ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

6 décembre 2001 *

Dans l'affaire C-373/99,

République hellénique, représentée par MM. V. Kontolaimos et I.-K. Chalkias, 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 1999/596/CE de la Commission, du 28 juillet 1999, modifiant la décision 1999/187/CE relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «garantie», pour l'exercice financier 1995 (JO L 226, p. 26),

* Langue de procédure: le grec.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. P. Jann, président de chambre, S. von Bahr, D. A. O. Edward, A. La Pergola et L. Sevón (rapporteur), juges,

avocat général: M. A. Tizzano,
greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 17 mai 2001,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 12 juillet 2001,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 7 octobre 1999, la République hellénique a, en vertu de l'article 230 CE, demandé l'annulation partielle de la décision 1999/596/CE de la Commission, du 28 juillet 1999, modifiant la décision 1999/187/CE relative à l'apurement des comptes des États membres au

titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «garantie», pour l'exercice financier 1995 (JO L 226, p. 26).

2 Le recours de la République hellénique tendait à l'annulation de la décision 1999/596 dans la mesure où celle-ci a déclaré non imputables au FEOGA les montants suivants:

— au titre des cultures arables: 2 281 284 896 GRD (pour défaillances relatives au système intégré de gestion et de contrôle) et 2 333 442 867 GRD (pour retenue de frais administratifs sur le montant des aides);

— au titre des fruits et légumes: 6 276 374 640 GRD (pour des problèmes relatifs aux organisations de producteurs et à la compensation financière de retraits du marché) et 816 097 399 GRD (pour des problèmes relatifs à la distribution gratuite de produits retirés du marché);

— au titre de l'huile d'olive: 6 039 930 084 GRD (pour des problèmes relatifs à l'aide à la production) et 4 140 575 078 GRD (pour des problèmes relatifs à l'aide à la consommation);

— au titre du coton: 983 748 583 GRD (pour des problèmes relatifs à l'aide à la production), et

— au titre de la viande bovine: 230 000 000 GRD (pour retenue de frais administratifs sur le montant des primes).

3 Les motifs des corrections financières ainsi imposées sont résumés dans le rapport de synthèse n° VI/6462/98, du 12 janvier 1999, relatif aux résultats des contrôles pour l'apurement des comptes du FEOGA, section «garantie», au titre de l'exercice 1995 (ci-après le «rapport de synthèse 1995»), et dans le complément à ce rapport, du 7 juin 1999 (ci-après le «complément au rapport de synthèse 1995»).

4 Par ordonnance du 8 mars 2001 (non publié au Recueil), le recours a été rejeté comme manifestement irrecevable dans la mesure où il tend à l'annulation de la décision 1999/596 en ce qu'elle impose à la République hellénique des corrections financières au titre de l'huile d'olive, pour des problèmes relatifs aux aides à la production et à la consommation, au titre du coton, pour des problèmes relatifs à l'aide à la production, et au titre de la viande bovine, pour retenue de frais administratifs sur le montant des primes.

Les lignes directrices du rapport Belle et les devoirs respectifs de la Commission et des États membres en matière d'apurement des comptes du FEOGA

5 Le rapport Belle de la Commission (document n° VI/216/93 du 1er juin 1993) définit les lignes directrices à suivre lorsque des corrections financières doivent être appliquées à l'encontre d'un État membre.

6 À côté de trois techniques de calcul principales, le rapport Belle prévoit, pour les cas difficiles, trois catégories de corrections forfaitaires:

«A. 2 % des dépenses, si la carence se limite à certains éléments du système de contrôle de moindre importance ou à l'exécution de contrôles qui ne sont pas

essentiels pour garantir la régularité de la dépense, de sorte qu'il peut raisonnablement être conclu que le risque de pertes pour le FEOGA était mineur.

B. 5 % de la dépense, si la carence concerne des éléments importants du système de contrôle ou l'exécution de contrôles qui jouent un rôle important pour la détermination de la régularité de la dépense, de sorte qu'il peut être raisonnablement conclu que le risque de pertes pour le FEOGA était significatif.

C. 10 % de la dépense, si la carence concerne l'ensemble ou les éléments fondamentaux du système de contrôle ou encore l'exécution de contrôles essentiels destinés à garantir la régularité de la dépense, de sorte que l'on peut raisonnablement conclure qu'il existait un risque élevé de pertes généralisées pour le FEOGA.»

7 En outre, ledit rapport rappelle qu'il est possible de refuser la totalité de la dépense et que, par conséquent, un taux supérieur de correction peut être jugé approprié dans des circonstances exceptionnelles.

8 Ainsi que la Cour l'a jugé, seules sont financées par le FEOGA les interventions entreprises selon les règles communautaires, dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles (voir arrêt du 28 octobre 1999, Italie/Commission, C-253/97, Rec. p. I-7529, point 6).

9 L'article 8, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), qui définit les principes selon lesquels la Communauté et les États membres doivent organiser la mise en œuvre des décisions communautaires d'intervention

agricole financées par le FEOGA ainsi que la lutte contre la fraude et les irrégularités en rapport avec ces opérations, 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 (voir arrêts du 6 mai 1982, BayWa e.a., 146/81, 192/81 et 193/81, Rec. p. 1503, point 13; du 12 juin 1990, Allemagne/Commission, C-8/88, Rec. p. I-2321, points 16 et 17, et du 19 novembre 1998, France/Commission, C-235/97, Rec. p. I-7555, point 45).

10 Il appartient à la Commission de prouver l'existence d'une violation des règles de l'organisation commune des marchés agricoles. Par conséquent, la Commission est obligée de justifier sa décision constatant l'absence ou les défaillances des contrôles mis en œuvre par l'État membre concerné (voir, notamment, arrêt du 11 janvier 2001, Grèce/Commission, C-247/98, Rec. p. I-1, point 7, et jurisprudence citée).

11 Toutefois, la Commission est tenue non pas de démontrer d'une façon exhaustive l'insuffisance des contrôles effectués par les administrations nationales ou l'irrégularité des chiffres transmis par elles, mais de présenter un élément de preuve du doute sérieux et raisonnable qu'elle éprouve à l'égard de ces contrôles ou de ces chiffres (voir arrêts du 21 janvier 1999, Allemagne/Commission, C-54/95, Rec. p. I-35, point 35; du 22 avril 1999, Pays-Bas/Commission, C-28/94, Rec. p. I-1973, point 40, et Grèce/Commission, précité, point 8).

12 Cet allégement de l'exigence de la preuve pour la Commission s'explique par le fait que c'est l'État membre qui est le mieux placé pour recueillir et vérifier les données nécessaires à l'apurement des comptes du FEOGA et auquel il incombe, en conséquence, de présenter la preuve la plus détaillée et complète de la réalité de ses contrôles ou de ses chiffres et, le cas échéant, de l'inexactitude des affirmations de la Commission (arrêts précités du 21 janvier 1999, Allemagne/Commission, point 35; Pays-Bas/Commission, point 41, et Grèce/Commission, point 9).

13 Il y a lieu de rappeler également que, selon la jurisprudence de la Cour, l'État membre dont les contrôles opérés dans le cadre de l'application des règles de fonctionnement du FEOGA, section «garantie», ont été estimés inexistants ou insuffisants par la Commission ne peut infirmer les constatations de celle-ci sans étayer ses propres allégations par des éléments établissant l'existence d'un système fiable et opérationnel de contrôle (arrêt Italie/Commission, précité, point 7).

Sur les corrections dans le secteur des cultures arables

Sur les défaillances relatives au système intégré de gestion et de contrôle

Rapport de synthèse

14 Il ressort du rapport de synthèse 1995 que, à la suite des constatations effectuées au cours de missions de contrôle en 1993 et en 1994, la Commission a demandé à la République hellénique d'augmenter, dès 1994, de 5 à 10 % le taux minimal de contrôles sur place et que, bien qu'ayant augmenté, ce taux n'a atteint que 9,3 %.

15 Il en ressort par ailleurs que les services de la Commission étaient conscients, d'une part, des difficultés particulières de la République hellénique où le cadastre n'est pas généralisé et, d'autre part, du fait que la mise en place définitive du système intégré de gestion et de contrôle (ci-après le «système intégré»), instauré par 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), ne devait être achevée que pour le 1er janvier 1997. Cependant, ces services auraient estimé que certaines des défaillances

constatées n'étaient en tout état de cause pas acceptables. Il en irait ainsi, d'abord, des pratiques relatives à l'analyse de risques lors de la sélection des exploitations à contrôler sur place, qui ne seraient pas conformes à l'article 6, paragraphe 4, du 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). Ensuite, des problèmes de preuve quant au nombre de contrôles effectués seraient apparus en raison du fait qu'un tableau de bord n'aurait pas été tenu. En outre, comme il serait impossible pour les directions régionales d'avoir accès aux bases de données des associations de coopératives agricoles (ci-après les «ACA»), elles ne pourraient pas superviser le travail de ces dernières, qui joueraient pourtant un rôle clé dans la gestion des aides directes pour les cultures arables. Enfin, les contrôles administratifs seraient inadéquats en ce que, d'une part, les contrôles croisés auraient seulement eu lieu après le paiement des aides communautaires et, d'autre part, les directions régionales n'auraient pas accès aux bases de données du système intégré.

16 Ces défaillances auraient porté sur des éléments immédiatement applicables du système de contrôle, nécessaires à la gestion efficace d'une mesure communautaire. Elles auraient ainsi fait courir un risque aux finances communautaires.

17 La correction financière de 2 % du montant total des dépenses déclarées par la République hellénique au titre des cultures arables pour l'exercice 1995 tiendrait compte du fait que, malgré les carences importantes relevées au niveau du système intégré, les contrôles sur place effectués par la Commission au cours de ses visites en Grèce n'avaient pas soulevé de problèmes majeurs et que le taux de contrôles sur place par les autorités nationales compétentes était passé de 5 % à 9,3 %.

18 Selon le complément au rapport de synthèse 1995, l'organe de conciliation, instauré par la décision 94/442/CE de la Commission, du 1er juillet 1994, relative à la création d'une procédure de conciliation dans le cadre de l'apurement des comptes du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA),

section «garantie» (JO L 182, p. 45), a constaté qu'il n'existait pas d'éléments suffisants pour remettre en cause la proposition d'une correction financière forfaitaire, dont le taux minimal s'élève normalement à 2 %.

Arguments des parties

19 Le gouvernement hellénique soutient que la correction de 2 % relative aux cultures arables est injustifiée et fondée sur une erreur d'appréciation des faits, étant donné qu'aucun problème majeur n'aurait été décelé et que les autorités helléniques auraient tout fait et continueraient à tout faire pour améliorer le système et remédier aux lacunes.

20 À cet égard, il fait valoir que la Commission aurait dû prendre en compte le fait que la campagne 1994/1995 a été une période de transition pour la mise en œuvre du système intégré, dont l'application complète devait seulement débuter le 1er janvier 1997. Selon ce gouvernement, la Commission aurait également dû tenir compte des difficultés particulières qui se sont présentées lors de l'application de ce système en Grèce, tenant à des spécificités telles que l'absence de cadastre dans la plus grande partie du pays, le nombre élevé de producteurs, à savoir environ 300 000, et le plus grand nombre encore de parcelles déclarées.

21 En ce qui concerne les contrôles sur place, le gouvernement hellénique soutient que, depuis 1995, la sélection de l'échantillon est faite par le service central du ministère de l'Agriculture à l'aide de moyens informatiques. Un programme spécifique tiendrait compte d'une multitude de données afin de déterminer le risque relatif à chaque exploitation. La sélection de l'échantillon pour ces contrôles serait faite sur la base des tableaux qui en résulteraient. Quant au taux des contrôles, le gouvernement hellénique soutient qu'il doit être considéré comme satisfaisant vu qu'il a augmenté de 5 % à 9,3 %.

22 S'agissant de la réalisation des contrôles administratifs croisés, le gouvernement hellénique fait valoir qu'un programme de contrôles administratifs a été mis en œuvre. Ce programme inclurait le contrôle des données mentionnées dans les demandes, leur affichage public, la réception et l'examen des réclamations ainsi que, dans la mesure du possible, le recoupement des données concernant les superficies et les cultures avec tout autre élément utile.

23 Quant à la supervision des ACA, le gouvernement hellénique soutient qu'il existe une collaboration entre celles-ci et le ministère de l'Agriculture en ce qui concerne la procédure de réception, d'enregistrement et de traitement des demandes ainsi que le versement des aides aux producteurs. Toutes ces procédures seraient supervisées par ledit ministère.

24 La Commission fait valoir que la correction en cause n'est pas fondée sur la non-application du système intégré, mais sur les carences qui affectent directement le système de contrôle et sur l'inefficacité de la gestion des aides communautaires par les autorités helléniques.

25 Précisant les constatations figurant dans le rapport de synthèse 1995, la Commission fait valoir que, au cours des missions effectuées en Grèce, il a été constaté, premièrement, que la sélection des dossiers en vue des contrôles sur place n'obéissait à aucune méthode et manquait de transparence. En outre, une absence de méthode d'analyse des risques, contraire à l'article 6, paragraphe 4, du règlement n° 3887/92, aurait été observée dans toute la Grèce. Deuxièmement, en ce qui concerne les contrôles administratifs, les contrôles croisés des informations à l'aide d'une base de données n'auraient pas pu être effectués avant les paiements des aides communautaires et, bien que la législation hellénique oblige les directions régionales du ministère de l'Agriculture à exécuter certaines tâches de supervision, ces directions n'auraient en réalité pas assumé ce rôle. Troisièmement, les ACA accompliraient des tâches d'intérêt général sans toutefois que leurs activités soient réellement contrôlées par les directions régionales du ministère de l'Agriculture.

26 Quoiqu'ils aient estimé que les failles du système pouvaient donner lieu à des doutes légitimes quant à la régularité des paiements et justifier une correction d'au moins 5 %, les services de la Commission auraient décidé, pour les raisons mentionnées dans le rapport de synthèse 1995, d'appliquer une correction forfaitaire de 2 % seulement.

Appréciation de la Cour

27 En ce qui concerne l'argument du gouvernement hellénique tiré de la période de transition pour la mise en œuvre du système intégré, il suffit de constater que, comme l'a précisé la Commission et comme ceci ressort également du rapport de synthèse 1995, la correction imposée par la décision 1999/596 n'est pas fondée sur la non-application du système intégré, mais sur des carences affectant directement le système de contrôle et sur une inefficacité de la gestion des aides communautaires par les autorités helléniques.

28 En effet, ainsi que l'a constaté M. l'avocat général au point 84 de ses conclusions, il résulte notamment de l'article 17, paragraphe 1, du règlement n° 3887/92, applicable selon l'article 19 de ce règlement à partir du 1er février 1993, que, dans l'attente de la mise en œuvre complète du système intégré, chaque État membre était tenu de prendre «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».

29 S'agissant des affirmations du gouvernement hellénique tendant à démontrer que, en ce qui concerne les contrôles sur place, la réalisation des contrôles administratifs croisés et la supervision des ACA, le système de contrôle était fiable, il y a lieu de constater que, contrairement à ce qu'exige la jurisprudence citée aux points 12 et 13 du présent arrêt, ce gouvernement ne fournit aucun élément de preuve de nature à mettre en cause la véracité des constatations de la Commission.

30 Quant aux arguments tirés de ce que la Commission n'aurait pas tenu compte de diverses circonstances atténuantes, tel le fait qu'aucun problème majeur n'avait été décelé, les efforts fournis par les autorités helléniques pour améliorer le système et les difficultés particulières qui se seraient présentées lors de l'application du système intégré en Grèce, il suffit de constater, d'une part, que ces circonstances sont expressément mentionnées dans le rapport de synthèse 1995 et, d'autre part, qu'il ressort de ce dernier que, en fixant le taux forfaitaire de correction à 2 %, la Commission en a tenu compte.

31 Il résulte de ces considérations que les arguments invoqués par le gouvernement hellénique pour contester la correction financière imposée pour des défaillances relatives au système intégré ne sauraient être accueillis.

Sur la retenue de frais administratifs appliquée au montant des aides

Rapport de synthèse

32 Il ressort du rapport de synthèse 1995 que, en Grèce, les ACA sont impliquées obligatoirement dans la gestion et le paiement des aides compensatoires au titre des cultures arables dès lors qu'elles sont chargées de la saisie informatique des demandes ainsi que de l'exécution des paiements pour l'ensemble des bénéficiaires, qu'ils soient ou non membres des ACA. En vertu d'un accord national, les ACA retiennent à titre de frais environ 2 % du montant des aides, ce qui contreviendrait aux articles 15, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1765/92 du Conseil, du 30 juin 1992, instituant un régime de soutien aux producteurs de

certaines cultures arables (JO L 181, p. 12), et 1er, paragraphe 4, du règlement n° 729/70, selon lesquels les aides doivent être intégralement versées aux bénéficiaires.

33 Selon le complément au rapport de synthèse 1995, l'organe de conciliation a constaté qu'il avait déjà examiné les questions concernées dans le cadre de procédures de conciliation antérieures, que le présent cas ne comportait aucun élément nouveau et que la position des services de la Commission lui paraissait justifiée.

Arguments des parties

34 Le gouvernement hellénique soutient que les retenues de frais administratifs constituent des retenues volontaires, qui ne sont pas appliquées à tous les producteurs. Depuis 1993, les retenues visées ne seraient en outre plus fondées sur l'article 2 de la loi hellénique n° 1409/83, qui prévoyait la possibilité d'une retenue de 2 % sur les aides. Ladite loi aurait été abrogée en 1992 à la suite de la réforme de la politique agricole commune, en raison de la primauté de la législation communautaire. Les retenues visées découleraient en réalité des accords conclus entre les ACA et leurs membres. Elles n'auraient pas pour objet la couverture des dépenses de fonctionnement ou d'autres dépenses engagées pour le paiement des primes, mais elles couvriraient des services plus généraux rendus par les ACA. Par ailleurs, ces dernières ayant une personnalité juridique distincte de celle de l'État, la République hellénique ne pourrait intervenir dans les accords conclus entre elles et leurs membres. Dès lors, la correction financière serait fondée sur une appréciation erronée de la nature des retenues pratiquées.

35 À titre subsidiaire, le gouvernement hellénique soutient que, puisque les retenues pratiquées variaient entre 0,5 % et 2 %, la correction devrait être fixée à 1,25 %, soit la moyenne entre ces deux taux.

Appréciation de la Cour

36 En ce qui concerne l'argument du gouvernement hellénique tiré du caractère volontaire des retenues et du fait qu'elles ne seraient pas appliquées à tous les producteurs, force est de constater, d'une part, que la législation nationale en vigueur lors de l'exercice 1995 autorisait l'application des retenues visées. En effet, ainsi que la Cour l'a constaté au point 18 de son arrêt Grèce/Commission, précité, l'article 2 de la loi n° 1409/83 n'a été abrogé que le 1er décembre 1997 par la loi n° 2538/97.

37 Il y a lieu de constater, d'autre part, que, comme le gouvernement hellénique l'a confirmé à l'audience, les retenues visées étaient également pratiquées lors du paiement des aides aux producteurs qui n'étaient pas membres des ACA. Or, dès lors que ces producteurs n'étaient pas parties aux accords conclus entre les ACA et leurs membres, les retenues pratiquées à leur égard n'auraient pu découler desdits accords.

38 Par conséquent, cet argument du gouvernement hellénique ne saurait être retenu.

39 Quant au niveau de la correction financière, il ressort des procès-verbaux des assemblées générales des ACA, annexés à la requête, que le taux de la retenue pratiquée par ces ACA n'était jamais inférieur à 2 %. Dans ces conditions, le gouvernement hellénique n'ayant pas démontré que le taux des retenues pouvait être inférieur au taux de la correction en cause, ce second argument doit également être rejeté.

40 Aucun des arguments invoqués par le gouvernement hellénique pour contester les corrections opérées par la Commission dans le secteur des cultures arables n'ayant pu être retenu, ces corrections ne sauraient être remises en cause.

Sur les corrections dans le secteur des fruits et légumes

Sur les problèmes relatifs aux organisations des producteurs et à la compensation financière de retraits du marché

Rapports de synthèse

41 Il ressort du rapport de synthèse 1995 que les services de la Commission ont estimé devoir appliquer pour l'exercice 1995 une correction forfaitaire analogue à celle appliquée pour l'exercice 1994, à savoir, d'une part, une correction de 10 % sur l'ensemble des montants déclarés pour les pêches, les nectarines ainsi que pour les agrumes et, d'autre part, une correction de 20 % des montants déclarés pour les pêches et les nectarines dans le nome de Pella. Ces services auraient en effet considéré que les motifs de correction exposés dans le rapport de synthèse n° VI/7421/97, du 8 juin 1998, relatif aux résultats des contrôles pour l'apurement des comptes du FEOGA, section «garantie», au titre de l'exercice 1994 (ci-après le «rapport de synthèse 1994»), restaient valables pour l'exercice 1995.

42 À cet égard, il ressort du rapport de synthèse 1994 que, lors de plusieurs inspections effectuées par le FEOGA en Grèce, des carences ont été constatées dans le système de contrôle et de gestion des compensations financières allouées aux organisations de producteurs de fruits et légumes.

43 Ainsi, en ce qui concerne les pêches et les nectarines, des inspections réalisées en Macédoine en août 1994 et en août 1995 auraient notamment permis de constater qu'une reconnaissance avait été accordée à des organisations ne disposant pas des installations techniques requises pour commercialiser la production de leurs membres, qu'aucune des organisations inspectées ne possédait de fonds d'intervention et que le coefficient utilisé pour déterminer le prix de retrait de ces fruits était incorrect.

44 Une nouvelle inspection aurait été effectuée l'année suivante dans les nomes de Pella et d'Imathia, auprès de quelques organisations de producteurs auxquelles une reconnaissance avait initialement été refusée. Cette inspection aurait révélé que la procédure de réexamen par les autorités helléniques pouvait être considérée comme globalement satisfaisante pour Imathia mais que, à Pella, un grand nombre d'organisations n'auraient pas dû être reconnues en raison des insuffisances de leurs installations techniques.

45 En ce qui concerne les agrumes, le rapport de synthèse 1994 conclut que le système hellénique de gestion et de contrôle des procédures de reconnaissance des organisations de producteurs présente plusieurs lacunes graves. L'inspection d'une grande organisation dans le nome d'Arta, à l'égard de laquelle la Cour des comptes des Communautés européennes avait émis des critiques, aurait par ailleurs révélé un certain nombre d'irrégularités.

46 Selon le complément au rapport de synthèse 1995, les services de la Commission ont conclu que la correction proposée pour l'exercice 1995, s'agissant des retraits du marché effectués au cours de la campagne de commercialisation 1994/1995 et des campagnes antérieures, était justifiée en raison de la gravité des lacunes constatées à l'occasion de plusieurs inspections.

47 L'organe de conciliation aurait estimé qu'il était incontestable que certaines améliorations en matière de contrôle avaient eu un impact important au cours de la campagne de commercialisation 1995 et qu'il ne pouvait que constater le fait

que les services de la Commission avaient refusé de tenir compte desdites améliorations. D'après le complément au rapport de synthèse 1995, les services de la Commission ont reconnu que des améliorations importantes avaient été apportées au système à partir de mai 1995, mais que celles-ci pouvaient uniquement avoir eu un impact sur les retraits de produits effectués au cours de la campagne de commercialisation suivante, c'est-à-dire la campagne 1995/1996. La correction pour l'exercice 1995, au titre de la campagne de commercialisation 1994/1995, refléterait ce fait, tandis que la correction limitée pour l'exercice 1996 tiendrait compte, notamment, des améliorations apportées.

Arguments des parties

48 Le gouvernement hellénique fait valoir, premièrement, que les corrections de la Commission reposent sur une appréciation erronée des faits. Il indique que, en réponse à une lettre de la Commission du 12 octobre 1994 l'informant de son intention de procéder à une correction de 50 % sur les dépenses liées aux retraits des pêches et des nectarines pour l'exercice 1994 ainsi que d'étendre cette correction aux exercices 1992 et 1993 si des mesures strictes n'étaient pas prises au cours du premier semestre de l'année 1995, il avait communiqué, le 1er novembre 1994, une série de mesures prises en 1994 afin d'améliorer le système des retraits et des organisations de producteurs. Ce serait en réaction à ces mesures que la Commission aurait, par lettre du 13 décembre 1995, levé les réserves afférentes aux exercices 1992 et 1993 et réduit la correction financière à 10 % des dépenses. Toutefois, bien que lesdites mesures aient toutes été adoptées et mises en œuvre durant la campagne de commercialisation 1994 et aient produit des résultats tangibles pendant cette campagne, la Commission aurait non seulement maintenu la correction financière pour l'exercice 1994, mais imposé la même correction pour l'exercice 1995, alors que, pendant celui-ci, le système aurait parfaitement fonctionné et garanti la régularité des paiements aux véritables bénéficiaires.

49 Deuxièmement, le gouvernement hellénique soutient que la Commission a dépassé les limites du pouvoir d'appréciation qu'elle détient en vertu de l'article 5, paragraphe 2, sous c), quatrième alinéa, du règlement n° 729/70, 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 modifié»). À cet égard, il fait valoir, d'abord, que, lorsque la Commission applique des corrections forfaitaires sur la base du rapport Belle, elle doit le faire avec modération, une correction de 10 % ne se justifiant qu'au cas où il existe un risque élevé de pertes étendues pour le FEOGA. Il soutient, ensuite, que la Commission est tenue, lorsqu'elle procède à la correction des dépenses déclarées, de tenir compte de la nature et de la gravité de l'infraction ainsi que du préjudice financier causé à la Communauté. Il avance, enfin, que l'enquête de la Commission dans le secteur des oranges n'a porté que sur un seul nome, alors que le territoire grec en compte 52, et que, dans le secteur des pêches et des nectarines, l'enquête n'a porté que sur 2 nomes. En outre, dans ces 2 nomes, la Commission n'aurait examiné qu'un nombre restreint d'organisations de producteurs pour lesquelles un contrôle effectué antérieurement par les autorités helléniques avait déjà mis à jour certaines déficiences dans l'application de la réglementation. Ce contrôle ne serait donc pas représentatif.

50 Troisièmement, en ce qui concerne le fonctionnement des organisations de producteurs, le gouvernement hellénique indique que des directives indispensables à une exécution correcte et efficace des contrôles relatifs à la gestion du marché des fruits et légumes ont été données à tous les hauts fonctionnaires chargés de l'exécution desdits contrôles. Ces directives auraient porté sur le contrôle de la qualité, le fonctionnement correct des organisations de producteurs et la procédure régulière de retrait et de distribution gratuite. Le ministère de l'Agriculture aurait également donné des instructions concernant la reconnaissance, la structure et le fonctionnement de certaines organisations de producteurs. De plus, un fichier informatisé des membres des organisations de producteurs aurait été créé afin de pouvoir contrôler plus facilement leur activité productrice et commerciale.

51 Quatrièmement, en ce qui concerne la prétendue absence d'installations techniques et de fonds d'intervention, le gouvernement hellénique soutient que le règlement (CEE) n° 1035/72 du Conseil, du 18 mai 1972, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes (JO L 118, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 985/84 du Conseil, du 31 mars 1984 (JO L 103, p. 1, ci-après le «règlement n° 1035/72»), n'exige pas que les organisations de producteurs possèdent leurs propres installations techniques, de sorte que

la reconnaissance ne saurait être refusée à des organisations de producteurs qui louent lesdites installations. Ce même règlement ne contiendrait pas non plus de plafond précis pour les recettes du fonds d'intervention et le simple fait que certains fonds ne détiennent pas les capitaux nécessaires pour couvrir les retraits effectués ne serait donc pas de nature à affecter la régularité de la reconnaissance des organisations concernées.

Appréciation de la Cour

52 Il convient de relever, d'une part, que le règlement n° 1035/72 prévoit à son article 13 la création, à l'initiative des producteurs de fruits et légumes, d'organisations de producteurs qui ont pour but de promouvoir la concentration de l'offre et la régularisation des prix au stade de la production pour un ou plusieurs des produits visés par ledit règlement et de mettre à la disposition des producteurs associés des moyens techniques adéquats pour le conditionnement et la commercialisation des produits concernés.

53 Conformément à l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 1035/72, les États membres ne peuvent reconnaître les organisations concernées qu'à la condition qu'elles offrent une garantie suffisante quant à la durée et à l'efficacité de leur action, notamment en ce qui concerne les tâches en vue desquelles elles ont été constituées, et qu'elles tiennent, à partir de la date de leur reconnaissance, une comptabilité spécifique pour les activités faisant l'objet de la reconnaissance. Il s'ensuit qu'un État membre doit refuser, voire retirer, la reconnaissance à toute organisation de producteurs qui, par exemple, ne dispose pas des moyens techniques adéquats pour le conditionnement et la commercialisation des produits concernés (arrêt Grèce/Commission, précité, point 44).

54 Il y a lieu de rappeler, d'autre part, que, pour les motifs indiqués au point 12 du présent arrêt, il appartient à l'État membre de fournir la preuve de l'inexactitude des affirmations de la Commission. Or, en l'espèce, le gouvernement hellénique se

borne à affirmer de manière très générale que la Commission a commis une erreur en imposant pour l'exercice 1995 la même correction financière que celle appliquée pour l'exercice 1994, mais il n'apporte aucune preuve concrète de nature à mettre en question la véracité des constatations opérées par la Commission au sujet des irrégularités affectant la reconnaissance des organisations de producteurs.

55 Pour ce qui est de la question de savoir à partir de quel exercice il fallait tenir compte des mesures adoptées en la matière par le gouvernement hellénique, il convient de relever que ce dernier ne fournit pas la moindre preuve susceptible d'infirmer la constatation des services de la Commission selon laquelle ce n'est qu'à partir de mai 1995 que certaines améliorations ont été apportées au système. En outre, le gouvernement hellénique ne conteste pas l'affirmation de la Commission selon laquelle les pêches et les nectarines sont récoltées de juin à septembre et les paiements pour les retraits qui interviennent au cours de cette période ne sont effectués qu'à partir du mois de novembre. Dès lors, ainsi que l'a précisé la Commission, étant donné que l'exercice d'une année donnée comprend les paiements effectués du 16 octobre de l'année précédente jusqu'au 15 octobre de la même année, les améliorations en question n'ont pu avoir d'incidence sur la procédure d'apurement pour l'exercice 1995. En revanche, quant à l'exercice 1996, il ressort du complément au rapport de synthèse 1995 que la correction tient compte desdites améliorations.

56 En ce qui concerne la prétendue différence d'appréciation par rapport aux corrections financières appliquées pour les exercices 1992 et 1993, il résulte de la jurisprudence de la Cour que, si la Commission n'a pas procédé à la rectification due pendant un exercice précédent mais a toléré les irrégularités pour des raisons d'équité, l'État membre concerné n'acquiert aucun droit à exiger la même attitude pour les irrégularités de l'exercice suivant sur la base du principe de sécurité juridique ou du principe du respect de la confiance légitime (voir arrêt du 6 octobre 1993, Italie/Commission, C-55/91, Rec. p. I-4813, point 67). Ainsi qu'il résulte du point 46 de l'arrêt Grèce/Commission, précité, la levée par la Commission des réserves formulées au sujet des dépenses effectuées par la République hellénique durant les exercices 1992 et 1993 ne signifie donc aucunement que le maintien de la correction pour l'exercice 1994 et l'application de la même correction pour l'exercice 1995 ne sont pas justifiés. Au contraire, les

résultats, non autrement contestés par la République hellénique, des enquêtes menées par la Commission auprès des organisations de producteurs constituent, ainsi qu'il ressort du point 54 du présent arrêt, une justification suffisante à cet égard.

57 Quant aux irrégularités relatives à la reconnaissance des organisations de producteurs constatées par la Commission, il convient de relever qu'elles étaient incontestablement d'une certaine gravité. En effet, ainsi que la Commission l'a observé à juste titre, tant dans le secteur des pêches et des nectarines que dans celui des agrumes, un grand nombre des organisations contrôlées ne disposaient ni d'installations privées ni d'installations louées pour le conditionnement et la commercialisation de la production de leurs membres et ne possédaient pas de fonds d'intervention pour financer les retraits de certains produits. Or, ainsi qu'il a déjà été observé au point 54 du présent arrêt, le gouvernement hellénique n'a apporté aucun élément de preuve susceptible de mettre en question la véracité de ces constatations.

58 S'agissant de la représentativité des contrôles effectués par la Commission, il y a lieu de constater que, ainsi que la Commission l'a fait valoir sans être contredite par le gouvernement hellénique, ceux-ci ont porté, s'agissant du secteur des pêches et des nectarines en Grèce, sur l'ensemble des organisations de producteurs dont le siège se trouve dans les nomes de Pella et d'Imathia, qui comptent pour 95 % de la production et pour 93,5 % des indemnités de retraits. Dans le secteur des agrumes, les contrôles ont porté sur les nomes d'Argolida, d'Arta et de Laconie, dont la production a donné lieu à 74 % des indemnités de retraits. Eu égard à ces chiffres, la représentativité des contrôles effectués par la Commission et l'étendue des irrégularités ne sauraient raisonnablement être mises en doute (voir arrêt Grèce/Commission, précité, point 52).

59 De même, le seul fait que, lors d'une seconde enquête dans le nome de Pella, la Commission n'a contrôlé que des organisations dont la reconnaissance avait déjà été contestée par les autorités helléniques n'est en aucune manière susceptible

d'infirmer la constatation faite par la Commission à l'issue de cette enquête, à savoir que 48 % des organisations de producteurs établies dans ce nome ne disposaient pas d'installations techniques pour la commercialisation des fruits (voir arrêt Grèce/Commission, précité, point 53).

60 En outre, force est de constater que l'adoption de directives destinées aux fonctionnaires chargés des contrôles préalables à la reconnaissance des organisations de producteurs et la création de fichiers informatisés sur les membres des organisations de producteurs ne garantissent pas que les organisations reconnues remplissent en fait, au moment où la reconnaissance leur est accordée ou à un moment ultérieur, tous les critères requis pour cette reconnaissance. Ces arguments ne sauraient dès lors être retenus (arrêt Grèce/Commission, précité, point 54).

61 Il convient encore de relever que, d'une part, la Commission ne s'est pas bornée à constater qu'un certain nombre d'organisations ne disposaient pas d'installations techniques privées mais a souligné qu'un grand nombre d'organisations de producteurs ne disposaient «ni d'installations privées ni d'installations louées» et que, d'autre part, elle n'a pas observé que les fonds d'intervention obligatoires avaient des recettes insuffisantes mais a mis en exergue le fait que lesdits fonds étaient souvent inexistants (arrêt Grèce/Commission, précité, point 55).

62 Au vu de ces considérations, il apparaît que les carences relevées par les services de la Commission concernent l'exécution des contrôles essentiels destinés à garantir la régularité des dépenses en la matière, de sorte que cette institution pouvait raisonnablement en conclure qu'il existait en l'occurrence un risque de pertes généralisées pour le FEOGA (arrêt Grèce/Commission, précité, point 56).

63 En conséquence, la correction de 10 % opérée par la Commission sur l'ensemble des montants déclarés pour les pêches, les nectarines ainsi que pour les agrumes et celle de 20% des montants déclarés pour les pêches et les nectarines dans le nome de Pella n'apparaissent pas injustifiées.

Sur les problèmes relatifs à la distribution gratuite de produits retirés du marché

Rapport de synthèse

64 Selon le rapport de synthèse 1995, l'examen par les services de la Commission de la manière dont des produits retirés du marché sont distribués en Grèce a mis en lumière certaines carences, telles que la non-éligibilité de certains bénéficiaires, le manque de contrôles les concernant, l'absence de données fiables au sein de l'organisme de paiement ainsi que l'acceptation de frais de conditionnement et de tri supérieurs au coût réel. En conséquence, la Commission a décidé d'appliquer une correction financière de 10 % sur les dépenses déclarées par les autorités helléniques.

65 Il ressort du complément au rapport de synthèse 1995 que les services de la Commission ont observé que l'organe de conciliation n'a pas contesté cette correction pour l'exercice financier 1995 et qu'ils en ont conclu qu'elle devait être maintenue.

66 S'agissant de l'exercice 1996, couvert par la même procédure de conciliation que l'exercice 1995, l'organe de conciliation aurait fait une distinction entre la distribution aux familles nombreuses et celle aux écoles. Dans le premier cas, il aurait estimé que les informations reçues des parties amenaient à considérer comme fondés les reproches de la Commission. En revanche, en ce qui concerne la distribution aux écoles, l'organe de conciliation aurait estimé que le respect du principe prévu à l'article 21, paragraphe 1, sous a), sixième tiret, du règlement n° 1035/72, selon lequel les quantités distribuées à ce titre s'ajoutent à celles achetées normalement par les cantines scolaires, était moins important compte tenu de l'absence de cantines dans la plupart des écoles grecques. Il aurait en outre noté qu'un tel principe ne figurait pas dans le nouveau règlement de base concernant ce secteur, à savoir le règlement (CE) n° 2200/96 du Conseil, du 28 octobre 1996, portant organisation commune des marchés dans le secteur des

fruits et légumes (JO L 297, p. 1). La Commission aurait maintenu la correction financière proposée en ce qui concerne la distribution aux familles nombreuses, mais pas celle relative à la distribution aux écoles.

Arguments des parties

67 Le gouvernement hellénique fait valoir que les quantités distribuées gratuitement aux familles nombreuses ont été ramenées à un minimum par deux circulaires du ministre de l'Agriculture, l'une du 18 janvier 1996 et l'autre du 11 décembre 1996, dont la première a pour l'essentiel codifié ce qui était appliqué dans la pratique, ainsi que par la modification des conventions entre les organisations de producteurs et les institutions ayant droit à une distribution gratuite.

68 Quant à l'affirmation de la Commission selon laquelle des familles nombreuses dont les enfants étaient déjà adultes auraient également bénéficié de distributions, elle se rapporterait à des cas isolés d'enfants à charge étudiant dans l'enseignement supérieur ou à l'université ou accomplissant leur service militaire obligatoire.

69 En ce qui concerne les distributions aux écoles, qui avaient pour but d'éviter d'envoyer des agrumes à la décharge, elles auraient été dès le départ parfaitement conformes à l'esprit et aux objectifs de ce type de distributions, à savoir surtout équilibrer le marché des agrumes, puisque, dans la nouvelle organisation de marché introduite par le règlement n° 2200/96, la Commission aurait abandonné le principe selon lequel les quantités distribuées doivent s'ajouter à celles normalement achetées par les cantines scolaires. En tout état de cause, ce principe serait difficilement applicable en Grèce, étant donné l'absence dans toutes les écoles de buffets ou de cantines organisés.

70 La Commission soutient, premièrement, que, en vertu de la législation hellénique, les distributions peuvent être effectuées en faveur des familles qui répondent à la définition de «familles nombreuses», indépendamment du niveau de leurs revenus. Ceci irait au-delà de l'objectif poursuivi par la disposition communautaire régissant ce type de distributions, à savoir l'article 21, paragraphe 1, sous a), premier tiret, du règlement n° 1035/72, qui serait, notamment, de contribuer à la subsistance de personnes qui ne disposent pas des ressources nécessaires. En outre, le contrôle effectué auprès de quatre associations de familles nombreuses aurait montré que, dans certains cas, lesdites associations distribuaient aussi les produits concernés aux membres des familles dont les enfants étaient désormais adultes, travaillaient déjà et, dans quelques cas, avaient fondé leur propre famille. Cette situation, qui se serait traduite par une augmentation injustifiée des quantités distribuées, aurait encore été aggravée par l'absence d'une limite individuelle préétablie.

71 Deuxièmement, en ce qui concerne la distribution gratuite aux écoles, la Commission soutient que l'article 21, paragraphe 1, sous a), sixième tiret, du règlement n° 1035/72 visait, en exigeant que les quantités distribuées s'ajoutent à celles achetées normalement par les cantines scolaires, à garantir un écoulement normal de la production sur le marché.

Appréciation de la Cour

72 Il convient d'emblée de constater que ni le rapport de synthèse 1995 ni le complément au rapport de synthèse 1995, ni d'ailleurs le rapport final de l'organe de conciliation, ne contiennent le moindre élément permettant de conclure que, en ce qui concerne l'exercice 1995, la correction relative à la distribution gratuite de produits retirés du marché concerne la distribution aux familles nombreuses et/ou aux écoles. En effet, lesdits rapports ne précisent en rien les bénéficiaires de la distribution contestée.

73 En tout état de cause, même si la correction proposée pour l'exercice 1995 concerne la distribution gratuite à ces deux groupes, il y a lieu de constater, s'agissant de la distribution aux familles nombreuses, que, d'une part, les deux circulaires du ministre de l'Agriculture invoquées par le gouvernement hellénique ont été adoptées en 1996 et n'ont donc pas eu d'effet sur les dépenses de l'exercice 1995. D'autre part, pour ce qui est des irrégularités constatées par la Commission, le gouvernement hellénique se borne à prétendre qu'elles ont trait à des cas isolés sans apporter la moindre preuve pour appuyer ses affirmations.

74 Quant à la distribution gratuite aux écoles, force est de constater que le libellé de l'article 21, paragraphe 1, sous a), sixième tiret, du règlement n° 1035/72, applicable à l'exercice 1995, prévoit clairement que les États membres veillent «à ce que les quantités distribuées [aux enfants dans les écoles] s'ajoutent à celles achetées normalement par les cantines scolaires».

75 Dans ces conditions, la correction de 10 % opérée par la Commission pour des problèmes relatifs à la distribution gratuite de produits retirés du marché dans le secteur des fruits et légumes ne saurait être remise en cause.

Sur l'incompétence ratione temporis de la Commission

Arguments des parties

76 Le gouvernement hellénique fait valoir que, en violation des articles 5, paragraphe 2, sous c), cinquième alinéa, du règlement n° 729/70 modifié et 8 du règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission, du 7 juillet 1995, établissant les modalités d'application du règlement n° 729/70 en ce qui concerne la procédure

d'apurement des comptes du FEOGA, section «garantie» (JO L 158, p. 6), la Commission impose par la décision 1999/596 certaines corrections qui concernent des dépenses effectuées antérieurement aux 24 mois qui ont précédé la communication écrite de ses conclusions. Par conséquent, il faudrait considérer comme nulles lesdites corrections, notamment celles relatives au secteur des fruits et légumes.

77 La Commission répond que la communication écrite visée à l'article 8 du règlement n° 1663/95 était obligatoire à partir de l'exercice 1996. En tout état de cause, pour l'exercice 1995, la Commission aurait communiqué aux autorités helléniques, par une lettre du 8 juillet 1996, les résultats des vérifications effectuées sur place entre les 23 et 26 janvier 1996 ainsi que les conclusions à en tirer. Elle y aurait également indiqué que les éventuelles répercussions financières de ces constatations feraient l'objet d'une évaluation après réception de la réponse à sa lettre. Dès lors, les dépenses en cause auraient été effectuées durant la période de 24 mois ayant précédé la communication écrite des résultats desdites vérifications.

Appréciation de la Cour

78 Il convient de rappeler que l'article 5, paragraphe 2, sous c), cinquième alinéa, du règlement n° 729/70 modifié prévoit qu'«[u]n refus de financement ne peut pas porter sur les dépenses effectuées antérieurement aux vingt-quatre mois ayant précédé la communication écrite par la Commission à l'État membre concerné des résultats de ces vérifications».

79 Même si le règlement n° 1287/95, qui a introduit cette disposition dans le règlement n° 729/70, ne s'applique en principe, aux termes de son article 2, paragraphe 1, second alinéa, qu'à partir de l'exercice commençant le 16 octobre 1995, l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1287/95 prévoit que les refus de

financement visés à l'article 5, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 729/70 modifié ne peuvent porter sur les dépenses déclarées au titre d'un exercice antérieur au 16 octobre 1992, mais sans porter préjudice aux décisions d'apurement relatives à un exercice antérieur à l'entrée en vigueur du règlement n° 1287/95.

80 Dans son arrêt du 6 mars 2001, Pays-Bas/Commission (C-278/98, Rec. p. I-1501, point 82), la Cour a constaté que, afin de donner une interprétation utile à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1287/95, la procédure de correction doit être considérée comme ayant vocation à s'appliquer aux exercices postérieurs au 16 octobre 1992 qui n'auraient pas fait l'objet d'une décision d'apurement avant l'entrée en vigueur de ce règlement.

81 Il s'ensuit que, en l'occurrence, pour l'apurement des comptes de l'exercice 1995, la Commission devait mettre en œuvre la procédure visée à l'article 5, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 729/70 modifié.

82 En revanche, il résulte de l'article 10 du règlement n° 1663/95 que l'article 8, paragraphe 1, du même règlement, précisant notamment le contenu de la communication écrite que la Commission transmet à l'État membre concerné en vertu de l'article 5, paragraphe 2, sous c), cinquième alinéa, du règlement n° 729/70 modifié, n'est applicable qu'à partir de l'exercice commençant le 16 octobre 1995, à savoir l'exercice 1996.

83 Dès lors, il convient d'examiner si les corrections financières imposées par la décision 1999/596 et faisant l'objet du présent recours portent sur des dépenses effectuées durant les 24 mois ayant précédé la communication écrite par la Commission à la République hellénique des résultats de ses vérifications.

84 À cet égard, force est de constater que le dossier contient un certain nombre d'indices, notamment la lettre du 8 juillet 1996 invoquée par la Commission et les lettres mentionnées par M. l'avocat général aux points 96 à 98 de ses conclusions, qui tendent à montrer que la Commission a effectivement communiqué par écrit les résultats de ses vérifications avant l'expiration du délai de 24 mois. Vu que le gouvernement hellénique n'a pas présenté le moindre élément de preuve ou le moindre indice susceptible de réfuter une telle conclusion, il convient de considérer que la Commission a rempli les obligations résultant pour elle de l'article 5, paragraphe 2, sous c), cinquième alinéa, du règlement n° 729/70 modifié.

85 Il s'ensuit que le moyen tiré de l'incompétence ratione temporis de la Commission ne saurait être accueilli.

86 Aucun des moyens avancés par le gouvernement hellénique n'ayant abouti, il convient de rejeter le recours dans son ensemble.

Sur les dépens

87 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République hellénique et celle-ci 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.

Jann von Bahr Edward

La Pergola Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 6 décembre 2001.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

P. Jann