CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. L. A. GEELHOED

présentées le 6 mars 2001 [1]

Les faits

1. Dans la présente affaire, le gouvernement espagnol demande l'annulation de la décision de la Commission des Communautés européennes, du 28 juillet 1999, écartant du financement communautaire certaines dépenses effectuées par les États membres, dans la mesure où cette décision applique au royaume d'Espagne les corrections financières visées dans le recours. Concrètement, il s'agit d'une correction forfaitaire de 5 % appliquée à des montants déclarés par les autorités espagnoles au Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (ci-après le «FEOGA») pour des dépenses dans le secteur du stockage public de la viande bovine. La Commission conclut au rejet du recours.

Le cadre juridique

2. Le financement de la politique agricole commune est régi par le règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune [2]. L'article 3, paragraphe 1 prévoit le financement de certaines mesures par le FEOGA.

3. L'article 5, paragraphe 2, du règlement, dans la version modifiée par le règlement (CE) n° 1287/95 du Conseil, du 22 mai 1995 [3], dispose:

«La Commission, après consultation du comité du Fonds:

[...]

c) 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.

1 — Langue originale: le néerlandais.

2 — JO L 94, p. 13. Actuellement remplacé par le règlement (CE) n° 1258/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 160, p. 103).

3 — JO L 125, p. 1. Actuellement: article 7, paragraphe 4, du règlement n° 1258/1999.

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 feront l'objet d'un rapport communiqué à la Commission et examiné par celle-ci, avant une décision de refus de financement.

La Commission évalue les montants à écarter au vu notamment de l'importance de la non-conformité constatée. La Commission tient compte, à cet effet, de la nature et de la gravité de l'infraction, ainsi que du préjudice financier causé à la Communauté.»

4. Aux fins de l'application de cet article, il faut également tenir compte de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 [4], qui impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le FEOGA.

5. Cette obligation est mise en œuvre par 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 n° 729/70 en ce qui concerne la procédure d'apurement du FEOGA, section «garantie» [5]:

«Si, à l'issue d'une enquête, la Commission considère que les dépenses n'ont pas été effectuées conformément aux règles communautaires, elle communique ses constatations à l'État membre concerné, et indique les mesures correctives à prendre pour garantir à l'avenir le respect des règles précitées, ainsi qu'une évaluation des dépenses qu'elle envisage d'exclure au titre de l'article 5, paragraphe 2, point c), du règlement n° 729/70 [...]».

6. La procédure de conciliation visée à l'article 5 du règlement n° 729/70 se trouve détaillée dans 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 FEOGA, section «garantie» [6]. Cette décision a créé un organe de conciliation. Son article 2, paragraphe 2, dispose:

«La demande de conciliation n'est recevable que lorsque, selon la communication

4 — Actuellement: article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1258/1999.

5 — JO L 158, p. 6.
6 — JO L 182, p. 45.

contestée de la Commission, la correction financière préconisée pour un poste budgétaire porte sur un montant qui

— soit excède 0,5 million d'écus,

— soit représente plus de 25 % de la dépense annuelle totale de l'État membre au titre de ce poste budgétaire.

En outre, si l'État membre concerné a, lors de la discussion bilatérale visée à l'article 1er paragraphe 1 point a), invoqué et dûment justifié qu'il s'agit d'une question de principe relative à l'exécution des règles communautaires, le président de l'organe de conciliation peut déclarer recevable une demande de conciliation.»

La procédure précontentieuse

7. Le 12 juin 1998, la Commission a adressé aux autorités espagnoles une communication au titre de l'article 8 du règlement n° 1663/95, fondée sur les constatations faites par ses services lors de la vérification du respect des dispositions communautaires en matière de stockage public de la viande bovine. Ces vérifications avaient montré que les contrôles requis en matière de poids, de classement, de présentation et de température dans la procédure d'inspection des quartiers avant n'avaient pas été effectués avec la rigueur requise par les normes communautaires. Dans sa communication, la Commission a annoncé son intention de proposer, lors de l'apurement des comptes des exercices 1996 et 1997, une correction forfaitaire de 5 % des montants déclarés par le royaume d'Espagne sous les postes budgétaires 2111 (dépenses techniques), 2112 (dépenses financières) et 2113 (autres dépenses). La correction concernait «les achats et les stocks» de viande bovine. La Commission a également invité les autorités espagnoles à présenter une demande de conciliation. Le gouvernement espagnol n'a pas fait usage de cette possibilité.

8. Par décision du 28 juillet 1999, la Commission a constaté que certaines dépenses devaient faire l'objet d'une correction forfaitaire de 5 %. Il s'agissait notamment des postes budgétaires mentionnés dans la communication du 12 juin 1998.

Les moyens et arguments des parties

9. Le gouvernement espagnol fonde son recours sur deux moyens. En premier lieu, il allègue une violation des droits de la défense et du principe de sécurité juridique (les deux premiers griefs). En deuxième lieu, il fait valoir une violation du principe d'égalité (le troisième grief).

10. Pris dans leur intégralité, les griefs du royaume d'Espagne peuvent être résumés comme suit:

1) Faute d'indication du montant de la correction dans la communication, et comme cette correction dépendait de l'envoi de renseignements complémentaires, le royaume d'Espagne était dans l'impossibilité de savoir si les conditions requises par la décision 94/442 pour demander l'intervention de l'organe de conciliation étaient réunies. Selon le gouvernement espagnol, la référence à la décision n'est pas une formalité, mais doit permettre à un État membre de provoquer l'intervention de cet organe.

2) La communication précisait que, par suite de défaillances lors de l'application des dispositions relatives au stockage de viande bovine, l'apurement des comptes pour les exercices 1996 et 1997 comporterait une correction financière de 5 % des dépenses déclarées par le royaume d'Espagne pour les postes 2111, 2112 et 2113. Cependant, comme les dépenses déclarées au titre du poste budgétaire 2113 étaient négatives, les autorités espagnoles ont estimé que les services de la Commission n'en tiendraient pas compte dans le calcul du montant total de la correction financière. Les services de la Commission ont simplement appliqué une correction sur les achats de viande bovine ressortissant au poste 2113 et non pas sur le total — négatif — des dépenses déclarées au titre de ce poste pour l'ensemble de l'exercice. La correction proposée a ainsi été bien plus élevée que ce qui découle du texte de la communication.

3) Les carences des contrôles du stockage de la viande bovine décrites dans le rapport de synthèse seraient comparables à celles décelées dans d'autres États membres. Or, dans ces derniers, la correction financière n'a été que de 2 %, alors que, pour le royaume d'Espagne, la Commission a prévu une correction de 5 %. Dans sa requête, le gouvernement espagnol affirme que la situation espagnole peut être comparée à celle d'autres États membres, comme le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne. En résumé, il s'agit dans les trois cas de défaillances dans l'inspection préliminaire des carcasses et les défaillances elles-mêmes sont également comparables. Dans tous ces cas, l'indépendance des agents chargés des contrôles n'était en effet pas suffisamment garantie.

11. Le gouvernement espagnol ne conteste pas les faits qui ont mené à la correction financière.

12. Dans sa réponse au premier grief, la Commission souligne que, au moment de la communication du 12 juin 1998, ses services n'étaient pas en mesure de fixer le montant exact de la correction financière, car il leur fallait certains renseignements des autorités espagnoles sur le poids et la valeur de la viande. Cependant, la commu-

nication du 12 juin 1998 contenait bien une description exacte des dépenses qui étaient l'objet de la correction. Un simple calcul aurait permis aux autorités espagnoles de déterminer le montant de la correction financière visée dans la communication du 12 juin 1998. L'absence à ce stade de la procédure d'une quantification exacte est conforme à l'article 8 du règlement n° 1663/95 ainsi qu'à la pratique établie. Elle ne constitue pas un obstacle à l'intervention de l'organe de conciliation. Dans sa communication du 12 juin 1998, la Commission a expressément invité le royaume d'Espagne à saisir cet organe. Dans ce contexte, elle relève encore qu'une demande de conciliation n'est irrecevable que si son montant est inférieur à 0,5 million d'euros. En l'occurrence, le montant en cause est bien plus élevé. Au demeurant, le seuil de 0,5 million n'est pas appliqué de façon stricte.

13. Selon la Commission, le deuxième grief est inexact en fait. Les carences constatées se seraient produites lors de l'achat et du stockage de viande bovine. La correction ne s'applique qu'aux dépenses correspondantes. Pour pouvoir apprécier cette allégation au fond, la Cour a demandé à la Commission de lui préciser, pour chaque poste budgétaire, les dépenses qu'elle a effectivement prises en considération. Par lettre du 15 janvier 2001, la Commission a détaillé une nouvelle fois le calcul de la correction financière. Elle a réitéré en cette occasion que les défaillances ont été constatées lors de l'achat et du stockage et non pas lors de la vente de la viande de boeuf stockée. Au moment de l'inspection, il n'y avait pas encore eu de vente. Elle n'a donc pas tenu compte du prix de vente lors de la fixation de la correction. La Commission expose encore pourquoi il serait injuste — dans le cadre d'une sanction qui se rapporte à l'achat et au stockage — de tenir compte du prix de vente. Elle ajoute cependant qu'elle a tenu compte de la vente lors de la correction pour le poste 2111. L'incidence de cette prise en compte a été négligeable (environ 350 euros). Si la Cour le juge utile, la Commission est disposée à réviser le montant de la correction sur ce point. La Commission a joint une série d'annexes dont il découle que, d'après les réactions du gouvernement espagnol, le montant initialement proposé pour les corrections peut dans l'ensemble être considéré comme approprié.

14. Dans sa réponse au troisième grief, la Commission conteste que les défaillances reprochées au royaume d'Espagne soient comparables à celles des autres États membres, auxquels une correction forfaitaire de 2 % a été appliquée. Elle renvoie à cet égard au rapport de synthèse. La Commission a appliqué les critères énoncés dans son document du 23 octobre 1997, VI/5330/97, qui fixe des orientations pour le calcul des conséquences financières des défaillances du point de vue du FEOGA. Elle ajoute qu'un État membre a toujours le loisir de démontrer que le risque de perte réelle pour le FEOGA est inférieur à la correction proposée. Le royaume d'Espagne devrait cependant contester l'importance et les conséquences des défaillances constatées par la Commission et non pas le niveau de la correction. À la différence du gouvernement du Royaume-Uni et du gouvernement allemand, le gouvernement espagnol n'aurait pas fourni d'arguments convaincants démontrant que les risques de pertes réelles pour le FEOGA sont inférieurs à ce à quoi correspondrait le pour-

centage de réduction appliqué. Enfin, la Commission observe que l'effet de la correction n'est pas tellement différent en Espagne de ce qu'il est en Allemagne puisque la réduction de 2 % s'applique en Allemagne à l'ensemble des dépenses pour le stockage de viande bovine, alors que la réduction de 5 % en Espagne ne s'applique qu'à certains postes.

15. Dans sa réplique, le gouvernement espagnol reproche à la Commission de n'avoir pas pris le soin de réfuter les données fournies par le royaume d'Espagne, et de se cantonner dans des généralités. Il affirme également n'avoir pas été informé de l'interprétation défendue par la Commission en ce qui concerne l'intervention de l'organe de conciliation. La réplique aborde également la question (de la détermination du montant) des postes budgétaires auxquels la correction a été appliquée.

16. Dans sa duplique, la Commission fait une nouvelle synthèse de la procédure à suivre. Elle s'estime tenue de démontrer une violation du droit communautaire. Dès lors que cette violation est démontrée, elle considère qu'elle dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour fixer le pourcentage de réduction sur la base de son appréciation de la gravité de l'infraction. La Commission ne disposerait pas des moyens nécessaires pour déterminer le préjudice réel pour les ressources communautaires. L'État membre pourrait, à son avis, contester le montant du pourcentage de réduction. Pour cela, il ne devrait pas seulement s'en prendre à la qualification de la gravité de l'infraction, mais également démontrer que l'étendue du préjudice possible est sans commune mesure avec le pourcentage de réduction appliqué.

La politique de la Commission

17. En matière de corrections financières, la Commission applique une politique qui a été fixée pour la première fois dans un document de travail du 1er juin 1993, appelé le rapport Belle [7]. Ce document a déjà été évoqué à plusieurs reprises devant la Cour. Dans ses conclusions dans l'affaire Grèce/Commission [8], l'avocat général Fennelly examine les circonstances de son adoption et sa nature. En 1992, la Commission a créé un groupe d'étude interne, chargé de l'élaboration d'une méthode pour l'imposition de sanctions contre les États membres qui font une application incorrecte du droit communautaire. Les règles développées par ce groupe ont été approuvées par la Commission et par les représentants des États membres au sein du comité du FEOGA. Elles ne sont pas conçues pour avoir un caractère contraignant. Le pourcentage de réduction doit être choisi sur la base d'une évaluation des risques qui découlent pour les ressources communautaires des carences dans les contrôles assurés par les États membres. Le groupe d'étude a fixé trois niveaux de réduction forfaitaire du remboursement: 2 %, 5 % et 10 %. Le rapport Belle a été depuis lors remplacé par un document de travail de la Commission du 23 décembre

7 — Document VI/216/93, du 1er juin 1993.

8 — Arrêt du 4 juillet 1996 (C-50/94, Rec. p. I-3331).

1997, portant le n° VI/5330/97, qui fixe de nouvelles orientations pour le calcul des conséquences financières. Ce nouveau document n'apporte pas de modification importante aux critères du rapport Belle, mais ajoute une nouvelle catégorie: un pourcentage de réduction de 25 % en cas de déficiences graves. La décision litigieuse en l'espèce est fondée sur les orientations établies dans ce dernier document de travail.

18. Le rapport Belle et le document de travail précité contiennent donc des orientations pour les situations où des corrections financières doivent être appliquées contre un État membre. Pour les cas difficiles, ils prévoient l'application d'un pourcentage forfaitaire [9]:

«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 [...] 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 [...]»

Le rapport propose trois taux forfaitaires de correction:

«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 [...]».

19. Dans la suite, le rapport prévoit qu'en cas de doute sur le choix de la catégorie les

9 — La citation qui suit est tirée du rapport Belle.

points suivants peuvent être pris en considération comme facteurs de pondération:

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

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

20. Le rapport Belle est l'aboutissement d'une pratique déjà ancienne consistant pour la Commission à appliquer des corrections financières dans le cadre du remboursement aux États membres des dépenses qu'ils ont effectuées pour la mise en œuvre de la politique agricole commune. Selon la Commission, les critères du rapport Belle constituent «une base d'accord commune en ce sens que, s'il s'avère impossible de déterminer exactement le montant des corrections, il est choisi une voie moyenne en retenant un montant forfaitaire, ce qui permet à la fois le respect du droit communautaire et la bonne gestion des ressources communautaires et de faire droit à la volonté compréhensible des États membres qui souhaitent éviter des corrections démesurées et disproportionnées» [10].

10 — Voir arrêt du 4 juillet 1996, Grèce/Commission, précité à la note 8, point 24.

La jurisprudence de la Cour relative à cette politique

21. La pratique des corrections forfaitaires et la traduction qui en a été donnée dans le rapport Belle ainsi que dans le document de travail qui lui a succédé ont été maintes fois examinées par la Cour, et récemment encore dans l'arrêt Grèce/Commission [11]. À l'instar de l'arrêt Italie/Commission [12], cet arrêt confirme que la Cour ne conteste pas les critères contenus dans le rapport Belle. Elle les prend elle aussi comme point de départ de son appréciation.

22. L'approche de la Cour est alors la suivante. Ainsi qu'il résulte notamment de l'arrêt Royaume-Uni/Commission [13], la Commission doit démontrer qu'un État membre a enfreint les dispositions de la politique agricole commune, par exemple — comme en l'espèce — en ne surveillant pas suffisamment les dépenses. Après avoir fait cette démonstration, la Commission doit intervenir. Pour le choix des sanctions à appliquer, elle dispose cependant d'une ample marge d'appréciation. L'État membre concerné doit démontrer que les faits constatés par la Commission sont inexacts et qu'elle en a tiré des conséquences inappropriées, par exemple en appliquant une correction forfaitaire

11 — Arrêt du 13 juillet 2000 (C-243/97, Rec. p. I-5813).

12 — Arrêt du 1er octobre 1998 (C-242/96, Rec. p. I-5863).

13 — Arrêt du 24 mars 1988 (347/85, Rec. p. 1749, point 16). Cet arrêt contient de longs développements sur la charge de la preuve. Voir également l'arrêt Italie/Commission, précité à la note 12, point 58.

trop élevée. L'arrêt Grèce/Commission [14] évoqué ci-dessus déclare:

«26 Il convient de rappeler d'abord que, 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.

27 Il y a lieu de relever ensuite que, 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 ce dernier de démontrer que les conditions sont réunies pour obtenir le financement refusé par la Commission [...].

28 Or, si, dans le cadre de sa mission d'apurer les comptes, la Commission s'efforce, au lieu de refuser le financement de la totalité des dépenses, d'établir des règles visant à différencier selon le degré de risque que présentent, pour le FEOGA, différents niveaux de carence de contrôle, l'État membre doit démontrer que ces critères sont arbitraires et inéquitables [...]»

23. Nous renvoyons encore à l'arrêt Pays-Bas/Commission [15], qui précise la répartition de la charge de la preuve entre la Commission et l'État membre. Au point 17 de cet arrêt, la Cour constate: «En effet, la Commission est tenue non pas de démontrer d'une façon exhaustive l'irrégularité [...], mais de présenter un élément de preuve du doute sérieux et raisonnable qu'elle éprouve [...] 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 nécessaires 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». La Cour a repris cette formule dans divers arrêts postérieurs [16].

24. Ainsi que nous l'avons observé, la jurisprudence constante de la Cour montre que la Commission dispose d'une ample marge d'appréciation pour l'application de sanctions lorsqu'un État membre n'a pas contrôlé de façon assez précise ses dépenses dans le cadre de la politique agricole communautaire. La Commission peut refuser tout remboursement, mais elle peut également appliquer un pourcentage de réduction, comme en l'espèce. Il va de soi que les pourcentages évoqués dans le rap-

14 — Arrêt du 4 juillet 1996, précité à la note 8, points 26 et suiv.

15 — Arrêt du 10 novembre 1993 (C-48/91, Rec. p. I-5611).

16 — Voir, notamment, l'arrêt du 18 mai 2000, Belgique/Commission (C-242/97, Rec. p. I-3421, point 104).

port Belle, à savoir 2 %, 5 % et 10 %, constituent une sanction bien plus modérée que le refus pur et simple de rembourser les dépenses.

25. Quant à la charge de la preuve, il y a lieu d'observer ce qui suit. Ainsi qu'il résulte notamment de l'arrêt Grèce/Commission [17], c'est à l'État membre qui conteste la sanction imposée qu'il appartient de fournir la preuve sur un certain nombre de points:

a) le droit à obtenir le remboursement par le FEOGA des dépenses qu'il a effectuées;

b) la justesse des données sur lesquelles la Commission se fonde;

c) la justesse des critères appliqués par la Commission lors de l'imposition de la réduction. Si les critères sont ceux du rapport Belle [18], ils bénéficient d'une présomption de validité. Mais, comme il ne s'agit pas de normes contraignantes, nous pensons que l'État membre serait fondé à démontrer que les critères du rapport Belle produisent à son égard des effets arbitraires ou injustes;

d) le mode d'application de ces critères.

L'appréciation du litige

La pièce centrale du système

26. Le financement par le FEOGA de l'exécution de la politique agricole commune par les États membres a déjà donné lieu à une jurisprudence abondante de la Cour. Le traitement d'un litige comme la présente affaire peut donc être assuré dans une large mesure sur la base de la jurisprudence existante — et souvent constante — de la Cour.

27. La pièce centrale du système — et de la jurisprudence de la Cour — est constituée, à notre avis, par le fait que ce sont les États membres qui assurent en l'occurrence l'application d'un régime financé par la Communauté. C'est sur eux que repose l'obligation de répondre de façon détaillée des dépenses faites dans ce cadre. Ils sont également ceux qui disposent des données relatives aux véritables dépenses. La Commission doit se borner à un contrôle (par échantillon), pour lequel elle dépend largement des chiffres fournis par les États membres. Un tel système, éminemment fragile, appelle un large pouvoir discrétionnaire de la Commission pour pouvoir imposer des sanctions lorsqu'elle constate des irrégularités. Comme la Commission ne

17 — Arrêt du 4 juillet 1996, précité à la note 8.

18 — En l'occurrence, il s'agirait du document du 23 décembre 1997.

peut disposer elle-même de toutes les données, les réductions forfaitaires sont indispensables. D'un autre côté, il faut bien entendu éviter tout arbitraire dans l'application du régime par les services de la Commission. La Commission doit agir avec diligence tant lors de la constatation et de la qualification des faits qui peuvent donner lieu à l'application de corrections que lors de l'imposition des corrections elles-mêmes.

28. La Commission doit, le cas échéant, être en mesure de prouver — à la suite d'une inspection effectuée par elle — qu'une irrégularité a eu lieu; elle doit également indiquer en quoi cette irrégularité consiste. Ensuite, elle peut proposer une sanction. Pour cela, elle n'est pas obligée de prouver, mais elle doit au moins apporter des indices que la sanction proposée correspond à la nature, à la gravité et à l'ampleur de l'irrégularité constatée. C'est à l'État membre qu'il appartient alors de prouver — sur la base des données dont lui seul dispose — que la Commission a fait une appréciation erronée des faits, ou les a qualifiés de façon injuste, et que la sanction proposée n'est pas adaptée à la nature ou au sérieux et à l'étendue de l'irrégularité constatée.

Compte tenu du caractère peu précis des critères que la Commission applique en cette occasion, nous attachons une grande importance à la procédure de conciliation prévue par ce régime. Cette procédure permet aux parties de procéder à un échange approprié d'arguments et d'informations.

L'étendue du litige

29. Un autre élément essentiel en l'espèce est que le gouvernement espagnol ne conteste pas avoir enfreint les dispositions de la politique agricole commune en exerçant un contrôle insuffisant sur les dépenses dans le secteur du stockage public de viande bovine. En soi, la Commission pouvait donc prendre une mesure prévoyant l'application d'une correction financière aux dépenses du gouvernement espagnol. Le seul point litigieux est donc l'étendue de la réduction appliquée par la Commission.

30. Comme il est établi que le gouvernement espagnol est resté en deçà de ses obligations de contrôle des dépenses dans le cadre de la politique agricole commune, force est de retenir — au vu de nos considérations ci-dessus — que la Commission a une ample marge d'appréciation lors de l'application de la sanction et qu'il incombe à l'État membre de réfuter ses constatations et conclusions. Pour ce qui est de la charge de la preuve, nous renvoyons au point 25 ci-dessus. Le présent litige se cantonne aux lettres b) et d) de ce point. Le gouvernement espagnol met en doute l'exactitude des données sur lesquelles la Commission se fonde, en affirmant que la correction appliquée pour le poste budgétaire 2113 est inexacte. Ensuite, il conteste le mode d'application des critères, qui aurait conduit à tort à infliger au royaume d'Espagne un pourcentage de réduction de 5 %, alors que la République fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni n'auraient été sanctionnés qu'à raison de 2 %.

Sur le premier grief

31. Le premier grief du gouvernement espagnol reproche à la communication écrite formelle du 12 juin 1998 de ne pas avoir indiqué le montant de la correction financière. Ce fait aurait empêché le royaume d'Espagne de saisir l'organe de conciliation.

32. La question est donc avant tout de savoir si la communication aurait dû contenir une quantification exacte du montant auquel devait s'appliquer le pourcentage de réduction.

33. C'est à juste titre que la Commission se réfère dans son mémoire en défense au texte de l'article 8 du règlement n° 1663/95. Selon cet article, la Commission «communique ses constatations à l'État membre concerné, et indique les mesures correctives à prendre pour garantir à l'avenir le respect des règles [...], ainsi qu'une évaluation des dépenses qu'elle envisage d'exclure au titre de l'article 5, paragraphe 2, point c), du règlement (CEE) n° 729/70». Comme cet article parle d'«évaluation» des dépenses, nous sommes d'avis, avec la Commission, qu'une quantification exacte n'est pas nécessaire.

34. Le point de vue selon lequel la communication ne doit pas nécessairement contenir une quantification exacte de l'irrégularité constatée est également corroboré par certains éléments de la jurisprudence de la Cour. C'est ainsi que la Cour a constaté dans son arrêt Pays-Bas/Commission [19] que c'est l'État membre qui est le mieux placé pour recueillir et vérifier les données nécessaires à l'apurement des comptes du FEOGA. Pour la Cour, la preuve des données chiffrées incombe donc à l'État membre. Il importe également de souligner que la Cour accepte l'application d'une réduction forfaitaire, par la Commission, lorsque cette dernière n'a pas la possibilité d'établir le montant du préjudice subi par le FEOGA [20]. Cela indique qu'une quantification exacte de l'irrégularité par la Commission n'est pas requise. Plus généralement aussi, le système sur lequel la Cour exerce son contrôle revient à exiger de la Commission qu'elle fournisse des indices rendant plausible une infraction aux dispositions de la politique agricole commune [21], étant entendu que les données plus précises devront être fournies par les États membres.

35. Cela est corroboré par le fait que la Commission a agi en l'occurrence suivant une pratique constante, si l'on en croit son mémoire en défense. Cela n'enlève naturellement rien au fait que la communication doit contenir des indications appropriées sur les secteurs auxquels la correction se rapporte. À notre avis, la lettre du 12 juin 1998 est suffisamment précise, puisqu'elle désigne les postes budgétaires en cause et indique de surcroît à quelles parties (quar-

19 — Arrêt précité à la note 15.

20 — Voir, notamment, l'arrêt Italie/Commission, précité à la note 12.

21 — Dans l'arrêt Pays-Bas/Commission, précité, la Cour déclare qu'il suffit de la preuve d'un doute sérieux et raisonnable. Dans le même sens, voir arrêt Belgique/Commission, précité à la note 16.

tiers) de la viande de boeuf [22] mise en stock les corrections se réfèrent. Ainsi que la Commission l'observe à juste titre, le gouvernement espagnol peut lui-même calculer le montant de la correction.

36. La deuxième question est de savoir si la communication enfreint le droit du gouvernement espagnol à une procédure en bonne et due forme. Nous observons que, dans la communication du 12 juin 1998, la Commission a expressément mentionné la possibilité de saisir l'organe de conciliation. Dans les circonstances données, le gouvernement espagnol est, à notre avis, seul responsable s'il n'a pas eu recours à cette possibilité. En premier lieu, même en cas de doute quant à la recevabilité, le gouvernement espagnol aurait pu introduire une demande de conciliation à titre conservatoire. En deuxième lieu, il aurait pu éliminer toute incertitude en calculant lui-même les montants par poste budgétaire. Il disposait en effet des données nécessaires pour effectuer ces calculs, ou du moins pour faire une évaluation sérieuse. En troisième lieu, il apparaît que, comme la Commission le dit dans son mémoire en défense, l'organe de conciliation n'applique pas le seuil de recevabilité de façon stricte. Certes, nous ne savons pas avec certitude si le gouvernement espagnol était informé de cette politique de l'organe de conciliation. Peut-être même n'avait-il pas à l'être? Mais il reste cependant qu'il découle du texte de l'article 2, paragraphe 2, de la décision de la Commission du 1er juillet 1994, qui a créé l'organe de conciliation, que le président de cet organe dispose d'une certaine marge de pouvoir discrétionnaire dans l'appréciation de la recevabilité. Lorsque des questions de principe se posent, il peut en effet déclarer recevables même des demandes de conciliation qui ne remplissent pas les critères quantitatifs inscrits dans la décision.

37. Finalement, le gouvernement espagnol allègue également une violation du principe de sécurité juridique. En droit communautaire, ce principe implique qu'une réglementation puisse être connue avec certitude et que son application soit prévisible pour l'intéressé, en l'occurrence pour le gouvernement espagnol. «Cet impératif de sécurité juridique s'impose avec une rigueur particulière lorsqu'il s'agit d'une réglementation susceptible de comporter des conséquences financières, afin de permettre aux intéressés de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qu'elle leur impose», si l'on en croit l'arrêt prononcé par la Cour dans l'affaire Danemark/Commission [23]. Nous serons bref en ce qui concerne la violation alléguée du principe de sécurité juridique. Compte tenu des considérations développées ci-dessus, nous estimons que le gouvernement espagnol était pleinement en mesure de connaître l'étendue de ses obligations, et de ses droits.

38. Nous concluons dès lors que le premier grief doit être rejeté.

22 — Il s'agit des deux quartiers avant, puisque les quartiers arrière ne peuvent faire l'objet d'une intervention, selon la lettre de la Commission.

23 — Arrêt du 15 décembre 1987 (348/85, Rec. p. 5225, point 19). La Cour le considère comme une jurisprudence constante.

Sur le deuxième grief

39. Ce grief est étroitement lié au précédent. Ici encore, le gouvernement espagnol invoque une violation des droits de la défense et du principe de sécurité juridique. Nous ne croyons pas nécessaire de revenir sur ces questions. Cependant, il y a une différence importante par rapport au premier grief. Alors que, dans ce dernier, il était reproché à la communication de la Commission du 12 juin 1998 d'être trop vague, il s'agit ici du bien-fondé de la communication et de la décision de la Commission du 28 juillet 1999.

40. C'est notamment la correction effectuée pour les dépenses ressortissant au poste 2113 qui est mise en cause. Dans ce contexte, la Cour a demandé à la Commission de lui fournir des précisions. Il nous semble que cette dernière a été suffisamment claire quant aux raisons pour lesquelles la correction ne porte que sur l'achat et le stockage de la viande bovine et non sur la vente. Comme elle le souligne à juste titre, il était impossible de tenir compte de la vente au moment de l'inspection. D'autre part, nous estimons, à l'instar de la Commission, que l'imposition d'une sanction pour des carences dans les contrôles sur l'achat et le stockage de viande bovine n'exige pas de tenir compte du prix de vente. Le fait que, selon toute apparence, il a bien été tenu compte de la vente en ce qui concerne le poste 2111 est une question toute différente. Comme ce point n'est pas en litige, nous nous bornerons à une observation superfétatoire. Selon nous, il est évident que la Commission compensera la différence — d'ailleurs limitée — au royaume d'Espagne, même si le point n'est pas pris en considération par la Cour.

41. Partant, le deuxième grief doit également être rejeté.

Sur le troisième grief

42. Dans son troisième grief, le gouvernement espagnol reproche à la Commission une inégalité de traitement entre les différents États membres, qui serait constitutive d'une violation du principe d'égalité. Le pourcentage de réduction appliqué à la République fédérale d'Allemagne et au Royaume-Uni, où des défaillances comparables avaient été constatées, serait de 2 % et non pas de 5 %.

43. Avant tout, soulignons que l'ample marge d'appréciation dont la Commission dispose dans l'application des pourcentages de réduction ne saurait être interprétée en ce sens que des situations comparables puissent être traitées différemment.

44. Dans son arrêt Belgique/Commission [24], la Cour a observé ce qui suit à propos du principe d'égalité:

«À cet égard, il y a lieu de relever d'abord que chaque cas doit en principe être apprécié séparément en vue de constater si l'État membre en question a, lors de la réalisation des opérations financées par le FEOGA, respecté ou non les exigences découlant du droit communautaire et, s'il y a manqué, dans quelle mesure [...] Cela ne signifie pas qu'un État membre n'est pas autorisé à invoquer la violation du principe d'égalité de traitement. Toutefois, il ne saurait le faire que dans la mesure où les cas invoqués sont à tout le moins comparables, eu égard à l'ensemble des éléments qui les caractérisent, parmi lesquels figurent notamment la période au cours de laquelle les dépenses ont été effectuées, les secteurs concernés et la nature des irrégularités reprochées [...] Il convient de rappeler ensuite que, selon une jurisprudence constante, il ne peut y avoir de discrimination prohibée que dans le cas où des situations comparables sont traitées de manière différente, à moins qu'un tel traitement soit justifié objectivement (voir, notamment, arrêt du 18 mai 1994, Codorniu/Conseil, C-309/89, Rec. p. I-1853, point 26)».

45. En l'espèce, l'application de ces critères exige, à notre avis, de comparer les irrégularités constatées en Espagne avec celles constatées au Royaume-Uni et en Allemagne, avant de comparer les sanctions imposées.

46. À notre avis, le rapport de synthèse indique de façon irréfutable que la comparaison avec le Royaume-Uni ne tient pas. Le grief adressé au Royaume-Uni ne concerne en effet qu'un aspect isolé du contrôle, alors que les reproches adressés au royaume d'Espagne s'adressent à tout un ensemble d'aspects différents (le poids, le classement, la présentation et la température).

47. Quant à la comparaison avec la République fédérale d'Allemagne, nous observerons ce qui suit. Au cours de la phase de communication formelle, la Commission a proposé le même pourcentage de réduction pour la République fédérale d'Allemagne que pour le royaume d'Espagne, à savoir 5 %. À la différence des autorités espagnoles, les autorités allemandes ont alors saisi l'organe de conciliation. À la suite des constatations faites par cet organe, le pourcentage de réduction a finalement été fixé à 2 %. Il me semble déterminant à cet égard que, d'après le rapport de l'organe de conciliation, le gouvernement allemand a invoqué des arguments qui pouvaient raisonnablement justifier un pourcentage de réduction moins élevé. Ces arguments rendaient en effet plausible l'existence en Allemagne d'un régime d'inspection d'une qualité globalement suffisante. En revan-

24 — Arrêt précité à la note 16, points 129 et suiv.

che, le gouvernement espagnol n'a jamais invoqué d'arguments comparables, pas même dans la procédure devant la Cour. À titre superfétatoire, nous ajouterons que l'effet de la réduction n'est pas tellement différent en Allemagne de ce qu'il est en Espagne, si l'on en croit les observations de la Commission, puisque la réduction de 2 % en Allemagne s'applique à toutes les dépenses du secteur, alors que celle de 5 % en Espagne ne s'applique qu'à certains postes budgétaires.

48. Le troisième grief ne peut donc pas non plus être retenu.

Conclusion

49. Par ces motifs, nous proposons qu'il plaise à la Cour rejeter le recours et condamner le royaume d'Espagne aux dépens, conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure.