

Bruxelles, le 7.5.2015  
COM(2015) 211 final

ANNEX 1

**ANNEXE**

*au*

**Rapport de la Commission**

**relatif à l'enquête concernant la manipulation des statistiques en Espagne telle que visée par le règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro (décision de la Commission du 11 juillet 2014)**

{SWD(2015) 105 final}

## **OBSERVATIONS SUR LES CONSTATATIONS PROVISOIRES DE L'ENQUÊTE CONCERNANT LA MANIPULATION DES STATISTIQUES EN ESPAGNE TELLE QUE VISÉE PAR LE RÈGLEMENT (UE) N° 1173/2011 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL SUR LA MISE EN OEUVRE EFFICACE DE LA SURVEILLANCE BUDGÉTAIRE DANS LA ZONE EURO (DÉCISION DE LA COMMISSION DU 11 JUILLET 2014)**

Le ROYAUME D'ESPAGNE, dans l'exercice du droit que lui confèrent l'article 8, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1173 du 16 novembre 2011 du Parlement européen et du Conseil (ci-après le «règlement 1173/2011») et l'article 6 de la décision déléguée 2012/678/UE de la Commission, formule, dans la présente annexe, des OBSERVATIONS sur les constatations provisoires présentées par la Commission sur la base des faits suivants:

### **LES FAITS**

Selon un ordre rigoureusement chronologique, les faits pertinents aux fins de la présente procédure d'enquête sont les suivants<sup>1</sup>:

1°. Le 13 décembre 2011, le règlement 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro est entré en vigueur.

2°. Le 30 janvier 2012, les *Intervenciones* des communautés autonomes (et, parmi celles-ci la *Intervención General de la Generalidad Valenciana* (office d'audit de la Communauté autonome de Valence, ci-après «IGGV») transmettent leurs données de comptabilité publique à la *Intervención General de la Administración del Estado* (office d'audit de l'administration de l'État, ci-après «IGAE»), par l'intermédiaire du questionnaire standard prévu à cet effet (ce questionnaire a été confirmé le 30 avril 2012 par les communautés autonomes).

3°. Le 30 mars 2012, l'Espagne envoie à Eurostat la première notification de données provisoires au titre de la procédure de déficit excessif (PDE).

4°. Le 23 avril 2012, Eurostat publie les données provisoires de la première notification de l'Espagne dans le cadre de la PDE 2011

5°. En parallèle, au cours du premier trimestre de 2012, l'Espagne répond à la nécessité de rembourser la dette commerciale accumulée par les administrations publiques espagnoles avec la mise en place, par l'administration centrale, d'un mécanisme spécial de paiement des fournisseurs ayant ceci de particulier, pour ce qui nous intéresse ici, que les collectivités territoriales (communautés autonomes et entités locales) sont libres d'y souscrire ou pas<sup>2</sup>.

6°. Au cours des premiers jours de mai 2012, l'analyse des informations transmises pour l'application de ce mécanisme par le ministère des finances et des administrations publiques révèle une irrégularité dans l'enregistrement des dépenses de santé dans la Communauté autonome de Valence.

---

<sup>1</sup> Par souci de clarté, nous joignons en annexe I un tableau chronologique des événements factuels significatifs.

<sup>2</sup> Le régime juridique de ce mécanisme est prévu dans le décret-loi royal n° 4/2012, du 24 février, portant définition des obligations d'information et des procédures nécessaires à la mise en place d'un mécanisme de financement pour le paiement des fournisseurs des collectivités locales; et le décret-loi royal n° 7/2012, du 9 mars, portant création du fonds pour le financement des paiements aux fournisseurs.

Dès qu'elle a eu connaissance de cette irrégularité, l'IGAE a demandé à l'IGGV de confirmer cette information et l'a transmise au groupe de travail «Comptes nationaux».

7 °. Le groupe de travail «Comptes nationaux» décide d'immédiatement signaler ce fait à Eurostat, ce qu'il fera le 17 mai 2012, en proposant une révision de la notification provisoire publiée en avril.

8 °. Eurostat effectue une visite dite «*technique*» en Espagne le 24 mai 2012 pour connaître le détail de ce qui s'est passé et déclare qu'il n'est pas nécessaire de modifier la notification provisoire d'avril et que l'introduction des données dans la notification d'octobre 2012 suffira. Lors de cette visite, Eurostat a confirmé et validé les informations envoyées par l'Espagne le 17 mai.

9 °. Eurostat effectue une visite dite «*upstream*», en Espagne du 18 au 22 juin 2012, lors de laquelle il demande des informations sur le processus d'élaboration de la PDE et formule une série de recommandations.

10 °. Toutes les informations requises et révisées ont été incorporées dans la documentation nécessaire à l'évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité de l'Espagne pour 2012 et dans la «*Recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en Espagne*» présentée au Conseil de l'UE début juillet 2012.

11 °. Dans le cadre d'une deuxième visite «*upstream*», qui s'inscrit dans le prolongement de la visite précédente, Eurostat se rend en Espagne du 11 au 14 septembre 2012.

12 °. Le 26 novembre 2012, la décision déléguée 2012/678/UE de la Commission du 29 juin 2012 relative aux enquêtes et amendes liées à la manipulation des statistiques (ci-après la «*décision 2012/678/UE*») entre en vigueur.

13 °. Le 21 décembre 2012, le rapport de la Cour des comptes de la Communauté autonome de Valence correspondant à l'exercice 2011 est publié. Dans ce rapport, la Cour des comptes parvient à la conclusion que les dépenses de la Communauté de Valence se rapportant à cet exercice sont correctement enregistrées.

14 °. Le 2 février 2013, Eurostat publie le «*Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la qualité des données budgétaires notifiées en 2012 par les États membres*». Il y est constaté qu'Eurostat ne met pas en doute les données sur le déficit espagnol correspondant à l'exercice 2011.

15 °. Eurostat effectue une visite dite «*ad hoc*» les 26 et 27 septembre 2013, en vue d'obtenir des informations complémentaires à celles recueillies lors des visites précédentes.

16 °. Le 7 mars 2014, six mois après la dernière visite en Espagne en septembre 2013, Eurostat publie le «*Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la qualité des données budgétaires notifiées en 2013 par les États membres*», dans lequel il ne met pas davantage en doute les données de l'Espagne.

17 °. Les données de l'Espagne n'ont pas non plus été mises en doute dans les rapports qu'Eurostat a élaborés pour le Comité économique et financier conformément au règlement n° 479/2009 pour les années 2012 et 2013.

18°. Le 11 juillet 2014, la Commission a adopté la décision d'ouvrir une procédure d'enquête pour manipulation statistique concernant l'Espagne.

19°. Le 22 septembre 2014, désapprouvant l'ouverture de cette procédure d'enquête, le Royaume d'Espagne a introduit un recours devant le Tribunal (affaire T-676/14), toujours en cours à ce jour, et dont il convient de reprendre les arguments dans le corps de la présente annexe, en sus des autres observations soumises au cours de la procédure.

20°. Le 3 mars 2015, Eurostat publie le «*Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la qualité des données budgétaires notifiées en 2014 par les États membres*», qui informe de l'existence d'une procédure d'enquête, rappelant que la Commission ne met pas en doute la fiabilité des données sur le déficit fournies par l'Espagne (et déclare ce qui suit: «*La Commission ne remet pas en question l'exactitude actuelle des statistiques communiquées par l'Espagne au titre de la PDE*».)

## FONDEMENT JURIDIQUE

### **1<sup>B</sup>. LE PRINCIPE DE NON-RÉTROACTIVITÉ. DÉLIMITATION DU CADRE TEMPOREL DEVANT FAIRE L'OBJET DE LA PRÉSENTE PROCÉDURE D'ENQUÊTE.**

Tout au long de la procédure, le Royaume d'Espagne a insisté sur la nécessité de définir avec précision le cadre temporel devant faire l'objet de l'analyse et de l'enquête de la Commission.

Ainsi qu'il est mentionné dans l'acte du 10 décembre 2014 dans lequel sont reprises les déclarations du représentant de l'INE, M. Alfredo Cristóbal, avant que la Commission ne transmette ses questions, les conseillers juridiques du Royaume d'Espagne ont demandé que l'enquête porte uniquement sur la période postérieure à l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 1173/2011, à savoir le 13 décembre 2011.

L'équipe chargée de l'enquête a répondu qu'elle considérait que «*dans le cadre de son mandat, il lui appartient de faire la lumière sur l'intégralité du problème et, partant, d'enquêter sur l'ensemble de la période, à partir de 1988. Elle signale néanmoins qu'elle a conscience de la question de la rétroactivité et qu'elle tiendra compte du principe de rétroactivité si la Commission européenne recommande au Conseil d'infliger une amende*».

Cette déclaration doit de toute évidence être comprise d'une manière qui soit compatible avec le principe de non-rétroactivité, un principe général du droit qui constitue l'un des bastions de l'État de droit, valeur supérieure du patrimoine juridique commun aux États membres de l'Union européenne, et critère essentiel de toute procédure d'enquête respectueuse du principe de légalité (qu'elle aboutisse ou non à une sanction). Et la seule façon pour cette déclaration d'être compatible avec ces principes, c'est d'être interprétée comme donnant à entendre que la Commission doit, afin de savoir ce qui s'est passé depuis le 13 décembre 2011 (début du cadre temporel susceptible de faire l'objet de l'enquête), analyser un «processus» qui, selon elle, a démarré avant cette date, et donc étendre ses vérifications à une période antérieure. Mais la connaissance de ce qui a eu lieu au cours de cette période antérieure doit avoir un caractère purement instrumental visant à donner un éclairage sur la période pertinente (à partir du 13 décembre 2011). Ainsi, les constatations (y compris les provisoires) de l'équipe chargée de l'enquête doivent porter exclusivement sur cette période pertinente, quand bien même, pour comprendre ce qui s'est passé à partir du 13 décembre, elle aura dû analyser (à des fins purement instrumentales) le fonctionnement des mécanismes d'échange d'informations entre les institutions espagnoles sur une période plus large.

Or une simple lecture de la conclusion finale des constatations provisoires d'Eurostat, avec tout le respect qui est dû à cette institution, permet de déduire que l'enquête n'a pas respecté cette seule manière compatible de comprendre l'extension du cadre temporel de l'enquête et qu'elle enfreint dès lors le principe de non-rétroactivité. Ainsi, à titre de conclusion, Eurostat affirme que *«l'on peut en conclure que la Communauté de Valence a commis, à tout le moins, une négligence grave en ce qui concerne l'absence d'enregistrement des dépenses de santé et le non-respect du principe des droits constatés dans la comptabilité nationale pendant de nombreuses années. En conséquence, pendant un certain nombre d'années, les données envoyées par l'Espagne à Eurostat dans le cadre de la PDE n'étaient pas tout à fait exactes»*.

Par ailleurs, la Commission fixe au mois de mai 2012 la date à laquelle les erreurs d'enregistrement ont cessé de se produire, date à laquelle elle reconnaît (ce qui a été confirmé) que l'État espagnol a signalé une défaillance dans l'enregistrement des dépenses de santé dans la Communauté autonome de Valence; c'est ce qui ressort des conclusions de la Commission, par exemple lorsqu'elle affirme que l'IGGV *«a effectué un décompte général de la Communauté autonome (...) qui, jusqu'en juin 2012, ne faisait aucune référence explicite aux dépenses non enregistrées et donnait toujours des informations minimales sur les montants considérables portés au compte 411»*. Il y a donc lieu de conclure que depuis mai 2012, date à laquelle le problème a été détecté, les informations ont été correctement enregistrées, ce qui a effectivement été le cas.

Par conséquent, si la période d'enquête s'étend du 13 décembre 2011 au 17 mai 2012 (date à laquelle le groupe de travail «Comptes nationaux» signale l'erreur à Eurostat, en proposant de revoir la notification publiée en avril), on peut s'étonner de la référence, dans les constatations provisoires servant de base à l'établissement des constatations définitives en vertu desquelles la Commission pourra éventuellement faire une recommandation d'amende au Conseil, à une période couvrant de *«nombreuses années»* ou *«un certain nombre d'années»* alors que la période faisant l'objet de l'enquête susceptible de servir de base à la décision de sanctionner ou non est inférieure à un an.

Il est particulièrement important de souligner que le cadre temporel du comportement constitue un élément factuel et qu'il doit par conséquent être clairement circonscrit dès le stade initial de l'enquête afin qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits de la défense. À aucun moment la Commission n'a clairement délimité cet élément. Elle s'est dite consciente de la non-rétroactivité mais a déclaré avoir besoin d'étendre son enquête à une période plus large, pour ensuite axer ses conclusions essentiellement sur une période de temps qui ne peut faire l'objet de poursuites, étant donné l'absence de réglementation applicable au moment des faits.

Le fait que ses constatations portent principalement sur des périodes antérieures à celles pouvant faire l'objet des constatations transparaît non seulement à la lecture de la conclusion finale, mais aussi tout au long du document. Nous ne citerons en exemple que deux passages:

1 °. Au point 1.1 (Contexte) quatrième paragraphe, il est indiqué que *«plusieurs irrégularités ont été constatées dans le cas de la Communauté autonome de Valence, qui a accumulé des dépenses de santé non enregistrées pendant 24 ans»*

2 °. Dans les conclusions mêmes, il est indiqué que *«l'absence d'enregistrement de certaines dépenses a commencé en 1988»*.

Avec tout le respect qui est dû à la Commission et à son équipe d'enquête, il y a lieu de considérer que passer d'une enquête qui devrait porter sur quelques mois à une autre enquête dont les constatations reposent essentiellement sur des faits s'étant produits il y a 24, 15 ou 10 ans constitue une forme de disproportion interdite par la Commission même dans sa décision 2012/768/UE, lorsqu'elle déclare que

*«Les enquêtes menées devraient être proportionnées, de manière à ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour établir la possible existence d'une manipulation des données pertinentes relatives au déficit et à la dette». Il est tout à fait inutile d'invoquer des pratiques remontant à de «nombreuses années» pour savoir ce qui s'est passé entre le 13 décembre 2011 et le mois de mai 2012.*

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre, en son article 49, les «*Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines*» dans les termes suivants:

*«Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou le droit international. De même, il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit une peine plus légère, celle-ci doit être appliquée.»*

Le règlement n° 1173/2011, quant à lui, indique de manière plus précise, en son considérant 21, que *«Afin d'éviter l'application rétroactive des sanctions prévues au titre du volet préventif du PSC par le présent règlement, celles-ci ne devraient s'appliquer qu'en ce qui concerne les décisions pertinentes adoptées par le Conseil en vertu du règlement (CE) n° 1466/97 après l'entrée en vigueur du présent règlement. De la même façon, afin d'éviter l'application rétroactive des sanctions prévues au titre du volet correctif du PSC par le présent règlement, celles-ci ne devraient s'appliquer qu'en ce qui concerne les recommandations et les décisions pertinentes adoptées par le Conseil après l'entrée en vigueur du présent règlement en vue de corriger un déficit public excessif.»*

Les éléments et les irrégularités constatées qui servent de base aux constatations provisoires, dans leur quasi-totalité, ont eu lieu avant la période sur laquelle l'enquête doit porter, ce qui est clairement interdit par les règles que nous venons de citer.

## **2<sup>B</sup>. RESPECT DES DROITS DE LA DÉFENSE DU ROYAUME D'ESPAGNE.**

L'article 8 du règlement n° 1173/2011 prévoit que *«la Commission respecte pleinement les droits de la défense de l'État membre concerné durant les enquêtes».*

Pour ce faire, il habilite la Commission à établir *«les modalités régissant la procédure destinée à garantir les droits de la défense, l'accès au dossier, la représentation juridique, la confidentialité et les dispositions temporelles, ainsi que la perception des amendes visées au paragraphe 1.»*, c'est-à-dire pour garantir la sécurité juridique dans la conduite de la procédure.

Aux fins de l'exécution de la délégation, la décision 2012/678/UE signale, au considérant 11, qu'*«Aux fins de sa défense, l'État membre concerné devrait être dûment informé de l'ouverture d'une enquête par la Commission, ainsi que des résultats de celle-ci»* (...) et poursuit en ces termes, au considérant suivant: *«Les droits de la défense et le principe de confidentialité devraient être respectés conformément aux principes généraux du droit et à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. L'État membre concerné devrait notamment avoir le droit d'être entendu par la Commission au cours de l'enquête, et avoir accès au dossier constitué par la Commission.»*

Étant donné que la décision déléguée n'est entrée en vigueur qu'à la fin du mois de novembre 2012, il est évident qu'au cours de la période allant de décembre 2011 (date d'entrée en vigueur du règlement n° 1173/2011) à novembre 2012 (entrée en vigueur de la décision déléguée), Eurostat ne pouvait engager de procédure d'enquête à l'encontre d'aucun État membre, puisque la procédure offrant des garanties suffisantes aux États membres n'avait pas encore été adoptée. La Commission le reconnaît dans le corps des constatations provisoires, bien que, par erreur, elle mentionne 2011; ainsi, elle déclare (au point 1.2 des constatations) que «*depuis novembre 2011, la Commission peut ouvrir une enquête s'il existe des indications sérieuses qu'un État (...) effectue des déclarations erronées au sujet des données relatives au déficit et à la dette publics*».

Si ces droits sont reconnus dans la législation applicable et doivent être respectés lors des enquêtes effectuées en Espagne à la suite de l'ouverture de la procédure d'enquête, la question qui se pose est de savoir ce qui s'est produit en Espagne entre la notification, par les autorités statistiques en mai 2012, de la révision des chiffres et la date d'ouverture de la procédure.

Outre les visites de dialogue régulières prévues par le règlement (CE) n° 479/2009, l'Espagne a reçu, en 2012 et 2013, trois visites qu'Eurostat a qualifiées respectivement de «*technique*», «*upstream*» et «*ad hoc*» (celle du 24 mai 2012, celle des 18-22 juin 2012, qui s'est poursuivie les 11-14 septembre 2012, et celle des 26 et 27 septembre 2013). À la lumière des événements ultérieurs, ces visites peuvent être qualifiées, matériellement, de procédure d'enquête à l'encontre des autorités espagnoles, une procédure qui, à ce moment, n'avait pas de couverture juridique suffisante.

À la date des premières visites, il n'existait pas de base juridique suffisante pour l'ouverture d'une enquête. L'irrégularité est encore plus flagrante en ce qui concerne les visites de 2013, car il existait alors une procédure offrant aux États membres des garanties de la défense et une visite méthodologique aurait pu être effectuée en Espagne pour entamer d'autres enquêtes dans le cadre de la PDE. La Commission a néanmoins décidé de poursuivre ses enquêtes en marge de la procédure établie.

Au cours de ces visites préalables à l'ouverture formelle de la procédure d'enquête, la Commission a consulté des personnes, des institutions et des documents, sans que l'État espagnol ait pu exercer son droit de la défense puisqu'il n'a pas été informé de la finalité réelle de ces visites. Les autorités statistiques ont coopéré avec la Commission car elles ont préféré éclaircir les faits et montrer à Eurostat qu'elles avaient déjà pris des mesures à cet égard. Si elles avaient su que le résultat de ces visites «*informelles*» allait être utilisé par la Commission pour justifier l'ouverture d'une enquête, elles auraient usé de leur droit de la défense légalement reconnu, sans préjudice du devoir de coopération avec les autorités statistiques européennes, dont le Royaume d'Espagne s'est acquitté tout au long de la procédure formelle (et légale) d'enquête, au cours de laquelle toutes les autorités espagnoles se sont tenues à la disposition de la Commission.

Enfin, un certain nombre d'inexactitudes factuelles et d'erreurs ont été observées. Celles-ci sont reprises à l'annexe II du présent document, car des indications erronées pourraient également donner lieu, au cours de la procédure, à des atteintes aux droits de la défense qu'il est impossible de prévoir ou de préciser à ce stade. En tout état de cause, aux fins d'un exposé correct des faits, la Commission est invitée, avant de procéder à son analyse, à apporter les corrections demandées dans cette annexe II.

### **3<sup>e</sup>. VIOLATION DU PRINCIPE DE LÉGALITÉ. PRATIQUE DE LA RÉVISION DES DONNÉES. ABSENCE DE MANIPULATION STATISTIQUE OU DE DÉCLARATION ERRONÉE. VIOLATION DE L'ARTICLE 18, PARAGRAPHE 1, DU RÈGLEMENT N° 1173/2011**

Le règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé au traité instituant la Communauté européenne (ci-après le «règlement n° 479/2009») indique, en son article 6, ce qui suit:

*«1. Les États membres informent la Commission (Eurostat) de toute révision importante des chiffres déjà notifiés de leur dette et de leur déficit publics effectifs et prévus, dès que cette révision est disponible. 2. Les révisions importantes des chiffres déjà notifiés de la dette et du déficit effectifs sont dûment documentées. En tout état de cause, les révisions qui entraînent un dépassement des valeurs de référence prévues dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, ou les révisions qui ont pour effet qu'un État membre ne dépasse plus ces valeurs, sont notifiées et dûment documentées.»*

L'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1173/2011 prévoit, quant à lui, que *«le Conseil, sur la base d'une recommandation de la Commission, peut décider d'infliger une amende à un État membre qui a, intentionnellement ou par grave négligence, fait des déclarations erronées au sujet des données relatives au déficit et à la dette entrant en ligne de compte pour l'application des articles 121 ou 126 du TFUE et du protocole sur les déficits excessifs annexé au TUE et au TFUE».*

En résumé, l'article 6 du règlement (UE) n° 479/2009 prévoit la possibilité de communiquer des révisions importantes des chiffres du déficit et de la dette, même dans l'hypothèse où elles impliqueraient le dépassement des valeurs de référence prévues dans le protocole de l'UE. L'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1173/2011 caractérise et sanctionne le comportement consistant à effectuer des déclarations erronées au sujet des données statistiques entrant en ligne de compte pour l'application des articles 121 et 126 TFUE ou à les manipuler.

Enfin, le considérant 9 de la décision 2012/678 est tout à fait explicite lorsqu'il nous dit que *«Lors de l'appréciation de ce qui constitue une déclaration erronée au sujet des données relatives au déficit et à la dette, au sens du règlement (UE) n° 1173/2011, une mise en œuvre incorrecte des règles comptables du SEC 95 qui ne résulte ni d'une intention ni d'une grave négligence ne devrait pas être considérée comme telle. Il convient également d'exclure de l'application de la présente décision les révisions – y compris les révisions importantes dues à des changements de méthodologie pour toutes les années passées – qui sont expliquées de manière claire et appropriée, les erreurs insignifiantes et les cas dans lesquels l'État membre concerné a exprimé un doute et demandé des éclaircissements à la Commission (Eurostat) conformément à l'article 10 du règlement (CE) n° 479/2009.*

Le comportement des autorités espagnoles durant le cadre temporel pouvant faire l'objet de l'enquête conformément à la première observation constitue une révision, dûment et clairement expliquée, des données relatives au déficit et à la dette et n'est constitutif, en conséquence, d'aucun type de manipulation ou de déclaration erronée, ce que confirment l'exposé des faits et les actes de la Commission qui se sont succédé à partir de mai 2012.

Comme il a déjà été dit (fait n° 8), Eurostat a effectué une visite dite *«technique»* en Espagne le 24 mai 2012 pour connaître le détail de ce qui s'est passé et a déclaré qu'il n'était pas nécessaire de modifier la notification provisoire d'avril et que l'introduction des données dans la notification d'octobre 2012 suffirait. Lors de cette visite, Eurostat a confirmé et validé les informations envoyées par l'Espagne. Le rapport de cette visite, publié par Eurostat sur son site web, dit à ce propos ce qui suit:



*«INE announced on 18 May 2012 an estimated increase of 0.4% of GDP of the 2011 government deficit for the Autonomous Communities, compared to what was reported to Eurostat on 30 March 2012. The special suppliers payment mechanism for the arrears of ACs and regional governments revealed higher unpaid bills than reported to Eurostat in the context of the April 2012 EDP notification.*

*The total amount of the unreported unpaid bills reported in 2012 amounts to about 4.5 billion euro. A major part of these unreported unpaid bills were attributed to the year 2011 and about 40 % of the expenditure occurred in 2010, or in the case of the Autonomous Community of Valencia, even before. The Spanish statistical authorities confirmed that no 2012 expenditure have been included in the 2011 deficit figure.*

*INE confirmed that the final updated data on the government deficit for the Autonomous Communities, as well as for the municipalities, as will be reported to Eurostat in the October EDP notification data, was expected to be available during the summer 2012. (Footnote: Note that the 2011 data to be reported in the October EDP notification will still be half-finalised and may be subject to further revisions.»*

La Commission elle-même se réfère à une mise à jour et à une révision des données, à de possibles corrections à la hausse, sans jamais évoquer de manipulation quelconque et parle bien d'une mise à jour des données dans le cadre d'une procédure de révision dans laquelle les données provisoires sont actualisées pour être configurées en données définitives qui figureront dans la notification envoyée en octobre de l'année t+4, t étant l'année de référence.

Toutes les informations requises ont été incorporées dans la documentation nécessaire à l'évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité de l'Espagne pour 2012 et dans la «*Recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en Espagne*» présentée au Conseil de l'UE début juillet 2012.

En effet, la Commission a accepté les données révisées en mai 2012, puisqu'elle a utilisé les données correctes pour la prise de décisions économiques à l'échelle de l'UE, respectant ainsi la finalité des statistiques européennes (ancien article 338 TFUE).. Il est donc évident que les autorités statistiques espagnoles et Eurostat ont considéré cette opération comme une révision ordinaire dans le cadre des articles 3 et 6 du règlement n° 479/2009 relatif à la PDE. La notification PDE d'octobre 2011 a confirmé les chiffres communiqués dans la révision de mai.

Il convient néanmoins de souligner un autre fait (le fait n° 14 dans notre liste en début de document), à savoir que le 2 février 2013, Eurostat a publié le «*Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la qualité des données budgétaires notifiées en 2012 par les États membres*», dans lequel il est constaté qu'Eurostat ne met pas en doute les données de 2011 sur le déficit fournies par l'Espagne.

Il est utile de reproduire ci-après certains passages du rapport, qui, à nouveau, fait continuellement référence à la révision des données, sans opérer de distinction entre les faits survenus en Espagne et dans d'autres pays:

*«Les révisions effectuées entre les notifications d'avril 2012 et d'octobre 2012 résultent principalement de la mise à jour des données de base, du reclassement de certaines unités dans d'autres secteurs ainsi que de la prise en compte des interventions des administrations publiques dans le contexte de la*

*crise financière et des changements méthodologiques. Comme à l'accoutumée, la dette a fait l'objet de moins de révisions que le déficit entre avril et octobre*

*Les révisions les plus importantes du déficit ont été relevées en Espagne et en Irlande. En Espagne, le déficit a été revu à la hausse entre les notifications PDE d'avril et d'octobre 2012 pour les années 2010 et 2011, en raison de factures impayées non recensées auparavant et liées aux dépenses de santé dans les sous-secteurs des administrations publiques locales et nationales et du reclassement des apports de capitaux injectés par l'administration centrale dans trois banques. En Irlande, la révision la plus importante a concerné l'année 2011, pour laquelle le déficit a été revu à la hausse en raison de la révision d'un élément relatif à des transferts de capitaux résultant d'une injection de fonds dans deux banques.*

*Entre avril et octobre, les PIB de la Grèce pour les années 2010 et 2011 et 2011, du Luxembourg pour les années 2008 et 2009 ont fait l'objet de révisions notables.*

*En ce qui concerne les révisions effectuées durant le délai de notification, la plupart des États membres ont révisé leurs notifications après la première transmission en octobre 2012.*

*2012. Trente-cinq transmissions révisées ont été envoyées par 23 pays, alors qu'en avril 2012, 38 transmissions révisées ont été envoyées par 22 pays. Les États membres ont envoyé la plupart des transmissions révisées en réponse à des observations, questions techniques ou remarques formulées par Eurostat, pour ajouter des données manquantes, rectifier des erreurs techniques ou des incohérences internes, adapter le contenu des tableaux de notification ou des réponses au questionnaire y afférent ou corriger des données inexacts dans les tableaux.*

*Dans les notifications d'avril et d'octobre, le volume de transmissions révisées effectuées dans le délai de notification n'a pas eu d'incidence sensible sur les niveaux de déficit et d'endettement initialement notifiés par les États membres, sauf dans la notification d'octobre, où les chiffres du déficit ont été réduits de 0,2 point de pourcentage du PIB au cours de la période de notification dans le cas de l'Irlande.»*

Dans ce document, l'accent est mis sur le fait que les nouvelles données communiquées par l'Espagne à Eurostat s'inscrivent dans une procédure naturelle et ordinaire de révision et de mise à jour des données, et un des motifs de cette révision est même mentionné: «*en raison de factures impayées non recensées auparavant et liées aux dépenses de santé dans les sous-secteurs des administrations publiques locales et nationales*». Par conséquent, le rapport reconnaît que les révisions dans le cadre de la PDE présentaient un caractère habituel. En particulier, les révisions de l'Espagne concernant les données des communautés autonomes ont été comparées à celles des autres États membres (de fait, à la différence de ce qui s'est passé dans d'autres États, les données espagnoles n'ont pas suscité de réserve). En d'autres termes, le rapport reconnaît que ces opérations constituent des révisions ordinaires conformes au règlement PDE.

Qui plus est, même dans les constatations provisoires faisant l'objet des présentes observations, cette activité est décrite (dans la description des faits) comme une activité de révision, peut-être pas de manière intentionnelle mais de manière très révélatrice. Ainsi, le point 1.1 (Contexte), quatrième et cinquième paragraphes, se lit comme suit:

*«(...) la révision des dépenses transmises par la Communauté autonome de Valence pour la notification au titre de la PDE d'avril 2012, en ce qui concerne les frais non payés (principalement des dépenses de santé), s'élevait à quelque 1 900 millions d'euros.*

*Cette révision a été opérée à la suite de l'introduction du mécanisme de financement extraordinaire pour le paiement des fournisseurs des communautés autonomes» (...).*

Il est donc permis d'affirmer, en conclusion, que les données qui sont transmises à Eurostat dans la notification d'avril ne sont pas définitives au sens de l'article 3 du règlement n° 479/2009. Comme nous l'avons vu, ce règlement établit, en son article 6, que les États membres informent la Commission (Eurostat) de toute révision importante des chiffres déjà notifiés de leur dette et de leur déficit publics effectifs et prévus, dès que cette révision est disponible. Les États membres sont tenus d'effectuer ces révisions.

De fait, cela fait relativement longtemps qu'Eurostat considère comme tout à fait normal et admet sans la moindre réserve que dans leur notification PDE d'avril, certains États n'incluent pas les données primaires effectives des régions, mais de simples estimations.

Eurostat lui-même l'explique de la manière suivante: *«It is important to note that Eurostat constantly refers to statistics and not to bookkeeping with regard to EDP data. EDP data are the result of statistical processes which are based on primary accounting data, sampling and estimation procedures. Therefore, as point estimates, they are by their very nature subject to uncertainty and revisions. The first notifications for a given year n (in April of year n+1 and October of year n+1, even sometimes April of year n+2) cannot be based on a complete set of final accounts of general government entities. Thus part of the data needs to be "estimated" at these stages»*

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, dans les faits et dans les constatations provisoires mêmes d'Eurostat, l'Espagne a informé la Commission de la nécessité de revoir les données transmises dans la notification d'avril 2012 et a proposé une révision. Étant donné qu'il s'était écoulé très peu de temps depuis l'envoi officiel, Eurostat, dans le respect des règles du règlement n° 479/2009, a recommandé d'inclure formellement ces données révisées dans la notification d'octobre 2012.

#### **4<sup>0</sup>. VIOLATION DU PRINCIPE DE LÉGALITÉ. L'INFRACTION CARACTÉRISÉE À L'ARTICLE 8, PARAGRAPHE 1, DU RÈGLEMENT N° 1173/2011 CONSTITUE UNE INFRACTION DE RÉSULTAT: POUR QU'IL Y AIT INFRACTION, IL EST NÉCESSAIRE QUE LES DONNÉES INEXACTES TRANSMISES AIENT UNE INCIDENCE SUR LES INFORMATIONS RELATIVES AU DÉFICIT PUBLIC OU À LA DETTE PUBLIQUE ÉLABORÉES OU UTILISÉES PAR LA COMMISSION DANS L'EXERCICE DE SES FONCTIONS.**

En effet, au cas où l'on considérerait, à l'inverse de ce que nous avons soutenu plus haut, que la déclaration erronée ou incomplète de données dans la notification provisoire d'avril 2012 n'entre pas dans le champ d'application de la notion de révision, il convient de signaler une deuxième violation du principe de qualification légale.

Comme nous l'avons déjà vu (mais par souci de clarté, nous reproduisons la teneur de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1173/2011), *«Le Conseil, statuant sur recommandation de la Commission, peut décider d'infliger une amende à un État membre qui a, intentionnellement ou par grave négligence, fait des déclarations erronées au sujet des données relatives au déficit et à la dette entrant en ligne de compte pour l'application des articles 121 ou 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'union européenne».*

<sup>3</sup>[https://webeate.ec.europa.eu/fpfi/mwikis/efs/index.php/Revisions\\_of\\_EDP\\_data](https://webeate.ec.europa.eu/fpfi/mwikis/efs/index.php/Revisions_of_EDP_data)

On constate dès lors que l'infraction décrite à l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1173/2011 est une infraction de résultat, car les données des déclarations erronées en cause doivent «*entrer en ligne de compte*» aux fins de l'application des articles 121 ou 126 TFUE; La version anglaise du règlement dit «*data relevant for the application of Articles 121 or 126 TFEU*». En anglais, «*pertinent*» est synonyme de «*relevant*» et c'est probablement la raison pour laquelle ce terme a été malencontreusement traduit par «*pertinente*» dans la version espagnole. En tout état de cause, le terme «*relevant*» en anglais, rendu par «*pertinente*» en espagnol, fait référence à ce qui a un rapport avec le domaine concerné, c'est-à-dire ce qui est important ou significatif. Dans notre cas, il se rapporte donc à la manipulation de données qui sont importantes ou utiles pour garantir (ou, le cas échéant, compromettre) l'application correcte des articles 121 et 126 TFUE. En d'autres termes, il doit s'agir de déclarations erronées susceptibles d'influencer ou de compromettre le bon exercice des compétences de l'UE en matière de surveillance de la politique économique des États membres (article 121) et de «*l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres en vue de déceler les erreurs manifestes*», ayant une incidence particulière dans le cas qui nous occupe (article 126).

En définitive, pour que l'infraction caractérisée à l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1173/2011, maintes fois cité puisse être réputée commise, il est absolument nécessaire que les déclarations erronées de données aient une incidence sur les politiques de surveillance de l'évolution économique ou du déficit excessif. Or les observations provisoires ne démontrent pas cette circonstance (puisque'il n'y est même pas fait allusion). Bien au contraire, elles démontrent justement l'absence totale d'utilité ou d'importance (de «*pertinence*» si nous acceptons la traduction littérale du règlement en espagnol) des données faisant l'objet de déclarations erronées eu égard à l'exercice des compétences de l'UE susvisées.

Il convient de revenir sur le «*Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la qualité des données budgétaires notifiées en 2012 par les États membres*», publié le 2 février 2013, et plus concrètement, sur ses conclusions concernant la fiabilité des données:

*«Eurostat apporte des modifications et/ou émet des réserves sur la qualité des données déclarées depuis 2006. En octobre 2012, pour la première fois, il n'a émis aucune réserve ni modifié aucune donnée dans la notification PDE. En outre, dans le cadre de la notification PDE d'octobre 2012, les deux réserves émises à l'égard de l'Irlande ont été levées et la modification des données concernant le Royaume-Uni en avril 2012 a été supprimée .*

*Eurostat note une amélioration globale de la cohérence et de l'exhaustivité des données notifiées. Certains problèmes persistent néanmoins et les États membres devraient redoubler d'efforts pour améliorer la couverture et la qualité des données déclarées relatives aux crédits commerciaux ainsi que l'exhaustivité des données au niveau des structures administratives infranationales. Par ailleurs, Eurostat suit de près le système de notification des régions autonomes et l'enregistrement des interventions des administrations publiques dans le contexte de la crise financière (recapitalisations bancaires).*

*Dans l'ensemble, Eurostat constate que la qualité de la notification des données budgétaires a continué de progresser en 2012. De manière générale, les États membres ont fourni des informations de meilleure qualité, tant dans les tableaux de notification PDE que dans d'autres déclarations statistiques pertinentes.»*

Comme dans le passage du rapport cité dans la troisième observation, où il est constaté qu'il n'y a eu aucune sorte de manipulation statistique mais une simple opération ordinaire

de révision des données, ce rapport met en exergue, dans ses conclusions, la fiabilité des données et l'amélioration du système par rapport aux exercices antérieurs et souligne qu'aucune réserve ni modification n'a dû être formulée. En effet, comme nous aurons l'occasion de l'expliquer plus loin, les autorités espagnoles ont immédiatement (le 17 mai 2012) révisé les données, en toute diligence et dès qu'elles ont repéré l'erreur commise dans le transfert des informations provisoires d'avril 2012, sans que la Commission n'exige la modification de la PDE (alors même que les autorités statistiques espagnoles l'ont proposé), estimant qu'il suffisait d'incorporer les données correctes dans la notification d'octobre, ce qu'ont fait en définitive les autorités espagnoles. Si la Commission a procédé de la sorte, c'est tout simplement parce que l'erreur portait sur des données purement provisoires, qui devaient faire l'objet d'une notification ultérieure, et qu'elle a estimé que c'était suffisant (sans nécessiter de modification immédiate) du moment que les données correctement consignées figurent dans cette notification ultérieure car, de l'avis de la Commission elle-même, ses pouvoirs de surveillance n'étaient pas compromis. S'il en avait été autrement et que ses pouvoirs étaient susceptibles d'être remis en cause, la Commission aurait à tout le moins exigé la modification immédiate de la notification d'avril.

En réalité, étant donné que l'Espagne a signalé ces faits à Eurostat en mai 2012, les données correctes de l'Espagne ont été portées à la connaissance de la Commission dans un délai suffisant pour que les décisions de politique économique et celles concernant le protocole PDE puissent être prises en fonction des données correctes et ne subissent aucun préjudice.

Il est permis de conclure à l'absence de pertinence ou d'importance non seulement sur la base de ce document, mais aussi sur deux autres documents au moins:

1°. Nous trouvons la preuve de l'absence d'impact réel de ces faits tout d'abord dans la «Recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en Espagne», présentée au Conseil de l'Union européenne le 9 juillet 2012, dans laquelle il est précisé qu'au moment où ont été prises les mesures correspondantes, les données révisées étaient déjà disponibles. Les conclusions du rapport étaient les suivantes:

*«The general government deficit reached 9,3 % of GDP in 2010, down from 11,2 % in 2009. The improvement in the budget balance was driven by both cuts in total expenditure and an increase in total revenues, mainly as a result of discretionary measures. In 2011, the deficit outturn was significantly worse than expected, 8,5 % of GDP compared with a target of 6 % of GDP. Spain informed Eurostat on 17 May 2012 that the 2011 general government deficit could be revised up by around 0,4 % of GDP due to new information on some expenditure items of the autonomous regions which had not been included in the March 2012 EDP notification. Around two thirds of the 2011 budget deviation occurred at the regional level, while central government and social security recorded much smaller slippages. The budget deviation was mainly explained by weaker-than- expected revenues due to the materialisation of a less favourable Economic environment than foreseen in the 2011 Stability Programme and a less tax-rich grow composition, while expenditure overruns were limited.»*

2°. De même, dans le document de travail des services de la Commission pour l'évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité de l'Espagne pour 2012, qui accompagne la recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de 2012 de l'Espagne et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour 2012-2015 (adopté le 6 juillet 2012), la Commission reconnaît avoir déjà connaissance de ces données: «*Le déficit des administrations publiques a augmenté pour passer à 8,5 % du PIB en 2011, l'objectif étant fixé à 6 % du PIB. (note de bas de page: Selon les dernières informations, les chiffres du déficit officiel des administrations publiques en 2011 pourraient encore faire l'objet d'une révision).*»

En d'autres termes, la Commission et le Conseil de l'UE, chargés de la surveillance, ont été en possession de ces données dès mai 2012 et les ont utilisées, considérant qu'elles avaient été simplement révisées et les prenant en considération pour l'adoption de décisions dans le cadre des articles 121 et 126 TFUE.

Enfin, il reste à ajouter que le critère d'importance ne saurait être retenu, non seulement du point de vue qualitatif (comme nous venons de le voir), mais également du point de vue quantitatif. En effet, l'impact potentiel («potentiel» parce qu'il n'y a jamais eu d'impact réel) des données transmises initialement ne saurait être qualifié de «pertinent» ni d'important, dans la mesure où l'effet cumulé qui a été notifié en mai 2012 après la révision est d'environ 1,9 milliard. Il faut toutefois connaître non seulement l'encours cumulé dans le temps, mais aussi le montant révisé pour chaque exercice, calculé suivant les indications d'Eurostat données à l'époque. Ainsi, sur ce montant d'1,9 milliard, seulement 0,9 milliard correspond à l'ensemble de l'année 2011 (soit 0,08 % du PIB de cet exercice), le solde correspondant aux exercices antérieurs à cette année, selon le critère qui était alors appliqué par Eurostat. Ceci s'explique notamment par le fait que, dans le domaine statistique, l'homogénéité d'un ratio de flux tel que le déficit public par rapport au PIB exige que le numérateur et le dénominateur portent sur le même exercice. Même si les données enregistrées au cours de la dernière décennie avaient été correctes, le diagnostic des comptes publics espagnols dans le cadre des règles de la PDE n'aurait en aucun cas été différent. Cela signifie que ces chiffres n'auraient jamais permis de conclure à un dépassement du seuil de 3 % du PIB et, par conséquent, qu'ils n'auraient pas traduit de déficit excessif pour l'une quelconque des années visées. De toute évidence, il en va de même pour l'absence d'impact sur le déficit public de la zone euro et de l'Union européenne.

Enfin, il convient de se reporter à nouveau au «*Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la qualité des données budgétaires notifiées en 2013 par les États membres*», auquel nous avons déjà fait référence et dans lequel il est question d'autres révisions d'une même importance quantitative et n'ayant donné lieu à aucune enquête que ce soit. Il y est effectivement déclaré ce qui suit:

*«Réserves sur la qualité des données: Eurostat a exprimé des réserves quant aux données communiquées par un État membre lors de la notification PDE d'octobre 2013. Autriche: Eurostat a exprimé des réserves sur la qualité des données notifiées par l'Autriche en raison d'incertitudes relatives à l'incidence statistique des conclusions du rapport que la Cour des comptes fédérale a publié le 9 octobre 2013 sur le Land de Salzbourg et qui relevait des insuffisances en matière de gestion financière et d'exhaustivité des comptes publics de ce Land. L'Institut autrichien de statistique analyse, en collaboration avec Eurostat, les conséquences du contrôle au plan statistique en vue d'en préciser l'ampleur exacte pour ce qui est des données PDE de 2012 et aussi d'exercices antérieurs. Au vu des informations disponibles à ce stade, il pourrait en résulter une révision à la hausse de la dette publique pouvant atteindre 0,5 % du PIB, les révisions du déficit public s'annonçant moins importantes.»*

**5<sup>b</sup>. À TITRE SUBSIDIAIRE. VIOLATION DU PRINCIPE DE QUALIFICATION LÉGALE DANS SON ÉLÉMENT SUBJECTIF: ABSENCE DE NÉGLIGENCE GRAVE DANS LE COMPORTEMENT DU ROYAUME D'ESPAGNE ET A FORTIORI DE CARACTÈRE INTENTIONNEL.**

Jusqu'à présent, nous avons démontré pourquoi le comportement décrit à l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1173/2011 ne saurait être retenu en l'espèce dans son aspect objectif, de sorte qu'il est inutile d'aborder la partie subjective de la qualification. Néanmoins, et dans l'exercice du droit de la défense de l'Espagne, nous devons faire remarquer que la disposition précitée

caractérise une conduite sous le régime de la responsabilité subjective, de sorte que la simple inobservation ne suffit pas à imputer et sanctionner la conduite; encore faut-il qu'elle ait été commise à titre de faute intentionnelle ou de négligence grave.

Dans les constatations provisoires, la Commission affirme, à titre de conclusion, que *«l'on peut en conclure que la Communauté autonome de Valence a commis, à tout le moins, une négligence grave en ce qui concerne l'absence d'enregistrement des dépenses de santé et le non-respect du principe des droits constatés dans la comptabilité nationale»*.

En premier lieu, nous devons souligner l'impossibilité, pour l'État espagnol, de se défendre dès lors qu'il ne sait même pas quel chef d'imputation est retenu contre lui, puisqu'il semble que la conduite est, à tout le moins, attribuée à une négligence grave, sans pour autant que ne soit écarté le caractère intentionnel.

En outre, et peut-être plus important encore, les constatations provisoires semblent n'accorder d'importance qu'à l'activité des institutions autonomes dont elles décrivent le comportement en détail. Néanmoins, la diligence avec laquelle les autorités statistiques nationales ont agi à tout moment n'est pas appréciée à sa juste valeur. Aussi, une infraction intentionnelle ou par négligence grave est-elle difficilement conciliable avec le fait que ce sont les autorités statistiques qui, spontanément, ont porté les faits à la connaissance de la Commission. Comme nous l'avons souligné dans les faits n° 6 et 7 de la présente annexe, au cours des premiers jours de mai 2012, l'analyse des informations transmises pour l'application du mécanisme de paiement des fournisseurs par le ministère des finances et des administrations publiques a révélé une irrégularité dans l'enregistrement des dépenses de santé dans la Communauté autonome de Valence. Dès qu'elle a eu connaissance de cette irrégularité, l'IGAE a demandé à l'IGGV de confirmer cette information et l'a transmise au groupe de travail «Comptes nationaux». Ce dernier a décidé d'immédiatement signaler ce fait à Eurostat, au moyen d'une notification envoyée le 17 mai 2012 dans laquelle il a proposé une révision de la notification provisoire publiée en avril.

L'Espagne, par l'intermédiaire de ses institutions, a détecté une défaillance dans la communication, qu'elle a révélée de sa propre initiative et signalée à l'institution européenne compétente, à la demande des autorités statistiques, de sorte que, comme nous l'avons vu dans les observations précédentes, il n'y a eu aucune incidence ni aucun impact sur les fonctions de surveillance de la Commission. Non seulement l'Espagne a fait preuve de toute la diligence due, mais elle a agi avec toute la célérité requise.

En outre, avant l'ouverture de la procédure d'enquête, les instituts statistiques nationaux ont collaboré en toute loyauté, transparence et disponibilité avec la Commission dans le cadre des visites censées servir à améliorer le système de communication des données. Ainsi que nous l'avons déjà rappelé dans la présente annexe, en plus des visites de dialogue régulières prévues par le règlement n° 479/2009, l'Espagne a fait l'objet de trois visites dites «technique» «upstream» et «ad hoc» en 2012 et 2013 (24 mai 2012, 18-22 juin 2012, 11-14 septembre 2012 et 26-27 septembre 2013) au cours desquelles elle a de nouveau fait preuve de coopération, ce qui est considéré comme radicalement incompatible avec la notion d'intention ou de négligence grave.

Par ailleurs, depuis mai 2012, une fois de plus, non pas en raison de l'imposition de sanctions ou de l'ouverture d'un dossier d'enquête, mais simplement dans le but d'améliorer le système, puisqu'une faille avait été détectée dans la communication des données, les procédures de communication ont été améliorées. Ces améliorations, mentionnées dans les constatations provisoires, comprennent notamment l'adoption de la loi organique sur la stabilité budgétaire et la viabilité financière, obligatoire à tous les niveaux de l'administration espagnole (central

, communauté autonome et local), de la loi organique sur l'autorité indépendante de responsabilité fiscale, obligatoire elle aussi dans l'ensemble de l'État espagnol, et qui institutionnalise sous le nom de «*Comité technique de comptes nationaux*» le groupe de travail préexistant «Comptes nationaux» composé de l'INE, de l'IGAE et de la Banque d'Espagne, mais aussi, au niveau de la communauté autonome, la création d'un point d'entrée unique pour l'enregistrement des factures dans chaque communauté autonome, la création de commissions interdépartementales au niveau de la communauté autonome pour le suivi des politiques de rationalisation et d'austérité des dépenses, la modification de l'*accord du conseil du 27 juin 2008* et du *décret 40/1992 du 16 mars* de la Communauté autonome de Valence, les amendements à la loi sur les finances publiques de la Communauté autonome de Valence visant à intégrer les instruments requis et les procédures permettant de garantir l'application de la loi sur la stabilité budgétaire et la viabilité, y compris les responsabilités que les chefs des départements et entités doivent assumer, par exemple en cas de non-respect de ces règles et principes.

Les constatations provisoires n'ont pas d'incidence sur l'appréciation de la Cour des comptes concernant les comptes publics de la Generalitat pour l'exercice 2011 (dont le rapport a été publié le 21 décembre 2012), qui est l'exercice devant faire l'objet de l'enquête. En revanche, leur analyse porte bel et bien sur des rapports de la Cour des comptes relatifs à des exercices n'entrant pas dans le cadre temporel de la procédure d'enquête. Or ce rapport montre que les améliorations apportées sont bien réelles:

*«Le compte de l'administration pour l'exercice 2011 inclut au passif du bilan les comptes 409 et 411, qui indiquent essentiellement la dette de santé représentée par les obligations de paiement non reconnues*

*(. Bien que ces obligations de paiement non reconnues n'aient pas été prises en compte dans le calcul du résultat budgétaire de l'exercice (voir point 6.1), elles l'ont été dans le calcul du déficit de 2011 en termes SEC 95, tel que mentionné dans le plan économique-financier de rééquilibrage 2012-2014 de la Comunitat Valenciana (voir point 6.5).*

*L'IGG a entrepris, en 2012, l'élaboration d'un manuel de procédures de gestion et de contrôle de l'administration de la Generalitat. Parmi les documents approuvés en mai 2012 figure un document sur «l'enregistrement des opérations restant à appliquer au budget dans les comptes 409 et 411», qui expose les procédures à suivre, tant par les centres gestionnaires des dépenses tels que l'IGG que pour l'enregistrement comptable des obligations découlant des biens et services effectivement reçus, pour lesquels l'acte formel de reconnaissance et de liquidation y afférent n'a pas été établi.*

*Le décret 134/2012, du 7 septembre, du Consell, porte création et réglementation du registre des factures de la Generalitat (RFG), qui prévoit, entre autres, que pour être reconnue, une obligation de paiement doit être inscrite au RFG et que c'est à partir de cette inscription que débute le calcul du délai de paiement selon les modalités prévues par la loi 3/2004.*

*Ces mesures supposent la mise en place d'un nouveau système de contrôle, de suivi et de comptabilisation de toutes les factures prouvant la livraison effective de biens et services en faveur de l'administration de la Generalitat. Le bon fonctionnement du RFG fera l'objet d'un audit de la Cour des comptes au cours des exercices ultérieurs.»*

L'Espagne a tout à fait conscience des efforts considérables déployés par l'équipe d'enquête et les apprécie à leur juste valeur, mais cela dit pour notre défense, on observe une décontextualisation temporelle et objective des faits, l'enquête semblant se concentrer sur des faits certes non étrangers à la procédure



, mais en marge de celle-ci, ainsi que sur les rapports faisant état des erreurs commises par les autorités de la région autonome de Valence, sans prendre en considération la célérité, la diligence et la loyauté dont a fait preuve le Royaume d'Espagne avant l'ouverture de l'enquête, à laquelle il s'est par ailleurs employé à collaborer au mieux.

Si l'on pousse l'analyse plus loin encore, force est de constater que même par rapport au comportement de l'IGGV, les faits sont présentés de manière lacunaire. Ainsi, dans les constatations provisoires, il est indiqué que «*Dans le questionnaire standard que l'IGGV a envoyé à l'IGAE le 30 avril 2012, aucun montant correspondant à des factures impayées n'est notifié, en dépit du fait que ces montants avaient déjà été transmis au ministère des finances dans le cadre du MEP et du plan d'ajustement envoyé au CFFF et que, déjà en février, le ministère de la santé les avait communiqués par courrier électronique à l'IGGV*», ce qui est vrai, mais il n'est pas précisé que l'IGGV, sur invitation de l'IGAE, a bien confirmé ces montants en les régularisant dans l'envoi suivant comme indiqué dans le rapport de la Cour des comptes de 2011.

Sur la base des faits pertinents susmentionnés et de la base juridique susvisée, il y a lieu d'exposer ce qui suit.

## CONCLUSIONS

Conclusion concernant la première observation. Conformément à son article 14, le règlement 1173/2011 est entré en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*, soit le 13 décembre 2011.

Cependant, la décision attaquée mentionne en tant qu'éléments clés pour les constatations de l'enquête, des faits, dont certains remontent à 1988. Le fait d'étendre l'enquête de façon illimitée dans le temps, au-delà du 13 décembre 2011, ne repose sur aucune base juridique et contrevient aux principes de sécurité juridique et de non-rétroactivité des dispositions en matière de sanction et constitue un exercice disproportionné des pouvoirs d'enquête, que la Commission interdit elle-même dans sa décision déléguée du 29 juin 2012 (considérant 6).

Si on suivait son interprétation, la Commission pourrait soumettre à enquête, de manière rétroactive et sine die, n'importe quel État membre et vérifier les données qu'il a envoyées depuis son adhésion aux institutions de l'UE.

La période faisant l'objet de l'enquête devrait se limiter aux données couvertes par les notifications à compter de 2012, la Commission ne pouvant effectivement invoquer son pouvoir d'enquête que depuis novembre de cette année. En conséquence, il n'existe pas de base juridique qui permettrait d'ouvrir une procédure d'enquête pour des faits survenus avant le 13 décembre 2011. L'enquête s'est concentrée sur des données dont la période de référence s'étend de 1988 (date à laquelle il n'existait même pas de réglementation européenne concernant la PDE et la comptabilité nationale) à 2011, ce qui a donné lieu à des constatations susceptibles d'induire en erreur concernant les faits pertinents pour l'enquête, en violation du principe de légalité et de non-rétroactivité des règles.

Conclusion concernant la deuxième observation. Au cours des trois années qu'a duré l'enquête, Eurostat a eu accès à des personnes et des documents dans le cadre de visite «*informelles*» sans les garanties requises

prévues par la loi, et a réutilisé ces informations pour les verser dans le dossier de la procédure d'enquête ouverte en vertu de la décision 2012/678/UE.

Le texte des constatations provisoires contient de nombreuses imprécisions qui peuvent donner lieu à des interprétations erronées et compromettre le droit de la défense du Royaume d'Espagne.

Conclusion concernant la troisième observation. Les informations transmises par les autorités espagnoles à partir du mois de mai 2012 l'ont été dans le cadre d'un processus de révision régulière des données explicitement prévu par le règlement PDE. Une interprétation qui donne à penser que toute actualisation ou révision de données effectuée par un État membre est susceptible d'entraîner, à tout le moins potentiellement, une activité d'enquête ou de sanction de la part de la Commission dans le cadre de la PDE non seulement est contraire à la lettre et à l'esprit du règlement 1173/2011 et à la décision 2012/678/UE, mais impliquerait aussi, d'un point de vue pratique, que les efforts de collaboration des États membres pour améliorer la qualité des données au moyen de leurs politiques de révision, loin d'être reconnus, pourraient entraîner, comme dans le cas de l'Espagne, l'ouverture d'une procédure d'enquête, en violation tant de la lettre que de l'esprit du cadre réglementaire d'application.

Le comportement du Royaume d'Espagne ne saurait être considéré comme une déclaration erronée, mais bien comme une révision dans le cadre de la PDE, prévue par la loi et constituant une pratique courante dans la plupart des pays, comme en témoignent les rapports d'Eurostat sur la PDE. Il s'agit en outre d'un cas non constitutif d'une déclaration erronée, qui est exclu explicitement de l'application de la décision 2012/678/UE conformément à cette même décision.

Conclusion concernant la quatrième observation. L'infraction caractérisée à l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1173/2011 constitue une infraction de résultat qui exige, pour qu'elle ait été commise, que la déclaration erronée des données empêche le bon exercice des pouvoirs de surveillance de la Commission prévus aux articles 121 et 126 TFUE. Non seulement cette incidence n'a pas été confirmée, mais elle n'a jamais existé, comme en témoignent des documents publiés par la Commission elle-même. Dès lors, il convient d'observer en dernière analyse qu'il n'y a pas eu de réel impact parce qu'il s'agissait de données provisoires dont la révision en mai a permis leur utilisation aux fins prévues dans la législation de l'UE.

Les données de la PDE sont exactes et Eurostat ne les a jamais mises en doute ou révisées. Eurostat et la Commission l'ont reconnu dans l'avis d'ouverture de la procédure d'enquête du 11 juillet 2014, dans les termes suivants: *«It is important to underline that Spanish data has always been published without reservation by Eurostat.»* De même, le commissaire Semeta l'a rappelé dans sa réponse à la question parlementaire suivante : *l'ouverture, aujourd'hui, de l'enquête signifie-t-elle que les chiffres de la dette et du déficit de l'Espagne ne sont pas fiables?*

*«(...) This correction was reflected in the October 2012 EDP notification, and Spanish data has been published without reservation by Eurostat since then. All the expenditures that Eurostat was discussing with Spain have now been included into the general government data, and Spain has taken important steps to ensure that the reporting problems in the regions do not happen again. (...).»*

De même, plus récemment, dans le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la qualité des données budgétaires 2015, dans lequel il est affirmé que *«The Commission is not calling into question the current accuracy of EDP statistics in Spain».*

On ne saurait non plus conclure que les chiffres permettent de parler, d'un point de vue quantitatif, de répercussion importante. Ainsi, sur le montant de 1,9 milliard notifié en mai 2012, seul 0,9 milliard correspond à l'ensemble de l'année 2011 (soit 0,08 % du PIB de cet exercice), le solde concernant des exercices antérieurs à cette année, selon les critères alors appliqués par Eurostat. La révision porte sur des données primaires et représente un pourcentage minime, inférieur à 0,1 % du PIB. Par comparaison, toute statistique comportant une erreur d'échantillonnage d'une ampleur similaire serait considérée d'un point de vue statistique par les États membres et par Eurostat comme des données d'une qualité plus que suffisante pour pouvoir être utilisées dans la comptabilité nationale et, par extension, dans la PDE ou dans d'autres volets de la politique économique européenne.

Conclusion concernant la cinquième observation. Les constatations provisoires portent exclusivement sur le comportement de la Communauté autonome de Valence, le qualifiant de négligent, à tout le moins. Le comportement des autorités statistiques nationales ne semble toutefois pas avoir été apprécié à sa juste valeur, celles-ci ayant pourtant agi avec le maximum de diligence, d'engagement, de loyauté et de rapidité en portant immédiatement à la connaissance de la Commission l'erreur détectée et en collaborant au stade précédant l'ouverture de la procédure d'enquête, évitant ainsi que l'erreur ait une incidence réelle sur les pouvoirs de surveillance des institutions européennes.

## ANNEXE I

TABLEAU CHRONOLOGIQUE DES FAITS PERTINENTS		
TRIMESTRE	DATE	FAITS PERTINENTS
4T/2011	13/12/2011	Le règlement n° 1173/2011 entre en vigueur.
1 <sup>B</sup> T/2012	30/01/2012	Envoi provisoire à l'IGAE des données primaires des interventions des communautés autonomes
	30/03/2012	Envoi par l'Espagne à Eurostat des premières données de la notification PDE
2 <sup>O</sup> T/2012	23/04/2012	Publication par Eurostat des données provisoires de l'Espagne dans le cadre de la PDE 2011.
	Premiers jours de mai 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'IGAE a connaissance de l'existence de dépenses de santé à Valence non notifiées au cours du premier trimestre de 2012.</li> <li>- L'IGAE demande l'IGGV de confirmer ces dépenses.</li> <li>- L'IGAE informe le groupe de travail «Comptes nationaux», modifie les données et informe immédiatement Eurostat.</li> </ul>
	17/05/2012	Notification à Eurostat de la révision des données sur le déficit 2011 envoyées dans la notification du 30 octobre et publiées 23 jours avant.
	24/05/2012	Visite «Technique» d'Eurostat en Espagne.
	18 au 22/06/2012	Visite «Upstream» d'Eurostat en Espagne.
3 <sup>O</sup> T/2012	09/07/2012	Publication des recommandations du Conseil sur le déficit de l'Espagne et utilisation des données de la révision de mai 2012.
4 <sup>O</sup> T/2012	11 au 14/09/2012	Visite «Upstream» d'Eurostat en Espagne.
	30/09/2012	Envoi par l'Espagne à Eurostat de la notification PDE d'octobre, confirmant les données révisées en mai 2012 et validation par Eurostat.
	26/11/2012	Entrée en vigueur de la décision déléguée n° 678/2012.
1 <sup>O</sup> T/2013	02/02/2013	Validation des données de l'Espagne dans le rapport d'Eurostat sur la qualité des données budgétaires notifiées par les États membres en 2012.
2 <sup>O</sup> T/2013		
3 <sup>O</sup> T/2013	26 au 27/09/2013	Visite «ad hoc» d'Eurostat en Espagne.
4 <sup>O</sup> T/2013		
1 <sup>O</sup> T/2014	07/03/2014	Validation des données de l'Espagne dans le rapport d'Eurostat sur la qualité des données budgétaires notifiées par les États membres en 2013.
2 <sup>O</sup> T/2014		
3 <sup>O</sup> T/2014	11/07/2014	Ouverture d'une procédure d'enquête sur la manipulation de statistiques en Espagne, conformément aux règlements (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro.
	22/09/2014	Introduction d'un recours en annulation à l'encontre de la décision relative à l'ouverture d'une enquête sur la manipulation de statistiques en Espagne (affaire T-676/14).
4 <sup>O</sup> T/2014	10 et 11/12/2014	Conduite de l'inspection en Espagne en vertu de l'article 5 de la décision déléguée n° 678/2012.
1 <sup>O</sup> T/2015	19/02/2015	Constatations provisoires de l'enquête.
	05/03/2015	Rapport d'Eurostat sur la qualité des données budgétaires notifiées en 2014 par les États membres, dans lequel la Commission rend compte de la procédure d'enquête en cours et reconnaît ne pas avoir de doutes quant à la fiabilité des données de l'Espagne.

ANNEXE II  
**Liste des erreurs et imprécisions contenues dans les constatations  
provisaires**

1. À la page 6, où il est affirmé que *«depuis novembre 2011, la Commission peut ouvrir une enquête»*, il conviendrait plutôt de lire *«depuis novembre 2012, la Commission peut ouvrir une enquête», date de l'entrée en vigueur de la décision déléguée n° 678/2012, qui régit la procédure d'enquête.*

2. Le tableau 1 de la page 9 indique les responsabilités spécifiques des différentes institutions intervenant dans le cadre de la PDE en ce qui concerne les communautés autonomes et les relations entre elles, mais la description de leur rôle n'est pas exacte (contrairement à la description aux pages 7 à 9): il faudrait parler du groupe de travail «Comptes nationaux» (le comité technique n'ayant pas encore été créé à ce moment-là) et des compétences en matière d'élaboration des données de la PDE lui ont été attribuées alors qu'il ne traite que de questions d'ordre méthodologique.

3. Aux pages 12 et 13, où il est indiqué que

*«Le compte 409 (actuellement 413) comprend des dépenses:*

- *non imputées au budget de l'exercice T;*
- *pour lesquels l'obligation de paiement a été reconnue (la facture a été reçue);*
- *qui sont imputées au budget de l'exercice T + 1;*
- *qui ont une incidence sur le déficit de la PDE (B.9) de l'exercice T.*

*Le compte 411 comprend des dépenses:*

- *non imputées au budget de l'exercice T;*
- *pour lesquels une obligation de paiement n'a pas été créée, étant donné que la dépense n'est pas arrivée à échéance (la facture officielle n'a pas encore été reçue);*
- *qui sont imputées au budget de l'exercice T + 1 après réception de la facture, après la date d'échéance et après reconnaissance de l'obligation de paiement;*
- *qui ont une incidence sur le déficit de la PDE (B.9) de l'exercice T.»*

Pour plus de clarté sur le fonctionnement de ces comptes, il conviendrait de lire:

*«Le compte 409 (actuellement 413) contient des dépenses non imputées au budget de l'exercice T, pour lesquelles l'obligation de paiement a été reconnue (la facture a été reçue) et à imputer au budget de l'exercice T + 1. Ces dépenses ont une incidence sur le déficit de la PDE (B.9) de l'exercice T.*

*Le compte 411 contient des dépenses non imputées au budget de l'exercice T, pour lesquelles une obligation de paiement n'a pas été créée, étant donné que la dépense n'est pas arrivée à échéance (la facture officielle n'a pas encore été reçue); qui sont imputées au budget de l'exercice T + 1 après réception de la facture, après la date d'échéance et après reconnaissance de l'obligation de paiement. Ces dépenses ont une incidence sur le déficit de la PDE (B.9) de l'exercice T.»*

4. À la page 13, à la dernière ligne de la note de bas de page 12, au lieu de «... et du compte 409 n'était pas appropriée», il convient de lire «... et du compte 411 n'était pas appropriée»

5. À la page 14, le point intitulé «Accords spécifiques du "Consell" en 2007-2010» se lit comme suit: «...D'un côté, la nouvelle dette reconnue après chaque accord a une incidence sur le volume de la dette publique et sur le déficit public». Il conviendrait de supprimer la référence à la dette publique, étant donné qu'il n'y a pas d'incidence sur elle.

6. À la page 14, il aurait fallu préciser que «*la Cour des comptes n'évalue pas la mise en œuvre des principes des comptes nationaux*» dans la mesure où ces principes ne sont pas applicables au niveau de la communauté autonome mais sont du ressort des autorités statistiques nationales. La même erreur apparaît au point 4.3, dont le titre est «*Organisation du travail de compilation de données PDE dans la Communauté autonome de Valence*», alors qu'il conviendrait de remplacer «*données PDE*» par «données de comptabilité publique dans la Communauté autonome de Valence».

7. À la page 18, une erreur figure au troisième paragraphe, où il est question des «*vérificateurs généraux des cours des comptes*», alors qu'il s'agit des «*vérificateurs généraux des communautés autonomes*».

8. Le tableau 3 et le texte explicatif qui l'accompagne ne précisent pas quelles sont les unités de mesure. L'inclusion d'une colonne concernant les données de 2011 sans qu'il ne soit clairement précisé qu'il s'agit de statistiques provisoires fournies dans la notification d'avril induit en erreur. Toutes les colonnes précédentes se réfèrent à des périodes en dehors du champ d'application de l'enquête. En particulier, il est dit dans l'explication que l'avant-dernière colonne «*montre ce que la IGGV aurait publié si les anciennes pratiques s'étaient poursuivies*»; cette observation se référant à un comportement hypothétique qui ne s'est pas produit, le Royaume d'Espagne en demande la suppression.

9. Au premier paragraphe de la page 25, il n'est pas correct de dire que «*l'IGGV n'a pas transmis à l'IGAE les chiffres des dépenses impayées et enregistrées pour la première fois dans le compte 409, avant la fin du mois de juin 2012*», car s'ils n'ont effectivement pas été transmis de manière officielle, ils ont été confirmés par téléphone en mai 2012, raison pour laquelle il conviendrait d'ajouter la précision «*de manière officielle*».

À cette même page, il est constamment question de la révision de juin 2012 et de la transmission de données par l'IGGV en juin 2012, alors qu'en réalité, c'est en mai 2012 que la transmission des données révisées a eu lieu, par téléphone.

10. Le tableau 6 de la page 30 comprend, à l'avant-dernière ligne, une information qu'aucun rapport de la Cour des comptes ne mentionne, à savoir le chiffre de 1 842,3 millions d'euros de dépenses non reconnues en 2011 (par conséquent, il conviendrait de supprimer l'intégralité de cette ligne). En fait, le chiffre correct est celui qui apparaît à la dernière ligne, et qui correspond à celui indiqué dans le rapport de la Cour des comptes de 2011.

11. À la page 33, quatrième paragraphe, il est erroné de dire que «*l'IGAE a souligné qu'elle avait l'obligation de collaborer avec l'IGGV et que les rapports de la Cour des comptes (...)*», étant donné que c'est l'inverse qui est vrai. En d'autres termes, il conviendrait de dire que «*l'IGAE a souligné qu'elle avait besoin de la collaboration de l'IGGV pour l'établissement des comptes nationaux, étant donné que les rapports de la Cour des comptes...*».

12. Dans le tableau 8 de la page 34, les unités de mesure ne sont pas précisées. La dernière colonne concernant 2011 n'inclut que les données d'avril 2012 et non toutes les informations relatives à cet exercice qui ont été révisées en mai et confirmées dans la notification d'octobre.

13. À la page 38, on ne comprend pas ce que signifient, dans ce contexte, les termes «procédure de nettoyage».

14. À la page 38, il est affirmé que *«Eurostat n'avait pas connaissance des irrégularités commises dans la Communauté autonome de Valence jusqu'à ce que l'INE communique à Eurostat la nouvelle révision du B.9. Eurostat a effectué une mission technique en Espagne et ce n'est qu'à la suite de cette mission qu'il a commencé à mettre en œuvre une nouvelle procédure d'enregistrement dans la Communauté autonome de Valence, en utilisant le compte 409 et en indiquant les montants correspondants au compte général et dans le questionnaire type transmis à l'IGAE»*. Les informations sont fournies de façon négative et sans référence temporelle, au lieu de préciser qu'en mai 2012, l'INE a informé Eurostat de cette révision du B.9 (qu'on ne saurait qualifier de nouvelle, puisqu'il n'y en a pas eu de précédente, mais uniquement celle portant sur la notification d'avril). Ce paragraphe n'est pas clair non plus, car, ainsi qu'on l'a vu, la révision a été effectuée à la demande des autorités statistiques nationales, avant la visite technique d'Eurostat en Espagne en mai 2012. En fait, cette visite a eu lieu en conséquence de la révision et n'a pas été à l'origine de la révision, comme on pourrait le croire en lisant ce paragraphe. Ce paragraphe devrait donc être supprimé.