CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. L. A. GEELHOED
présentées le 14 octobre 2004 [1]

I — Introduction

1. Dans la présente affaire, la République hellénique demande l'annulation de la décision 2002/881/CE de la Commission, du 5 novembre 2002, écartant du financement communautaire certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «Garantie» [2]. Le présent recours porte sur le refus de la Commission d'indemniser un montant total de 36 761 035,91 euros à la République hellénique.

II — Le cadre juridique

2. Le cadre juridique du financement de la politique agricole commune et de l'approbation des comptes du FEOGA a déjà été évoqué à maintes reprises de manière exhaustive dans divers arrêts et conclusions. Pour un exposé détaillé de ce cadre juridique, nous renvoyons notamment aux conclusions de l'avocat général Jacobs du 22 janvier 2004 et à l'arrêt Allemagne/Commission [3].

III — Les faits

3. Par la décision 2002/881, la Commission a exclu certaines dépenses des États membres du financement par le FEOGA. Comme il ressort de la décision 2002/881 et de ses annexes, les dépenses suivantes ont été exclues à l'égard de la République hellénique:

— 2 438 896,91 euros concernant le secteur des fruits et légumes pour les années budgétaires 1997-2001,

1 — Langue originale: le néerlandais.

2 — JO L 306, p. 26.

3 — Points 4 à 9 et 18 à 22 des conclusions relatives à l'affaire Grèce/Commission (arrêt du 9 septembre 2004, C-332/01, Rec. p. I-7699), et arrêt du 4 mars 2004, Allemagne/Commission (C-344/01, Rec. p. I-2081, points 2 à 14).

— 11 352 868 euros concernant des primes animales pour les années budgétaires 1999-2001,

— 22 969 271 euros concernant des primes animales pour les années budgétaires 1998-1999.

4. Par requête déposée au greffe le 3 janvier 2003, la République hellénique a demandé à la Cour de justice, au titre de l'article 230, premier alinéa, CE, l'annulation ou la modification de la décision attaquée, dans la mesure où il s'agit de corrections appliquées à propos de l'aide au secteur des fruits et légumes et de corrections forfaitaires concernant les primes animales.

IV — Aide au secteur des fruits et légumes

A — *Les faits et la procédure précontentieuse*

5. Lors de contrôles effectués en Grèce du 23 au 26 février 1999 et du 22 au 24 mars 1999, la Commission a constaté des négligences et des lacunes graves dans la gestion et le contrôle des aides dans le secteur des agrumes, surtout à propos des aspects suivants:

— retenue de 3 % sur certaines aides par les organisations de producteurs;

— paiement de l'aide aux ayants droit par chèque;

— non-versement de l'aide par l'organisation de producteurs «Dalamanares» à tous ses membres pour l'année 1997/1998;

— contrôle insuffisant lors de la livraison de certains agrumes;

— non-conservation des documents concernant les quantités de marchandises livrées — ce que l'on appelle les «tickets de pesée».

6. Par lettre du 24 octobre 2001, les services de la Commission ont officiellement informé les autorités grecques de leur intention d'appliquer une correction financière:

a) de 3 % pour l'aide relative au traitement des oranges pour les campagnes de 1997 à 2000, au motif de la retenue de 3 % sur l'aide à verser aux ayants droit;

b) de 2 % pour les demandes déposées par la République hellénique pour les campagnes de 1997 à 1999, au motif des contrôles insuffisants par celle-ci.

7. Par lettre du 18 décembre 2001, les autorités grecques ont exposé l'affaire à l'organe de conciliation.

8. Dans son rapport final du 17 avril 2002, l'organe de conciliation estime que les points de vue des parties ne peuvent pas être rapprochés dans le délai imparti pour ce faire.

Retenue de 3 %

9. Le gouvernement grec demande l'annulation de la décision 2002/881 dans la mesure où cette décision rejette le financement d'un montant de 1 815 511,16 euros par le FEOGA. Ce montant correspond à une correction de 3 % de l'aide demandée pour le traitement des oranges, pour la période allant du 1er septembre 1997 au 31 décembre 2000. Du rapport de synthèse, il ressort que la Commission a appliqué cette correction au motif que le gouvernement grec a toléré jusqu'au 1er janvier 2001 la retenue de 3 % de l'aide opérée par les organisations de producteurs à titre de cotisations d'assurance.

10. Le gouvernement grec invoque à titre principal les arguments suivants. En premier lieu, il soutient que la retenue des aides à concurrence de 3 % ne concerne qu'un cas isolé dû à quelques autorités fiscales locales qui ont mal interprété la directive. En deuxième lieu, il a pris plusieurs mesures pour informer les intéressés de l'interdiction de cette retenue.

11. À titre subsidiaire, le gouvernement grec ajoute que la période concernée par la correction doit s'arrêter à mars 1999 étant donné que la Commission n'a pas produit de preuves à propos de la période postérieure.

B — *Appréciation*

12. À notre avis, ces arguments du gouvernement grec sont dépourvus de toute pertinence.

13. Le gouvernement grec n'a pas contesté que certaines organisations de producteurs pratiquent une retenue de 3 % sur l'aide à titre de cotisations d'assurance. Une telle retenue est contraire à l'article 15, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1169/97 [4]. Il conteste toutefois que cette pratique ait été généralisée. Cependant, et comme l'a fait remarquer à bon droit la Commission, les conclusions générales que les autorités grecques ont adoptées à propos de cette retenue révèlent une pratique plus étendue. S'il ne s'agissait que d'un cas isolé, le gouvernement grec aurait pu se contenter d'une action dirigée contre les autorités fiscales locales en cause. Il n'a pas non plus rapporté des faits qui prouvent le contraire. Des conclusions générales précitées, il ne ressort pas qu'il a réellement été mis fin à ladite pratique de retenue ou que les montants retenus ont été remboursés.

4 — Règlement de la Commission, du 26 juin 1997, portant modalités d'application du règlement (CE) nº 2202/96 du Conseil instituant un régime d'aide aux producteurs de certains agrumes (JO L 169, p. 15).

14. Concernant l'argument du gouvernement grec selon lequel il a été mis fin à la pratique incriminée à la fin du mois de mars 1999, il faut constater que, selon le rapport de synthèse, l'inspection effectuée en mars 2000 par la chambre des comptes indique le contraire.

15. Par conséquent, nous estimons que la requérante n'a pas démontré que la Commission fait une application erronée des dispositions communautaires en cause en se prévalant d'une correction de 3 % sur l'aide accordée au secteur des fruits et légumes.

Retenue de 2 %

16. Le gouvernement grec demande l'annulation de la décision 2002/881 dans la mesure où elle a exclu un montant de 623 385,75 euros du financement par le FEOGA. Ce montant correspond à une correction forfaitaire de 2 % du montant de l'aide versée pendant les campagnes 1997/1998 et 1998/1999.

17. Le gouvernement grec invoque à titre principal les arguments suivants. En premier lieu, il soutient que le versement de l'aide par chèque ne présente aucun danger direct ou

indirect de pertes financières pour le FEOGA. Il invoque les annexes du règlement (CE) nº 1663/95 [5], dans lequel la possibilité de paiement par chèque est prévue. En deuxième lieu, le non-paiement de l'aide ne présentait qu'une importance réduite puisque seuls quatre producteurs étaient concernés. En troisième lieu, le gouvernement grec s'étonne de ce que la décision de correction de la Commission se fonde notamment sur un soupçon d'irrégularités concernant l'acceptation de chargements. Enfin, le gouvernement grec souligne que la conservation des tickets de pesée n'est pas obligatoire au titre des dispositions communautaires.

C — Appréciation

18. À notre avis, les deux premiers griefs du gouvernement grec sont sans pertinence.

19. La requérante ne conteste pas en soi les conclusions de la Commission concernant le paiement par chèque ou le fait que l'aide pour la campagne 1997/1998 n'a pas été versée à tous les membres de l'association de producteurs Dalamanares.

20. Comme le souligne la Commission, l'article 15, paragraphe 2, du règlement nº 1169/97 a pour objectif de garantir que le montant de l'aide à laquelle un bénéficiaire a droit est réellement versé à ce dernier. Cette disposition doit être respectée à la lettre, car elle vise à prévenir la fraude et l'usage abusif. Par conséquent, le manquement à cette disposition ne peut pas être justifié par l'étendue éventuelle dudit manquement. Ces griefs ne peuvent donc pas être acceptés.

21. Par contre, nous considérons que les troisième et quatrième griefs sont plus sérieux.

22. Par le troisième grief, le gouvernement grec soulève à titre principal la question de savoir si la Commission peut, à partir de quelques cas isolés, déduire que le système de contrôle n'est ni fiable ni opérationnel.

23. Il est de jurisprudence constante que, lorsque la Commission refuse de mettre à charge du FEOGA certaines dépenses pour cause de violations des dispositions communautaires imputables à un État membre, elle doit prouver l'existence desdites violations [6].

5 — Règlement de la Commission, du 7 juillet 1995, établissant les modalités d'application du règlement (CEE) nº 729/70 en ce qui concerne la procédure d'apurement des comptes du FEOGA, section «garantie» (JO L 158, p. 6).

6 — Voir, notamment, les arrêts du 19 février 1991, Italie/Commission (C-281/89, Rec. p. I-347, point 19), du 6 octobre 1993, Italie/Commission (C-55/91, Rec. p. I-4813, point 13), et du 28 octobre 1999, Italie/Commission (C-253/97, Rec. p. I-7529, point 6).

En d'autres termes, la Commission est obligée de justifier la décision par laquelle elle constate l'absence ou la défaillance des contrôles mis en œuvre par l'État membre concerné [7].

24. La Commission est tenue non pas de démontrer de façon exhaustive l'insuffisance des contrôles effectués par les autorités nationales ou l'irrégularité des données transmises, 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 [8].

25. Il appartient ensuite à cet État membre de démontrer que les conditions sont réunies pour obtenir le financement refusé par la Commission [9]. En d'autres termes, l'État membre concerné ne saurait infirmer les constatations de la Commission sans étayer ses propres allégations par des éléments établissant l'existence d'un système fiable et opérationnel de contrôle. Dès lors qu'il ne parvient pas à démontrer que les constatations de la Commission sont inexactes, celles-ci 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].

26. Cet allégement de l'exigence de la preuve à charge de 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 des contrôles effectués, de la réalité de ses chiffres et, le cas échéant, de l'inexactitude des calculs de la Commission [11].

27. Comme il ressort de la jurisprudence précitée, pour rendre plausible l'existence d'irrégularités, la Commission ne doit pas fournir une preuve exhaustive. Elle doit toutefois produire un ensemble de faits convergents d'où ressort le doute sérieux et raisonnable qu'elle éprouve à l'égard de ces

7 — Voir, notamment, arrêts du 12 juin 1990, Allemagne/Commission (C-8/88, Rec. p. I-2321, point 23); du 6 mars 2001, Pays-Bas/Commission (C-278/98, Rec. p. I-1501, point 39), et du 8 mai 2003, Espagne/Commission (C-349/97, Rec. p. I-3851, point 46).

8 — Voir, notamment, arrêts du 10 novembre 1993, Pays-Bas/Commission (C-48/91, Rec. p. I-5611, point 17); 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); du 6 mars 2001, Pays-Bas/Commission, précité à la note 7, point 40; du 20 septembre 2001, Belgique/Commission (C-263/98, Rec. p. I-6063, point 36), et du 8 mai 2003, Espagne/Commission, précité à la note 7, point 47.

9 — Voir, notamment, arrêts du 24 mars 1988, Royaume-Uni/Commission (347/85, Rec. p. 1749, point 14); du 10 novembre 1993, Pays-Bas/Commission, précité à la note 8, point 16, et Belgique/Commission, précité à la note 8, point 36.

10 — Voir arrêts Italie/Commission, précité à la note 6, point 7, et Espagne/Commission, précité à la note 7, point 48.

11 — Voir, notamment, arrêts du 10 novembre 1993, Pays-Bas/Commission, précité à la note 8, point 17; du 21 janvier 1999, Allemagne/Commission, précité à la note 8, point 35; du 18 mars 1999, Italie/Commission (C-59/97, Rec. p. I-1683, point 55); du 6 mars 2001, Pays-Bas/Commission, précité à la note 7, point 41; Belgique/Commission, précité à la note 8, point 37; du 24 janvier 2002, France/Commission (C-118/99, Rec. p. I-747, point 37); et Espagne/Commission, précité à la note 7, point 49.

contrôles. Ces faits doivent être reliés entre eux de telle manière que l'existence d'irrégularités en est rendue plausible.

28. Si la Commission peut produire des faits qui révèlent une négligence systématique lors des contrôles effectués à propos des mesures financées par le FEOGA, l'État membre doit fournir la preuve que les constatations de la Commission sont erronées.

29. En l'espèce, la Commission a fondé sur les faits suivants la preuve d'où ressort le doute sérieux et raisonnable qu'elle éprouve quant aux contrôles. En premier lieu, seuls deux chargements de fruits présentés pendant la campagne en cause ont été rejetés, le deuxième l'étant précisément au moment où deux auditeurs de la Commission étaient présents. En deuxième lieu, des représentants du gouvernement grec avaient, lors du contrôle effectué sur place, informé les auditeurs de la Commission que, pour les fruits écrasés et les fruits gâtés, un pourcentage de tolérance de 5 et de 1 %, respectivement, était autorisé.

30. De ces éléments de fait, il ne ressort pas que les contrôles effectués par l'État membre concerné n'étaient pas approfondis et complets. Aucun élément n'indique l'existence d'irrégularités. En d'autres termes, une preuve suffisante ne peut pas être déduite de quelques faits qui, même considérés entre eux, ne rendent pas plausible la défaillance systématique des contrôles des mesures financées par le FEOGA. Dans ce cas, l'État membre, en l'espèce le gouvernement grec, ne doit pas fournir la preuve que les constatations de la Commission sont erronées.

31. La Commission n'a pas davantage motivé pourquoi, selon elle, il est très improbable que seuls deux chargements ont été rejetés. Elle n'avance aucun autre argument pour étayer ses soupçons d'irrégularités.

32. Par conséquent, la Commission n'a pas rempli son obligation de produire une preuve d'où ressortirait le doute sérieux et raisonnable qu'elle éprouve à l'égard desdits contrôles et, ce faisant, elle a donc passé outre aux règles de preuve prévalant en matière d'approbation des comptes du FEOGA.

33. Le quatrième grief du gouvernement grec concerne l'obligation de conserver les tickets de pesée.

34. Du rapport de synthèse et du mémoire en réponse de la Commission, il ressort que la plupart des entreprises de traitement n'avaient pas conservé leurs tickets de pesée pour la campagne 1997/1998. Selon les

services de la Commission, ce document améliore le contrôle sur la quantité livrée. La Commission déclare que, compte tenu du doute existant à ce sujet, les tickets de pesée auraient pu constituer une aide utile pour vérifier la fiabilité des contrôles.

35. Le seul fait qu'un acte déterminé aurait pu simplifier l'évaluation des contrôles effectués ne rend pas pour autant cet acte obligatoire. Aucune disposition communautaire ou nationale n'impose expressément l'obligation de conserver les tickets de pesée. La Commission n'a pas davantage indiqué les dispositions communautaires d'où une telle obligation pourrait implicitement découler. Par conséquent, la Commission ne peut pas déclarer que ces tickets auraient dû être conservés. Le non-respect de cette prétendue obligation ne peut donc pas entraîner des conclusions à propos du caractère adéquat des contrôles effectués.

36. En outre, la Commission n'a pas pu démontrer que la conservation des tickets de pesée aurait été nécessaire pour vérifier les quantités de fruits livrées. Elle n'explique pas la valeur ajoutée que, selon elle, ces tickets peuvent représenter par rapport aux certificats de livraison qui doivent être établis conformément aux articles 10, paragraphe 2, et 18, paragraphe 3, sous a), du règlement n° 1169/97 et indiquer notamment le poids net et brut des lots livrés.

37. Par conséquent, nous estimons que cet argument développé par le gouvernement grec est également fondé.

38. Selon le rapport de synthèse, 2 % des demandes de financement communautaire sont rejetées parce que les contrôles effectués par le gouvernement grec auraient présenté des manquements. Étant donné que ces manquements n'ont pu être constatés sur les deux points précités, la décision 2002/881 doit être annulée dans la mesure où elle exclut du financement communautaire 2 % des demandes pour les années 1997 à 1999 sur la base d'une motivation insuffisante.

V — Régime de primes pour les bovins

A — *Les faits et la procédure précontentieuse*

39. Lors d'un contrôle effectué en Grèce du 10 au 14 avril 2000, la Commission a constaté les irrégularités sérieuses suivantes à propos de la gestion et du contrôle du régime des primes pour les bovins:

— les autorités départementales étaient insuffisamment informées des modifi-

cations intervenues dans les règles du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC);

— la base de données n'était pas terminée et n'était pas opérationnelle [12];

— les registres des troupeaux de bovins étaient insuffisants;

— un grand nombre de jeunes bêtes n'avait pas été marqué et les naissances n'avaient pas été inscrites dans les registres;

— les passeports de bovins n'avaient pas été délivrés.

40. Lors d'un deuxième contrôle effectué par les services de la Commission, les irrégularités suivantes ont été constatées:

— le même fonctionnaire contrôlait administrativement la demande d'aide, sélectionnait les demandeurs à soumettre à une vérification sur place et effectuait ces vérifications;

— coopération insuffisante entre les différents services;

— pas de contrôle des coopératives;

— pas d'analyse de risques satisfaisante;

— les données statistiques relatives aux contrôles et aux sanctions n'étaient pas correctes et ne correspondaient pas aux chiffres fournis au niveau des préfectures lors des contrôles.

41. Le gouvernement grec demande l'annulation de la décision 2002/881 dans la mesure où un montant de 11 352 868 euros est exclu du financement par le FEOGA. Ce montant correspond à une correction forfaitaire de 10 % des montants demandés à titre de prime pour les vaches allaitantes, de prime spéciale pour les bovins mâles et de prime d'extension pour les années 1998 et 1999. Du rapport de synthèse, il ressort que

12 — Des contrôles électroniques croisés des numéros d'identification des bovins n'avaient pas eu lieu.

la Commission a imposé ces corrections au motif qu'elle a constaté un grand nombre d'irrégularités dans la gestion et le contrôle du régime de primes applicable aux bovins. Les griefs du gouvernement grec concernant la correction forfaitaire de 10 % sont de trois ordres.

Arguments concernant la première branche

42. La République hellénique invoque à titre principal les arguments suivants. En premier lieu, le gouvernement grec énumère les diverses mesures qu'il a adoptées pour informer les intéressés des dispositions d'exécution. Sans doute — et en deuxième lieu — la base de données n'a pas été utilisée et par conséquent les contrôles électroniques croisés des numéros d'identification des bovins n'ont pas été effectués, mais les registres d'exploitation écrits à la main contiennent les données nécessaires pour enregistrer un bovin dans la base de données. Ces registres sont tenus conformément à la directive 92/102/CEE [13]. En troisième lieu, le pourcentage de jeunes bêtes qui n'a pas été marqué n'atteint pas 5 %. Enfin, même si les passeports sont écrits à la main, il s'agit de documents officiels qui contiennent toutes les informations requises par le règlement (CE) nº 2629/97 [14].

43. À ces arguments, le gouvernement grec ajoute encore que les règlements communautaires rendent sans doute obligatoire la mise en place du SIGC et du système d'identification et d'enregistrement pour les bovins pour le 1er janvier 1997, mais que cela ne change rien au fait que leur application réelle, leur développement intégral et leur fonctionnement sont compliqués par la situation particulière de la Grèce, à savoir le fait que le pays est montagneux et que les paysans habitent loin des villes, et que par conséquent un laps de temps plus long est nécessaire pour éduquer et former les producteurs de bétail à utiliser les procédures du SIGC.

B — *Appréciation*

44. Les arguments du gouvernement grec ne nous ont pas convaincu.

13 — Directive du Conseil, du 27 novembre 1992, concernant l'identification et l'enregistrement des animaux (JO L 355, p. 32).

14 — Règlement de la Commission, du 29 décembre 1997, établissant les modalités d'application du règlement (CE) nº 820/97 du Conseil en ce qui concerne les marques auriculaires, les registres d'exploitation et les passeports dans le cadre du système d'identification et d'enregistrement des bovins (JO L 354, p. 19).

45. Comme la Commission le remarque à bon droit dans son mémoire, les circulaires, contenant des instructions détaillées sur les modifications des procédures à suivre dans le cadre des contrôles, n'ont été envoyées aux contrôleurs que deux à quatre mois après l'entrée en vigueur des règlements. La remarque du gouvernement grec selon laquelle les informations nécessaires ont été fournies aux contrôleurs lors d'un séminaire avant la date d'entrée en vigueur nous apparaît comme peu crédible et ne constitue en soi pas une garantie que les contrôles ont été appliqués en tenant compte des nouveaux règlements.

Arguments concernant la deuxième branche

46. Le gouvernement grec n'a pas non plus respecté les obligations découlant du règlement (CE) n° 820/97 [15]. Comme l'a souligné la Commission, la base de données n'a pas été utilisée et le système d'enregistrement des bovins n'est pas conforme au règlement n° 820/97. Les registres concernant les bovins et les passeports délivrés n'étaient pas non plus conformes aux prescriptions requises. Les animaux n'avaient pas non plus reçu de marquage auriculaire dans les 20 jours suivant leur naissance.

47. Les prescriptions qui découlent notamment du règlement n° 820/97 doivent être respectées. Elles doivent faire l'objet d'une interprétation stricte et être suivies scrupuleusement. Elles ont notamment pour objectif d'améliorer la traçabilité des animaux de manière à mieux protéger la santé humaine et la santé des animaux en cas de survenance de maladies. Par conséquent, le manquement à ces obligations ne peut se justifier par l'adoption d'autres mesures. Sur la base de ces considérations, les arguments de la République hellénique doivent être rejetés.

48. Le gouvernement grec invoque à titre principal les arguments suivants. En premier lieu, il explique que les contrôles administratifs et l'analyse de risques sont exécutés par d'autres contrôleurs que ceux qui effectuent les contrôles sur place. En deuxième lieu, même si l'échange des rapports de contrôle entre les directions du développement rural et les directions vétérinaires n'a pas pu se faire jusqu'en 1999, cet aspect fonctionne mieux depuis l'an 2000. En outre, les différents services ont rédigé ensemble une circulaire. En troisième lieu, il existe bien un système de supervision. Les demandes d'aide sont confiées aux associations de coopératives agricoles, mais toujours sous le contrôle et la supervision stricts des unités départementales chargées des interventions et des subsides. En quatrième lieu, la République hellénique confirme que l'analyse de risques n'est pas informatisée, mais l'analyse exécutée manuellement est conforme aux critères prévus dans le règle-

15 — Règlement du Conseil, du 21 avril 1997, établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine (JO L 117, p. 1).

ment (CEE) n° 3887/92 [16] et la réglementation nationale. Lors de l'audition des parties, le gouvernement grec a souligné que, même s'il y avait des problèmes techniques à propos des données statistiques, les chiffres totaux étaient corrects.

C — *Appréciation*

49. À notre avis, les arguments développés par le gouvernement grec ne peuvent pas être acceptés.

50. Des rapports établis par les services de la Commission, il ressort clairement que, par manque de personnel, dans les villes de Thessalonique et de Larissa, une seule personne est chargée des différentes tâches de contrôle. Le gouvernement grec n'a pas pu démontrer le contraire ou pu produire la preuve du contraire.

51. Cette preuve fait également défaut à propos de la collaboration entre les différents services. La rédaction d'une circulaire commune par les différents services n'est pas en soi une garantie de leur collaboration suffisante. D'autant moins que le gouvernement grec lui-même a confirmé que l'échange des rapports de contrôle entre les services n'avait pas été possible jusqu'en 1999. En outre, le gouvernement grec n'a pas pu produire la preuve que les associations de coopératives agricoles sont effectivement supervisées. Comme la Commission l'a montré dans son dossier, l'organisme grec chargé de rendre compte au FEOGA, et qui doit contrôler et vérifier toutes les données concernant les demandes, n'a pas pu produire de données qui démontrent le contrôle effectif des demandes.

52. Les autorités grecques ont confirmé que les analyses de risques effectuées présentent des manquements. Dans son mémoire en réponse, la Commission a prétendu que l'on aurait partiellement pu y remédier en effectuant des contrôles sur place pour toutes les demandes. Étant donné qu'en 1998 seulement 65 % et en 1999 75 % des demandes ont fait l'objet d'un contrôle, il faut constater que le gouvernement grec n'a pas pu remédier aux manquements constatés.

53. Comme la Commission, nous estimons que les assertions du gouvernement grec concernant les données statistiques incorrectes sont difficiles à comprendre. Il n'explique absolument pas comment il contrôle, vérifie et corrige les fautes des données statistiques. L'absence de chiffres fiables concernant les contrôles implique un risque élevé de préjudice au budget communautaire.

16 — Règlement 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).

54. Sur la base des considérations qui précèdent, il faut conclure que les arguments du gouvernement grec ne peuvent pas être suivis.

Arguments concernant la troisième branche

55. Le gouvernement grec invoque à titre principal les arguments suivants. Il reproche à la Commission de ne pas avoir tenu compte dans son évaluation des lignes directrices qui découlent du document n° VI/5330/97 du 23 décembre 1997. La Commission ne peut appliquer de correction forfaitaire que si, dans l'application des règles communautaires, un manquement sérieux est imputable à un État membre et que, de ce fait, le FEOGA est exposé à un risque réel de perte. Selon le gouvernement grec, cette interprétation se fonde sur le texte de l'article 5, paragraphe 2, sous c), du règlement (CEE) n° 729/70 [17], tel que modifié par le règlement (CE) n° 1287/95 [18].

56. À titre subsidiaire, le gouvernement grec soutient que le pourcentage de la correction financière concernée est inversement proportionnel à la gravité des manquements constatés. Il estime que les griefs de la Commission ne concernent que des contrôles supplémentaires tels que ceux décrits dans le document n° VI/5330/97. Même au cas où les contrôles essentiels ne sont pas effectués, une correction de 10 % ou de 5 % ne se justifie pas car, lors des vérifications sur place effectuées par la Commission, aucune constatation impliquant un risque de préjudice général pour le FEOGA n'a été faite. Par conséquent, les corrections proposées doivent être déclarées nulles ou être réduites à 2 %.

D — *Appréciation*

57. Les lignes directrices concernant les corrections forfaitaires ont été fixées dans le document n° VI/5330/97. Le pourcentage de correction appliqué dépend de l'importance des manquements constatés dans l'exécution des contrôles. La Commission distingue deux catégories de contrôles:

— Les contrôles essentiels, c'est-à-dire les contrôles physiques et administratifs nécessaires pour vérifier des points essentiels, en particulier l'existence de l'objet de la demande, la quantité ou le nombre ainsi que les conditions qualitatives comme le respect des délais, des conditions de moissons, des périodes de stockage, etc. Ils sont effectués sur place et se font par référence à des données objectives, comme les données cadastrales.

17 — Règlement du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13).

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

— Les contrôles complémentaires, c'est-à-dire les actes administratifs nécessaires pour traiter correctement les demandes, comme vérifier si les demandes ont été déposées dans le délai imparti, ou contrôler si deux demandes n'ont pas été introduites pour le même objet, ou bien effectuer l'analyse de risques ou encore appliquer les sanctions et le contrôle adéquat sur le respect des procédures.

58. Conformément au document n° VI/5330/97, la Commission applique les pourcentages forfaitaires de correction suivants. Lorsqu'un ou plusieurs contrôles essentiels n'ont pas été effectués ou n'ont été effectués que de manière si sporadique ou si défaillante que l'on ne peut pas contrôler sur cette base si la demande peut être prise en considération ou si une irrégularité ne peut être évitée, une correction de 10 % est justifiée, étant donné que l'on peut raisonnablement prétendre que le risque de préjudice général pour le FEOGA est grand. Lorsque tous les contrôles essentiels ont été effectués mais que leur nombre, leur fréquence ou leur caractère approfondi ne sont pas conformes aux prescriptions, une correction de 5 % est justifiée, car on peut raisonnablement soutenir qu'ils ne présentent pas suffisamment de garanties quant à la régularité des demandes et qu'il y a donc un risque sérieux pour le FEOGA. Lorsqu'un État membre a effectué correctement les contrôles essentiels, mais a entièrement négligé un ou plusieurs contrôles complémentaires, une correction de 2 % se justifie, sur la base du risque plus faible de préjudice pour le FEOGA et du caractère moins grave de l'infraction.

59. Des points 39 et suivants, il ressort clairement que, en premier lieu, le gouvernement grec n'a pas effectué ou n'a effectué qu'insuffisamment les contrôles essentiels et les contrôles complémentaires. En deuxième lieu, il n'a pas pu démontrer que les appréciations de la Commission sont erronées ni qu'il existait un système de surveillance et de contrôle adéquat et efficace. En troisième lieu, le gouvernement grec n'a pas démontré que les irrégularités constatées n'ont eu que peu ou pas de conséquences pour le budget communautaire. Par conséquent, nous estimons que la Commission a appliqué correctement les dispositions communautaires concernées en se prévalant d'une correction de 10 % pour l'aide accordée dans le secteur bovin.

60. Nous concluons donc au rejet de la demande du gouvernement grec.

VI — La correction en matière de primes pour les ovins et les caprins

A — *Les faits et la procédure précontentieuse*

61. Lors de contrôles effectués en Grèce du 10 au 14 avril 2000, la Commission a

constaté les irrégularités suivantes à l'égard du règlement applicable aux ovins et aux caprins:

— absence de système permanent d'enregistrement des mouvements du cheptel ovin et caprin;

— les statistiques des contrôles n'étaient pas fiables et différaient des chiffres fournis au niveau des préfectures concernées;

— retard dans le traitement des données;

— absence d'analyse de risques;

— le lieu de détention des animaux n'était pas communiqué de manière adéquate;

— les instances compétentes n'étaient pas informées de la réduction du cheptel.

62. Déjà au cours des années 1997 et 1998, les services de la Commission avaient constaté des imperfections à propos du régime s'appliquant aux ovins et aux caprins. Des inspecteurs ont ensuite été envoyés à Thessalonique et à Larissa. En avril 2001, des inspections ont été faites à Kozani et enfin, en octobre 2001, des contrôles ont eu lieu à Rodopi et à Drama. Lors de ces contrôles sur place, les inspecteurs n'ont constaté aucune amélioration dans les manquements constatés auparavant.

63. Le gouvernement grec demande l'annulation de la décision 2002/881 dans la mesure où un montant de 22 969 271,00 euros est exclu du financement par le FEOGA. Ce montant correspond à une correction forfaitaire de 5 % des montants demandés à titre de primes pour les ovins et les caprins (dans des régions montagneuses ou arriérées) pour les années 1998 et 1999. Du rapport de synthèse, il ressort que la Commission a imposé ces corrections à cause du grand nombre d'irrégularités (voir point 61) constatées dans le régime applicable aux ovins et aux caprins [19].

Arguments

64. Le gouvernement grec invoque à titre principal les arguments suivants. En premier

19 — Règlement (CE) n° 21/2004 du Conseil, du 17 décembre 2003, établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine et modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 et les directives 92/102/CEE et 64/432/CEE (JO L 5, p. 8).

lieu, le gouvernement grec conteste le reproche formulé par la Commission à propos de l'absence d'améliorations dans la gestion et le contrôle. Il énumère un certain nombre de mesures qu'il a adoptées pour améliorer la situation existante [20]. En deuxième lieu, le gouvernement grec souligne que les contrôleurs grecs ont beaucoup d'expérience et sont très spécialisés et elle n'admet donc aucun doute quant à la qualité du comptage des animaux. En troisième lieu, le gouvernement grec soutient que la surveillance effectuée par les soins des directions du développement rural doit être considérée comme suffisante.

B — *Appréciation*

65. Les arguments invoqués par la requérante à propos du rejet de certaines dépenses en matière de primes pour les ovins et les caprins ne doivent, à notre avis, pas être acceptés.

66. Comme il ressort du mémoire en défense de la Commission — qui n'est pas contesté par la requérante —, le système d'enregistrement permanent des mouvements n'était pas opérationnel de 1995 à 1997. Cela est contraire à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 2700/93 [21]. Il ressort également du rapport de synthèse que le comptage des animaux se faisait de manière imprécise. Nous estimons que le simple renvoi, par le gouvernement grec, aux bonnes qualifications des contrôleurs grecs n'est pas suffisant pour prouver que le comptage des animaux se faisait correctement.

67. En outre, le traitement des données était ralenti, l'analyse des risques n'était pas suffisante, le lieu de détention des animaux n'était pas correctement notifié et les instances compétentes n'étaient pas informées de la réduction du cheptel concerné. Le nombre d'arguments ou de justifications souvent spécieux et éventuellement les améliorations que le gouvernement grec invoque à ce propos ne rendent pas sa démonstration plus convaincante, bien au contraire. Les améliorations ne changent en rien les manquements constatés, non plus que l'argument selon lequel la situation particulière de la Grèce — le pays est montagneux et les paysans vivent loin des villes — complique l'application des prescriptions communautaires.

68. Sur la base de ces considérations, nous estimons que les arguments du gouvernement grec doivent être rejetés.

20 — En premier lieu, il a informé les éleveurs de bétail de l'obligation de tenir un registre d'exploitation ainsi que des exigences auxquelles ce registre doit répondre. En deuxième lieu, un projet de loi a été élaboré prévoyant des sanctions à l'encontre des éleveurs de caprins et d'ovins qui ne font pas de marquage auriculaire à leurs bêtes. En outre, les autorités grecques ont commencé à appliquer un nouveau modèle de registre d'exploitation et un nouveau modèle de marque auriculaire pour les ovins et les caprins sur laquelle le numéro d'enregistrement de chaque animal sera indiqué.

21 — Règlement de la Commission, du 30 septembre 1993, portant modalités d'application de la prime au bénéfice des producteurs de viandes ovine et caprine (JO L 245, p. 99).

VII — Conclusion

69. Dans la présente affaire, nous estimons que sur un point seulement il faut faire droit à la requérante. Le recours devant, selon nous, être rejeté sur les autres points, les dépens doivent être mis à charge de la requérante.

70. Compte tenu de ce qui précède, nous invitons respectueusement la Cour à:

1) annuler la décision 2002/881/CE de la Commission, du 5 novembre 2002, écartant du financement communautaire certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «Garantie», dans la mesure où 2 % des demandes d'aide au secteur des fruits et légumes de la République hellénique y sont exclus au motif de contrôles insuffisants lors de la livraison de certains agrumes;

2) débouter la requérante pour le surplus;

3) condamner la requérante aux dépens.