CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 6 juillet 2000 [1]

I — Introduction

1. Par le présent recours, la République hellénique demande l'annulation de la décision 98/358/CE de la Commission, du 6 mai 1998, 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 1994 [2], dans la mesure où cette décision a, concernant la requérante, exclu du financement communautaire un montant de 8 093 595 532 GRD correspondant à des dépenses portant sur les cultures arables, la viande bovine, les fruits et légumes et le vin. Quant au système de gestion et de contrôle en Grèce, la Commission fait valoir l'existence d'irrégularités graves constatées lors de vérifications effectuées en 1994 et en 1995.

2. La République hellénique estime que la décision attaquée de la Commission doit être annulée ou, sinon, modifiée, au motif qu'elle est fondée sur une erreur de fait ainsi que sur une motivation erronée ou, sinon, insuffisante. Selon elle, en adoptant cette décision, la Commission a outrepassé les limites de son pouvoir discrétionnaire, tandis que, spécialement en matière de distillation obligatoire pour le vin, la correction imposée est fondée sur une base juridique insuffisante.

II — Conclusions des parties

3. La République hellénique a donc formé un recours contre la Commission et elle conclut à ce qu'il plaise à la Cour,

1) accueillir le recours;

2) annuler ou, sinon, modifier la décision C(1998)1124 fin. de la Commission, du 6 mai 1998, 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 1994.

4. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour,

1 — Langue originale: l'allemand.
2 — JO L 163, p. 28.

1) rejeter le recours de la République hellénique;

2) condamner la République hellénique aux dépens.

III — Remarques générales concernant les règles du FEOGA et les dispositions applicables

A — *Règles générales*

5. Les dispositions fondamentales relatives au financement de la politique agricole commune se trouvent dans le règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune [3], modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1287/95 [4].

6. Le financement intervient par l'intermédiaire du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, qui (selon l'article 1er, paragraphe 1) comprend deux sections, à savoir la section garantie et la section orientation. La section garantie finance (selon l'article 1er, paragraphe 2) les restitutions à l'exportation vers les pays tiers et — comme dans la présente espèce — les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles. La section orientation finance (selon l'article 1er, paragraphe 3) les actions communes en vue de la réalisation des objectifs de la politique agricole — tels que définis à l'article 39, paragraphe 1, sous a), du traité CE (devenu, après modification, article 33, paragraphe 1, sous a), CE) — ainsi que les mesures en vue de la réalisation des modifications de structures.

7. Concernant le versement des aides, l'article 4, paragraphe 2, stipule que:

«La Commission met à la disposition des États membres les crédits nécessaires pour que les services et organismes désignés procèdent, conformément aux règles communautaires et aux législations nationales, aux paiements...»

8. Conformément à l'article 5, paragraphe 1, sous a) et b), ces services transmettent à la Commission les états prévisionnels et les comptes annuels, accompagnés des pièces nécessaires.

9. La Commission, après consultation du comité du Fonds européen d'orientation et

3 — JO L 94, p. 13.

4 — Règlement du Conseil du 22 mai 1995 (JO L 125, p. 1).

de garantie agricole, apure, conformément à l'article 5, paragraphe 2, sous b), «... avant la fin de l'année suivante, sur la base des documents visés au paragraphe 1, sous b), les comptes des services et organismes».

10. Afin de garantir la régularité des paiements, les États membres sont tenus de prendre encore d'autres mesures. À cet égard, l'article 8, paragraphe 1, stipule que:

«Les États membres prennent, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, les mesures nécessaires pour:

— s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le Fonds,

— prévenir et poursuivre les irrégularités,

— récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences.

...»

11. De plus, les États membres sont, aux termes de l'article 9, tenus de prêter leur concours lors de contrôles et de fournir des informations.

12. Lorsqu'un État membre viole les dispositions communautaires ou ne tient pas ses engagements, la Commission doit refuser la prise en charge des dépenses concernées, étant donné que, selon l'article 8, paragraphe 2, les conséquences financières résultant «d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou organismes des États membres» ne sont pas supportées par la Communauté.

13. Selon l'article 1er, paragraphe 4, sont également exclues de la prise en charge les «dépenses concernant les coûts administratifs et le personnel supportées par les États membres et par les bénéficiaires du concours du Fonds...».

14. Les réductions nécessaires peuvent être calculées de manière concrète en fonction du dommage causé ou de manière forfaitaire en appliquant différents taux. À cet égard, la Commission a, dans le «rapport Belle» (document n° VI/216/93 du 1er juin 1993), établi, en la matière, des lignes directrices approuvées par les États mem-

bres. Plus précisément, le rapport Belle prévoit 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.»

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

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

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

16. Conformément aux lignes directrices établies par ce rapport, il convient donc, tout d'abord, s'agissant de la question de savoir à quelle hauteur les corrections forfaitaires doivent être effectuées lorsqu'il n'est pas possible de déterminer les sommes qui ont concrètement été versées au détriment du FEOGA, d'évaluer le risque de pertes pour le FEOGA au vu des carences constatées. À cet égard, le critère essentiel est l'efficacité de l'intégralité du système de contrôle, des différents éléments ou de la mise en œuvre du contrôle. Il convient également de tenir compte de la gravité des carences ainsi que des mesures prises en vue de lutter contre les fraudes.

17. Concernant la décision d'apurement des comptes, l'article 8, sous a), du règlement (CEE) n° 1723/72 [5] stipule que:

«la décision d'apurement des comptes visés à l'article 5 paragraphe 2 sous b) du règlement (CEE) n° 729/70 comporte:

a) la détermination du montant des dépenses effectuées dans chaque État membre au cours de l'année en question, reconnues à la charge du FEOGA, section garantie;

...»

B — *Dispositions spéciales*

18. Afin d'assurer une meilleure lisibilité et de faciliter la compréhension des règles spéciales, celles-ci ne sont pas citées en bloc sous le présent titre, mais au fur et à mesure lorsqu'il sera question des différents secteurs entrant en ligne de compte. Par conséquent, nous renvoyons aux points 25 à 28 (secteurs des cultures arables et de la viande bovine), 57 à 59 (secteur des fruits et légumes) et 85 à 94 (secteur du vin) ci-dessous.

C — *Principes de la jurisprudence relative à la procédure d'apurement des comptes*

19. Il convient tout d'abord de retenir que la procédure d'apurement des comptes est destinée à garantir l'utilisation des moyens mis à la disposition des États membres dans le respect des dispositions communautaires applicables dans le cadre de l'organisation commune des marchés.

20. L'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 — voir ci-dessus, point 11 —, qui constitue, dans ce domaine particulier, une expression des obligations imposées aux États membres par l'article 5 du traité CE (devenu article 10 CE), définit, selon la jurisprudence de la Cour, 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. Il 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 commu-

5 — Règlement de la Commission du 26 juillet 1972 relatif à l'apurement des comptes concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section garantie (JO L 186, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 295/88 de la Commission, du 1er février 1988 (JO L 30, p. 7).

nautaire spécifique ne prévoit pas expressément l'adoption de telle ou telle mesure de contrôle [6].

21. Il ressort d'une jurisprudence constante que, lorsque la Commission refuse de mettre à la charge du FEOGA certaines dépenses, au motif qu'elles ont été provoquées par des infractions à la réglementation communautaire imputables à un État membre, elle est tenue non pas de démontrer d'une façon exhaustive l'irrégularité des données transmises par les États membres, mais de présenter un élément de preuve du doute sérieux et raisonnable qu'elle éprouve à l'égard des chiffres communiqués par les administrations nationales [7]. Si, lors du refus de la prise en charge de certaines dépenses, la Commission fait valoir l'existence d'une violation des règles de l'organisation commune des marchés agricoles, elle est obligée de justifier sa décision et d'indiquer comment ont été constatées l'absence ou les défaillances des contrôles mis en œuvre par l'État membre concerné [8].

22. C'est alors à l'État membre qu'il incombe de démontrer l'inexactitude des calculs ou des constatations de la Commission et de présenter la preuve la plus détaillée et complète de la réalité de ses propres chiffres et données [9]. Ce faisant, l'État membre concerné ne saurait — ainsi qu'il ressort de l'arrêt précité — infirmer les constatations de la Commission par de simples allégations, mais il doit citer des éléments concrets permettant, par exemple, d'établir l'existence d'un système fiable et opérationnel de contrôle.

23. Si l'État membre concerné ne parvient pas à démontrer qu'elles sont inexactes, les constatations de la Commission constituent des éléments susceptibles de faire naître des doutes sérieux quant à la mise en place d'un ensemble adéquat et efficace de mesures de surveillance et de contrôle [10].

24. Lors du refus de prendre en charge des dépenses dans le cadre de l'allocation de fonds par le FEOGA, la Commission n'est, en principe, pas tenue de prouver la survenance d'un dommage concret. Lorsqu'il n'est pas possible de démontrer l'existence d'un tel dommage, il suffit de démontrer qu'il existe un risque (abstrait) de pertes pour le FEOGA.

6 — Voir arrêts de la Cour du 2 juin 1994, Exportslachterijen van Oordegem (C-2/93, Rec. p. I-2283, points 17 et 18), et du 19 novembre 1998, France/Commission (C-235/97, Rec. p. I-7555, point 45).

7 — Voir arrêt de la Cour du 22 avril 1999, Pays-Bas/Commission (C-28/94, Rec. p. I-1973, point 40), avec des références jurisprudentielles complémentaires.

8 — Arrêts de la Cour du 1er octobre 1998, Italie/Commission (C-242/96, Rec. p. I-5863, point 58), et du 12 juin 1990, Allemagne/Commission (C-8/88, Rec. p. I-2321, point 23).

9 — Arrêt de la Cour du 21 janvier 1999, Allemagne/Commission (C-54/95, Rec. p. I-35, point 35).

10 — Voir arrêts Italie/Commission, précité à la note 8, et du 12 juin 1990, Allemagne/Commission, précité à la note 8.

IV — Analyse

A — *Corrections dans le secteur des cultures arables et dans celui de la viande bovine*

25. Dans ces secteurs, les montants non reconnus par la Commission s'élèvent à un total de 1 877 531 872 GRD (correspondant à 2 % des montants déclarés) [11]. La Commission a essentiellement justifié ses corrections par la circonstance que, dans la République hellénique, les organisations de producteurs ont, afin de couvrir leurs propres frais, procédé à une retenue moyenne de 2 % sur les montants compensatoires et les primes devant être versés aux producteurs (membres des organisations et non-membres).

1. Dispositions spéciales

26. Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1765/92 [12], les producteurs communautaires de cultures arables peuvent revendiquer un paiement compensatoire dans les conditions fixées au titre I de ce règlement.

27. Concernant le volume des paiements compensatoires, l'article 15, paragraphe 3, stipule que:

«Les paiements visés au présent règlement doivent être versés *intégralement* aux bénéficiaires» [13].

28. Le règlement (CEE) n° 2066/92 [14] a redéfini les conditions de l'octroi d'une prime aux producteurs de viande bovine et inséré l'article 30 bis dans le règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine [15]. Cet article est libellé comme suit:

«Les montants à payer selon le présent règlement sont *intégralement* [16] versés aux bénéficiaires.»

11 — Il s'agit, plus précisément, des montants déclarés à hauteur de 1 732 138 831 GRD pour le secteur des cultures arables et à hauteur de 145 393 041 GRD pour le secteur de la viande bovine.

12 — Règlement du Conseil du 30 juin 1992 instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables (JO L 181, p. 12).

13 — C'est nous qui soulignons.

14 — Règlement du Conseil du 30 juin 1992 modifiant le règlement (CEE) n° 805/68, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine et abrogeant le règlement (CEE) n° 468/87 établissant les règles générales du régime de prime spéciale en faveur des producteurs de viande bovine ainsi que le règlement (CEE) n° 1357/80 instaurant un régime de prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (JO L 215, p. 49).

15 — JO L 148, p. 24.

16 — C'est nous qui soulignons.

2. Rapport de synthèse

29. Dans son rapport de synthèse, la Commission a fait les observations suivantes concernant les corrections dans le secteur des cultures arables et dans celui de la viande bovine:

a) Secteur des cultures arables

30. Selon les constatations de la Commission, les associations de coopératives agricoles (ci-après les « ACA ») sont chargées de la saisie informatique des demandes ainsi que de l'exécution des paiements pour l'ensemble des bénéficiaires, c'est-à-dire les membres et les non-membres des ACA. La Commission relève que, à la suite d'un accord national, les ACA retiennent environ 2 % du montant des aides afin de couvrir leurs frais. Elle fait cependant valoir que cette manière de procéder est contraire à l'article 15 du règlement n° 1765/92, aux termes duquel les paiements auraient dû être versés intégralement aux bénéficiaires.

31. Le rapport relève qu'il résulte, d'une part, de la décision des ministres de l'Économie et de l'Agriculture grecs du 10 novembre 1993 que les ACA versent les différentes aides aux bénéficiaires et, d'autre part, que les directions de l'agriculture sont chargées du suivi des paiements effectués par les ACA. Il constate que, en réalité, en Grèce, les directions régionales transmettaient les demandes, après réception, aux ACA qui, quant à elles, étaient chargées de la saisie des données, du contrôle des demandes d'aides, de l'établissement d'un listing informatique ainsi que du paiement des aides aux bénéficiaires. Tout en admettant que la direction régionale est une autorité de contrôle, le rapport note que celle-ci ne semble cependant pas avoir rempli cette mission et qu'elle a autorisé des listes de paiement sans avoir effectué un réel contrôle. Il souligne que, pour les exercices 1993 et 1994, il n'y a pas eu de suivi efficace, étant donné que les directions régionales ne disposaient pas des équipements techniques requis et qu'elles n'avaient donc pas accès aux bases de données des ACA.

32. Le rapport fait valoir que les ACA sont chargées d'une mission de service public dont le coût ne devrait cependant pas être mis à la charge des agriculteurs grecs. Il en déduit qu'il convient donc de constater une violation de l'article 15 du règlement n° 1765/92. Il ajoute que cette manière de procéder viole, en outre, l'article 1er, paragraphe 4, du règlement n° 729/70, dans la mesure où les frais administratifs ou les frais d'exécution sont répercutés dans le cadre de l'octroi d'aides communautaires.

33. Après cela, la Commission a informé la République hellénique que, si elle ne mettait pas fin à sa pratique actuelle, elle ferait l'objet d'un recours en manquement. D'autre part, il a été indiqué à la République

hellénique que la Commission avait l'intention de proposer une correction à hauteur de 2 %.

34. Il ressort du rapport de synthèse que, dans le cadre de la demande de conciliation, la République hellénique a demandé que la situation légale existante soit modifiée et que l'on attende l'issue du prononcé de l'arrêt, par la Cour, dans l'affaire Jensen et Kom- og Foderstofkompagniet [17], essentielle pour la présente espèce. La Commission a tenu compte du premier de ces arguments en renonçant à l'introduction d'un recours en manquement. Quant au deuxième argument, la Commission a estimé qu'elle ne pouvait pas le suivre, au motif que l'arrêt rendu dans l'affaire Jensen et Kom- og Foderstofkompagniet ne peut pas être transposé à la présente espèce. La Commission a fait valoir que, dans cette affaire, il s'agissait de la question de la légalité d'une compensation dans le cadre de l'allocation d'aides, tandis que, en l'espèce, il s'agit du financement indirect de frais administratifs au niveau national, alors que, dans le cadre de l'allocation des aides, des missions essentielles ont été transférées aux ACA.

35. Lors de la conciliation, la République hellénique a présenté de nouveaux arguments. Ainsi, la retenue litigieuse n'aurait pas été prélevée sur le fondement de la loi hellénique n° 1409/83, mais en vertu d'un accord volontaire. Cependant, même après examen de ces arguments, d'ailleurs présentés hors délai selon la Commission, cette dernière a maintenu son point de vue selon lequel les ACA sont chargées de la gestion des aides et remplissent donc des missions de service public. La Commission rappelle que les frais liés à ce service ne doivent pas être répercutés sur les producteurs grecs. Selon elle, c'est plutôt à l'État membre qu'il appartient de rémunérer les services fournis.

36. Le rapport de synthèse fait également état de l'affirmation des autorités helléniques compétentes, selon lesquelles la retenue pratiquée pouvait varier d'une coopérative à l'autre. Aucune preuve en ce sens n'aurait cependant été apportée.

b) Corrections dans le secteur de la viande bovine

37. Comme pour le secteur des cultures arables, le rapport de synthèse relève que la Commission a, pour le secteur de la viande bovine, constaté que les différentes organisations de producteurs ont retenu au moins 2 % des aides à titre de remboursement des frais administratifs. Selon la Commission, cette retenue est cependant contraire à l'article 30 bis du règlement n° 805/68 [18], aux termes duquel les montants à payer sont intégralement versés aux bénéficiaires. C'est ainsi que la Commission justifie l'application, pour les exercices 1993 et

17 — Arrêt du 19 mai 1998 (C-132/95, Rec. p. I-2975).

18 — Voir ci-dessus, point 28.

1994, d'une correction à hauteur de 2 % dans le cadre de l'apurement des comptes de l'exercice 1994.

38. Dans le cadre de la conciliation, les autorités helléniques ont fait valoir que la retenue pratiquée par les organisations de producteurs était fondée sur un accord volontaire entre ces dernières et les bénéficiaires et que le montant de la retenue variait entre 0,5 et 2 %. Selon le rapport de synthèse, l'organisme de conciliation a cependant abouti à la conclusion que les autorités helléniques n'étaient pas en mesure d'apporter une preuve allant dans le sens de cette affirmation. C'est pourquoi, l'organisme de conciliation a supposé qu'il était justifié de procéder à une correction à hauteur de 2 %.

3. Arguments de la partie requérante

39. En premier lieu, le gouvernement hellénique fait valoir que la retenue litigieuse est volontaire et qu'elle n'est pas appliquée à tous les producteurs. Il précise que, depuis 1993, cette retenue n'est plus fondée sur la loi n° 1409/83, mais qu'elle résulte d'un accord conclu entre les organisations de producteurs et les membres de celles-ci. Il en déduit que la retenue n'était pas appliquée sur le fondement d'une disposition légale et qu'elle n'était pas destinée à couvrir les frais liés au fonctionnement de la gestion des aides, mais qu'elle constituait la contrepartie de services généraux fournis par les organisations de producteurs qui n'assurent pas de mission de service public. Le gouvernement hellénique conclut que les corrections auxquelles la Commission a procédé sont fondées sur une appréciation erronée de la nature des retenues pratiquées.

40. Deuxièmement, le gouvernement hellénique soutient que, dans le cadre de l'apurement des comptes, la Commission n'est pas habilitée à procéder à une correction financière. Selon lui, l'apurement des comptes a un caractère préventif et ne permet pas d'infliger des sanctions aux États membres. Il considère que, pour cela, la Commission aurait dû emprunter la voie du recours en manquement, mais qu'elle n'était pas autorisée à constater un manquement au traité et à prononcer des sanctions financières à l'égard des États membres dans le cadre de l'apurement des comptes.

41. Troisièmement, le gouvernement hellénique fait valoir à titre subsidiaire que les dispositions communautaires en vigueur ne s'opposent pas à sa manière de procéder. Il indique que, selon la jurisprudence de la Cour [19], une retenue sur les aides à verser est autorisée lorsqu'elle correspond aux frais réels et aux frais normaux qui, dans d'autres cas, peuvent être répercutés selon la législation nationale et que cette retenue n'est pas, du fait de son montant, de nature

19 — Le gouvernement hellénique invoque, à cet égard, les arrêts de la Cour du 30 novembre 1978, Bussone (31/78, Rec. p. 2429), et du 15 septembre 1982, Denkavit Futtermittel (233/81, Rec. p. 2933).

à dissuader les bénéficiaires de participer au programme d'aides ou à compromettre le fonctionnement de l'organisation commune des marchés.

42. Le gouvernement hellénique estime que ni le règlement n° 805/68 ni le règlement n° 1765/92 ne contiennent des dispositions expresses interdisant les retenues sur les aides à verser. Il fait valoir que les dispositions citées par la Commission, à savoir l'article 15 du règlement n° 1765/92 ou l'article 30 bis du règlement n° 805/68, ont été adoptées après le prononcé de l'arrêt dans l'affaire Denkavit Futtermittel [20], sans que le législateur communautaire ait expressément interdit tout prélèvement au titre des frais administratifs. Selon le gouvernement hellénique, les différences au niveau du libellé des articles précités permettent également de conclure à l'absence de règles générales, aux termes desquelles il serait interdit de pratiquer des retenues sur les aides à verser. Il estime que le législateur communautaire a simplement voulu éviter que le bénéficiaire ne supporte des frais qui ne sont pas liés à l'allocation d'aides. Pour le gouvernement hellénique, l'unique conclusion qui résulte donc des deux articles précités est que l'aide doit être versée au bénéficiaire et non à un tiers, que le bénéficiaire ne doit pas se voir imposer des contributions parafiscales ou d'autres taxes n'ayant aucun lien avec l'allocation de l'aide et que le fonctionnement de l'organisation commune des marchés ne doit pas être entravé.

43. Quatrièmement, et également à titre subsidiaire, le gouvernement hellénique fait valoir que les retenues pratiquées par les ACA varient entre 0,5 et 2 % de l'aide à verser. Il en déduit que la Commission aurait donc dû se limiter à l'application d'un taux de correction de 1,25 %.

44. Cinquièmement, le gouvernement hellénique indique que la loi hellénique n° 2538/97, entrée en vigueur le 1er décembre 1997, interdit dorénavant l'application des retenues litigieuses aux sommes versées pour le compte du FEOGA.

4. Arguments de la partie défenderesse

45. La Commission rejette le grief selon lequel elle aurait mal apprécié la retenue pratiquée par les ACA et elle fait valoir que, en autorisant les ACA à retenir 2 % des aides à verser au titre des frais administratifs, la République hellénique a causé un préjudice au détriment du FEOGA et, de ce fait, violé, entre autres, les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 15, paragraphe 3, du règlement n° 1765/92 et de l'article 30 bis du règlement n° 805/68. La Commission relève que la loi hellénique n° 1409/83 était applicable à l'exercice 1994 et qu'elle a permis aux ACA de procéder à une retenue de 2 % sur les aides à verser. Elle estime que les accords invoqués, conclus entre les organisations de producteurs et les producteurs, se bornent à reprendre les conditions prévues par la loi. Selon la Commission, les frais liés au paiement des aides ne doivent pas, en définitive, être mis à la charge du FEOGA. Elle considère que, même en l'absence de

20 — Cité à la note 19.

disposition légale applicable, comme celle de l'article 2 de la loi n° 1409/83, la République hellénique, qui a confié une mission de service public aux ACA, aurait dû empêcher que celles-ci ne retiennent un certain pourcentage des aides. Enfin, la Commission souligne que l'argument du caractère volontaire de la retenue n'a été invoqué que deux ans après les critiques formulées par la Commission et donc après l'expiration du délai dans lequel cet argument aurait dû être pris en compte.

46. Quant à l'argument selon lequel le règlement n° 729/70 ne constitue pas un fondement juridique adéquat pour une correction financière, la Commission fait valoir que, dans le cadre de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), elle n'est pas tenue d'engager une procédure en manquement pour toute infraction au droit communautaire. Selon elle, elle est habilitée à prendre en considération ces infractions dans le cadre de l'apurement des comptes. La Commission estime que, comme elle est, par ailleurs, chargée de veiller à ce que seules des dépenses régulières soient mises à la charge du FEOGA, elle est, lorsqu'elle constate des violations du droit communautaire au regard de la reconnaissance de dépenses, tenue de corriger les dépenses communiquées par l'État membre.

47. Quant au troisième argument du gouvernement hellénique, selon lequel le droit communautaire ne s'oppose pas à l'application d'une retenue sur les aides, cet argument est rejeté par la Commission au motif que la jurisprudence citée par la République hellénique n'est pas pertinente en l'espèce. La Commission souligne que les dispositions communautaires applicables à l'époque ne comportaient aucune réglementation correspondant à l'article 15, paragraphe 3, du règlement n° 1765/92 ou à l'article 30 bis du règlement n° 805/68. Selon elle, il résulte cependant de ces deux dispositions qu'il est interdit aux États membres de déduire les frais administratifs des aides communautaires à verser.

48. Concernant, enfin, le montant de la correction, la Commission fait valoir qu'il résulte de son enquête que, dans les cas où elle a exercé son contrôle, les retenues correspondaient à au moins 2 % des aides concernées. Selon elle, les autorités helléniques n'ont pas été en mesure d'apporter la preuve, en l'espèce, de l'application d'un taux moins élevé.

5. Appréciation

49. Aux termes de l'article 15, paragraphe 3, du règlement n° 1765/92 et de l'article 30 bis du règlement n° 805/68, dans la version du règlement n° 2066/92, les différents paiements doivent être versés «intégralement» aux bénéficiaires.

50. Au deuxième considérant du règlement n° 1765/92, il est indiqué de manière expresse que les paiements compensatoires

sont destinés à compenser les pertes de revenus résultant de la réduction des prix institutionnels dans le cadre du nouveau régime de soutien qui a été introduit par la politique agricole commune au bénéfice des producteurs de certaines cultures arables. Aux termes du troisième considérant du règlement n° 2066/92, l'objectif des primes concernées consiste à compenser substantiellement les conséquences qui, au niveau des producteurs, découlent de la diminution du prix d'intervention dans le secteur de la viande bovine.

51. L'objectif d'une compensation des pertes de revenus résultant de la réduction des prix institutionnels ne peut donc être atteint que si les paiements compensatoires sont intégralement versés aux agriculteurs concernés par la réforme de la politique agricole commune.

52. Concernant cette question, la Cour a, dans son arrêt rendu dans les affaires jointes Kellinghusen et Ketelsen [21], jugé que «les articles 15, paragraphe 3, du règlement n° 1765/92 et 30 bis du règlement n° 805/68, tel qu'inséré par le règlement n° 2066/92, interdisent que les autorités nationales opèrent une déduction sur les versements effectués ou qu'elles exigent le paiement de frais administratifs afférents aux demandes ayant pour effet de diminuer le montant des aides».

21 — Arrêt du 22 octobre 1998 (C-36/97 et C-37/97, Rec. p. I-6337, point 21).

53. La jurisprudence de la Cour, citée par le gouvernement hellénique [22], n'est pas pertinente en l'espèce. Le règlement (CEE) n° 1725/79 [23] qui devait être interprété dans ces affaires ne contenait aucune disposition relative au coût des contrôles devant être effectués par les États membres. Au vu de son libellé, ce règlement n'interdisait pas aux États membres d'effectuer des contrôles à titre gratuit, mais il ne leur interdisait pas non plus de réclamer aux entreprises concernées le remboursement du coût de ces contrôles.

54. Par conséquent, on ne saurait considérer que, dans le cadre des règlements n[os] 1765/92 et 805/68, les États membres sont autorisés à réduire les paiements compensatoires en prélevant des taxes administratives, étant donné que cela aboutirait à une compensation inégale des pertes de revenus des agriculteurs. Pour cela, peu importe, dans un premier temps, de savoir si les prélèvements pratiqués sont intervenus en vertu d'une disposition de la législation nationale ou en vertu d'un accord conclu entre les producteurs et les organisations de producteurs. En tout état de cause, les États membres sont tenus de veiller à ce que les bénéficiaires perçoivent l'intégralité des versements compensatoires auxquels ils peuvent prétendre.

55. Il apparaît donc que les arguments du gouvernement hellénique ne sont pas fondés et qu'il convient de les rejeter.

22 — Citée à la note 19.

23 — Règlement de la Commission du 26 juillet 1979 relatif aux modalités d'octroi des aides au lait écrémé transformé en aliments composés et au lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des veaux (JO L 199, p. 1).

B — *Secteur des fruits et légumes*

56. Dans ce secteur, la Commission a procédé à une correction s'élevant, au total, à 5 138 253 067 GRD [24] en la justifiant par les insuffisances du système de gestion et de contrôle hellénique et du fonctionnement des organisations des producteurs.

1. Dispositions spéciales

57. Les dispositions fondamentales de l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes se trouvent dans le règlement (CEE) n° 1035/72 du Conseil, du 18 mai 1972 [25].

58. Concernant les organisations de producteurs, l'article 13, modifié par le règlement (CEE) n° 3284/83 [26], stipule que:

« 1. Au sens du présent règlement, on entend par 'organisation de producteurs' toute organisation de producteurs de fruits et légumes:

a) qui est constituée à l'initiative des producteurs eux-mêmes, dans le but notamment:

— de promouvoir la concentration de l'offre et la régularisation des prix au stade de la production pour un ou plusieurs des produits visés à l'article 1er,

— de mettre à la disposition des producteurs associés des moyens techniques adéquats pour le conditionnement et la commercialisation des produits en cause;

b) qui comporte pour les producteurs associés l'obligation:

— de vendre, par l'intermédiaire de l'organisation de producteurs, l'ensemble de leur production pour le ou les produits au titre duquel ou desquels ils ont adhéré, l'organisation pouvant toutefois autoriser les producteurs à ne pas se soumettre, pour certaines quantités, à cette obligation,

24 — Il s'agit, plus particulièrement, d'une correction s'élevant à 10 % (ou 448 497 124 GRD) dans le secteur des agrumes et d'une correction de 10 % au total (ou 4 689 755 943 GRD) dans le secteur des pêches et nectarines; dans ce dernier secteur 20 % des dépenses n'ont pas été reconnues pour ce qui concerne le nome de Pella.

25 — JO L 118, p. 1.

26 — Règlement du Conseil du 14 novembre 1983 modifiant le règlement n° 1035/72 (JO L 325, p. 1).

— d'appliquer, en matière de production et de commercialisation, les règles adoptées par l'organisation de producteurs afin d'améliorer la qualité des produits et d'adapter le volume de l'offre aux exigences du marché,

— de fournir les renseignements demandés par l'organisation en matière de récoltes et de disponibilités,

et

c) qui a été reconnue par l'État membre concerné en vertu du paragraphe 2.

2. Les États membres octroient aux organisations concernées, à leur demande, la reconnaissance visée au paragraphe 1 point c) si:

— elles offrent une garantie suffisante quant à la durée et à l'efficacité de leur action, notamment en ce qui concerne les tâches visées au paragraphe 1,

— elles tiennent, à partir de la date de reconnaissance, une comptabilité spécifique pour les activités faisant l'objet de la reconnaissance.

Les États membres:

— décident de l'octroi de la reconnaissance dans un délai de trois mois à partir du dépôt de la demande,

— communiquent, dans un délai de deux mois, à la Commission, toute décision d'octroi, de refus ou de retrait de la reconnaissance,

— élaborent chaque année un rapport sur l'application du présent article... »

59. Concernant le retrait des produits[27] énumérés à l'annexe II de ce règlement, l'article 15, paragraphe 1, modifié par le règlement (CEE) n° 1154/78[28], prévoit que, pour certains produits, les organisa-

27 — Il s'agit des produits soumis au régime des prix et des interventions.

28 — Règlement du Conseil du 30 mai 1978 modifiant le règlement n° 1035/72 et le règlement (CEE) n° 2601/69 prévoyant des mesures spéciales en vue de favoriser le recours à la transformation pour certaines variétés d'oranges (JO L 144, p. 5).

tions de producteurs ou les associations de ces organisations peuvent fixer un prix de retrait en dessous duquel les organisations de producteurs ne mettent pas en vente les produits apportés par leurs adhérents. En pareil cas, et pour les produits qui répondent aux normes de qualité, les organisations de producteurs ou les associations de ces organisations octroient aux producteurs une indemnité pour les quantités de produits demeurant invendues. En cas d'application des règles de commercialisation visant à limiter le volume de l'offre des produits, les organisations de producteurs peuvent décider de ne pas mettre en vente les produits qui, bien que conformes aux normes de qualité, ne répondent pas aux règles de commercialisation précitées. Dans ce cas, une indemnité calculée en fonction du prix de retrait est octroyée aux producteurs associés pour les quantités non mises en vente. Pour le financement de ces mesures de retrait, les producteurs associés constituent un fonds d'intervention. Celui-ci est alimenté par des cotisations assises sur les quantités mises en vente.

2. Rapport de synthèse

60. Dans son rapport de synthèse, la Commission indique que, lors de plusieurs inspections, elle a constaté des insuffisances importantes dans le système de gestion et de contrôle de la République hellénique dans le secteur des fruits et légumes.

61. Aux termes de ce rapport, les inspections effectuées en Macédoine concernant les pêches et les nectarines en août 1994 et en août 1995 ont permis de constater que la reconnaissance avait été accordée à des organisations de producteurs qui ne disposaient pas des installations techniques requises pour commercialiser les produits concernés ni d'un fonds d'intervention et que le coefficient utilisé pour déterminer le prix de retrait était incorrect. Il précise qu'une nouvelle inspection a été effectuée l'année suivante dans les nomes (départements) de Pella et d'Imathia. Il indique que, lors de cette inspection, les inspecteurs communautaires se sont concentrés sur les organisations de producteurs auxquelles les autorités helléniques avaient, dans un premier temps, refusé d'accorder une reconnaissance.

62. Selon le rapport, cela a abouti à un résultat globalement satisfaisant pour ce qui concerne Imathia. Il indique cependant que, à Pella, un grand nombre d'organisations de producteurs n'auraient pas dû être reconnues en raison des insuffisances de leurs installations techniques.

63. Le rapport fait également état des nombreuses insuffisances relevées par la Commission concernant les agrumes. Ainsi, il constate que le système de gestion et de contrôle des procédures de reconnaissance et de contrôle des organisations de producteurs présente des faiblesses préoccupantes. Il signale que, par ailleurs, l'inspection d'une grande organisation de producteurs à Arta a révélé un certain nombre d'irrégularités. La Commission a demandé aux autorités helléniques de procéder à une enquête à propos du retrait d'oranges dans

le nome d'Arta; mais, selon elle, aucune enquête de ce type n'a été réalisée d'une manière satisfaisante. La Commission a donc proposé, tant pour les agrumes que pour les pêches et les nectarines, une correction de 10 %, tout en considérant comme appropriée une correction de 20 % pour le nome de Pella.

64. Le rapport relate que, dans le cadre des négociations bilatérales, les autorités helléniques ont indiqué que, depuis la campagne de commercialisation 1996, des améliorations avaient été apportées au système. La Commission a cependant signalé que le problème principal concernait les procédures de reconnaissance et de contrôle des organisations de producteurs et que les améliorations mentionnées n'avaient aucun effet sur le système en vigueur en 1994. Selon la Commission, l'organe de conciliation saisi par les autorités helléniques a émis des doutes uniquement en ce qui concerne la correction de 20 % proposée pour le nome de Pella. La Commission affirme n'avoir soumis à une inspection que les organisations de producteurs ayant déjà fait l'objet de critiques dans le cadre d'inspections nationales. Elle considère cependant qu'elle n'était pas en mesure de réviser la correction proposée. Ainsi, elle indique que, dans un premier temps, elle avait l'intention de réduire de 50 % l'intégralité des dépenses déclarées et de procéder de la même manière pour les campagnes 1992 à 1994. Selon le rapport, la Commission a cependant, afin de faire un geste à l'égard des autorités helléniques et d'honorer les efforts de celles-ci, proposé une correction de seulement 10 %, sauf pour ce qui concerne le nome de Pella. En effet, selon la Commission, les insuffisances constatées dans ce nome sont plus importantes que celles constatées dans d'autres nomes.

3. Arguments de la partie requérante

65. La République hellénique reproche à la Commission d'avoir pris une décision en la matière en se fondant sur une appréciation erronée des faits et en outrepassant les limites du pouvoir discrétionnaire dont elle dispose en vertu de l'article 5, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 729/70.

66. La République hellénique rappelle que la Commission a, tout d'abord, annoncé qu'elle procéderait à une correction à hauteur de 50 % pour les exercices 1992 à 1994. Après avoir reçu, de la part de la République hellénique, notification d'une série de mesures prises en 1994, la Commission a levé les réserves qu'elle avait formulées pour les dépenses afférentes aux campagnes de commercialisation 1992 et 1993. La République hellénique estime cependant que, comme les mesures en vue de l'amélioration du système de gestion et de contrôle ont déjà montré leurs effets en 1994, la correction appliquée par la Commission dans le cadre de l'apurement des comptes de l'exercice 1994 est erronée.

67. La République hellénique considère que les insuffisances constatées ne justifi-

aient pas la correction appliquée et que celle-ci est d'ailleurs arbitraire, de sorte que la Commission a outrepassé son pouvoir discrétionnaire. Selon la République hellénique, la Commission ne peut procéder à une réduction de 10 % que s'il est possible de conclure à l'existence d'un risque élevé de pertes pour le FEOGA. La République hellénique indique que, lorsqu'elle procède à des corrections, la Commission doit tenir compte de la nature et de la gravité des infractions ainsi que du préjudice financier causé à la Communauté. Elle relève que, pour ce qui concerne les oranges, la Commission s'est bornée à contrôler un nome sur un nombre total de 52 nomes pour tout le territoire hellénique. Quant aux pêches et aux nectarines, elle note que la Commission n'a contrôlé que 2 (sur 52) nomes et que, lors de ce contrôle, elle s'est limitée aux organisations de producteurs dont la manière de procéder avait déjà été critiquée par les autorités helléniques. La République hellénique estime que la correction à hauteur de 20 %, appliquée pour le nome de Pella, n'est pas non plus justifiée, étant donné que, dans ce nome, la Commission n'a contrôlé que huit organisations de producteurs, dont la reconnaissance avait déjà fait l'objet de critiques de la part des autorités helléniques.

68. La République hellénique fait également valoir que les hauts fonctionnaires chargés de la mise en œuvre des contrôles sont liés par des directives en vue de l'exécution correcte et efficace des contrôles. Elle précise que ces directives concernaient le contrôle de qualité, le fonctionnement correct des organisations de producteurs et la procédure correcte de retrait. La République hellénique en déduit que le fonctionnement des organisations de producteurs n'est pas critiquable, ce que confirme d'ailleurs le retrait, par la Commission, de ses réserves relatives aux exercices 1992 et 1993. Elle indique que, dans le domaine des pêches et des nectarines, des instructions similaires ont été données concernant la reconnaissance de certaines organisations de producteurs et les contrôles devant être effectués. Elle souligne également la création d'un formulaire informatisé pour les membres des organisations de producteurs, afin de vérifier leur productivité et leur rentabilité. Pour ce qui concerne la prétendue absence d'installations techniques suffisantes et de fonds d'intervention, la République hellénique signale que le règlement n° 1035/72 n'exige pas que les organisations de producteurs disposent d'installations techniques propres, de sorte qu'il est également possible de louer ces installations. Elle fait également valoir que ce règlement ne fixe pas de plafond pour le fonds d'intervention et que la seule éventualité de moyens financiers insuffisants des organisations de producteurs ne saurait motiver le refus de leur reconnaissance.

69. Pour ce qui concerne l'organisation de producteurs d'Arta, la République hellénique souligne la création d'un registre informatisé des membres, la réorganisation de la comptabilité et l'adaptation des statuts. Elle est d'avis que, même si ces modifications ont eu des effets sur le fonctionnement de l'organisation de producteurs, aucun versement injustifié d'aides communautaires n'a pu être constaté. Selon elle, les

insuffisances soulevées par la Commission concernant l'inscription au registre des membres n'ont pas eu de conséquences.

70. Pour ce qui est des prétendues irrégularités concernant le retrait d'oranges dans le nome d'Arta, la République hellénique signale que les paiements ont immédiatement été suspendus, que des informations supplémentaires ont été réclamées aux autorités locales et qu'un groupe spécial d'enquête a été constitué, groupe qui a cependant abouti à la conclusion que, en l'espèce, il n'y a pas eu d'irrégularités.

4. Arguments de la partie défenderesse

71. La Commission rappelle tout d'abord que l'apurement des comptes de l'exercice 1994 couvre la période allant du 16 octobre 1993 au 15 octobre 1994. Selon elle, dès lors que la campagne de commercialisation pour les pêches et les nectarines s'étend du 1er mai au 31 octobre, et celle des oranges du 1er octobre au 15 juillet, les compensations financières pour les retraits de pêches et de nectarines demandées en août 1994 ne peuvent être examinées que dans le cadre de l'apurement des comptes de l'exercice 1995.

72. La Commission affirme qu'elle a proposé la correction au vu des enquêtes qu'elle a menées. Elle indique que ces enquêtes ont révélé un certain nombre d'irrégularités. La Commission fait valoir que ses fonctionnaires ont, lors d'une enquête effectuée en août 1994 en matière de pêches et de nectarines, constaté que certaines organisations de producteurs ne mettaient pas à la disposition de leurs membres les moyens techniques nécessaires à la commercialisation des produits, que d'autres ne disposaient pas d'un fonds d'intervention, que le coefficient de retrait avait été appliqué de manière erronée et que l'obligation de calibrage des fruits n'avait pas été respectée. La Commission explique que c'est à partir de ces constatations qu'elle a proposé une correction de 50 % pour les campagnes de commercialisation 1992 à 1994. Elle relève que, même si les autorités helléniques ont pris des mesures en vue de l'amélioration du système de gestion et de contrôle, de nouvelles enquêtes ont cependant révélé la persistance d'irrégularités importantes au niveau, notamment, du conditionnement et du calibrage obligatoire des fruits. La Commission soutient que le secteur des agrumes présente les mêmes irrégularités que celui des pêches. Elle précise que ces irrégularités portaient sur la reconnaissance des organisations de producteurs, le contrôle de leur fonctionnement et sur l'existence de fonds d'intervention. La Commission considère que, même si elle n'a pas procédé à des corrections pour les campagnes de commercialisation 1992 et 1993, l'existence des irrégularités précitées justifie la réduction de 10 % proposée pour la campagne de commercialisation 1994.

73. Quant au grief selon lequel elle aurait outrepassé son pouvoir discrétionnaire, la Commission fait valoir qu'une correction

de 10 % portant sur les dépenses déclarées pour les agrumes ainsi que pour les pêches et les nectarines est justifiée en raison des irrégularités constatées et du risque de pertes qui en résulte pour le FEOGA. Elle affirme que, en tout état de cause, les pertes subies par le FEOGA sont plus importantes que la correction effectuée par la Commission.

74. Pour ce qui concerne le grief de la prétendue non-représentativité des contrôles, la Commission rétorque que les contrôles qu'elle a effectués en matière de pêches et de nectarines dans les nomes de Pella et d'Imathia couvraient 95 % de la production hellénique de pêches et de nectarines, ainsi que 93,5 % de la totalité des montants versés à la République hellénique. La Commission souligne également le caractère représentatif des contrôles effectués dans le domaine des agrumes — le contrôle couvrait les nomes d'Argolida, d'Arta et de Lefkada —, étant donné que 74 % de l'intégralité des paiements ont été versés à ce secteur pour l'exercice 1994. Enfin, la Commission soutient que les contrôles effectués dans le nome de Pella ont révélé que 48 % des organisations de producteurs ne disposaient pas des installations techniques nécessaires à la commercialisation des fruits.

75. Selon la Commission, une correction de 20 % est justifiée pour ce qui concerne le nome de Pella, étant donné que les irrégularités constatées dans ce nome sont plus graves que celles constatées dans les autres nomes.

76. Quant aux arguments avancés par les autorités helléniques concernant le fonctionnement des organisations de producteurs, la Commission fait valoir qu'aucune précision n'a été fournie concernant les directives établies pour les associations de producteurs afin d'améliorer les contrôles de qualité. La Commission déplore également l'absence de lien entre les mesures adoptées et les irrégularités constatées lors d'un contrôle en avril 1994, contrôle qui a révélé l'existence d'organisations de producteurs qui ne disposaient pas d'une liste officielle de leurs membres et auxquelles il était encore possible d'adhérer même après l'expiration du délai d'adhésion fixé à l'article 5 du règlement (CEE) n° 2602/90 [29]. Au vu de ces irrégularités, les autorités compétentes auraient dû retirer la reconnaissance aux organisations de producteurs concernées. La Commission souligne que les améliorations évoquées par la République hellénique n'ont été décidées qu'en juin 1995 et qu'elles ne pouvaient donc pas avoir d'effet au cours de la campagne de commercialisation 1994. Selon la Commission, il résulte des enquêtes menées dans le nome de Pella que 48 % des organisations de producteurs ne disposaient ni d'installations propres ni d'installations louées pour le conditionnement et la commercialisation de leurs produits.

77. La Commission fait valoir que, bien qu'elles aient contesté l'intervention d'un retrait d'oranges dans le nome d'Arta, les autorités helléniques n'étaient pas en

29 — Règlement de la Commission du 7 septembre 1990 portant modalités d'application relatives aux organisations de producteurs dans le secteur des agrumes (JO L 245, p. 13).

mesure de démontrer qu'il n'y a pas eu de tel retrait.

5. Appréciation

78. Il convient tout d'abord de constater que, conformément à l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 1035/72, tel que modifié par le règlement n° 3284/83 — voir ci-dessus, point 58 —, les États membres octroient la reconnaissance aux organisations de producteurs uniquement si celles-ci offrent une garantie suffisante quant à la durée et à l'efficacité de leur action. Selon l'article 13, paragraphe 1, de ce règlement, les missions d'une organisation de producteurs comprennent notamment la mise à la disposition des producteurs associés des moyens techniques adéquats pour le conditionnement et la commercialisation des produits en cause.

79. Dans la présente espèce, le gouvernement hellénique n'était pas en mesure de démontrer le caractère insuffisant des constatations faites par la Commission, selon lesquelles les organisations de producteurs ou les producteurs ne disposaient pas de l'équipement technique nécessaire. Cependant, étant donné que, selon la jurisprudence de la Cour [30], il incombe à l'État membre de démontrer l'inexactitude des constatations de la Commission et de présenter la preuve la plus détaillée et complète de la réalité de ses propres chiffres et données, il ne suffit pas de procéder par de simples allégations. L'État membre doit, au contraire, citer des éléments concrets permettant, par exemple, d'établir l'existence d'un système fiable et opérationnel de contrôle.

80. Le gouvernement hellénique a également omis de prouver que les organisations de producteurs reconnues disposeront du fonds d'intervention nécessaire pour le financement, conformément à l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 1035/72, tel que modifié par le règlement n° 1154/78 [31], des mesures dans le domaine du retrait de certains produits.

81. Même si la Commission n'a pas procédé à des corrections financières pour les campagnes de commercialisation 1992 et 1993, cela ne signifie pas qu'elle n'aurait pas été autorisée à procéder, en se fondant sur les mêmes insuffisances du système de gestion et de contrôle, à des corrections pour l'exercice 1994. La Cour a déjà pris position sur ce problème. À cet égard, elle a jugé dans l'affaire Italie/Commission [32]:

« ... Si la Commission n'a pas procédé à la rectification due pendant un exercice pré-

30 — Voir ci-dessus, point 22.

31 — Voir ci-dessus, point 59.

32 — Arrêt du 6 octobre 1993 (C-55/91, Rec. p. I-4813, point 67).

cédent, mais qu'elle a toléré des 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 la sécurité juridique ou de la confiance légitime. »

82. Concernant la représentativité des contrôles effectués par la Commission, il convient de constater que lesdits contrôles concernaient, s'agissant des nomes de Pella et d'Imathia, 95 % de la production hellénique de pêches et de nectarines, ainsi que 93,5 % de l'intégralité des paiements compensatoires intervenus. Les contrôles en matière d'agrumes concernaient, au total, 74 % des paiements compensatoires intervenus dans ce secteur pour l'exercice 1994. Pour ce qui est du nome de Pella, la Commission a finalement constaté que 48 % des organisations de producteurs contrôlées ne disposaient pas de l'équipement technique nécessaire.

83. Il convient donc, comme la Commission, de supposer que les irrégularités constatées concernaient la totalité ou l'essentiel du système de contrôle ou, du moins, l'exécution des contrôles qui sont fondamentaux pour garantir la régularité des dépenses. Ainsi, on peut conclure qu'il existait un risque de pertes très important au détriment du FEOGA. Par conséquent, les corrections auxquelles la Commission a procédé dans la présente espèce sont justifiées. Le renvoi, par le gouvernement hellénique, aux améliorations apportées au système ne saurait influer sur cette analyse, étant donné que ces améliorations n'ont été décidées qu'en juin 1995 et qu'elles ne pouvaient donc pas encore avoir d'effet au cours de la campagne de commercialisation 1994.

C — *Le secteur du vin*

84. Dans ce secteur, les dépenses non reconnues par la Commission s'élèvent, au total, à 629 212 616 GRD [33]. Cette correction est, d'une part, fondée sur les insuffisances du système de gestion et de contrôle concernant l'abandon définitif de superficies viticoles et, d'autre part, sur le non-respect de l'obligation de distillation d'une quantité déterminée de vin.

1. Dispositions spéciales

a) Abandon définitif de superficies viticoles

85. Le règlement (CEE) n° 1442/88 [34] contient les dispositions de base relatives à

33 — Plus précisément, il s'agit de dépenses non reconnues à hauteur de 8,64 % (ou 456 768 848 GRD) concernant l'abandon définitif de superficies viticoles, et à hauteur de 172 443 768 GRD dans le cadre de la distillation obligatoire.

34 — Règlement du Conseil du 24 mai 1988 relatif à l'octroi, pour les campagnes viticoles 1988/1989 à 1995/1996, de primes d'abandon définitif de superficies viticoles (JO L 132, p. 3).

l'octroi de primes d'abandon définitif de superficies viticoles pour les campagnes viticoles 1988/1989 à 1995/1996. Aux termes du troisième considérant de ce règlement, il convient d'encourager l'abandon des superficies viticoles par l'octroi de primes dont le montant sera modulé en fonction de la productivité des superficies concernées pour tenir compte tant du coût de l'opération d'arrachage et de la perte du droit de replantation que de la perte des revenus futurs.

86. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, le rendement à l'hectare des superficies est déterminé sur la base du rendement moyen déclaré pour l'exploitation du bénéficiaire et de la constatation sur place avant l'arrachage, par l'organisme compétent de l'État membre, de la capacité productive du vignoble à arracher.

87. Aux termes de l'article 4, paragraphe 2, l'octroi de la prime est subordonné à une déclaration écrite dans laquelle le demandeur s'engage à procéder ou à faire procéder, avant le 15 mai de l'année suivant celle du dépôt de la demande, à l'arrachage des vignes sur les superficies pour lesquelles la prime a été demandée.

88. Le règlement (CEE) n° 2729/88 [35] a fixé les modalités d'application du règlement n° 1442/88. Concernant les objectifs du règlement, il est stipulé dans le quatrième et dans le sixième considérant que:

«considérant qu'il est indispensable, afin d'assurer l'efficacité et le contrôle du régime, de préciser les indications devant figurer dans la demande d'octroi des primes et de prévoir la vérification de l'exactitude de ces renseignements;»

«considérant qu'il convient, avant le versement de la prime ... de constater la capacité productive des superficies à arracher et que l'arrachage desdites superficies a effectivement eu lieu; que cette constatation doit être attestée pour servir de preuve au demandeur qu'il a effectivement procédé à l'arrachage...»

89. Après réception de la demande d'octroi de la prime, l'organisme compétent doit, conformément à l'article 4, paragraphe 2, vérifier les indications figurant dans la demande, constater la capacité productive du vignoble à arracher sur la base, notamment, de l'âge, de l'état d'entretien et de la proportion des pieds manquants, déterminer le rendement à l'hectare de ces superficies et notifier au demandeur le montant de la prime qui lui est reconnue après lui avoir permis de présenter ses observations.

90. Aux termes de l'article 6, paragraphe 1, l'organisme compétent est tenu, sur

35 — Règlement de la Commission du 31 août 1988 fixant les modalités d'application du règlement n° 1442/88 (JO L 241, p. 108).

demande de l'intéressé, de constater dans les deux mois suivant l'arrachage complet des vignes que celui-ci a bien été effectué et atteste l'époque à laquelle il a eu lieu.

91. Le règlement (CEE) n° 2392/86 [36] contient les dispositions relatives au casier viticole communautaire [37]. Aux termes du onzième considérant, le casier viticole, par les informations qu'il contient, constitue un instrument indispensable de gestion et de contrôle.

92. Selon l'article 4, paragraphe 1, de ce règlement, le casier viticole devait, au départ, être établi en totalité au plus tard le 27 juillet 1992. Ce délai a, par la suite, été prolongé jusqu'au 31 décembre 1996 en raison de difficultés techniques dans certains États membres [38]. L'article 4, paragraphe 4 [39], stipule que les États membres qui, au 1er juillet 1995, n'ont pas encore établi de casier viticole ou ne l'ont établi que partiellement procèdent, avant le 31 décembre 1998, à l'établissement d'une base graphique de référence couvrant l'ensemble du périmètre des superficies cultivées en vignes.

36 — Règlement du Conseil du 24 juillet 1986 portant établissement du casier viticole communautaire (JO L 208, p. 1).

37 — Concernant l'objectif d'un tel casier viticole, il est indiqué au deuxième considérant: «considérant qu'un tel casier est nécessaire pour obtenir les renseignements indispensables sur le potentiel et l'évolution de la production afin d'assurer un bon fonctionnement de l'organisation commune du marché viti-vinicole, et en particulier des régimes communautaires d'intervention et de plantation ainsi que des mesures de contrôle».

38 — Règlement (CE) n° 1549/95 du Conseil, du 29 juin 1995, modifiant le règlement n° 2392/86 (JO L 148, p. 37).

39 — Ajouté par le règlement n° 1549/95 et modifié par le règlement (CE) n° 1596/96 du Conseil, du 30 juillet 1996, modifiant le règlement n° 2392/86 (JO L 206, p. 38).

93. Le règlement (CEE) n° 2048/89 portant règles générales relatives aux contrôles dans le secteur viti-vinicole [40] comporte, sous le titre II, des mesures destinées à l'amélioration des contrôles à effectuer par les États membres. Les principes en la matière sont énoncés à l'article 3:

«1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour améliorer le contrôle du respect de la réglementation viti-vinicole, notamment dans les domaines particuliers visés à l'annexe.

2. Les contrôles dans les domaines visés à l'annexe sont exécutés soit systématiquement, soit par sondage. En cas de contrôles par sondage, les États membres s'assurent, par le nombre, la nature et la fréquence de ces contrôles, que ceux-ci sont représentatifs pour l'ensemble de leur territoire et correspondent à l'importance du volume des produits viti-vinicoles commercialisés ou détenus en vue de leur commercialisation.

Les États membres veillent à ce que les instances compétentes disposent d'agents dont le nombre, la qualification et l'expérience sont appropriés pour une exécution

40 — Règlement du Conseil du 19 juin 1989 (JO L 202, p. 32).

efficace des contrôles viticoles visés en particulier à l'annexe.»

b) Distillation obligatoire

94. La distillation obligatoire a été introduite parce qu'elle a été considérée comme constituant la mesure la plus efficace pour résorber les excédents de vins de table sur le marché [41]. C'est pourquoi l'article 39, paragraphe 1, du règlement n° 822/87 prévoit que, lorsque, pour une campagne viticole, le marché des vins de table et des vins aptes à donner des vins de table présente une situation de déséquilibre grave, une distillation obligatoire de vin de table est décidée. C'est à la Commission qu'il appartient de fixer les quantités qui doivent être livrées à la distillation obligatoire afin d'éliminer les excédents de production et de rétablir ainsi une situation normale du marché, notamment en ce qui concerne les niveaux des disponibilités prévisibles de fin de campagne et les prix. Ensuite, la quantité totale à distiller est répartie entre les différentes régions de production de la Communauté regroupées par État membre. La quantité à distiller est alors répartie entre les différents producteurs de vin de table de chaque région de production. Pour cela, les États membres communiquent à la Commission les quantités de vin de table produites dans chaque région de production délimitée. À partir de cette communication, il est procédé à la fixation de la quantité totale à distiller dans la Communauté.

41 — Voir quarante-quatrième considérant du règlement (CEE) n° 822/87 du Conseil, du 16 mars 1987, portant organisation commune du marché viti-vinicole (JO L 84, p. 1).

2. Rapport de synthèse

a) Abandon définitif de superficies viticoles

95. Dans le rapport de synthèse, la Commission fait valoir que, lors de contrôles effectués en septembre 1995, elle a constaté plusieurs irrégularités dans le système de gestion et de contrôle concernant l'abandon définitif de superficies viticoles. Elle indique que, compte tenu de l'absence, en Grèce, de casier viticole et de cadastre foncier, il n'y a pas eu adoption des mesures nécessaires en vue de garantir l'existence d'un système de contrôle régulier portant sur la détermination et le mesurage des parcelles. Selon le rapport de synthèse, le remesurage de plusieurs parcelles a révélé que les estimations des contrôleurs grecs étaient supérieures de 10 % en moyenne aux surfaces réellement existantes. Selon le rapport, aucune précision n'a pu être fournie quant aux méthodes de mesurage destinées à déterminer la superficie. Il indique que, comme les contrôleurs grecs l'ont confirmé sur place, il n'y a pas eu de mesurage après l'arrachage. Le rapport fait également état de la discordance entre la déclaration de production et le rendement reconnu. Il indique que les dispositions applicables ne prévoient pas la possibilité d'utiliser la moyenne d'une région pour déterminer le rendement, mais qu'il convient de se reporter, à chaque fois, à la parcelle arrachée concernée. Selon ce rapport, il résulte également des contrôles sur place que les superficies n'ont pas été arrachées conformément aux dispositions communautaires. De plus, il serait établi que les contrôles après l'arrachage n'ont été

exécutés qu'après les délais prévus à cet effet. La Commission en déduit qu'une correction de 8,64 % des dépenses est justifiée.

b) Distillation obligatoire

96. Selon le rapport de synthèse, la correction dans ce domaine résulte de l'apurement des comptes pour 1991, qui a permis de constater que plusieurs États membres (dont la République hellénique) n'ont pas rempli leurs obligations en matière de distillation obligatoire et qu'ils ont systématiquement sous-évalué les stocks de fin de campagne. C'est ainsi que, toujours selon le rapport, des volumes insuffisants ont fait l'objet de la distillation obligatoire, que le fonctionnement de l'organisation commune du marché pour le vin a été affecté et que le coût du stockage privé a augmenté.

97. Il ressort également du rapport de synthèse que, pour ce qui concerne la distillation obligatoire, la Commission s'est, tout d'abord, fondée sur un déficit de volume de 153 000 hectolitres. Selon le rapport, la Commission a, dans le cadre de la procédure de conciliation introduite par les autorités helléniques, corrigé cette somme au vu des documents fournis par ces dernières et, dorénavant, elle se fonde sur un déficit de 135 569 hectolitres.

3. Arguments de la partie requérante

a) Abandon définitif de superficies viticoles

98. Selon la République hellénique, la correction de 8,64 % n'est pas justifiée, compte tenu de l'efficacité et de la fiabilité du système de contrôle. Elle fait valoir que les contrôles sur place qui ont porté sur 100 % des demandes introduites ont été confiés à des experts agronomes spécialisés et qu'ils ont été effectués tant avant qu'après l'arrachage.

99. La République hellénique indique que les contrôles effectués avant l'arrachage portent sur la superficie, la productivité et les rendements des différentes parcelles. Selon elle, les résultats du contrôle ainsi que les données figurant dans les demandes ont été publiés. Elle précise que le système hellénique prévoit deux instances pour la vérification des données et des résultats du contrôle. Enfin, la République hellénique indique que, après l'arrachage, il est procédé à un nouveau contrôle sur place et à un remesurage de la superficie, les données ainsi recueillies étant comparées aux données antérieures.

100. Pour ce qui concerne l'identification et le mesurage des superficies, le gouverne-

ment hellénique fait valoir que le système existant oblige le demandeur à déclarer s'il exploite en propre ou conjointement avec un autre agriculteur la parcelle concernée ou si cette dernière est louée. Selon le gouvernement hellénique, les autorités compétentes sont, ainsi, toujours en mesure de déterminer qui est le propriétaire d'une parcelle. Il indique que les problèmes rencontrés par la Commission concernant le mesurage des superficies résultent du fait que, dans la République hellénique, il n'existe pas de titres de propriété bien définis. Il précise que les titres existants ne sont pas accompagnés de schémas topographiques et que l'unité de mesure utilisée pour l'évaluation de la superficie d'une parcelle est le stremma. Le gouvernement hellénique explique les imprécisions reprochées aux mesurages effectués dans le nome d'Achaïa par la circonstance que, dans ce nome, le mesurage portait sur de grandes superficies dont les limites ne peuvent pas être déterminées de manière précise, de sorte que les mesurages en question ont été effectués avec un mètre ruban et non avec des instruments topographiques.

101. Concernant la prétendue discordance entre la déclaration de production et le rendement reconnu, le gouvernement hellénique fait valoir que le rendement moyen d'une parcelle est déterminé de manière très précise à partir de l'âge des pieds de vigne, du mode de fructification, de la vigueur du pied et à partir des possibilités d'irrigation. Il précise que, en vue du calcul des paiements compensatoires, le rendement d'une parcelle est, ensuite, comparé aux rendements des années antérieures. Le gouvernement hellénique signale par ailleurs que les déclarations de récolte ne sont pas utilisées pour évaluer le rendement maximal d'une parcelle en vue du calcul des paiements compensatoires.

102. En outre, le gouvernement hellénique fait valoir que les contrôles effectués sont suffisants, et cela d'autant plus que, sur recommandation des services du FEOGA, les contrôles ont été renforcés au cours de la période 1993/1994.

103. Par ailleurs, le gouvernement hellénique critique la correction effectuée par la Commission dans le cadre de l'apurement des comptes pour l'exercice 1994 au motif que ladite correction tient également compte des campagnes de commercialisation 1992/1993 et 1994/1995.

104. Enfin, et à titre subsidiaire, le gouvernement hellénique affirme que la correction de 8,64 % est arbitraire et injustifiée, au motif que les indications relatives aux superficies pour lesquelles des paiements compensatoires ont été accordés ne dépassaient que de 3,38 % les superficies ayant effectivement fait l'objet d'un arrachage.

b) Distillation obligatoire

105. Selon le gouvernement hellénique, il n'existe aucun fondement juridique pour

l'application d'une correction financière dans le domaine de la distillation obligatoire. Il affirme que les dispositions applicables n'imposent pas à l'État membre la distillation d'une quantité déterminée, le destinataire de ces dispositions étant, au contraire, le producteur individuel. Selon lui, les États membres sont dans l'impossibilité de contraindre les producteurs à soumettre une partie déterminée de leur production à la distillation obligatoire, étant donné que cela constituerait une violation du principe de la liberté économique. Il affirme par ailleurs que, en l'espèce, le FEOGA n'a subi aucun préjudice, étant donné qu'aucune aide indue n'a été versée. À l'appui de ses arguments, le gouvernement hellénique signale qu'aucun des producteurs qui ont participé à la distillation obligatoire n'a reçu des aides dans le cadre du stockage privé.

4. Arguments de la partie défenderesse

a) Abandon définitif de superficies viticoles

106. La Commission rappelle, d'une part, que les insuffisances du système de contrôle concernant l'abandon définitif de superficies viticoles sont déjà connues depuis l'apurement des comptes pour les exercices 1992 et 1993. La Commission estime que les explications de la République hellénique ne sont pas de nature à écarter ses doutes concernant l'existence d'un système efficace de reconnaissance et de détermination des superficies. Elle fait valoir que les contrôles qu'elle a effectués ont permis de constater que les contrôleurs nationaux n'étaient pas en mesure de justifier les superficies au moyen de données objectives ni de déterminer la situation juridique exacte des parcelles du point de vue de la propriété.

107. D'autre part, la Commission signale que, pour les exercices 1992 et 1993, les corrections financières proposées étaient de l'ordre de 2 %. Elle fait valoir que, lors des contrôles effectués en vue de l'apurement des comptes pour l'exercice 1994, il a été constaté que, malgré les insuffisances existantes, les contrôleurs nationaux n'avaient découvert aucune irrégularité. Dans les nomes d'Achaïa et d'Iraklio, la Commission a cependant constaté l'existence de difficultés dans la localisation des parcelles, le mesurage de celles-ci et la détermination des rendements. Selon elle, il n'existe pas d'autres contrôles pour vérifier la bonne exécution des opérations d'arrachage. Elle souligne les différences importantes entre les superficies pour lesquelles des aides ont été reconnues et les superficies sur lesquelles l'arrachage a effectivement été exécuté. La Commission ajoute que, en outre, les dossiers relatifs à l'abandon définitif de superficies viticoles étaient incomplets. Enfin, la Commission signale que les autorités nationales n'ont pas procédé à une réduction des aides versées, même lorsque l'arrachage n'a pas été effectué dans les délais.

108. C'est ainsi que la Commission explique son intention initiale d'appliquer, pour

l'exercice 1993/1994, une correction de 17 %. Elle précise que les informations fournies par les autorités helléniques à la suite de ce projet l'ont finalement amenée à procéder à une correction de 8,64 %.

5. Appréciation

a) Abandon définitif de superficies viticoles

b) Distillation obligatoire

109. Selon la Commission, il découle du quarante-septième considérant du règlement n° 822/87 que les États membres sont responsables du contrôle et de l'exécution de la distillation obligatoire. Elle estime que les États membres sont tenus d'adopter les mesures nécessaires pour amener les producteurs à distiller les quantités requises. Elle en déduit que les États membres sont tenus d'effectuer les contrôles nécessaires afin d'atteindre, sur leur territoire national respectif, l'objectif général du règlement. La Commission indique cependant qu'il résulte des contrôles sur place que les autorités helléniques n'étaient pas en mesure de fournir un registre comportant les producteurs contrôlés ou les producteurs n'ayant pas soumis la quantité requise à la distillation obligatoire.

110. Pour ce qui concerne l'éventuel préjudice causé au FEOGA, la Commission fait valoir que, compte tenu du fait qu'une certaine quantité de vin de table n'a pas fait l'objet de la distillation obligatoire, il convient de supposer que cela a abouti à une augmentation des frais de stockage privé de la campagne de commercialisation suivante.

111. Aux termes de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 1442/88, l'organisme compétent de l'État membre est tenu de constater la capacité productive du vignoble à arracher. C'est pourquoi il convient, avant le versement de la prime, de constater la capacité productive des superficies devant faire l'objet de l'arrachage et de vérifier s'il a effectivement été procédé à l'arrachage. En vertu de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2729/88, l'organisme compétent est également tenu de constater après l'arrachage complet des vignes sur les parcelles que celui-ci a bien été effectué et atteste l'époque à laquelle il a eu lieu.

112. Aux termes de l'article 3 du règlement n° 2048/89, les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour améliorer le contrôle du respect de la réglementation viti-vinicole.

113. Lors des contrôles qu'elle a effectués, la Commission a constaté l'existence de difficultés dans l'identification, le mesurage et la détermination des rendements des différentes parcelles. De plus, des différen-

ces sont apparues entre les superficies ayant fait l'objet d'une déclaration d'arrachage et les superficies ayant effectivement fait l'objet d'un arrachage. Il a notamment été constaté que, là encore, les équipements techniques nécessaires faisaient défaut.

114. L'argumentation du gouvernement hellénique n'est pas de nature à démontrer l'inexactitude des constatations de la Commission, étant donné que le gouvernement hellénique n'a pas présenté la preuve la plus détaillée et complète de la réalité de ses propres chiffres et données. Le gouvernement hellénique n'a pas été en mesure de citer des éléments concrets permettant d'établir l'existence d'un système fiable et opérationnel de contrôle. De même, en ce qui concerne l'importance de la correction appliquée par la Commission, le gouvernement hellénique n'a pas été en mesure de démontrer l'inexactitude du calcul.

115. Les demandes du gouvernement hellénique fondées sur ces arguments doivent donc être rejetées.

b) Distillation obligatoire

116. Selon le règlement n° 822/87, le contrôle de l'application de la distillation obligatoire incombe aux États membres. Aux termes de la jurisprudence de la Cour [42], les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le FEOGA, même si l'acte communautaire spécifique ne prévoit pas expressément l'adoption de telle ou telle mesure de contrôle.

117. Cependant, comme la quantité fixée par la Commission conformément à l'article 39 du règlement n° 822/87 pour la distillation obligatoire n'a incontestablement pas été respectée, il convient de supposer que la République hellénique a violé les dispositions combinées de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 et de l'article 5 du traité.

118. La Commission n'a pu calculer le risque éventuel pour le FEOGA que sur la base du vin resté en stock. Il est vrai qu'il n'y a pas de rapport automatique entre les quantités stockées et les quantités de vin non distillées, mais il serait difficile de retenir une autre base de calcul [43]. En outre, le gouvernement hellénique n'a pas pu rapporter la preuve d'erreurs concrètes de calcul.

119. Par conséquent, il convient de rejeter les griefs formulés à cet égard par le gouvernement hellénique.

42 — Voir ci-dessus, point 20.

43 — Sur ce point, voir également l'arrêt de la Cour du 28 octobre 1999, Italie/Commission (C-253/97, Rec. p. I-7529, point 96).

V — Dépens

120. Conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Comme la Commission a conclu dans le sens de la condamnation de la République hellénique aux dépens et que cette dernière a succombé, il convient de condamner celle-ci aux dépens.

VI — Conclusion

121. Par ces motifs, nous proposons qu'il soit jugé comme suit:

« 1) Le recours est rejeté.

2) La République hellénique est condamnée aux dépens. »