# ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

18 septembre 2003 *

Dans l'affaire C-331/00,

**République hellénique,** représentée par MM. V. Kontolaimos et I. K. Chalkias ainsi que par M^me^ C. Tsiavou, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

**Commission des Communautés européennes,** représentée par M^me^ M. Condou-Durande, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation partielle de la décision 2000/449/CE de la Commission, du 5 juillet 2000, écartant du financement communautaire certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «garantie» (JO L 180, p. 49), dans sa partie concernant la République hellénique,

* Langue de procédure: le grec.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. D. A. O. Edward (rapporteur), faisant fonction de président de la cinquième chambre, MM. A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr et A. Rosas, juges,

avocat général: M. A. Tizzano,
greffier: M[me] M.-F. Contet, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 6 juin 2002,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 6 février 2003,

rend le présent

**Arrêt**

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 11 septembre 2000, la République hellénique a demandé, en vertu de l'article 230, premier alinéa, CE, l'annulation partielle de la décision 2000/449/CE de la Commission, du 5 juillet 2000,

écartant du financement communautaire certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «garantie» (JO L 180, p. 49, ci-après la «décision attaquée»), en ce qu'elle impose des corrections financières à la charge de la République hellénique pour les exercices financiers 1996, 1997, et 1998.

## Le cadre juridique

### *La réglementation communautaire*

#### Le financement des dépenses au titre du FEOGA

2 Le règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), tel que modifié par le règlement (CE) n° 1287/95 du Conseil, du 22 mai 1995 (JO L 125, p. 1, ci-après le «règlement n° 729/70»), prévoit, à ses articles 1er, paragraphe 2, sous b), et 3, paragraphe 1, que le FEOGA, section «garantie», finance les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles, entreprises selon les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles.

3 L'article 1er, paragraphe 4, du règlement n° 729/70 précise:

«Les dépenses concernant les coûts administratifs et le personnel supportées par les États membres et par les bénéficiaires du concours du Fonds ne sont pas prises en charge par ce dernier.»

4 En vertu de l'article 5, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 729/70:

«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.

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

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

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.

[...]»

5 Le règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission, du 7 juillet 1995, établissant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 729/70 en ce qui concerne la procédure d'apurement des comptes du FEOGA, section «garantie» (JO L 158, p. 6), tel que modifié par le règlement (CE) n° 2245/1999 de la Commission, du 22 octobre 1999 (JO L 273, p. 5, ci-après le «règlement n° 1663/95»), fixe, entre autres, les obligations des organismes de coordination qui sont les seuls représentants de l'État membre face à la Commission. Ces organismes doivent mettre à la disposition de la Commission l'ensemble des données comptables nécessaires sous une forme telle que les services de la Commission puissent réaliser les contrôles nécessaires.

6 Selon l'article 8, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1663/95:

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

[...] L'État membre répond dans un délai de deux mois et la Commission peut modifier sa position en conséquence. [...]

Après l'expiration du délai accordé pour la réponse, la Commission convoque une discussion bilatérale et les deux parties essayent d'arriver à un accord sur les mesures à prendre, ainsi que sur l'évaluation de la gravité de l'infraction et du préjudice financier causé à la Communauté européenne. [...] [la Commission] communique formellement ses conclusions à l'État membre en faisant référence à la décision 94/442/CE de la Commission. [...] cette communication évaluera les dépenses qu'elle envisage d'exclure au titre de l'article 5, paragraphe 2, point c), du règlement (CEE) n° 729/70.

L'État membre informe la Commission dans les meilleurs délais des mesures correctives prises pour assurer le respect des règles communautaires et de la date effective de leur mise en œuvre. [...]

2. Les décisions visées à l'article 5 paragraphe 2 point c) du règlement (CEE) n° 729/70 doivent être prises après examen de tout rapport établi par l'organe de conciliation en application des dispositions de la décision 94/442/CE.»

7 L'annexe du règlement n° 1663/95 prévoit les modalités administratives et comptables qui doivent être respectées par les organismes de paiement des États membres afin de garantir un contrôle efficace de l'éligibilité des demandes d'aide et de la conformité à la réglementation communautaire des paiements correspondants.

8 Au sens du point 2, sous ii), de cette annexe, l'organisme payeur exerce, à l'égard des dépenses du FEOGA, la fonction d'exécution des paiements, qui est de donner ordre aux banquiers de cet organisme ou, dans certains cas, à un service trésorier du gouvernement de payer le montant autorisé à l'ayant droit ou à son cessionnaire.

9 Le point 6 de l'annexe du règlement n° 1663/95 fixe les procédures que doit respecter l'organisme payeur afin d'assurer l'efficacité des contrôles. Le point 6, sous v), dispose notamment:

«Les procédures prévues doivent garantir que le paiement n'est effectué qu'à l'ayant droit, à son compte bancaire ou à son cessionnaire. Le paiement est exécuté par le banquier de l'organisme ou, s'il y a lieu, par un service trésorier du gouvernement, ou bien le chèque est expédié dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de la date d'imputation au FEOGA. Il convient d'adopter des procédures faisant en sorte que tous les paiements pour lesquels les virements ne sont pas effectués ou les chèques ne sont pas encaissés soient recrédités en faveur du Fonds. Aucun paiement n'est effectué au comptant. L'approbation de l'ordonnateur et/ou de son supérieur peut s'effectuer par voie électronique, à condition que ce moyen bénéficie de garanties de sécurité suffisantes et que l'identité du signataire soit introduite dans la mémoire électronique.»

10 L'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 296/96 de la Commission, du 16 février 1996, relatif aux données à transmettre par les États membres et à la prise en compte mensuelle des dépenses financées au titre de la section «garantie» du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et abrogeant le règlement (CEE) n° 2776/88 (JO L 39, p. 5), prévoit que les dépenses effectuées par un État membre au-delà des termes ou délais prescrits par la réglementation

communautaire font l'objet d'une prise en compte réduite dans le cadre des avances mensuelles selon des règles qu'il énonce. Cette disposition est libellée comme suit:

«Toute dépense payée au-delà des termes ou délais prescrits fera l'objet d'une prise en compte réduite dans le cadre des avances suivant les règles reprises ci-dessous:

a) jusqu'à concurrence de 4 % des dépenses payées en respectant les termes et délais, aucune réduction n'est à opérer, le nombre de mois de retard n'ayant aucune influence;

b) après utilisation de la marge de 4 %, toute dépense supplémentaire effectuée avec un retard jusqu'à concurrence:

— d'un mois sera réduite de 10 %,

— de deux mois sera réduite de 25 %,

— de trois mois sera réduite de 45 %,

— de quatre mois sera réduite de 70 %,

— de cinq mois ou plus sera réduite de 100 %.

Toutefois, la Commission appliquera un échelonnement différent et/ou des taux de réduction inférieurs ou nuls si des conditions particulières de gestion se présentent pour certaines mesures, ou si des justifications fondées sont apportées par les États membres.

Les réductions visées au présent article sont effectuées dans le respect des modalités prévues par l'article 13 de la décision 94/729/CE.»

11 En vertu de l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement n° 296/96 et de l'article 13 de la décision 94/729/CE du Conseil, du 31 octobre 1994, concernant la discipline budgétaire (JO L 293, p. 14), la réduction des avances mensuelles en raison du retard des paiements par les États membres est décidée par la Commission à l'issue d'une procédure contradictoire en présence de l'État membre intéressé.

12 Selon l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 296/96:

«Les éventuelles réductions opérées en application de l'article 13 de la décision 94/729/CE, et notamment celles intervenant suite au dépassement des termes et délais, sont opérées sans préjudice de la décision ultérieure d'apurement des comptes.»

L'organe de conciliation

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

«Il est institué auprès de la Commission un organe de conciliation, qui, dans le cadre de l'apurement des comptes du FEOGA-garantie:

a) peut être saisi par tout État membre auquel, suite à des vérifications au titre de l'article 9 du règlement (CEE) n° 729/70, et après discussion bilatérale du résultat de ces vérifications, les services compétents de la Commission ont communiqué formellement, en se référant à la présente décision, la conclusion suivant laquelle certaines dépenses effectuées par l'État membre concerné devraient être exclues de l'imputation à la charge du FEOGA-garantie;

b) entreprend de rapprocher les positions divergentes de la Commission et de l'État membre concerné

et

c) établit, à l'issue de ses travaux, un rapport sur le résultat de la tentative de rapprochement, accompagné de toute observation que l'organe de conciliation estime utile au cas où le différend subsiste en totalité ou partiellement.»

14 Aux termes de l'article 1^er^, paragraphe 2, sous a), de cette décision, «la position prise par l'organe de conciliation ne préjuge pas la décision définitive de la Commission en matière d'apurement des comptes».

Les corrections forfaitaires

15 Le document n° VI/216/93 de la Commission, du 3 juin 1993, ainsi que le document n° VI/5330/97 de la Commission, du 23 octobre 1997, qui l'a remplacé, contiennent les orientations que l'institution se propose de suivre dans l'application des corrections financières dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes du FEOGA, section «garantie». Selon ces orientations, lorsque le niveau réel des paiements irréguliers ne peut pas être déterminé et que, par conséquent, il n'est pas possible de quantifier le montant des pertes financières subies par la Communauté, la Commission applique des corrections financières forfaitaires s'élevant, en général, à 2 %, à 5 %, à 10 % ou à 25 % des dépenses déclarées, en fonction de l'ampleur du risque de perte. S'agissant du taux de 25 %, il est applicable lorsque la mise en œuvre du système de contrôle est complètement absente ou gravement déficiente et qu'il existe des indices d'irrégularités très fréquentes et de négligence dans la lutte contre les pratiques irrégulières ou frauduleuses.

16 Ainsi qu'il résulte du document n° VI/5330/97, ces orientations distinguent deux catégories de contrôles:

«— Les contrôles clés sont les vérifications physiques et administratives requises pour contrôler les éléments quant au fond, en particulier la réalité de l'objet de la demande, la quantité et les conditions qualitatives, y compris le respect des délais, les exigences de récoltes, les délais de rétention, etc. Ils sont effectués sur le terrain et par recoupement avec des informations indépendantes, telles que les registres cadastraux.

— Les contrôles secondaires sont les opérations administratives nécessaires pour traiter correctement les demandes, telles que la vérification du respect des délais de soumission, l'identification de demandes en doublon pour un même objet, l'analyse du risque, l'application de sanctions et la supervision adéquate des procédures.»

17 Il ressort du document n° VI/5330/97 que:

«Lorsqu'un ou plusieurs contrôles clés ne sont pas effectués ou sont si mal ou si rarement réalisés qu'ils sont inefficaces pour déterminer l'éligibilité d'une demande ou prévenir les irrégularités, il convient alors d'appliquer une correction à hauteur de 10 %, car il est raisonnablement permis de penser qu'il existait un risque élevé de pertes importantes pour le FEOGA.

Lorsque tous les contrôles clés sont effectués, mais sans respecter le nombre, la fréquence ou la rigueur préconisés par les règlements, il convient alors d'appliquer une correction à hauteur de 5 %, car il peut raisonnablement être conclu que ces contrôles n'offrent pas le niveau attendu de garantie de régularité des demandes et que le risque de pertes pour le FEOGA était significatif.

Lorsqu'un État membre effectue correctement les contrôles clés mais omet complètement d'effectuer un ou plusieurs contrôles secondaires, il convient alors d'appliquer une correction à hauteur de 2 %, compte tenu du risque plus faible de perte pour le FEOGA et de la gravité moindre de l'infraction.»

Le système intégré de gestion et de contrôle de certains régimes d'aides

18 Le règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil, du 27 novembre 1992, établissant un système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires (JO L 355, p. 1), adopté dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune et des aides directes au producteur, prévoit la création par chaque État membre d'un système intégré de gestion et de contrôle (ci-après le «SIGC») qui s'applique, notamment, aux régimes d'aides instaurés par les règlements (CEE) n$^{os}$ 1765/92 du Conseil, du 30 juin 1992, instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables (JO L 181, p. 12), et 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 148, p. 24).

19 En vertu de l'article 2 du règlement n° 3508/92:

«Le système intégré comprend les éléments suivants:

a) une base de données informatisée;

b) un système alphanumérique d'identification des parcelles agricoles;

c) un système alphanumérique d'identification et d'enregistrement des animaux;

d) des demandes d'aides;

e) un système intégré de contrôle.»

20 L'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 3508/92 dispose:

«Dans la base de données informatisée sont enregistrées, pour chaque exploitation agricole, les données provenant des demandes d'aides. Cette base de données doit notamment permettre de consulter d'une façon directe et immédiate, auprès de l'autorité compétente de l'État membre, les données relatives au moins aux trois dernières années civiles et/ou campagnes consécutives.»

21 En vertu de l'article 4 du règlement n° 3508/92:

«Le système alphanumérique d'identification des parcelles agricoles est constitué sur la base de plans et de documents cadastraux, d'autres références cartographiques ou sur la base de photographies aériennes ou d'images spatiales ou d'autres références justificatives équivalentes ou sur la base de plusieurs de ces éléments.»

22 L'article 5 du règlement n° 3508/92 prévoit:

«Le système d'identification et d'enregistrement des animaux entrant en ligne de compte pour l'octroi d'une aide soumise aux dispositions du présent règlement est établi conformément aux articles 4, 5, 6 et 8 de la directive 92/102/CEE.»

23 La directive 92/102/CEE du Conseil, du 27 novembre 1992, concernant l'identification et l'enregistrement des animaux (JO L 355, p. 32), impose, notamment à ses articles 4, paragraphe 1, sous a), 5, 6 et 8, la tenue par tout détenteur de bovins d'un registre à jour concernant les animaux présents sur une exploitation et l'obligation, pour chaque animal, de porter une marque d'identification comportant un code alphanumérique. À partir du 1er juillet 1997, ces prescriptions ont été complétées, pour l'espèce bovine, par les dispositions du règlement (CE) nº 820/97 du Conseil, du 21 avril 1997, établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine (JO L 117, p. 1), notamment par ses articles 4 et 5 qui prévoient l'utilisation de nouvelles marques auriculaires portant un code d'identification uniforme établi au niveau communautaire ainsi que l'institution d'une base de données informatisée destinée à rassembler les données relatives à l'animal, aux entreprises agricoles et aux mouvements d'animaux.

24 L'article 7 du règlement nº 3508/92 dispose:

«Le système intégré de contrôle porte sur l'ensemble des demandes d'aide présentées, notamment en ce qui concerne les contrôles administratifs, les contrôles sur place et, le cas échéant, les vérifications par télédétection aérienne ou spatiale.»

25 En ce qui concerne les contrôles, l'article 8 du règlement nº 3508/92 précise:

«1. L'État membre procède à un contrôle administratif des demandes d'aides.

2. Les contrôles administratifs sont complétés par des contrôles sur place portant sur un échantillon des exploitations agricoles. Pour l'ensemble de ces contrôles, l'État membre établit un plan d'échantillonnage.

3. Chaque État membre désigne une autorité chargée d'assurer la coordination des contrôles prévus par le présent règlement.

4. Les autorités nationales peuvent, dans des conditions à fixer, utiliser la télédétection pour déterminer les superficies des parcelles agricoles, pour en identifier l'utilisation et pour en vérifier l'état.

5. Lorsque les autorités compétentes de l'État membre confient certaines parties des travaux à effectuer en application du présent règlement à des organismes ou à des entreprises spécialisés, elles doivent en garder la maîtrise et la responsabilité.»

26 En vertu de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 3508/92, les demandes d'aides, le système alphanumérique d'identification et d'enregistrement des espèces bovines ainsi que le système intégré de contrôle prévus par le SIGC devaient s'appliquer à partir du 1er février 1993, tandis que les autres éléments du SIGC devaient être opérationnels au plus tard à partir du 1er janvier 1996. Cette dernière date a été reportée au 1er janvier 1997 par le règlement (CE) n° 2466/96 du Conseil, du 17 décembre 1996, modifiant le règlement n° 3508/92 (JO L 335, p. 1).

27 Les critères et les modalités techniques des contrôles administratifs et sur place, qui doivent être effectués par les États membres dans le cadre du SIGC, sont définis par le règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission, du 23 décembre

1992, portant modalités d'application du système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires (JO L 391, p. 36). Selon l'article 6, paragraphes 1 à 5, de ce règlement:

«1. Les contrôles administratifs et sur place sont effectués de façon à assurer la vérification efficace du respect des conditions pour l'octroi des aides et primes.

2. Le contrôle administratif visé à l'article 8 paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 3508/92 comporte notamment des vérifications croisées relatives aux parcelles et aux animaux déclarés afin d'éviter tout double octroi d'aides injustifié au titre de la même année civile.

3. Les contrôles sur place portent au moins sur un échantillon significatif de demandes. Cet échantillon doit représenter au moins:

— 10 % des demandes d'aides 'animaux' ou des déclarations de participation,

— 5 % des demandes d'aides 'surfaces'; toutefois, ce pourcentage est réduit à 3 % pour les demandes d'aides 'surfaces' au-delà du nombre de 700 000 par État membre et année civile.

Au cas où des visites sur place font apparaître des irrégularités significatives dans une région ou partie de région, les autorités compétentes effectuent des contrôles supplémentaires dans l'année en cours et augmentent le pourcentage des demandes à contrôler l'année suivante pour cette région ou partie de région.

4. Les demandes faisant l'objet de contrôles sur place sont déterminées par l'autorité compétente notamment sur base d'une analyse des risques ainsi que d'un élément de représentativité des demandes d'aides introduites. L'analyse des risques tient compte:

— des montants d'aides,

— du nombre de parcelles, de la surface ou du nombre d'animaux pour lequel l'aide est demandée,

— de l'évolution en comparaison avec l'année précédente,

— des constatations faites lors de contrôles pendant les années précédentes,

— d'autres paramètres à définir par les États membres.

5. Les contrôles sur place sont effectués d'une manière inopinée et portent sur l'ensemble des parcelles agricoles ou des animaux couverts par une (ou plusieurs) demande(s). Un préavis limité au délai strictement nécessaire, qui en règle générale ne peut dépasser les quarante-huit heures, peut toutefois être donné.

Au moins 50 % des contrôles minimaux des animaux se font pendant la période de rétention [...]»

28 En vertu de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 3887/92:

«Dans le cas où un État membre décide de contrôler par télédétection tout ou partie de l'échantillon visé à l'article 6 paragraphe 3, il procède:

— à la photo-interprétation d'images ou de photographies aériennes, en vue de reconnaître les couvertures végétales et de mesurer les superficies de toutes les parcelles à contrôler,

— au contrôle physique des demandes pour lesquelles la photo-interprétation ne permet pas de conclure que la déclaration est exacte, à la satisfaction de l'autorité compétente.»

29 Conformément à l'article 12, premier alinéa, du règlement n° 3887/92:

«Chaque visite de contrôle doit être consignée dans un rapport qui indique notamment les motifs de la visite, les personnes présentes, le nombre des parcelles visitées, celles qui ont été mesurées, les techniques de mesure utilisées, le nombre et l'espèce des animaux constatés sur place ainsi que, le cas échéant, leur numéro d'identification.»

30 L'article 17, paragraphe 1, du règlement n° 3887/92 prévoit:

«Dans la mesure où, en vertu de l'article 13 du règlement (CEE) n° 3508/92, certains éléments du système intégré ne sont pas encore d'application, chaque État membre prend les mesures nécessaires afin d'appliquer des mesures de gestion et de contrôle assurant le respect des conditions prévues pour l'octroi des aides concernées.»

Les aides aux producteurs de certaines cultures arables

31 Le règlement n° 1765/92 dispose à son article 15, paragraphe 3:

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

32 L'article 8 du règlement (CE) n° 658/96 de la Commission, du 9 avril 1996, relatif à certaines conditions d'octroi des paiements compensatoires dans le cadre du régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables (JO L 91, p. 46), prévoit que les États membres «communiquent les données provisoires pour le 15 septembre de la campagne de commercialisation en cours et les données définitives au plus tard pour le 15 janvier suivant».

Les aides aux producteurs de viande bovine

33 L'article 3 du règlement (CE) n° 1357/96 du Conseil, du 8 juillet 1996, prévoyant des paiements supplémentaires à faire en 1996 au titre des primes visées dans le règlement n° 805/68, et modifiant ce règlement (JO L 175, p. 9), prévoit:

«Les producteurs dont les droits à primes pour l'année civile 1996 portent sur un nombre d'animaux plus élevé que celui pour lequel ils avaient des droits au titre de l'année civile 1995 ont droit à de nouveaux paiements supplémentaires. Ces paiements ne sont effectués:

— que dans la mesure où les paiements supplémentaires faits aux producteurs qui n'y avaient pas droit ont été remboursés ou recouvrés dans l'État membre concerné

et

— qu'au prorata du nombre supplémentaire de primes touchées pour l'année civile 1996.»

34 L'article 4, sous a), du règlement n° 1357/96 prévoit que les États membres peuvent «utiliser les montants indiqués en annexe pour effectuer des paiements aux producteurs du secteur de la viande bovine qui, par suite de la situation du marché, éprouvent de graves difficultés qui ne peuvent être résolues complètement par les mesures visées aux articles 1er, 2 et 3». Les modalités administratives

et comptables qui doivent être respectées pour l'octroi des aides sont définies dans l'annexe du règlement n° 1663/95.

35 En vertu de l'article 7 du règlement n° 1357/96:

«Les mesures introduites par le présent règlement, à l'exception de l'aide nationale visée à l'article 4, sont considérées comme étant des interventions visant à stabiliser les marchés agricoles au sens de l'article 3 paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune [...].

La Communauté ne finance les dépenses engagées par les États membres au titre des paiements visés à l'article 1er, à l'article 4 point a) et à l'article 5 que si ces paiements sont effectués par eux au plus tard le 15 octobre 1996.»

Les aides à la préretraite en agriculture

36 Dans le cadre des mesures d'accompagnement de la réforme des mécanismes de soutien des marchés agricoles entreprise en 1992, le règlement (CEE) n° 2079/92 du Conseil, du 30 juin 1992, instituant un régime communautaire d'aides à la préretraite en agriculture (JO L 215, p. 91), prévoit la possibilité pour les États membres d'instaurer un régime d'aides à la préretraite des agriculteurs, cofinancé par le FEOGA, section «garantie». Selon son article 4, les États membres mettent en œuvre ce régime au moyen de programmes pluriannuels, élaborés au niveau national ou régional.

*La réglementation nationale*

37 L'article 2 de la loi n° 1409/83, du 30 septembre 1983, relative à l'octroi d'aides financières à l'agriculture, l'élevage, la sylviculture et la pêche dispose:

«Pour faire face aux frais administratifs et de gestion résultant du versement des aides financières, les coopératives peuvent, lors du versement aux producteurs du montant qu'elles ont perçu, retenir pour leur compte un pourcentage allant jusqu'à 2 % de l'aide financière revenant à chaque producteur.»

38 Cette disposition a été modifiée par l'article 37 de la loi n° 2538/97, entrée en vigueur le 1er décembre 1997, qui a ajouté un nouvel alinéa selon lequel «[l]a retenue du pourcentage prévu à l'alinéa précédent ne s'applique pas aux sommes versées pour le compte du FEOGA, sauf si la législation communautaire en dispose autrement».

39 Un arrêté des ministres de l'Économie nationale et de l'Agriculture, du 10 novembre 1993, définit, à son article 3, les obligations des associations de coopératives agricoles (ci-après les «ACA») en ce qui concerne la gestion des aides octroyées aux producteurs. Il ressort des articles 3 et 4 de cet arrêté que les organisations en question font partie intégrante du mécanisme de paiement des aides et qu'elles jouent, dans la pratique, le rôle principal en matière de gestion des aides communautaires. L'organisme de paiement grec, la Didagep, transmet aux ACA un ordre de paiement et verse les aides à ces associations, lesquelles, à leur tour, procèdent au paiement aux bénéficiaires.

40 L'arrêté ministériel conjoint n° 407756/6081 des ministres des Finances, de l'Économie nationale et de l'Agriculture, du 20 septembre 1994, adopté en vertu

de la loi n° 2237/94 pour la transposition du règlement (CEE) n° 2079/92 et la réglementation des questions connexes, confie l'application du programme de préretraite en agriculture à la Banque agricole de Grèce (ci-après l'«ATE»), qui opère en qualité de mandataire de l'État. L'ATE est responsable de la tenue des dossiers complets pour chaque bénéficiaire et de la réalisation des contrôles par échantillon.

41 L'arrêté ministériel n° 407756/6081 prévoit, à son article 6, que l'instance responsable de l'application de la mesure effectue des contrôles par échantillon sur 5 % du nombre de bénéficiaires, contrôles qui revêtent le caractère de vérification sur place ou logistique, tant au niveau du bénéficiaire de la préretraite que de son successeur.

42 Un arrêté du ministre de l'Agriculture, du 31 janvier 1985, confie aux ACA le paiement des aides de toute nature financière. Il définit les pourcentages des retenues, qui s'échelonnent de 2 % à 0,5 % selon les délais observés par les ACA pour la présentation des pièces justificatives de paiement. Son considérant d) dispose:

«[...] la retenue de 2 % maximum prévue par les dispositions susmentionnées a été instituée dans le but d'accélérer les paiements de manière à ce que les producteurs tirent un profit maximal de la perception en temps utile des aides économiques de toute nature leur revenant.

Dans cette optique, les coopératives qui retardent la présentation des pièces justificatives de paiement, ou le paiement aux producteurs alors qu'elles ont perçu les montants qui leur sont destinés, ne peuvent prélever le montant susmentionné, car cela serait contraire au but visé par le législateur.»

43 La circulaire n° 144903 du ministère de l'Agriculture, du 5 mars 1997, prévoit que les subventions doivent être versées dans leur intégralité aux bénéficiaires et que toute retenue ou diminution est contraire au droit communautaire.

## Les faits et la procédure précontentieuse

### *Le régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables*

44 Lors d'une mission effectuée en Grèce du 24 au 26 avril 1996, visant à examiner la mise en œuvre du régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables, la Commission a relevé des carences et des lacunes importantes dans la gestion et le contrôle des aides dans le secteur des cultures arables pour les récoltes 1995 à 1997, correspondant aux exercices financiers 1996 à 1998, principalement en ce qui concerne les aspects suivants:

— mise en œuvre limitée du SIGC, faute d'inventaire informatisé des parcelles;

— directions régionales du ministère de l'Agriculture sans accès à la base de données des coopératives, faute de disposer d'ordinateurs;

— critères erronés de sélection des exploitations en vue de contrôles sur place;

— contrôles effectués tardivement;

— impossibilité d'établir une distinction entre la culture du blé et celle du blé dur;

— taux de contrôle des demandes inférieur à 10 %;

— données relatives aux paiements transmises par le gouvernement hellénique, tableaux et données statistiques présentant des écarts sensibles et inexpliqués en ce qui concerne le nombre de demandes, de contrôles sur place et de contrôles par télédétection;

— retenue de 2 % sur le total des aides versées en faveur des ACA;

— agriculteurs prévenus des visites quatre à cinq jours à l'avance au cours de la récolte 1995;

— erreurs dans l'élaboration des analyses des risques pour la récolte 1995 et retards dans l'analyse des risques pour la récolte 1996;

— absence d'exécution de contrôles croisés au cours de la récolte 1996;

— nombre des contrôles effectués au cours de la récolte 1997 inférieur au pourcentage minimal de contrôle de 20 % des surfaces déclarées.

*Le régime d'aides à la préretraite en agriculture*

45 À la suite d'un contrôle effectué en juin 1997, la Commission a, par lettre du 5 novembre 1998, fait savoir aux autorités helléniques que, en ce qui concerne les aides à la retraite anticipée, la qualité des contrôles sur place effectués par l'ATE était insuffisante, et, plus particulièrement, que:

— le contrôle des autorités helléniques ne respectait pas les exigences concernant le taux annuel de contrôles sur échantillons prévu par l'arrêté ministériel n° 407756/6081;

— en l'absence de visite chez le bénéficiaire de la retraite anticipée et chez son successeur, il était impossible de s'assurer que l'agriculteur cultivait réellement les superficies cédées par le préretraité et de connaître l'importance du bétail présent dans l'exploitation;

— il n'y avait pas de décisions individuelles, mais des listes de bénéficiaires par municipalité;

— les bénéficiaires ne recevaient pas de calcul détaillé de l'aide;

— aucune donnée n'était informatisée, les dossiers n'étaient pas complets et ne contenaient pas d'inventaire des contrôles;

— l'agronome du comité tripartite de la région qui soumet les propositions effectuait lui-même les contrôles.

*Le régime des primes aux producteurs de viande bovine*

46 Par lettres de la Commission des 22 juillet 1997, 12 mai et 4 novembre 1998, 19 mars, 8 avril, 10 mai et 18 juin 1999, la Commission a constaté:

— l'application d'une retenue de 2 % sur les primes pour les bovins versées par les ACA;

— la non-application du SIGC et du système d'identification et d'enregistrement des bovins;

— le dépassement du plafond national des primes pour les bovins mâles pendant les campagnes 1996 et 1997;

— le non-respect du délai de paiement, qui expirait le 15 octobre 1996, ainsi que des divergences dans les comptes pour l'exercice 1996.

*Les corrections proposées par la Commission sur les paiements compensatoires aux producteurs de cultures arables, les aides au revenu des agriculteurs ainsi que les aides à la préretraite en agriculture, et le rapport de l'organe de conciliation*

47 Par lettre du 23 septembre 1999, les services de la Commission ont notifié aux autorités helléniques leur intention d'appliquer une correction financière:

1) de 26 482 863 795 GRD dans le secteur des cultures arables, en raison du retard constaté dans les progrès de la mise en place du SIGC, soit:

— une correction de 5 % pour les demandes concernant les récoltes 1995 à 1997 ayant fait l'objet d'un contrôle sur place classique,

et

— une correction de 2 % pour les demandes ayant fait l'objet d'un contrôle par télédétection, pour lesquelles les exigences relatives aux inspections sur place ont été respectées en général mais pour lesquelles des retards ont été observés dans les visites rapides sur le terrain;

2) de 134 771 782 GRD, soit une correction de 2 %, sur les aides à la préretraite, au motif que le suivi de la gestion de ces aides ainsi que leur supervision et leur contrôle par les autorités centrales n'étaient pas du niveau requis par les règlements communautaires.

48 Par lettre du 2 novembre 1999, les autorités helléniques ont saisi l'organe de conciliation.

49 Dans son rapport final, en date du 16 mars 2000, l'organe de conciliation considère, pour ce qui concerne les cultures arables, qu'il n'est pas possible de rapprocher les points de vue des deux parties et demande aux services de la Commission de réexaminer le système de contrôle alternatif appliqué en Grèce et d'en tirer les conséquences adéquates quant au niveau des corrections à proposer. Pour ce qui concerne les aides à la préretraite, l'organe de conciliation n'a pas examiné l'affaire en raison du montant de la correction proposée, inférieur au montant minimal fixé pour sa saisine.

*Les corrections proposées par la Commission sur les primes aux producteurs de viande bovine et le rapport de l'organe de conciliation*

50 Par lettre du 18 juin 1999, les services de la Commission ont notifié aux autorités helléniques leur intention d'appliquer une correction financière de 10 % des dépenses afférentes aux régimes de primes aux bovins au titre des exercices 1996, 1997 et 1998, soit la somme de 2 727 000 000 GRD, au motif que ces autorités n'auraient pas procédé à la mise en place du système d'identification et d'enregistrement des bovins, de sorte que le SIGC ne fonctionnait pas à la date d'expiration du délai imparti pour sa mise en œuvre, le 1er janvier 1997, et que les paiements avaient été effectués avec retard et hors délai. La correction proposée a été complétée, par lettre du 31 août 1999, par une correction supplémentaire de 350 000 000 GRD.

51 Par lettre du 14 juillet 1999, les autorités helléniques ont saisi l'organe de conciliation.

52 Dans son rapport final, en date du 21 janvier 2000, l'organe de conciliation considère qu'il n'est pas possible de rapprocher les points de vue des deux parties, estime qu'il pourrait être utile pour les services de la Commission de reconsidérer la question de la correction due au retard de paiement et leur demande de réexaminer les contrôles alternatifs appliqués en Grèce pour déterminer s'ils répondent ou non aux critères d'efficacité générale.

*La décision attaquée*

53 Par la décision attaquée, la Commission a décidé d'exclure la somme de 29 689 019 781 GRD du financement communautaire au titre des dépenses effectuées dans le cadre des récoltes 1995 à 1997 dans les secteurs des cultures arables et de la viande bovine, ainsi qu'en matière d'aides à la préretraite.

54 La République hellénique conteste le refus de financement par le FEOGA des montants suivants:

— 26 482 863 795 GRD, versés à titre d'aides compensatoires dans le secteur des cultures arables, en raison des carences dans le SIGC et de la retenue irrégulière d'une partie des aides (premier, sixième et septième moyens);

— 134 771 782 GRD, versés à titre d'aides à la préretraite en agriculture, en raison de la mauvaise qualité des contrôles et de la supervision (deuxième et sixième moyens);

— 1 782 487 651 GRD, versés à titre de primes dans le secteur de la viande bovine, en raison de l'absence de mise en place complète ou d'application du SIGC (troisième et sixième moyens);

— 237 098 402 GRD et 350 000 000 GRD, versés à titre de paiements supplémentaires dans le secteur de la viande bovine en application du règlement n° 1357/96, en raison du retard dans l'exécution de ces paiements (quatrième et cinquième moyens);

— 560 130 762 GRD, versés à titre de primes dans le secteur de la viande bovine, pour retenue irrégulière d'une partie de ces primes (septième moyen);

— 5 326 625 GRD — inclus dans une correction globale de 141 667 389 GRD —, versés dans le secteur des cultures arables, en raison du retard dans l'exécution des paiements correspondants (huitième moyen).

55 À l'appui de son recours, le gouvernement hellénique fait valoir, en substance, que les dispositions réglementaires sont interprétées et appliquées de façon erronée dans la décision attaquée, laquelle serait fondée sur des erreurs de fait ou sur une motivation insuffisante, et que, en imposant les corrections litigieuses, la Commission a excédé les limites de son pouvoir discrétionnaire et a violé le principe de proportionnalité.

## Sur le premier moyen

56 Le premier moyen concerne les carences dans l'application du SIGC dans le secteur des cultures arables.

*Argumentation des parties*

57 Le gouvernement hellénique considère que la Commission a apprécié les circonstances de fait de façon erronée, qu'elle a violé le principe de proportionnalité et qu'elle a interprété l'article 4 du règlement n° 3508/92 de façon erronée.

58 En ce qui concerne le système alphanumérique, l'identification des parcelles à l'aide d'orthophotographies aurait été partiellement appliquée dans dix nomes pour les demandes de 1998, son application intégrale étant prévue pour le 1er janvier 1999. Pour les campagnes de commercialisation antérieures, l'identification et la codification des parcelles auraient été assurées à l'aide de moyens différents, mais tout aussi probants, tels que les photographies aériennes, les cartes, les diagrammes et les répartitions du service topographique du ministère de l'Agriculture ainsi qu'au moyen d'orthophotographies, lorsqu'elles étaient disponibles. La codification des parcelles agricoles par les autorités helléniques répondait donc, pour la campagne de commercialisation 1997/1998, aux exigences de l'article 4 du règlement n° 3508/92 et les faiblesses invoquées par la Commission ne constitueraient pas un problème grave vu le caractère complexe du SIGC, qui exige l'utilisation d'un grand nombre de moyens techniques différents.

59 En ce qui concerne la création d'une base de données informatisée, le gouvernement hellénique affirme que l'installation d'un nouvel équipement informatique auprès des directions régionales a déjà été achevée et que la procédure d'appel d'offres pour la création d'un nouveau logiciel a dû être recommencée. Le fait que la liaison en ligne avec les directions régionales soit inachevée expliquerait les divergences constatées dans les données statistiques. Les retards observés dans les contrôles sur place ou par télédétection seraient dus au fait que le travail est confié à des personnes privées et que les appels d'offres exigent du temps, comme ce serait le cas, au demeurant, dans tous les États membres.

60 En ce qui concerne les contrôles, le gouvernement hellénique affirme que des contrôles croisés concernant le double enregistrement des parcelles et des demandes sont réalisés au niveau local et que leurs résultats sont examinés par les directions préfectorales avec application éventuelle des sanctions prévues par les règlements communautaires. À tous les stades des contrôles, les directions locales du ministère de l'Agriculture collaboreraient avec les ACA et, à partir de la campagne de commercialisation 1998/1999, la réalisation des contrôles par ces directions serait mentionnée sur des «check-lists» et aucun ordre de paiement ne serait donné avant que la direction informatique dudit ministère n'ait croisé les informations contenues dans la base de données avec celles indiquées dans les états de paiement, conformément aux exigences du règlement n° 1663/95. Depuis la campagne de commercialisation 1998/1999, le croisement des données au niveau national serait réalisé avant les paiements, alors que pour les campagnes antérieures, lorsque des irrégularités étaient constatées après les paiements, il fallait poursuivre le recouvrement des sommes indûment versées. Quoi qu'il en soit, les contrôles auraient été vérifiés dans tous les cas par les services locaux du ministère de l'Agriculture.

61 En ce qui concerne le préavis pour les contrôles sur place, le gouvernement hellénique affirme qu'un préavis de 48 heures est appliqué par tous les services locaux et que le cas invoqué par la Commission est dû au hasard et n'est pas représentatif de l'ensemble du pays.

62 L'imposition d'une correction de 2 % sur les demandes ayant fait l'objet de contrôles par télédétection serait donc erronée étant donné les progrès qui ont été réalisés en vue d'achever et de réaliser le SIGC. Quant à l'imposition d'une correction de 5 % sur les demandes soumises à des contrôles sur place classiques, elle serait contraire au principe de proportionnalité et devrait être supprimée ou, à tout le moins, être réduite à 2 %.

63 Selon la Commission, il ressort de la réponse des autorités helléniques que, durant les campagnes de commercialisation 1995 à 1997, les principales mesures du SIGC n'avaient pas été mises en œuvre. Le risque de préjudice à l'encontre du FEOGA aurait été extrêmement élevé et les lacunes constatées à l'occasion des contrôles auraient démontré qu'il y avait des faiblesses généralisées du SIGC, de sorte que la correction de 5 % pourrait être jugée très indulgente.

64 S'agissant des demandes soumises à des contrôles par télédétection, la Commission relève que les visites rapides sur place ont été effectuées tardivement et qu'il n'a pas été donné suite à certains faits constatés à l'aide de photographies et révélant des anomalies en ce qui concerne les surfaces et les cultures. Les autorités helléniques se seraient abstenues de vérifier sur place, au moment approprié, si les produits cultivés sur les surfaces correspondaient à ceux pour lesquels l'aide avait été demandée. Étant donné que les visites sur place constituent une partie importante des techniques de télédétection, la correction effectuée de 2 % serait, selon la Commission, proportionnelle à la manière dont de telles lacunes sont traitées dans d'autres États membres.

*Appréciation de la Cour*

65 Il convient de rappeler que l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 impose aux États membres l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour

s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le FEOGA, de prévenir et de poursuivre les irrégularités et de récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences, même si l'acte communautaire spécifique ne prévoit pas expressément l'adoption de telle ou telle mesure de contrôle (arrêt du 6 décembre 2001, Grèce/Commission, C-373/99, Rec. p. I-9619, point 9).

66 Il convient aussi de rappeler que, si la Commission est obligée de justifier sa décision de refuser d'imputer au FEOGA, section «garantie», des dépenses effectuées par un État membre en présentant des éléments de preuve du doute sérieux et raisonnable quant à l'existence ou au caractère approprié des contrôles effectués dans cet État membre, elle n'est toutefois pas tenue de démontrer de manière détaillée l'insuffisance des contrôles ou l'inexactitude des données transmises par l'État membre. En effet, c'est ce dernier qui est le mieux placé pour recueillir et vérifier les données nécessaires et présenter les preuves de la réalité des contrôles et de l'inexactitude des affirmations de la Commission (voir, en ce sens, arrêts du 21 janvier 1999, Allemagne/Commission, C-54/95, Rec. p. I-35, point 35; du 11 janvier 2001, Grèce/Commission, C-247/98, Rec. p. I-1, point 7, et du 19 septembre 2002, Allemagne/Commission, C-377/99, Rec. p. I-7421, point 95).

67 En application de cette jurisprudence, il incombait au gouvernement hellénique de démontrer que, au cours des exercices 1996 à 1998, correspondant aux récoltes 1995 à 1997, la République hellénique avait appliqué un système de contrôle fiable et efficace et que les griefs formulés par la Commission à la suite des vérifications matérielles effectuées par ses services n'étaient pas fondés.

68 Or, en ce qui concerne la mise en œuvre du SIGC, le gouvernement hellénique admet que la base de données informatisée prévue aux articles 2 et 3 du règlement n° 3508/92 n'a pas été créée dans le délai imparti et ne fonctionnait pas pendant les exercices en cause.

69 Si le gouvernement hellénique affirme avoir procédé à l'identification alphanumérique des parcelles agricoles sur la base de moyens cartographiques, il n'a pas pour autant démontré que cela avait été fait sur la base de photographies aériennes ou d'images spatiales et, en tout état de cause, il n'a pas démontré que la totalité des parcelles agricoles avaient été identifiées à l'expiration du délai imparti pour la mise en œuvre du SIGC, le 1er janvier 1997.

70 De même, le gouvernement hellénique ne conteste pas les retards et carences qui lui sont imputés en ce qui concerne les données statistiques qui doivent être transmises à la Commission en vertu de l'article 8 du règlement nº 658/96.

71 En ce qui concerne les retards dans l'exécution des contrôles par télédétection et dans l'exécution des contrôles sur place, retards qui sont à l'origine d'autres carences, telles les difficultés d'identification des cultures pratiquées sur certaines parcelles, le gouvernement hellénique ne les conteste pas non plus.

72 Pour ce qui concerne la supervision exercée par les ACA, le gouvernement hellénique n'a pas démontré que les bases de données de ces dernières sont directement accessibles par connexion informatique.

73 Étant donné l'importance que revêt la mise en place du SIGC ainsi que l'importance des carences dans l'exécution des contrôles, les corrections forfaitaires respectives de 5 % et de 2 % paraissent conformes aux orientations établies par la Commission dans ses documents nos VI/216/93 et VI/5330/97.

74 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter le premier moyen comme non fondé.

## Sur le deuxième moyen

75 Le deuxième moyen porte sur la mauvaise qualité du contrôle et de la supervision en matière d'aides à la préretraite en agriculture.

*Argumentation des parties*

76 Le gouvernement hellénique considère que l'ensemble de la procédure et l'application du programme de préretraite en agriculture ont été conformes aux exigences du règlement n° 2079/92 et de l'annexe du règlement n° 1663/95. Les premiers paiements au niveau national auraient commencé en juillet 1995, le nombre des participants étant de 3 559 bénéficiaires seulement cette année-là, de sorte que certains des contrôles par échantillon programmés pour 1996 auraient été réalisés en 1997, 305 bénéficiaires, soit 8,5 % du nombre total, ayant été contrôlés en 1996. Pendant l'année 1997, 543 contrôles par échantillon auraient été effectués, soit 6,6 % du total des 8 263 bénéficiaires pour l'année 1996. Les procès-verbaux de ces contrôles, les dates ainsi que les signatures des fonctionnaires compétents seraient conservés dans les agences de l'ATE et seraient à la disposition de tout organe de contrôle.

77 Le gouvernement hellénique précise que les défaillances constatées lors du contrôle communautaire effectué à l'agence de l'ATE à Edessa (Grèce) étaient principalement de caractère administratif et ne concernaient aucune lacune substantielle dans les pièces composant les dossiers des bénéficiaires dépendant de cette agence, dossiers pour lesquels les services de la Commission auraient constaté divers manquements à la bonne tenue administrative.

78 La Commission rappelle que les autorités helléniques n'ont fourni ni les preuves ni les dates des contrôles. À cet égard, elle a constaté que si l'agronome s'est rendu dans la commune, il n'a pas rendu visite à l'agriculteur prenant une retraite anticipée ou à son successeur.

*Appréciation de la Cour*

79 Le gouvernement hellénique ne conteste pas les constatations effectuées par les services de la Commission mais se réfère à la disposition législative nationale relative à la gestion de la retraite anticipée, sans pour autant apporter des preuves de sa mise en œuvre.

80 Il s'ensuit qu'un doute persiste quant au nombre et à la fréquence des contrôles, d'autant plus que les documents relatifs aux dépenses financées par le FEOGA manquent dans les dossiers ou sont difficiles à consulter et que des erreurs sur l'identité des bénéficiaires ou sur la superficie des exploitations cédées ont été détectées.

81 Dans ces conditions, il y a lieu de rejeter le deuxième moyen comme non fondé.

**Sur le troisième moyen**

82 Le troisième moyen porte sur l'absence ou la mise en place incomplète du SIGC, les retards de paiement ou le paiement hors délai dans le secteur de la viande bovine.

*Argumentation des parties*

83 Le gouvernement hellénique relève que, s'il est vrai que les règlements communautaires imposent la création du SIGC et du système d'identification et d'enregistrement des bovins avant le 1er janvier 1997, il n'en demeure pas moins que leur mise en application réelle, leur plein développement et leur fonctionnement, immédiatement et au niveau national, sont rendus plus difficiles par les spécificités de la Grèce, à savoir la prédominance des zones montagneuses et l'éloignement des éleveurs par rapport aux centres urbains, qui exigent des délais plus longs pour la formation et l'instruction des éleveurs en vue de l'application des procédures prévues par le SIGC.

84 Le gouvernement hellénique considère que la correction forfaitaire de 10 % des avances par rapport aux dépenses en primes bovines déclarées pour la campagne de commercialisation 1997, pour cause de non-application de la base de données informatisée et du système d'identification et d'enregistrement des bovins, est injustifiée, dans la mesure où, d'une part, l'identification des bovins au moyen de nouvelles marques auriculaires était presque achevée et où, d'autre part, l'état d'inachèvement du système central «on-line» à la date du 1er janvier 1997 n'a pas empêché l'application partielle de systèmes informatiques qui ont permis des contrôles croisés ayant les mêmes résultats. Les autorités helléniques effectueraient des contrôles sur place pour 100 % des demandes d'aide, ce qui écarterait tout danger de versement de primes pour des animaux non éligibles.

85 La Commission estime que la correction appliquée est justifiée compte tenu de la non-application du système d'identification et d'enregistrement des bovins, de la non-application du SIGC et de toutes les faiblesses du système administratif et de contrôle national existant. Selon la Commission, même à supposer exacte l'affirmation des autorités helléniques selon laquelle 100 % des demandeurs auraient été contrôlés, affirmation qui n'est étayée par aucune preuve, cela ne

suffirait pas pour considérer que ces contrôles étaient fiables et conformes aux règlements communautaires pertinents. Il ne serait pas possible d'appliquer des contrôles croisés si, contrairement aux exigences de la directive 92/102, les bovins ne sont pas identifiés.

*Appréciation de la Cour*

86 Il convient de constater que le gouvernement hellénique ne conteste ni l'absence de création de la base de données informatisée visée à l'article 3 du règlement n° 3508/92 ni l'absence de mise en œuvre complète du système d'identification et d'enregistrement des bovins.

87 À cet égard, il suffit de relever que l'absence d'un système fiable d'identification et d'enregistrement des bovins implique un risque élevé de préjudice pour le budget communautaire.

88 De même, l'absence d'une base de données informatisée permettant de vérifier la totalité des informations implique également un risque élevé de préjudice pour le budget communautaire.

89 Le troisième moyen doit donc être rejeté comme non fondé.

## Sur les quatrième et cinquième moyens

90 Les quatrième et cinquième moyens portent sur les corrections appliquées en raison du retard dans l'exécution des paiements supplémentaires prévus par le règlement n° 1357/96, lequel a été adopté dans le but de faire face aux graves perturbations du marché provoquées par l'apparition de l'encéphalopathie spongiforme bovine. Ces corrections sont motivées par le fait que la République hellénique aurait effectué des paiements supplémentaires après la date du 15 octobre 1996, à savoir, d'une part, des paiements remis aux ACA après cette date, en vue de leur versement ultérieur aux ayants droit, d'un montant de 311 006 387 GRD (montant finalement ramené à 237 098 402 GRD, à la suite du rapport de l'organe de conciliation), et, d'autre part, des paiements remis aux ACA avant le 15 octobre 1996, mais versés aux ayants droit après cette date, d'un montant de 350 000 000 GRD.

*Argumentation des parties*

91 Le gouvernement hellénique fait valoir que la correction financière appliquée est injustifiée parce qu'elle se fonde sur une prémisse juridique erronée et constitue une sanction disproportionnée, contraire à l'objectif visant à compenser les pertes financières subies par les producteurs en raison de la grave perturbation du marché de la viande bovine ayant fait suite à l'apparition de l'encéphalopathie spongiforme bovine. Il n'aurait pas été possible de disposer, à la date du 15 octobre 1996, de toutes les données nécessaires pour établir le droit à prime pour l'année civile 1996. De fait, après avoir réuni toutes les données pour l'année 1996, les autorités helléniques auraient entamé la procédure de remboursement des paiements indus. Après la finalisation des données, il serait apparu nécessaire de payer certaines sommes après le 15 octobre 1996, à savoir les primes versées aux producteurs qui déclaraient un nombre plus élevé d'animaux éligibles en 1996 qu'en 1995 et avaient donc droit à de nouveaux paiements supplémentaires. Il ne s'agirait pas de paiements versés en retard mais d'une régularisation comptable des soldes créditeurs ou débiteurs.

92 Selon le gouvernement hellénique, l'article 7, second alinéa, du règlement n° 1357/96 doit être interprété en ce sens que les paiements supplémentaires peuvent être considérés comme «effectués» par les États membres au plus tard le 15 octobre 1996 si les autorités compétentes ont, à cette date, adressé les ordres de paiement aux institutions qui sont chargées du versement aux bénéficiaires et, par conséquent, si le droit correspondant au paiement est acquis par ces derniers, indépendamment du point de savoir si les sommes en question ont été réellement perçues ou non. L'interprétation contraire soutenue par la Commission s'opposerait à l'objectif du règlement n° 1357/96 dans les cas où l'impossibilité de percevoir les sommes serait due à des facteurs subjectifs liés à la personne des bénéficiaires. Le montant litigieux de 350 000 000 GRD, correspondant à l'exercice 1996, serait constitué de petites sommes versées aux producteurs de petits élevages après le 15 octobre 1996 parce qu'il aurait été impossible aux ACA chargées du paiement d'entrer en communication avec eux en raison du caractère montagneux et inaccessible des régions d'élevage, et ce, alors que les ordres de paiement avaient été donnés par les autorités avant le 15 octobre 1996.

93 La Commission est d'avis que le délai prévu à l'article 7 du règlement n° 1357/96 concerne les dépenses pouvant être financées par la Communauté, et ce, jusqu'au 15 octobre 1996 au plus tard, de sorte que les dépenses exécutées après cette date ne sont pas financées. Ces délais seraient en rapport avec la date à laquelle les bénéficiaires du paiement doivent avoir perçu les subventions et non avec la date à laquelle lesdits montants sont transmis aux associations de coopératives. Des montants significatifs au titre de l'aide, bien qu'ils eussent été transmis auxdites associations avant le 15 octobre 1996, ne seraient toujours pas parvenus à leurs destinataires plusieurs mois après.

94 La Commission ajoute que, conformément au règlement n° 1357/96, l'ayant droit est l'éleveur et non la coopérative, de sorte que le versement du montant aux ACA ne saurait être considéré comme une procédure conforme aux exigences de ce règlement.

*Appréciation de la Cour*

95 Il convient de rappeler que l'article 7 du règlement n° 1357/96 prévoit explicitement que les dépenses effectuées par les États membres au titre des articles 1er et 4, sous a), de ce règlement, à savoir les aides extraordinaires sous forme de paiements supplémentaires de primes par animal pour l'année 1995, ne sont financées par la Communauté que si lesdits paiements ont lieu «au plus tard le 15 octobre 1996». Cette disposition présuppose donc, comme M. l'avocat général l'a relevé au point 107 de ses conclusions, que les données nécessaires pour le versement des aides devaient déjà être disponibles dans une très large mesure avant cette date.

96 À cet égard, il convient de relever que les points 2, sous ii), et 6, sous v), de l'annexe du règlement n° 1663/95 définissent l'exécution des paiements comme l'instruction donnée à une banque ou à un service de paiement public de payer ce qui est dû au bénéficiaire, ce qui exige un paiement direct à ce dernier.

97 Par ailleurs, le gouvernement hellénique n'a pas fourni de documents de nature à démontrer que le montant de 311 006 387 GRD a été payé au plus tard le 15 octobre 1996 ni que le montant de 350 000 000 GRD a été payé aux bénéficiaires au plus tard à cette date. Concernant le premier montant, ce gouvernement s'est limité à calculer les paiements supplémentaires qu'il pouvait légitimement payer aux éleveurs, mais sans tenir compte des versements effectués, à concurrence de 299 240 392 GRD, pour l'année 1995 et qui constituaient la limite des paiements supplémentaires qui pouvaient être effectués pour l'année 1996 en vertu de l'article 3 du règlement n° 1357/96. Concernant le second montant, l'interprétation préconisée par le gouvernement hellénique, selon laquelle la remise aux ACA, avant le 16 octobre 1996, du montant des paiements supplémentaires en vue de leur versement aux bénéficiaires après cette date respectait les exigences du règlement n° 1357/96, ne saurait être admise. En effet, l'article 7 dudit règlement exige clairement que les paiements soient effectués aux bénéficiaires avant cette date.

98 Étant donné que les corrections opérées par la Commission correspondent au montant des dépenses dont la non-conformité avec le règlement n° 1357/96 a été constatée, les quatrième et cinquième moyens ne peuvent être accueillis.

**Sur le sixième moyen**

99 Le sixième moyen porte sur le principe de proportionnalité et l'importance des corrections forfaitaires imposées par la Commission dans les secteurs des cultures arables et de la viande bovine ainsi qu'en matière d'aides à la préretraite en agriculture.

*Arguments des parties*

100 Le gouvernement hellénique considère que les services de la Commission n'ont pas constaté de carences graves au point de constituer une violation des règles communautaires expresses dans l'application et la gestion du SIGC dans les secteurs des cultures arables et de la viande bovine ou dans la qualité des contrôles en matière d'aides à la préretraite en agriculture et de justifier l'imposition des corrections financières litigieuses. Par conséquent, la Commission aurait violé les dispositions de l'article 5, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 729/70 ainsi que les critères de correction forfaitaire, elle aurait excédé les limites de son pouvoir discrétionnaire et violé le principe de proportionnalité, de sorte que les corrections proposées devraient être annulées ou réduites à 2 %.

101 La Commission considère que le gouvernement hellénique ne conteste pas de manière fondée les carences et les faiblesses constatées en raison du non-respect de la réglementation communautaire.

*Appréciation de la Cour*

102 Il convient de tenir compte, en premier lieu, du fait que le gouvernement hellénique n'est pas parvenu à démontrer l'inexactitude des appréciations de la Commission ni l'existence d'un système approprié et efficace de mesures de surveillance et de contrôle.

103 En second lieu, le gouvernement hellénique n'a pas démontré le manque d'incidence ou l'incidence moindre sur le budget communautaire des irrégularités constatées.

104 Il y a donc lieu de constater que le gouvernement hellénique n'a pas démontré que les corrections appliquées par la Commission étaient arbitraires ou en contradiction avec l'article 5, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 729/70.

105 Ce moyen doit donc être rejeté comme non fondé.

**Sur le septième moyen**

106 Le septième moyen porte sur la retenue de 2 % pratiquée au titre des dépenses et frais administratifs par les ACA sur le montant des aides versées aux bénéficiaires. Cette pratique a provoqué des corrections financières égales à 2 % des dépenses déclarées par la République hellénique dans le secteur des cultures arables pour les exercices 1996 à 1998 et dans celui de la viande bovine pour les exercices 1996 et 1997.

*Arguments des parties*

107 Le gouvernement hellénique fait valoir que la retenue, dont le taux oscillait entre 0,5 % et 2 %, était volontaire, consentie par écrit par les intéressés et décidée par les ACA en contrepartie de services qu'elles fournissaient à leurs membres, par exemple, la mise à disposition d'un agronome, d'un conseiller juridique ou d'un conseiller économique, la possibilité de recourir à des services vétérinaires, de bénéficier de conseils, etc. De surcroît, les autorités helléniques ne sauraient intervenir dans les manifestations de liberté contractuelle entre les coopératives agricoles et leurs membres.

108 Le gouvernement hellénique invoque la circulaire n° 144903, du 5 mars 1997, qui précise que les subventions doivent être versées dans leur intégralité aux bénéficiaires et que toute retenue ou diminution est contraire au droit communautaire. La retenue, que les ACA appliquaient en vertu de l'article 2 de la loi n° 1409/83, aurait été abrogée par l'article 37 de la loi n° 2538/97, entrée en vigueur le 1er décembre 1997, de sorte que la correction financière aurait été imposée en raison d'une interprétation erronée des dispositions de droit interne et devrait donc être annulée. À titre subsidiaire, puisque les retenues oscillaient entre 0,5 % et 2 %, la correction devrait être fixée à la moyenne de ces chiffres, à savoir 1,25 %.

109 La Commission rappelle que les ACA sont obligatoirement impliquées dans la gestion et le paiement des aides compensatoires aux bénéficiaires dans le secteur des cultures arables et que, dans la pratique, elles sont chargées du suivi des données, du contrôle de la fiabilité, de l'établissement d'une liste informatisée des paiements, ainsi que du paiement des aides aux agriculteurs, que ces derniers soient ou non membres d'une coopérative, de sorte que les services qu'elles fournissent ne peuvent pas être considérés comme indépendants.

110 La Commission rappelle la jurisprudence de la Cour selon laquelle les États membres sont tenus non seulement de s'abstenir d'instaurer ou de maintenir en vigueur des mesures permettant des retenues, mais aussi de prendre les mesures nécessaires afin d'interdire toute pratique de retenue. Or, en l'occurrence, les autorités helléniques se seraient contentées d'ajouter une nouvelle disposition normative selon laquelle la retenue ne concerne pas les montants versés à charge du FEOGA, créant ainsi une insécurité juridique, et n'auraient pas pris les mesures adéquates pour mettre fin à la pratique de la retenue, ce qui serait d'autant plus grave que les ACA sont obligatoirement impliquées dans le paiement et la gestions des aides compensatoires aux cultures arables.

*Appréciation de la Cour*

111 Il convient de relever que dans les arrêts précités du 11 janvier 2001, Grèce/Commission (points 18, 19 et 32), et du 6 décembre 2001, Grèce/Commission (points 36 à 39), qui concernent respectivement les exercices 1994 et 1995, la Cour a déjà rejeté les arguments avancés par la République hellénique pour justifier la pratique de la retenue.

112 Le gouvernement hellénique n'a pas apporté d'éléments nouveaux pertinents pour infirmer cette conclusion, et ce, même en tenant compte de la modification apportée à l'article 2 de la loi n° 1409/83 par l'article 37 de la loi n° 2538/97 et de la circulaire n° 144903, du 5 mars 1997. En effet, ces textes normatifs ne démontrent pas que la pratique de la retenue a réellement cessé ou que les retenues effectuées avant mars 1997 ont été remboursées. À cet égard, les reproches faits par les services de la Commission aux autorités helléniques selon lesquels les ACA continuaient à pratiquer la retenue, nonobstant la modification législative, n'ont été démentis par aucun élément de preuve apporté par ces autorités.

113 Les autorités helléniques n'ayant pas respecté les obligations relatives au versement de l'intégralité des aides aux bénéficiaires découlant des règlements n$^{os}$ 1765/92, 1357/96 et 805/68, et en l'absence de données qui auraient fait apparaître avec précision l'ampleur des retenues, il convient de relever que la correction de 2 % est justifiée, de sorte que le septième moyen doit être rejeté.

**Sur le huitième moyen**

114 Le huitième moyen porte sur les corrections financières, d'un montant de 5 326 625 GRD, résultant de l'inobservation des délais de paiement prévus à l'article 4 du règlement n° 296/96 dans le secteur des cultures arables au cours de l'exercice 1998.

*Arguments des parties*

115 Sans pour autant nier que les dépenses en question ont été payées après l'expiration des délais prescrits, le gouvernement hellénique précise qu'il s'agit de paiements effectués dans quatre cas particuliers, dans le cadre d'une procédure judiciaire ou de la réalisation de contrôles ou de vérifications administratives particulières afin de prévenir les irrégularités dans les opérations du FEOGA.

116 La Commission relève que seules des difficultés exceptionnelles dans un grand nombre de cas constitueraient des justifications valables pour exclure l'application des réductions des avances prévue à l'article 4 du règlement n° 296/96.

*Appréciation de la Cour*

117 Il y a lieu de constater que le gouvernement hellénique, qui s'est référé à deux lettres rappelant les motifs des retards de paiement, n'a fourni aucune preuve de nature à confirmer la véracité de ces motifs ou à démontrer que les retards n'avaient pas excédé des limites raisonnables.

118 Dès lors, le huitième moyen doit être également rejeté et, partant, la République hellénique doit être déboutée de son recours.

**Sur les dépens**

119 En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République hellénique et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **La République hellénique est condamnée aux dépens.**

Edward La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 18 septembre 2003.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

M. Wathelet