ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

11 janvier 2001 *

Dans l'affaire C-247/98,

République hellénique, représentée par MM. D. Papageorgopoulos et I. Chalkias, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

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

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le grec.

ayant pour objet l'annulation partielle 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 (JO L 163, p. 28), dans sa partie concernant la République hellénique,

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. C. Gulmann, président de chambre, V. Skouris, J.-P. Puissochet, R. Schintgen (rapporteur) et Mme F. Macken, juges,

avocat général: M. S. Alber,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 25 mai 2000,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 6 juillet 2000,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 9 juillet 1998, la République hellénique a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CE (devenu, après modification, article 230, premier alinéa, CE), demandé l'annulation partielle 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 (JO L 163, p. 28), dans sa partie la concernant.

2 Le recours de la République hellénique tend à l'annulation de la décision 98/358 dans la mesure où celle-ci a déclaré non imputables au FEOGA les montants suivants:

— 1 732 138 831 GRD au titre des aides compensatoires dans le secteur des cultures arables, pour retenue irrégulière d'une partie des aides;

— 145 393 041 GRD au titre des primes à la viande bovine, pour retenue irrégulière d'une partie des primes;

— 5 138 253 067 GRD au titre des fruits et légumes, pour carences du système de contrôle et de gestion ainsi que pour mauvais fonctionnement des organisations de producteurs;

— 629 212 616 GRD au titre du vin, pour carences du système de surveillance et insuffisance des contrôles en matière d'abandon définitif de superficies viticoles ainsi que pour non-respect des obligations relatives à la distillation de vin de table.

3 Les motifs des corrections imposées sont résumés dans le rapport de synthèse n° VI/7421/97, du 8 juin 1998, relatif aux résultats des contrôles pour l'apurement des comptes du FEOGA, section «garantie», au titre de l'exercice 1994 (ci-après le «rapport de synthèse»).

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

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

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

«A. 2 % des dépenses, si la carence se limite à certains éléments du système de contrôle de moindre importance ou à l'exécution de contrôles qui ne sont pas essentiels pour garantir la régularité de la dépense, de sorte qu'il peut raisonnablement être conclu que le risque de pertes pour le FEOGA était mineur.

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

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

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

7 Ainsi que la Cour l'a jugé, seules sont financées par le FEOGA les interventions entreprises selon les règles communautaires, dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles (voir arrêt du 28 octobre 1999, Italie/Commission, C-253/97, Rec. p. I-7529, point 6). À cet égard, il appartient à la Commission de prouver l'existence d'une violation des règles de l'organisation commune des marchés agricoles (voir 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, précité, point 6). Par conséquent, la Commission est obligée de justifier sa décision constatant l'absence ou les défaillances des contrôles mis en œuvre par l'État membre concerné (voir arrêt du 12 juin 1990, Allemagne/Commission, C-8/88, Rec. p. I-2321, point 23).

8 Toutefois, la Commission est tenue non pas de démontrer d'une façon exhaustive l'insuffisance des contrôles effectués par les administrations nationales ou

l'irrégularité des chiffres transmis par elles, mais de présenter un élément de preuve du doute sérieux et raisonnable qu'elle éprouve à l'égard de ces contrôles ou de ces chiffres (voir arrêts du 21 janvier 1999, Allemagne/Commission, C-54/95, Rec. p. I-35, point 35, et du 22 avril 1999, Pays-Bas/Commission, C-28/94, Rec. p. I-1973, point 40).

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

Sur les dépenses au titre des aides compensatoires dans le secteur des cultures arables et au titre des primes à la viande bovine

10 Il ressort du rapport de synthèse que, en Grèce, les associations des coopératives agricoles (ci-après les « ACA ») sont impliquées obligatoirement dans la gestion et le paiement des aides compensatoires au titre des cultures arables dès lors qu'elles sont chargées de la saisie informatique des demandes ainsi que de l'exécution des paiements pour l'ensemble des bénéficiaires, qu'ils soient ou non membres des ACA. En vertu d'un accord national, les ACA retiennent à titre de frais environ 2 % du montant des aides, ce qui contrevient aux articles 15, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1765/92 du Conseil, du 30 juin 1992, instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables (JO L 181, p. 12), et 1er, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13).

11 S'agissant du secteur de la viande bovine, le rapport de synthèse note que, comme pour le secteur des cultures arables, le secteur coopératif grec prélève au moins

2 % des primes à la viande bovine à titre de remboursement des frais administratifs, ce qui contrevient à l'article 30 bis du règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 148, p. 24), dans sa version résultant du règlement (CEE) n° 2066/92 du Conseil, du 30 juin 1992, modifiant le règlement n° 805/68 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, ci-après le «règlement n° 805/68»).

12 Le gouvernement hellénique fait valoir, en premier lieu, que la Commission n'est pas habilitée, dans le cadre de l'apurement des comptes du FEOGA, à appliquer une correction financière lorsque l'État membre concerné ne s'est pas conformé aux dispositions communautaires. Selon lui, le système d'apurement a un caractère préventif et correctif; ce système ne permettrait pas d'infliger des sanctions aux États membres. Dès lors que la Commission estimerait être en présence d'un manquement à une disposition communautaire, elle pourrait introduire un recours en manquement devant la Cour mais elle ne serait pas admise à constater elle-même le manquement et à appliquer des sanctions financières aux États membres.

13 À cet égard, il convient de rappeler que, si la procédure prévue à l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE) et la procédure de l'apurement des comptes du FEOGA ont toutes deux un caractère contradictoire garantissant le respect des droits de la défense et sont susceptibles d'aboutir à la saisine de la Cour, les deux procédures sont néanmoins indépendantes l'une de l'autre, car elles poursuivent des buts différents et sont régies par des règles différentes. Dans la procédure en manquement, qui vise à faire constater et à faire cesser le comportement d'un État membre violant le droit communautaire, la Commission reste libre, lorsque l'État membre concerné a entre-temps mis fin au manquement allégué, de renoncer à la poursuite de la procédure, alors que tel n'est pas le cas dans la procédure de l'apurement des comptes du FEOGA. En effet, la procédure d'apurement des comptes vise à constater non seulement la réalité et la régularité des dépenses, mais également la répartition correcte, entre les États membres et la Communauté, des charges financières résultant de la politique agricole commune, la

Commission ne jouissant pas, à cet égard, d'un pouvoir d'appréciation lui permettant de déroger aux règles régissant cette répartition des charges (arrêt du 7 février 1979, France/Commission, 15/76 et 16/76, Rec. p. 321, points 27 et 28).

14 Il s'ensuit que la Commission a l'obligation de procéder à une correction financière si les dépenses dont le financement est demandé n'ont pas été effectuées conformément aux règles communautaires. Une telle correction financière tend à éviter la mise à charge du FEOGA de montants n'ayant pas servi au financement d'un objectif poursuivi par la réglementation communautaire en cause et ne constitue donc pas, contrairement à ce qui a été soutenu par le gouvernement hellénique, une sanction.

15 Dans la mesure où, en l'espèce, il n'est pas contesté que des retenues sur les aides à verser aux bénéficiaires ont été pratiquées, il convient de constater qu'au moins une partie des dépenses dont le financement est demandé a été employée à une fin étrangère à l'un des objectifs poursuivis qui, conformément aux articles 15, paragraphe 3, du règlement n° 1765/92 et 30 bis du règlement n° 805/68, est d'assurer que les montants à payer sur le fondement de ces deux règlements soient intégralement versés aux bénéficiaires.

16 Ce premier argument du gouvernement hellénique doit donc être rejeté.

17 Le gouvernement hellénique soutient, en deuxième lieu, que les retenues décrites aux points 10 et 11 du présent arrêt constituent des retenues volontaires et libres, qui ne sont pas appliquées à tous les producteurs. Depuis 1993, les retenues visées ne seraient en outre plus fondées sur l'article 2 de la loi hellénique n° 1409/83, qui aurait été abrogée en 1992 à la suite de la réforme de la politique agricole commune, mais elles découleraient des accords conclus entre les ACA et leurs membres. Les retenues n'auraient pas pour objet la couverture des dépenses de fonctionnement ou d'autres dépenses engagées pour le paiement des primes, mais elles couvriraient des services plus généraux rendus par les ACA qui, contraire-

ment à ce que soutiendrait la Commission, n'assureraient pas une mission de service public. Dans ces conditions, la correction prévue par la décision 98/358 serait fondée sur une appréciation erronée de la nature des retenues pratiquées.

18 À cet égard, force est de constater, d'une part, que la législation nationale applicable lors de l'exercice 1994 autorisait l'application des retenues visées. En effet, il ressort des pièces versées au dossier par le gouvernement hellénique que l'article 2 de la loi n° 1409/83 n'a été abrogé que le 1er décembre 1997 par la loi n° 2538/97.

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

20 Ce deuxième argument ne saurait, par conséquent, pas non plus être retenu.

21 En troisième lieu, et à titre subsidiaire, le gouvernement hellénique fait valoir que le droit communautaire admet des retenues sur les primes, telles qu'elles sont pratiquées en Grèce. En effet, il ressortirait de la jurisprudence de la Cour que les retenues sur les aides à verser sont autorisées lorsqu'elles représentent des frais réels, correspondent aux frais ou redevances normalement prévus dans d'autres cas par la législation nationale, sont d'un montant si modeste qu'elles ne dissuadent pas les candidats bénéficiaires de participer au programme des aides et ne compromettent pas le fonctionnement de l'organisation commune des marchés (arrêts du 30 novembre 1978, Bussone, 31/78, Rec. p. 2429, et du 15 septembre 1982, Denkavit Futtermittel, 233/81, Rec. p. 2933).

22 Le gouvernement hellénique estime que ni le règlement n° 805/68, ni le règlement n° 1765/92, ni aucun autre règlement régissant le fonctionnement du FEOGA ou le paiement des aides ne comportent de dispositions expresses interdisant les retenues sur les aides. Selon lui, le fait que le législateur communautaire a adopté, après le prononcé de l'arrêt Denkavit Futtermittel, précité, des règlements en matière de politique agricole commune sans y introduire des dispositions interdisant la retenue de frais administratifs sur les primes à verser aux producteurs est de nature à prouver qu'il n'entendait pas interdire de telles retenues. Les différences dans le libellé des articles 15, paragraphe 3, du règlement n° 1765/92 et 30 bis du règlement n° 805/68 permettraient également de conclure que le législateur communautaire entendait non pas instaurer une règle générale interdisant de pratiquer des retenues sur les aides à verser, mais simplement éviter que les bénéficiaires ne supportent des frais sans rapport avec l'allocation desdites aides. Il ressortirait de ces deux dispositions que l'aide doit être versée au bénéficiaire lui-même et non à un tiers, qu'elle doit être versée sans que soient imposés des charges parafiscales ou des prélèvements 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.

23 Le gouvernement hellénique fait encore valoir que la Cour a jugé que l'article 15 du règlement n° 1765/92 ne s'oppose pas à ce qu'un État membre opère une compensation entre la somme due au bénéficiaire d'une aide communautaire et des créances impayées dont cet État est titulaire, à condition qu'il évite toute atteinte à l'efficacité du droit communautaire et assure un traitement égal des opérateurs économiques (arrêt du 19 mai 1998, Jensen et Korn- og Foderstofkompagniet, C-132/95, Rec. p. I-2975).

24 À cet égard, il y a lieu de relever d'abord que l'article 15, paragraphe 3, du règlement n° 1765/92 dispose:

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

25 L'article 30 bis du règlement n° 805/68 prévoit quant à lui:

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

26 Il ressort donc clairement du libellé de ces deux dispositions que les paiements y visés doivent être versés «intégralement» aux bénéficiaires.

27 Il convient de relever ensuite que, dans son arrêt du 22 octobre 1998, Kellinghusen et Ketelsen (C-36/97 et C-37/97, Rec. p. I-6337, point 21), la Cour a jugé que lesdites dispositions 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.

28 Dans cet arrêt, la Cour a en outre jugé que, à la différence des dispositions des règlements n°s 1765/92 et 805/68 qui prescrivent le paiement intégral des aides, les dispositions du règlement (CEE) n° 1725/79 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), en cause dans l'arrêt Denkavit Futtermittel, précité, ne prévoyaient rien en ce qui concerne les frais des contrôles à effectuer par les États membres (voir arrêt Kellinghusen et Ketelsen, précité, point 23). La même constatation s'impose en ce qui concerne les dispositions contenues dans les règlements faisant l'objet des questions préjudicielles auxquelles a répondu l'arrêt Bussone, précité, points 14, 15 et 21. Il s'ensuit que la jurisprudence des arrêts précités Denkavit Futtermittel et Bussone ne peut être valablement invoquée dans la présente affaire.

29 S'agissant de l'argument selon lequel le fait que la réglementation communautaire adoptée en 1992 dans le secteur de la politique agricole commune ne contient pas de disposition analogue aux articles 15, paragraphe 3, du règlement n° 1765/92 et 30 bis du règlement n° 805/68 serait de nature à prouver que le législateur communautaire n'entendait pas interdire la retenue de frais administratifs sur les aides à verser aux producteurs, il suffit de rappeler que ces deux articles ne sauraient être interprétés à la lumière des règlements qui ne comportent pas de disposition prévoyant un paiement intégral des aides aux bénéficiaires (arrêt Kellinghusen et Ketelsen, précité, point 27).

30 Enfin, en ce qui concerne l'argument tiré de l'arrêt Jensen et Korn- og Foderstofkompagniet, précité, force est de constater que cette affaire ne concernait pas le financement des frais administratifs afférents à l'allocation des aides, mais portait sur la possibilité, pour les États membres, de procéder à une compensation entre, d'une part, leurs créances pouvant normalement faire l'objet d'une telle compensation, en l'espèce des créances fiscales, et, d'autre part, des montants versés au titre du droit communautaire (arrêt Jensen et Korn- og Foderstofkompagniet, précité, point 58). En outre, la Cour a jugé dans ledit arrêt qu'une compensation entre les paiements compensatoires versés au titre de la réglementation communautaire et des arriérés de créances d'un État membre n'est pas contraire à l'article 15, paragraphe 3, du règlement n° 1765/92, au motif que cette compensation n'a pas pour effet de diminuer le montant de l'aide (arrêt Jensen et Korn- og Foderstofkompagniet, précité, point 61). Or, en l'espèce, les retenues litigieuses ont précisément pour effet de diminuer le montant de l'aide, de sorte que le gouvernement hellénique ne saurait utilement se prévaloir de cette jurisprudence dans la présente affaire.

31 En quatrième lieu, et à titre subsidiaire, le gouvernement hellénique soutient que les retenues pratiquées variaient selon les ACA entre 0,5 % et 2 % de l'aide à verser. Dans la mesure où la Commission serait dans l'impossibilité de déterminer le taux exact de la correction à appliquer, elle aurait dû se limiter à l'application d'un taux de correction de 1,25 %, soit la moyenne entre 0,5 % et 2 %.

32 À cet égard, il ressort des procès-verbaux des assemblées générales des ACA, annexés à la requête, que le taux de la retenue pratiquée par ces ACA n'était

jamais inférieur à 2 %. Dans ces conditions, le gouvernement hellénique n'ayant pas prouvé l'allégation avancée, cet argument doit également être rejeté.

33 Le gouvernement hellénique indique, en cinquième lieu, que la loi n° 2538/97, entrée en vigueur le 1er décembre 1997, interdit dorénavant l'application de telles retenues aux sommes versées pour le compte du FEOGA.

34 À cet égard, il suffit de constater que ladite loi n'est entrée en vigueur qu'en décembre 1997 et ne peut donc pas être prise en considération dans le cadre d'un examen de l'apurement des comptes pour l'exercice 1994.

35 Aucun des arguments du gouvernement hellénique n'ayant pu être retenu, le moyen visant les dépenses au titre des aides compensatoires dans le secteur des cultures arables et au titre des primes à la viande bovine doit être rejeté.

Sur les dépenses au titre des compensations financières allouées aux organisations de producteurs de fruits et légumes

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

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

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

39 En ce qui concerne les agrumes, le rapport de synthèse conclut que le système hellénique de gestion et de contrôle des procédures de reconnaissance des organisations de producteurs présente plusieurs lacunes graves. L'inspection d'une grande organisation dans le nome d'Arta, à l'égard de laquelle la Cour des comptes des Communautés européennes avait émis des critiques, aurait par ailleurs révélé un certain nombre d'irrégularités et aucun élément ne permettrait de penser qu'une enquête à propos du retrait d'oranges dans le nome d'Arta, pourtant demandée par la Commission, avait été réalisée d'une manière satisfaisante.

40 Sur la base de ces constatations, la Commission a décidé, d'une part, une correction de 10 % sur l'ensemble des montants déclarés pour les pêches, les nectarines ainsi que pour les agrumes et, d'autre part, une correction de 20 % des montants déclarés pour les pêches et les nectarines dans le nome de Pella.

41 Le gouvernement hellénique fait valoir, en premier lieu, que ces corrections reposent sur une appréciation erronée des faits par la Commission. Il indique que, en réponse à une lettre de la Commission du 12 octobre 1994 l'informant de son intention de procéder à une correction de 50 % sur les dépenses liées aux retraits des pêches et des nectarines pour l'exercice 1994 ainsi que d'étendre cette correction aux exercices 1992 et 1993 si des mesures strictes pour assainir le secteur visé n'étaient pas prises au cours du premier semestre de 1995, il avait communiqué le 1er novembre 1994 à la Commission une série de mesures prises en 1994 afin d'assainir le secteur visé. Ce serait en réaction à ces mesures que la Commission aurait, par lettre du 13 décembre 1995, levé ses réserves afférentes aux exercices 1992 et 1993. Or, étant donné que lesdites mesures auraient toutes été adoptées durant la campagne de commercialisation 1994 et auraient produit des résultats tangibles pendant cette période, la Commission aurait commis une erreur en maintenant la correction financière pour l'exercice 1994.

42 La Commission ne conteste pas que, à la suite de sa lettre du 12 octobre 1994, les autorités grecques ont adopté certaines mesures allant dans le sens de l'assainissement du secteur visé, mais elle estime que ces mesures ne suffisaient pas à résoudre le problème de la reconnaissance irrégulière des organisations de producteurs. Des enquêtes supplémentaires l'auraient amenée à la conclusion que les irrégularités portant sur la reconnaissance des organisations de producteurs, le contrôle de leur fonctionnement et l'existence de fonds d'intervention persistaient. La Commission considère que, sur la base de ces constatations, elle était autorisée à procéder à une correction de 10 % des dépenses déclarées pour les campagnes 1992 à 1994. Selon la Commission, le fait qu'elle avait, en réaction aux efforts effectués par les autorités grecques pour remédier aux irrégularités constatées, levé les réserves pour les campagnes 1992 à 1993 n'impliquait pas pour la République hellénique le droit de réclamer la même attitude en ce qui concerne les irrégularités de l'exercice 1994 (arrêt du 6 octobre 1993, Italie/Commission, précité, point 67).

43 À cet égard, il convient de relever, d'abord, que le règlement (CEE) n° 1035/72 du Conseil, du 18 mai 1972, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes (JO L 118, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 3284/83 du Conseil, du 14 novembre 1983 (JO L 325, p. 1, ci-après le «règlement n° 1035/72»), prévoit en son article 13 la création, à l'initiative des producteurs de fruits et légumes, d'organisations de producteurs qui ont pour but

de promouvoir la concentration de l'offre et la régularisation des prix au stade de la production pour un ou plusieurs des produits visés par le règlement et de mettre à la disposition des producteurs associés des moyens techniques adéquats pour le conditionnement et la commercialisation des produits concernés.

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

45 Il y a lieu de rappeler, ensuite, que, pour les motifs indiqués au point 9 du présent arrêt, il appartient à l'État membre de fournir la preuve de l'inexactitude des affirmations de la Commission. Or, en l'espèce, le gouvernement hellénique se borne à affirmer de manière très générale que la Commission a commis une erreur en maintenant la correction financière pour l'exercice 1994 mais il ne rapporte aucune preuve concrète de nature à mettre en question la véracité des constatations faites par la Commission au sujet des irrégularités affectant la reconnaissance des organisations de producteurs.

46 Il convient d'ajouter, enfin, que la levée par la Commission des réserves formulées au sujet des dépenses effectuées par la République hellénique durant les exercices 1992 et 1993 ne signifie aucunement que le maintien de la correction pour l'exercice 1994 n'est pas justifié. Au contraire, les résultats, non autrement contestés par la République hellénique, des enquêtes menées par la Commission auprès des organisations de producteurs constituent, ainsi qu'il ressort du point précédent, une justification suffisante à cet égard.

47 Dans ces conditions, il y a lieu de rejeter l'argumentation du gouvernement hellénique sur ce point.

48 Le gouvernement hellénique soutient, en deuxième lieu, que la Commission a dépassé les limites du pouvoir d'appréciation qu'elle détient en vertu de l'article 5, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 729/70. À cet égard, il fait valoir, premièrement, que, lorsque la Commission applique des corrections forfaitaires sur la base du rapport Belle, elle doit le faire avec modération, une correction de 10 % ne se justifiant qu'au cas où il existe un risque élevé de pertes étendues pour le FEOGA. Il soutient, deuxièmement, que la Commission est tenue, lorsqu'elle procède à la correction des dépenses déclarées, de tenir compte de la nature et de la gravité de l'infraction ainsi que du préjudice financier causé à la Communauté. Il avance, troisièmement, que l'enquête de la Commission dans le secteur des oranges n'a porté que sur un seul nome, alors que le territoire grec en compte 52 au total. Il observe, quatrièmement, que l'enquête de la Commission dans le secteur des pêches et des nectarines n'a porté que sur 2 de ces 52 nomes et que, lors de ce contrôle, la Commission n'a examiné qu'un nombre restreint d'organisations de producteurs, pour lesquelles un contrôle effectué antérieurement par les autorités helléniques avait déjà mis à jour certaines déficiences dans l'application de la réglementation. Il estime, cinquièmement, que la correction financière de 20 % pour le nome de Pella est injustifiée, dès lors que la mission d'enquête effectuée par la Commission en août 1995 n'a porté que sur 8 organisations de producteurs, dont la reconnaissance avait déjà été contestée par les autorités helléniques.

49 Le gouvernement hellénique indique, en outre, que des directives indispensables à une exécution correcte et efficace des contrôles relatifs à la gestion du marché des agrumes ont été données à tous les hauts fonctionnaires chargés de l'exécution desdits contrôles. Ces directives portaient sur le contrôle de la qualité, le fonctionnement correct des organisations de producteurs et la procédure régulière de retrait et de distribution gratuite. Selon ce gouvernement, le fonctionnement desdites organisations ne serait dès lors pas critiquable et le fait que la Commission a levé les réserves relatives aux dépenses effectuées lors des exercices 1992 et 1993 en constituerait la preuve. Dans le secteur des pêches et des nectarines, des instructions similaires auraient été données concernant la

reconnaissance, la structure et le fonctionnement de certaines organisations de producteurs. De plus, un fichier informatisé des membres des organisations de producteurs aurait été créé afin de pouvoir contrôler plus facilement leur activité productrice et commerciale.

50 En ce qui concerne la prétendue absence d'installations techniques et de fonds d'intervention, la République hellénique soutient que le règlement n° 1035/72 n'exige pas que les organisations de producteurs possèdent leurs propres installations techniques, de sorte que la reconnaissance ne saurait être refusée à des organisations de producteurs qui louent lesdites installations. Ce même règlement ne contiendrait pas non plus de plafond précis pour les recettes du fonds d'intervention et le simple fait que certains fonds ne détiennent pas les capitaux nécessaires pour couvrir les retraits effectués ne serait donc pas de nature à affecter la régularité de la reconnaissance des organisations concernées.

51 En ce qui concerne, premièrement, les irrégularités relatives à la reconnaissance des organisations de producteurs constatées par la Commission, il convient de relever qu'elles étaient incontestablement d'une certaine gravité. En effet, ainsi que la Commission l'a observé à juste titre, tant dans le secteur des pêches et des nectarines que dans celui des agrumes, un grand nombre des organisations contrôlées ne disposaient ni d'installations privées ni d'installations louées pour le conditionnement et la commercialisation de la production de leurs membres et ne possédaient pas de fonds d'intervention pour financer les retraits de certains produits. Or, ainsi qu'il ressort du point 45 du présent arrêt, le gouvernement hellénique n'a rapporté aucun élément de preuve susceptible de mettre en question la véracité de ces constatations.

52 S'agissant, deuxièmement, de la représentativité des contrôles effectués par la Commission, il y a lieu de retenir que, ainsi que la Commission l'a fait valoir sans être contredite par le gouvernement hellénique, ceux-ci ont porté, s'agissant du secteur des pêches et des nectarines, sur l'ensemble des organisations de producteurs dont le siège se trouve dans les nomes de Pella et d'Imathia, qui comptent pour 95 % de la production de pêches et de nectarines sur le territoire grec et pour 93,5 % des paiements compensatoires effectués à ce titre. Dans le

secteur des agrumes, les contrôles ont porté sur les nomes d'Argolida, d'Arta et de Lefkada dont la production a donné lieu à 74 % des paiements compensatoires effectués dans ce secteur sur le territoire hellénique pour l'exercice 1994. Eu égard à ces chiffres, la représentativité des contrôles effectués par la Commission et l'étendue des irrégularités ne sauraient raisonnablement être mises en doute.

53 Cette constatation vaut également pour les contrôles effectués dans le nome de Pella. En effet, le seul fait que, lors d'une seconde enquête, la Commission n'a contrôlé que des organisations dont la reconnaissance avait déjà été contestée par les autorités helléniques n'est en aucune manière susceptible d'infirmer la constatation faite par la Commission à l'issue de cette enquête, à savoir que 48 % des organisations de producteurs établies dans ce nome ne disposaient pas d'installations techniques pour la commercialisation des fruits.

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

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

56 Au vu de ces considérations, il apparaît que les carences relevées par les services de la Commission concernent l'exécution des contrôles essentiels destinés à

garantir la régularité des dépenses en la matière, de sorte que cette institution pouvait raisonnablement en conclure qu'il existait en l'occurrence un risque de pertes généralisées pour le FEOGA. En conséquence, la correction de 10 % opérée par la Commission n'apparaît pas injustifiée.

57 En ce qui concerne la correction financière appliquée pour le nome de Pella, il convient de relever, d'une part, qu'il est de jurisprudence constante que la Commission peut refuser la prise en charge par le FEOGA de l'intégralité des dépenses figurant sur un poste budgétaire si elle constate qu'il n'existe pas de mécanismes de contrôle suffisants (voir arrêt du 6 juillet 2000, Espagne/Commission, C-45/97, Rec. p. I-5333, point 24) et, d'autre part, que, dans le rapport Belle, la Commission s'est expressément réservé la possibilité d'appliquer, dans des circonstances exceptionnelles, un taux de correction supérieur à 10 %. Eu égard à la gravité et à l'étendue des carences dans les contrôles essentiels constatées dans le nome de Pella, la correction de 20 % opérée par la Commission n'apparaît pas injustifiée.

58 Le moyen visant les dépenses au titre des compensations financières allouées aux organisations de producteurs de fruits et légumes doit dès lors être rejeté.

Sur les dépenses au titre du secteur du vin

Corrections au titre de l'abandon définitif des superficies viticoles

59 Il ressort du rapport de synthèse que, lors d'une mission de contrôle effectuée en septembre 1995, les services de la Commission ont constaté que le système mis en

place par les autorités helléniques pour le contrôle de l'abandon définitif des superficies viticoles ne suffisait pas à compenser l'absence d'un système fiable d'identification et d'établissement des superficies, tel qu'un casier viticole ou un cadastre foncier.

60 Le rapport de synthèse précise que le mesurage de plusieurs parcelles par les services de la Commission a fait apparaître que les estimations des contrôleurs nationaux étaient, en moyenne, supérieures de 10 % aux surfaces réelles. En outre, ces services n'ont pu obtenir aucune information sur la méthode adoptée par les autorités nationales pour déterminer les superficies des parcelles et il s'est avéré qu'aucun mesurage n'avait été effectué après l'arrachage des vignes.

61 Ce rapport indique également que les contrôles ont mis à jour des discordances entre les déclarations de production et les rendements reconnus des parcelles ayant fait l'objet d'un arrachage, les primes d'abandon définitif de superficies viticoles devant être calculées sur la base du rendement des vignes de la parcelle arrachée et non sur la base du rendement moyen d'une variété donnée dans un nome. L'enquête aurait en outre montré que les vignes n'avaient pas été arrachées conformément aux dispositions communautaires.

62 En conséquence, la Commission a refusé dans une proportion de 8,64 % la dépense relative à l'abandon définitif de superficies viticoles.

63 Selon le gouvernement hellénique, cette correction financière n'est pas justifiée dès lors qu'est parfaitement efficace et fiable le système de contrôle et de recoupements qu'il a mis en place afin de compenser l'absence d'un casier viticole sur son territoire.

64 Le gouvernement hellénique affirme que les contrôles sur place, qui porteraient sur 100 % des documents introduits, sont confiés à des experts agronomes spécialisés et sont effectués aussi bien avant qu'après l'arrachage des vignes. Ces contrôles porteraient sur la superficie, la productivité et le rendement des parcelles visées et leurs résultats seraient affichés dans les locaux de l'administration locale. Cet affichage permettrait que soient déposées d'éventuelles réclamations. Les réclamations seraient examinées en première instance par une commission, composée de trois membres, qui effectuerait avant l'arrachage un contrôle sur place sans la participation du premier contrôleur. Un recours serait également prévu devant une commission d'appel, qui procéderait alors à un contrôle administratif et à un contrôle sur place. L'arrachage serait suivi d'un nouveau contrôle sur place et d'un nouveau mesurage de la superficie, ainsi que d'une comparaison de toutes les données. Ce dernier contrôle serait effectué par l'expert agronome ayant effectué le contrôle précédant l'arrachage des vignes.

65 S'agissant par ailleurs des constatations faites au sujet de l'identification des parcelles et du mesurage des superficies, le gouvernement hellénique fait valoir que le projet de casier viticole hellénique oblige le détenteur d'une parcelle à déclarer s'il exploite celle-ci en propre ou conjointement avec un autre agriculteur ou si ladite parcelle est louée. Dans ce dernier cas, le viticulteur qui souhaite bénéficier du système d'abandon définitif de superficies viticoles serait tenu de joindre à sa demande les pièces justificatives concernant la propriété de la parcelle. Ainsi, les autorités compétentes seraient toujours en mesure d'identifier le propriétaire d'une parcelle déterminée. Le gouvernement hellénique indique que le problème du mesurage des parcelles, dont le rapport de synthèse fait état, est dû au fait que, d'une part, il n'existe pas en Grèce de titres de propriété bien définis et que, d'autre part, les titres existants n'y sont pas accompagnés de schémas topographiques et n'indiquent la superficie des parcelles que par un nombre approximatif de «stremmata» (unité de superficie correspondant à 10 ares).

66 En ce qui concerne la discordance entre la déclaration de production et le rendement reconnu des parcelles ayant fait l'objet d'un arrachage, le gouvernement hellénique fait valoir que le rendement moyen de ces parcelles a été calculé en fonction, notamment, de l'âge des pieds de vigne, du mode de fructification de chaque variété, de la vigueur des pieds et des possibilités d'irrigation. Le

rendement moyen du nome n'aurait pas été pris en considération lors du calcul des différentes primes et une déclaration de production n'aurait servi à apprécier le rendement maximal pris en considération pour le calcul des primes qu'au cas où toutes les parcelles d'un demandeur devaient faire l'objet d'un arrachage.

67 S'agissant des arguments de la Commission relatifs à l'insuffisance des contrôles effectués par les autorités nationales, le gouvernement hellénique fait valoir que les contrôles ont été renforcés au cours de l'exercice 1993/1994. À la suite d'une recommandation du FEOGA, des contrôles complémentaires ont en effet été instaurés; ils ont porté sur un échantillon de 1 % de l'ensemble des contrôles effectués en relation avec les dossiers de demande d'obtention de primes d'abandon définitif de superficies viticoles.

68 À titre subsidiaire, le gouvernement hellénique soutient que la correction financière de 8,64 % est arbitraire et injustifiée, dans la mesure où les superficies pour lesquelles des primes d'abandon définitif ont été accordées ne dépassaient que de 3,38 % les superficies des vignobles ayant effectivement fait l'objet d'un arrachage.

69 Il convient de constater, d'abord, que le système de contrôle décrit par le gouvernement hellénique dans la présente affaire ne se différencie en rien du système de contrôle dont elle avait fait état dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 13 juillet 2000, Grèce/Commission (C-46/97, Rec. p. I-5719). Or, au point 38 dudit arrêt, la Cour a jugé que ce système de contrôle ne revêt pas le caractère objectif exigé par la réglementation communautaire. Le gouvernement hellénique n'ayant apporté aucun élément nouveau à cet égard, il y a lieu de rejeter son argumentation sur ce point.

70 Il y a lieu de rappeler ensuite que, selon la jurisprudence de la Cour, l'État membre dont les contrôles opérés dans le cadre de l'application des règles de fonctionnement du FEOGA, section «garantie», ont été estimés inexistants ou

insuffisants par la Commission ne peut infirmer les constatations de celle-ci sans étayer ses propres allégations par des éléments établissant l'existence d'un système fiable et opérationnel de contrôle (arrêt du 28 octobre 1999, Italie/Commission, précité, point 7).

71 En l'espèce, le gouvernement hellénique conteste certes les constatations faites par la Commission au sujet de l'identification des parcelles, mais il se borne à affirmer que le système de localisation des parcelles appliqué en Grèce permet d'identifier les propriétaires des parcelles et ne fournit donc aucune preuve de nature à mettre en cause la véracité desdites constatations.

72 De même, s'agissant, d'une part, de la discordance entre la déclaration de production et le rendement reconnu des parcelles concernées et, d'autre part, de l'insuffisance de ses contrôles, le gouvernement hellénique se limite à alléguer, respectivement, que le rendement moyen du nome n'est pas pris en considération lors du calcul des primes d'abandon définitif et que le taux des contrôles complémentaires effectués est assez élevé.

73 En outre, force est de constater que le gouvernement hellénique n'a pas infirmé les constatations de la Commission relatives à la surévaluation moyenne de 10 % des superficies viticoles, à l'arrachage non conforme des vignes et à la tardiveté des contrôles effectués après l'arrachage des vignes.

74 Enfin, s'agissant du taux de la correction financière appliquée, il y a lieu de constater que le gouvernement hellénique n'a aucunement démontré l'irrégularité du calcul effectué par la Commission.

75 Dans ces conditions, la correction financière de 8,64 % des dépenses déclarées au titre de l'abandon définitif des superficies viticoles ne saurait être remise en cause.

Corrections au titre de la distillation obligatoire de vin de table

76 Il ressort du rapport de synthèse que la correction financière au titre de la distillation obligatoire de vin de table trouve son origine dans l'apurement des comptes du FEOGA pour l'exercice 1991. À l'occasion de cet apurement, la Commission aurait constaté que certains États membres ne remplissaient pas leur obligation de distillation et sous-évaluaient systématiquement les stocks de fin de campagne. Les stocks excessifs en fin de campagne auraient déréglé le fonctionnement de l'organisation commune du marché dans le secteur du vin et entraîné une augmentation des frais de stockage privé de la campagne suivante.

77 Selon le rapport de synthèse, la quantité effectivement distillée en Grèce en 1994 était inférieure de 135 569 hl à la quantité imposée. En conséquence, la Commission a opéré une correction financière calculée de la même façon qu'au cours des exercices précédents, à savoir sur la base des frais de stockage pour le vin non distillé. La correction appliquée s'est élevée à 172 443 768 GRD.

78 À cet égard, le gouvernement hellénique soutient, en premier lieu, qu'il n'existe aucune base juridique pour l'application de la correction financière en cause. En effet, la réglementation sur la distillation obligatoire, qui ne lierait que les producteurs, n'obligerait pas les États membres à obtenir la distillation totale de la quantité prévue. En outre, les États membres ne sauraient être tenus pour financièrement responsables des fautes commises par des producteurs qu'il serait

impossible de contraindre à distiller une partie de leur production, au risque de violer le principe fondamental de la liberté économique.

79 Le gouvernement hellénique fait valoir, en second lieu, que des corrections financières ne peuvent être appliquées qu'au cas où le FEOGA a subi un préjudice financier. Or, tel ne serait précisément pas le cas en l'espèce dès lors que, d'une part, le FEOGA aurait été dispensé de verser les sommes auxquelles les producteurs auraient eu droit s'ils avaient tous respecté leurs obligations et que, d'autre part, aucune prime indue n'aurait été versée. Enfin, la Commission aurait surestimé les quantités à soumettre à la distillation obligatoire.

80 Il convient de relever, d'abord, qu'il ressort du quarante-sixième considérant du règlement (CEE) n° 822/87 du Conseil, du 16 mars 1987, portant organisation commune du marché vitivinicole (JO L 84, p. 1), que le contrôle et l'application de la distillation obligatoire incombent à chaque État membre.

81 En outre, selon la jurisprudence de la Cour, d'une part, l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 impose aux États membres l'obligation générale de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le FEOGA, de prévenir et de poursuivre les irrégularités et de récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences, même si l'acte communautaire ne prévoit pas expressément l'adoption de telle ou telle mesure de contrôle (arrêt du 19 novembre 1998, France/Commission, C-235/97, Rec. p. I-7555, point 45) et, d'autre part, il découle de cette disposition, considérée à la lumière de l'obligation de collaboration loyale avec la Commission, instituée par l'article 5 du traité CE (devenu article 10 CE), pour ce qui est plus particulièrement de l'utilisation correcte des ressources communautaires, que les États membres sont tenus d'organiser un ensemble de contrôles administratifs et de contrôles sur place permettant d'assurer que les conditions

matérielles et formelles à l'octroi des primes en cause soient correctement observées (arrêt du 12 juin 1990, Allemagne/Commission, précité, point 20).

82 Force est donc de constater que, contrairement à ce qui a été soutenu par le gouvernement hellénique, la Commission peut valablement appliquer une correction financière au titre de la distillation obligatoire de vin de table.

83 Il y a lieu de souligner ensuite que, lorsque, en cas de violation des règles de l'organisation commune des marchés agricoles, la Commission applique une telle correction financière, elle est tenue non pas de prouver l'existence d'un préjudice subi par le FEOGA, mais d'établir la probabilité d'un préjudice subi au détriment du budget communautaire (voir, notamment, arrêt du 1er octobre 1998, France/Commission, C-232/96, Rec. p. I-5699, point 56).

84 S'agissant de la violation des règles de l'organisation commune des marchés, il convient de relever, d'une part, qu'il est constant que la quantité effectivement distillée sur le territoire hellénique en 1994 était inférieure de 135 569 hl à la quantité imposée et, d'autre part, que les autorités helléniques n'ont pas été en mesure de fournir une liste des producteurs contrôlés ou des producteurs n'ayant pas soumis la quantité fixée à la distillation obligatoire.

85 En ce qui concerne l'évaluation du risque éventuel découlant pour le FEOGA de l'absence de distillation de la quantité de vin requise, il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, la Commission est admise à calculer ledit risque sur la base du vin resté en stock (voir arrêt du 28 octobre 1999, Italie/Commission, précité, point 96). En outre, le gouvernement hellénique n'a rapporté aucune preuve de nature à mettre en cause l'exactitude des calculs effectués par la Commission.

86 Enfin, il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir surestimé les quantités à soumettre à la distillation obligatoire alors que, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour, les estimations de récolte sur lesquelles la Commission s'appuie lors de ses calculs relèvent de la seule compétence des producteurs et de l'État membre (voir arrêt du 28 octobre 1999, Italie/Commission, précité, point 95).

87 Au vu des considérations qui précèdent, la correction financière de 172 443 768 GRD au titre de la distillation obligatoire de vin de table apparaît justifiée.

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

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La République hellénique est condamnée aux dépens.

Gulmann Skouris Puissochet

Schintgen Macken

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 11 janvier 2001.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

C. Gulmann