur et une année donnés, et ne peut appliquer qu'une seule déduction fixe.

100 Selon une jurisprudence constante, les articles 2 et 3 du règlement n° 729/70 ne permettent à la Commission de prendre en charge pour le FEOGA que les montants versés en conformité avec les règles établies dans les différents secteurs des produits agricoles, laissant à la charge des États membres tout autre montant versé, notamment les montants que les autorités nationales se sont à tort estimées autorisées à payer dans le cadre de l'organisation commune des marchés (arrêts précités du 7 février 1979, Pays-Bas/Commission, point 8; Allemagne/Commission, point 7; et du 10 novembre 1993, Pays-Bas/Commission, point 14).

101 S'il appartient dès lors à la Commission de prouver l'existence d'une violation des règles communautaires, il incombe à l'État membre de démontrer le cas échéant que la Commission a commis une erreur quant aux conséquences financières à en tirer (voir, en ce sens, arrêt Luxembourg/Commission, précité, point 30).

102 En l'espèce, il ressort des points 85 à 90 du présent arrêt que la Commission a établi la violation par l'Irlande de plusieurs règles communautaires en matière agricole.

103 En outre, elle a indiqué comment le comportement illicite des soumissionnaires irlandais avait pu provoquer une appréciation erronée du marché par les autorités communautaires, susceptible d'entraîner l'achat de quantités excessives de viande bovine, éventuellement à des prix plus élevés. Ce faisant, elle a établi la probabilité d'un préjudice subi au détriment du budget communautaire. Il ne saurait être exigé davantage de la Commission dans la mesure où elle ne peut procéder à des contrôles systématiques et où l'analyse de la situation existant sur un marché donné dépend des informations recueillies par les États membres (voir arrêt du 10 novembre 1993, Pays-Bas/Commission, précité, point 17).

104 A cet égard, aucun argument décisif ne saurait être tiré du faible montant des garanties restées acquises aux organismes d'intervention dans la mesure où des offres multiples telles que décrites dans le rapport de synthèse cité au point 68 du présent arrêt et qui aboutissent à la spéculation escomptée n'entraînent, par définition, aucune perte de garantie.

105 Pour sa part, le gouvernement irlandais n'a pas été en mesure de démontrer que le comportement dont il s'est rendu coupable n'avait pas provoqué d'augmentation des dépenses dans le cadre du FEOGA.

106 Par ailleurs, ainsi que cela ressort de la correspondance produite par la Commission, les autorités irlandaises ont reconnu, à deux reprises, au cours des négociations avec elle, que le recours à des sociétés liées pour diminuer le risque de perte de la garantie était largement répandu (voir le point 90 des conclusions de M. l'avocat général).

107 S'agissant de l'argument que le gouvernement irlandais tire du recours à la procédure dite « du filet de sécurité », il suffit de relever que, même à cette époque, plus d'un tiers de la viande a continué à être acheté selon la procédure normale, dans le cadre de laquelle le dépôt d'offres liées a pu présenter un avantage pour les opérateurs économiques.

108 Quant à la fixation de deux corrections pour l'exercice 1991, il convient d'observer que, ayant identifié des risques distincts découlant de carences différentes dans le système de contrôle, la Commission était en droit de les apprécier séparément. Au demeurant, ainsi qu'il résulte de la jurisprudence constante, la Commission, plutôt que de chercher à établir l'impact financier des manquements des autorités irlandaises de contrôle, aurait pu rejeter la totalité des dépenses concernées par les infractions (voir arrêt Royaume-Uni/Commission, précité, point 13).

109 Enfin, compte tenu de l'importance des prescriptions méconnues ainsi que des probabilités 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 étant excessif et disproportionné (voir arrêt du 14 septembre 1995, Irlande/Commission, C-49/94, Rec. p. I-2683, point 22).

110 Dans ces conditions, il y a lieu de rejeter les deuxième et troisième moyens.

111 Au vu des considérations qui précèdent, il convient de rejeter le recours dans son ensemble.

Sur les dépens

112 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, première phrase, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. L'Irlande ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) L'Irlande est condamnée aux dépens.

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Puissochet Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 1er octobre 1998.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

C. Gulmann