CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO LA PERGOLA

présentées le 17 avril 1997 *

Introduction

1. La République hellénique (ci-après la « requérante ») a introduit, conformément à l'article 173 du traité CE, un recours visant à obtenir l'annulation partielle de la décision 94/871/CE de la Commission, du 21 décembre 1994, relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (ci-après le « FEOGA » ou le « Fonds »), section « garantie », pour l'exercice financier 1991 [1] (ci-après la « décision »). La République hellénique conteste la partie de la décision concernant la non-reconnaissance des dépenses effectuées par elle pour le financement de mesures d'intervention dans les secteurs de la production d'huile d'olive, de coton et de tabac.

2. Comme il ressort du rapport de synthèse [2], la décision est fondée sur le fait que certaines des dépenses déclarées par la République hellénique ne satisfaisaient pas aux conditions fixées par la réglementation communautaire et, en conséquence, ne pouvaient être financées par le Fonds. Les griefs adressés à la requérante concernaient diverses lacunes du système adopté par l'administration hellénique pour contrôler la compatibilité avec les critères définis par la réglementation communautaire des interventions financières effectuées dans le cadre de la politique agricole; nous résumerons ces griefs comme suit, en indiquant les montants concernés [3]:

A) Aide à la production d'huile d'olive (4.7.2.1)

— Insuffisance dans le contrôle des dépenses

Correction: 2 465 573 475 DR

B) Aide à la production de coton (4.7.5.1)

— Insuffisance des contrôles de la mesure

Correction: 16 735 309 160 DR

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 352, p. 82.

2 — Rapport de synthèse relatif aux résultats des contrôles pour l'apurement des comptes du FEOGA, section « garantie », au titre de l'exercice 1991 (document de la Commission du 21 décembre 1994, doc. VI/320/94 final).

3 — A l'origine, le recours visait aussi la partie de la décision concernant la non-reconnaissance des dépenses effectuées dans le secteur du lait. Dans son mémoire en réplique, la République hellénique a indiqué qu'elle avait informé la Cour de sa décision de se désister partiellement de sa demande; ultérieurement, lors de l'audience, elle a annoncé officiellement sa décision de se désister du reste de son recours.

C) Secteur du tabac

C.1) Tabac primé irrégulièrement (4.9.2.1)

Correction: 3 531 558 038 DR

C.2) Cautions dans le cadre des primes pour le tabac en feuilles (4.9.2.2)

Correction: 2 705 095 DR

C.3) Réduction des primes et prix d'intervention en cas de dépassement des quantités maximales garanties (4.9.2.3)

Correction: 4 922 442 527 DR

C.4) Calcul de la correspondance finale (4.9.2.4)

Correction: 1 993 586 687 DR

3. La République hellénique considère la décision comme viciée pour des motifs touchant tant à la constatation des faits qu'aux appréciations formulées par la Commission. En conséquence, elle demande à la Cour d'annuler la partie de la décision concernant les secteurs faisant l'objet du présent recours pour les montants correspondants et, en outre, de condamner la Commission aux dépens.

Pour sa part, cette dernière demande que le recours soit rejeté et la République hellénique condamnée aux dépens.

4. Après avoir indiqué les rubriques des dépenses qui suscitent des contestations et décrit le contenu des demandes des parties, il faut que nous précisions certains aspects de nature générale qui s'avèrent pertinents pour l'examen de l'affaire. En premier lieu, nous fournirons les données essentielles concernant le cadre normatif général; puis, nous indiquerons les critères élaborés pour calculer dans quelle proportion les dépenses ne pouvaient pas être reconnues; enfin, nous rappellerons les principes énoncés par la Cour quant à la charge de la preuve en la matière [4].

Cadre réglementaire général

5. L'article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 729/70 [5] prévoit que le Fonds

4 — Pour rendre plus aisée la compréhension du raisonnement développé pour chacun des griefs, nous avons décidé d'organiser notre travail en fonction des secteurs d'activité litigieux. Dans des sections consacrées à chacun d'entre eux, nous avons ainsi précisé le cadre normatif spécifique à chacun des secteurs d'activité agricole et les arguments invoqués par les parties — ou plutôt par la requérante — étant donné que la Commission, se conformant à ce qui paraît devenir, en la matière, une fâcheuse habitude, a omis d'aborder, dans ses mémoires, beaucoup des points litigieux, et, enfin, nous avons procédé à leur évaluation juridique. Voir aussi, en ce sens, les propos tenus sur ce point par l'avocat général M. Fennelly dans ses conclusions sous l'arrêt du 4 juillet 1996, Grèce/Commission (C-50/94, Rec. p. I-3321, p. I-3334, point 12).

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

finance les interventions entreprises, selon les règles communautaires, dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles. Avant la fin de l'année suivant l'année concernée et après consultation du comité du Fonds, la Commission procède à l'apurement des comptes annuels présentés par les organismes nationaux autorisés à effectuer des dépenses pour ces activités (article 5) [6]. Cette décision se fonde sur des renseignements que la Commission obtient directement ou par l'intermédiaire des États membres. C'est ainsi que, chaque année, est fixée une date limite pour laquelle ces derniers doivent fournir les renseignements complémentaires nécessaires à la décision finale. Pour l'année en cause, cette date était le 31 janvier 1994 [7].

6. Les conséquences financières des irrégularités sont supportées par la Communauté, *sauf celles résultant d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou organismes nationaux*, tandis que les sommes récupérées sont versées aux services ou organismes payeurs et déduites des dépenses financées par le Fonds [8].

7. Ces indications réglementaires sont précisées par le règlement (CEE) n° 595/91 [9], qui définit les obligations incombant aux États membres et à la Commission et les possibilités s'offrant à eux, et règle les rapports qu'ils entretiennent compte tenu de ce que « pour prévenir les cas d'irrégularité, il y a lieu de renforcer la coopération entre les États membres et la Commission » [10]. Dans ce cadre (article 6, paragraphe 1), lorsque la Commission estime que des irrégularités ont été commises, elle en informe l'État membre concerné et celui-ci procède, dans les meilleurs délais, à une enquête à laquelle des agents de la Commission peuvent participer.

Critères de quantification de la partie non reconnue des dépenses

8. L'acte par lequel, au terme de la procédure de contrôle, la Commission décide de ne pas reconnaître les dépenses irrégulièrement engagées ne devrait pas avoir un caractère discrétionnaire en ce qui concerne le montant pour lequel ces dépenses ne sont pas reconnues. Souvent, toutefois, du fait que les informations recueillies, directement ou indirectement, ne permettent pas une quantification précise, ce montant est déterminé en

6 — Dans un système organisé sur deux niveaux — le niveau national, où se déroule concrètement la procédure d'octroi des subventions du Fonds, et le niveau communautaire, où est décidé cet octroi —, l'activité de contrôle a une importance fondamentale. La réglementation en tient largement compte; voir, en particulier, les septième et huitième considérants du règlement.

7 — Décision de la Commission, du 21 janvier 1994, fixant une date limite pour la transmission des renseignements complémentaires dans le cadre de l'apurement des comptes du FEOGA, section « garantie », pour l'exercice 1991 (doc. VI/4480/93).

8 — L'article 9, paragraphe 1, est formulé dans les termes suivants: « Les États membres mettent à la disposition de la Commission toutes les informations nécessaires au bon fonctionnement du Fonds et prennent toutes mesures susceptibles de faciliter les contrôles que la Commission estimerait utile d'entreprendre dans le cadre de la gestion du financement communautaire, y compris des vérifications sur place. Les États membres communiquent à la Commission les dispositions législatives, réglementaires et administratives qu'ils ont adoptées pour l'application des actes communautaires ayant trait à la politique agricole commune, pour autant que ces actes comportent une incidence financière pour le Fonds. »

9 — Règlement du Conseil, du 4 mars 1991, concernant les irrégularités et la récupération des sommes indûment versées dans le cadre du financement de la politique agricole commune ainsi que l'organisation d'un système d'information dans ce domaine, et abrogeant le règlement (CEE) n° 283/72 (JO L 67, p. 11).

10 — Voir dixième considérant. En vertu de l'article 2, les États membres doivent communiquer à la Commission les dispositions adoptées pour l'application des mesures prescrites par l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 (article 2), la liste des irrégularités décelées lors des contrôles (articles 3 et 4) et la liste des mesures adoptées à la suite des irrégularités constatées.

fonction de la gravité de l'irrégularité constatée et du préjudice présumé en résulter pour le budget communautaire: ce choix comporte, donc, une marge d'appréciation.

9. L'exercice de ce pouvoir de décision a ainsi fait l'objet d'une intervention de la Commission, soigneusement examinée par l'avocat général M. Fennelly dans ses conclusions sous l'arrêt Grèce/Commission [11].

Il a été indiqué que, une fois le non-respect des règles communautaires constaté, le choix du taux de correction à appliquer aux comptes à apurer doit résulter directement d'une évaluation du risque. La Commission a mentionné différentes méthodes préexistantes d'évaluation du risque, parmi lesquelles celle prescrite pour les situations dans lesquelles il n'y a pas d'informations suffisantes pour justifier une opération d'extrapolation [12], et a proposé trois taux de réduction proportionnelle du remboursement: 2 %, 5 % et 10 %, appliqués en fonction des divers degrés de manquement aux obligations en matière de contrôle. Le taux de 10 % était prévu pour les cas où les carences concernaient l'ensemble ou les éléments fondamentaux du système de contrôle ou l'exécution de contrôles essentiels destinés à garantir la régularité de la dépense, de sorte que l'on pouvait raisonnablement conclure qu'il existait un risque élevé de pertes généralisées pour le FEOGA [13].

Principes en matière de charge de la preuve

10. Dans le cadre des litiges où un État membre demande l'annulation d'une décision de la Commission relative à l'apurement des comptes du FEOGA, le critère défini par la jurisprudence de la Cour en matière de charge de la preuve est particulièrement exigeant pour la partie requérante [14].

Comme la Cour l'a précisé dans l'arrêt du 10 novembre 1993, Pays-Bas/Commission, la Commission est tenue non de démontrer d'une façon exhaustive l'inexactitude des données transmises par les États membres, mais de justifier par des éléments de preuve les doutes sérieux et raisonnables qu'elle éprouve à l'égard des chiffres communiqués par les administrations nationales [15], solution

11 — Conclusions citées à la note 4, point 4. En cette occasion, on a rappelé que, par une décision du 31 juillet 1992 [COM(92)PV 1116], la Commission avait créé un groupe interservices chargé de définir la conduite à adopter à l'égard des États membres qui n'avaient pas appliqué correctement les règles communautaires en la matière. Les orientations ainsi définies ont été ultérieurement approuvées par la Commission et par les représentants des États membres au sein du comité du FEOGA.

12 — Il est évident que, dans les cas où l'on est en présence d'informations altérées, un taux de remboursement calculé par extrapolation des vérifications effectuées conduirait inévitablement (ou presque) à une évaluation erronée des pertes probables du Fonds.

13 — En outre — et il s'agit, comme nous le verrons, d'un élément important en l'espèce —, dans des circonstances exceptionnelles, on peut considérer comme adéquat un taux de correction supérieur à 10 %.

14 — L'exigence voulant qu'un texte homogène trouve application et que des règles uniformes soient appliquées découle de la finalité du règlement n° 729/70. Si, en effet, on veut assurer des conditions d'égalité entre les opérateurs des différents États membres, on ne peut y parvenir que si les autorités compétentes interprètent les dispositions pertinentes en s'inspirant des mêmes critères. Voir arrêt du 7 février 1979, Pays-Bas/Commission (11/76, Rec. p. 245, point 9).

15 — C-48/91, Rec. p. I-5611, point 17.

qui, argumente encore la Cour, est due au fait que c'est l'État qui est le mieux placé pour recueillir et vérifier les données nécessaires à l'apurement des comptes du FEOGA et auquel il incombe donc de fournir, de manière complète, la preuve de la véracité de ses données ainsi que, le cas échéant, de l'inexactitude des calculs de la Commission.

11. Cette prise de position est suffisamment explicite: lors de l'apurement des comptes, la Commission est en droit de tirer des conclusions raisonnables des informations dont elle dispose, que celles-ci aient été fournies par l'État membre concerné ou obtenues à la suite d'enquêtes menées par elle. Une décision de la Commission refusant le remboursement de dépenses déclarées ne sera pas annulée sur la simple base d'une *affirmation en sens contraire* d'un État membre, même quand les preuves fournies par l'État membre ont suscité des doutes sérieux quant au comportement de la Commission. Bref, comme l'avocat général M. Fennelly l'a rappelé dans ses conclusions précitées, « conformément au principe 'actori incumbit probatio' [16], l'État membre qui s'estime lésé doit prouver, avec à tout le moins un degré raisonnable de certitude, que la Commission s'est trompée » [17].

12. Ce principe a été explicitement précisé dans des affaires — analogues, comme on peut le constater, à la présente affaire — où la Commission se trouvait en présence non tant de manquements spécifiques et bien déterminés que de l'absence généralisée d'un système de surveillance et de contrôle efficace. Dans ces cas, comme la Cour l'a jugé, la Commission est fondée à tirer de certains cas concrets des conclusions valant pour tout le secteur en cause [18].

Ces trois éléments de portée générale étant ainsi précisés, nous passons à l'examen de fond des griefs soulevés par la requérante.

Aide à la production d'huile d'olive

Cadre réglementaire

13. La réglementation de base concernant ce secteur est contenue dans le règlement n° 136/66/CEE [19]. Ce règlement prévoit un système d'interventions administratives dans ce secteur, visant à assurer un équilibre constant de l'offre et de la demande et à pallier les conséquences des irrégularités de la production.

16 — Le principe avait déjà été rappelé par l'avocat général M. Mischo dans ses conclusions sous l'arrêt du 19 février 1991, Italie/Commission (C-281/89, Rec. p. I-347, point 18).

17 — Voir conclusions citées à la note 4, point 16; voir aussi conclusions de l'avocat général M. Gand sous l'arrêt du 8 février 1966, Acciaierie e Ferriere Pugliesi/Haute Autorité de la CECA (8/65, Rec. 1966, p. 1).

18 — Arrêt du 12 juin 1990, Allemagne/Commission (C-8/88, Rec. p. I-2321, points 41 et 42). Voir aussi conclusions de l'avocat général M. Van Gerven sous ce même arrêt (point 30). Pour un examen complet de la réglementation concernant le secteur agricole, portant une attention particulière aux aspects concernant le contrôle liés à l'organisation du marché et aux effets sur le régime de la preuve, voir conclusions de l'avocat général M. Van Gerven sous l'arrêt du 6 octobre 1993, Italie/Commission (C-55/91, Rec. p. I-4813, p. I-4834).

19 — Règlement du Conseil, du 22 septembre 1966, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses (JO 1966, 172, p. 3025).

14. Le règlement (CEE) n° 2261/84 contient une réglementation générale concernant l'aide à la production d'huile d'olive et aux organisations de producteurs [20].

L'importance primordiale accordée au problème du contrôle non seulement ressort des considérants [21] mais aussi trouve une expression spécifique dans les dispositions mêmes du texte. Dans le cadre de l'organisation prévue par le règlement, la vérification de la régularité des opérations s'effectue à plusieurs niveaux.

En ce qui concerne les oléiculteurs membres d'une organisation ou d'une association, c'est *l'organisation ou l'association* (présentant les demandes d'aide à l'État membre en question pour le compte de ses membres) qui est tenue d'effectuer un contrôle sur place [22] et de vérifier la conformité du dossier présenté avec les dispositions réglementaires [23].

D'après les dispositions de l'article 10, les unions de producteurs, visées à l'article 20 quater, paragraphe 2, du règlement n° 136/66 [24], coordonnent, à leur tour, les activités des organisations qui les composent, veillent à ce que ces activités soient conformes aux dispositions réglementaires et procèdent directement à la vérification de la manière selon laquelle les contrôles sont effectués [25].

Dans le cas des producteurs indépendants, c'est-à-dire de ceux qui ne sont pas membres d'une organisation de producteurs, ces contrôles doivent être effectués *par l'État membre concerné* [26].

L'article 14, paragraphe 4, du règlement n° 2261/84 oblige, d'une manière générale, les États membres à appliquer « un régime de contrôles garantissant que le produit pour lequel l'aide est octroyée a droit au bénéfice de celle-ci », et formule (paragraphe 2) ce que l'on peut considérer comme la règle constituant la clé de voûte du système en

20 — Règlement du Conseil, du 17 juillet 1984, arrêtant les règles générales relatives à l'octroi de l'aide à la production d'huile d'olive et aux organisations de producteurs (JO L 208, p. 3).

21 — Voir le treizième considérant: « pour garantir que cette aide soit accordée seulement pour l'huile qui peut en bénéficier, il y a lieu de prévoir un régime de contrôle administratif approprié »; et le quinzième: « considérant que ... des problèmes se posent pour l'exécution ponctuelle et efficace des contrôles et vérifications ... il se révèle nécessaire de constituer, dans chaque État membre producteur, un fichier informatisé comprenant tous les éléments appropriés pour faciliter les opérations de contrôle et la recherche rapide des irrégularités ». Voir aussi quatrième, sixième, septième, huitième et quatorzième considérants.

22 — Articles 6, paragraphe 1, 8, paragraphe 1, et 10 du règlement n° 2261/84, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 3500/90 du Conseil, du 27 novembre 1990 (JO L 338, p. 3).

23 — Article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2261/84, tel que précisé par l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3061/84 de la Commission, du 31 octobre 1984, portant modalités d'application du régime d'aide à la production d'huile d'olive (JO L 288, p. 52).

24 — Tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1413/82 du Conseil, du 18 mai 1982, modifiant le règlement n° 136/66 (JO L 162, p. 6).

25 — Article 10 du règlement n° 2261/84, tel que modifié par le règlement n° 3500/90.

26 — Article 14, paragraphe 4, du règlement n° 2261/84, tel que précisé par l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 3061/84 de la Commission, du 31 octobre 1984, tel que modifié par l'article 1er, paragraphe 5, du règlement (CEE) n° 98/89 de la Commission, du 17 janvier 1989 (JO L 14, p. 14).

précisant que « les États membres producteurs contrôlent l'activité de chaque organisation de producteurs et de chaque union, et notamment les opérations de contrôle effectuées par ces organismes » [27].

15. Pour l'exercice de cette activité de contrôle, la réglementation en la matière prévoit deux instruments: les États membres doivent établir et mettre à jour régulièrement un *casier oléicole* devant fournir les données nécessaires à la connaissance de la capacité de production et, d'une manière plus générale, garantir un meilleur fonctionnement du régime des aides [28]; elle exige ensuite la constitution et la mise à jour immédiate de *fichiers informatisés de données oléicoles*, qui doivent être utilisés par les États membres pour *orienter* et *conduire* l'activité de contrôle et de vérification [29].

Points litigieux

16. La non-reconnaissance des dépenses relatives au secteur de l'huile d'olive se fonde sur divers griefs adressés par la Commission à la requérante: absence de casier oléicole; informatisation incomplète des fichiers; insuffisance des contrôles effectués sur place par l'agence nationale de contrôle; inadéquation des contrôles effectués par les organisations de producteurs.

Le rapport de synthèse mentionne aussi d'autres dysfonctionnements: la Banque agricole de Grèce conserverait les aides dues aux oléiculteurs décédés en cours de campagne; un prélèvement de 2 % serait effectué sur le montant des aides, en vue de financer le régime d'assurances contre les risques bénéficiant aux agriculteurs.

L'insuffisance structurelle du système de contrôle a conduit la Commission à refuser de reconnaître les dépenses engagées dans une proportion de 10 %.

27 — Le contrôle que l'État membre doit effectuer porte sur 1 % des producteurs non associés dans les zones où les données de base du casier oléicole sont disponibles et de 4 % dans les autres zones. Le contrôle effectué par les organisations de producteurs prévu à l'article 6, paragraphe 1, deuxième tiret, porte sur 5 % des déclarations de culture présentées par chaque organisation. Voir article 10, paragraphes 2 et 4, du règlement n° 3061/84, précité.

28 — Article 1er du règlement (CEE) n° 154/75 du Conseil, du 21 janvier 1975, portant établissement d'un casier oléicole dans les États membres producteurs d'huile d'olive (JO L 19, p. 1). Les modalités d'application relatives à l'établissement d'un casier oléicole dans les États membres producteurs d'huile d'olive ont été définies par le règlement (CEE) n° 2276/79 de la Commission, du 16 octobre 1979 (JO L 262, p. 11). Ce règlement a subi des modifications successives. Voir règlement (CEE) n° 1279/89 de la Commission, du 10 mai 1989 (JO L 127, p. 24).
En ce qui concerne les délais de mise en œuvre du casier oléicole, le règlement (CEE) n° 3453/80 du Conseil, du 22 décembre 1980 (JO L 360, p. 15) a formulé une réglementation spécifique pour la République hellénique. Il était prévu que le point de départ des délais fixés respectivement à deux et à six années pour la mise en œuvre du casier oléicole et courant à compter de la date d'entrée en vigueur du règlement n° 154/75 (précité) devait être reporté au 1er novembre 1982 (article 1er). Cela signifie que, en Grèce, la date limite pour la mise en œuvre du casier oléicole était fixée au 31 octobre 1988.
Nous ferons une dernière observation. Si l'on y regarde bien, il serait plus correct de parler de cadastre plutôt que de casier. Grâce à un levé des terres oléicoles effectué par photographie aérienne, considéré comme la méthode de recensement la plus sûre pour obtenir les données, des cartes cadastrales indiquant les oliviers affectés à la production ont été élaborées. Sur la base de ces données, on a procédé à la comparaison des déclarations présentées par les oléiculteurs.

29 — Voir articles 16, paragraphe 1, et 14, paragraphe 5, du règlement n° 2261/84 (précité). Le délai de mise en œuvre du fichier informatisé était fixé au 31 octobre 1990 [voir article 11, paragraphe 1, du règlement n° 3061/84, tel que modifié par le règlement n° 98/89 (précité)].

Position de la République hellénique

17. La République hellénique conteste chacun des points du rapport de synthèse.

18. En ce qui concerne l'absence de casier oléicole, la requérante répète les arguments développés dans l'affaire Grèce/Commission et soutient que cette inexistence du casier résulte d'une impossibilité objective. Le manquement serait, en effet, la conséquence d'une carence de la Commission, si bien que l'on ne pourrait mettre en cause la responsabilité de la requérante [30].

19. En ce qui concerne, en revanche, la prétendue absence de fichiers informatisés, la requérante soutient qu'il s'agit d'une affirmation entachée d'une erreur de fait. Ces fichiers existeraient, en fait, depuis 1985. D'autre part, affirme-t-elle, lorsque les contrôles s'avèrent insuffisants, des vérifications supplémentaires sont effectuées par le ministère de l'Agriculture, par les organisations de producteurs et par l'agence nationale de contrôle des aides à la production d'huile d'olive.

20. Selon la requérante, le même vice entacherait le grief tiré de l'insuffisance des contrôles effectués par l'agence compétente. Cet organisme effectuerait des contrôles sur la base d'un programme d'activités annuel adapté périodiquement en fonction des risques d'abus ou de fraude signalés [31]. La République hellénique rappelle certaines données relatives aux contrôles effectués au cours de la campagne de commercialisation 1991/1992.

21. En ce qui concerne, ensuite, la prétendue insuffisance des vérifications opérées par les organisations de producteurs et l'octroi de primes injustifiées qui en résulte, la République hellénique estime que la Commission n'a pas tenu compte du fait que ces organisations disposent de données complètes relatives aux nombres d'arbres affectés à la production d'huile d'olive et que ces données sont contrôlées par l'intermédiaire d'organisations locales [32].

30 — D'après les affirmations de la République hellénique, le 28 décembre 1988, conformément aux dispositions du règlement (CEE) n° 586/88 de la Commission, du 3 mars 1988 (JO L 57, p. 18), elle a transmis à la Commission un programme d'essais pour l'établissement d'un casier oléicole. Ensuite, le 30 octobre 1989, le ministère de l'Agriculture aurait demandé à la Commission des informations au sujet de l'approbation du programme. Le 21 juin 1991, cette dernière aurait proposé au ministère de l'Agriculture l'exécution de travaux « pilotes », devant précéder les travaux définitifs. Une procédure d'adjudication a ainsi été engagée, au cours de laquelle, à une question posée le 16 juillet 1992 par le gouvernement hellénique à propos de l'état d'avancement des travaux, la Commission aurait répondu que les procédures d'adjudication des travaux prenaient du temps. Le problème aurait donc été soumis à la Commission dès l'origine.

31 — Le programme est établi sur la base des dispositions de l'article 3 du règlement (CEE) n° 27/85 de la Commission, du 4 janvier 1985, portant modalités d'application du règlement (CEE) n° 2262/84 prévoyant des mesures spéciales dans le secteur de l'huile d'olive (JO L 4, p. 5).

32 — La requérante prend, en outre, position sur deux autres éléments du système grec auxquels le rapport de synthèse fait indirectement allusion. Elle admet l'existence, à la Banque agricole de Grèce, de la pratique consistant à conserver les aides dues aux oléiculteurs décédés en cours de campagne de production: elle en affirme, toutefois, la légalité. Il s'agirait, en effet, d'avantages patrimoniaux revenant aux héritiers des propriétaires des exploitations agricoles. Or, comme la procédure de légitimation des héritiers n'est pas rapide, la Banque serait obligée de conserver les aides pour être prête à les verser aux héritiers légitimes. En outre, en ce qui concerne le prélèvement de 2 % sur les aides au bénéfice de l'Office des assurances agricoles, il serait légal et conforme à la réglementation communautaire, parce qu'il répond aux exigences de financement de cet organisme chargé de payer des indemnités aux producteurs frappés par des calamités naturelles. En tout cas, le prélèvement ne serait effectué qu'une fois atteint l'objectif poursuivi par le versement des aides.

Position de la Commission

22. La Commission rappelle que la Cour s'est déjà intéressée au secteur de l'huile d'olive dans l'arrêt Grèce/Commission. En outre, elle fait valoir que la requérante ne conteste ni l'absence de casier oléicole ni la mise en œuvre insuffisante du fichier informatisé ni, enfin, l'insuffisance des contrôles traditionnels. De plus, elle ajoute que ses services ont examiné l'ensemble de la procédure de gestion et de contrôle de l'aide à la production d'huile d'olive. Cette enquête, dit-elle, l'a conduite à constater une série de défauts sur lesquels elle a attiré l'attention des autorités helléniques: le personnel affecté par l'administration à la surveillance de l'activité des oléiculteurs et des organisations de producteurs est objectivement insuffisant; les organismes nationaux compétents n'ont pas établi les rapports de contrôle.

Fond

Casier oléicole et fichier informatisé

23. Par l'arrêt Grèce/Commission, la Cour s'est déjà exprimée sur le fonctionnement du secteur de l'huile d'olive en Grèce pour l'année 1990 [33]. C'est un élément qu'il faut prendre en considération pour trancher le présent litige. Comme le rapport de synthèse le précise, les dysfonctionnements actuels ne peuvent être dissociés de ceux déjà constatés: « L'audit de système, entrepris l'année passée et poursuivi au titre du présent exercice, montre qu'aucun changement notable n'est intervenu dans la gestion du contrôle de l'aide: *les lacunes dénoncées subsistent* » (point 4.7.2.1; souligné par nous).

24. Cette circonstance est confirmée en ce qui concerne l'obligation de constituer le casier oléicole et le fichier informatisé.

25. En premier lieu, dans l'arrêt précité, la Cour a expressément écarté l'argument concernant la prétendue impossibilité objective d'établir le casier oléicole [34].

La Cour a alors également pris position en ce qui concerne le fichier informatisé, en précisant qu'« aucune justification n'a pu être fournie quant au retard dans la constitution

33 — Arrêt Grèce/Commission, cité à la note 4.

34 — Au point 40 des motifs, la Cour s'est exprimée dans les termes suivants: « S'agissant du casier oléicole, ce n'est que par lettre du 28 décembre 1988, soit après l'expiration du délai figurant au règlement n° 3453/80, que le gouvernement hellénique a présenté à la Commission un programme d'essais en vue de l'établissement du casier. Le représentant du gouvernement hellénique a confirmé, lors de l'audience, que les difficultés pour établir ce casier n'ont été notifiées à la Commission qu'après l'expiration du délai prescrit. Or, le fait que la Commission ait assisté, postérieurement à cette date, le gouvernement hellénique dans ses efforts pour se conformer à ses obligations ne saurait, dans ces conditions, prouver une impossibilité absolue de l'établissement du casier à la date requise, le gouvernement hellénique n'ayant invoqué aucun argument se référant à la période antérieure au 31 octobre 1988. »

de ce fichier » (point 41). La même conclusion peut et doit aussi valoir pour le présent litige. La requérante, se bornant à affirmer que les moulins à huile, les organisations de producteurs et les déclarations de culture auraient fait l'objet d'un recensement informatisé et que l'informatisation des demandes aurait été réalisée « dans une large mesure », n'a pas fourni, comme l'exige la jurisprudence précitée de la Cour, une preuve apte à réfuter efficacement les résultats des contrôles effectués par la Commission ni, d'autre part, à justifier le retard objectivement pris par rapport au délai légalement prévu [35].

26. Cette appréciation n'est pas modifiée par les affirmations de la requérante concernant l'existence de contrôles supplémentaires effectués par le ministère de l'Agriculture, par les organisations de producteurs et par l'agence compétente. Aucune preuve n'est apportée à l'appui de ces affirmations. Pour les mêmes raisons que celles exposées ci-dessus, elles ne sont donc pas de nature à invalider l'appréciation de la Commission, fondée sur un examen objectif des activités de contrôle.

27. En présence de ces éléments de fait, nous ne pouvons que nous rallier à la constatation faite par la Cour dans l'arrêt précité: « Dans ces conditions, le gouvernement hellénique n'a pas démontré que le retard dans l'établissement du casier oléicole et dans la constitution du fichier informatisé était dû à une impossibilité absolue » (point 42).

Insuffisance des contrôles effectués par l'agence compétente, par les fonctionnaires de l'administration et par les organisations de producteurs

28. Comme nous l'avons dit, la République hellénique réfute les conclusions du rapport de synthèse en se fondant sur certaines données relatives aux contrôles effectués par l'agence au cours de la campagne de commercialisation 1991/1992 [36]. Contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport de synthèse, les contrôles ayant porté sur l'activité des organisations de producteurs et de chaque union, sur les moulins à huile et sur les producteurs affiliés à une organisation

35 — Nous rappelons, à ce propos, que le rapport de synthèse (point 4.7.2.1) précise que la saisie des données est interrompue depuis plusieurs mois par manque de personnel qualifié et que les autorités helléniques ne sont pas en mesure d'indiquer dans quel délai les travaux seront achevés et les fichiers mis à la disposition des utilisateurs.

36 — L'obligation pour les États membres de créer une agence de contrôle résulte du règlement (CEE) n° 2262/84 du Conseil, du 17 juillet 1984, prévoyant des mesures spéciales dans le secteur de l'huile d'olive (JO L 208, p. 11). La réglementation, visant à doter les administrations nationales de structures administratives permettant l'exécution ponctuelle et efficace des contrôles prévus dans le secteur de l'huile d'olive (deuxième et troisième considérants), a conféré diverses compétences dans ce secteur aux agences à créer. Parmi elles, figure le pouvoir de vérifier la conformité des activités des organisations de producteurs et de leurs unions avec la réglementation communautaire; celui d'effectuer les contrôles visés aux articles 14 et 15 du règlement n° 2261/84 (précité). Elle prévoit (article 1er, paragraphe 4), en outre, l'obligation pour l'État membre intéressé d'élaborer, sur proposition de l'agence, un programme d'activités destiné à assurer l'application correcte du régime d'aide à la production. Le programme et le budget prévisionnel sont transmis à la Commission, qui peut demander à l'État membre d'apporter des modifications à ces documents. Le règlement d'exécution, à savoir le règlement n° 27/85 (précité), non seulement fixe au 31 mars 1985 le délai pour la création de l'agence, mais précise de manière détaillée le contenu du programme d'activités de celle-ci.
Les vérifications opérées par les directions départementales du ministère de l'Agriculture consistent, en revanche, en un contrôle des déclarations présentées par les producteurs pour vérifier la conformité de la demande d'aide introduite par eux.

correspondraient à des pourcentages largement supérieurs à ceux prescrits par la réglementation communautaire.

29. L'agence nationale de contrôle établit chaque année un programme d'activités, qui est soumis à l'approbation de la Commission. Les vérifications opérées par le Fonds ont établi que les contrôles effectivement réalisés n'avaient pas l'ampleur indiquée par la République hellénique dans le programme. Pour réfuter cette conclusion, la requérante n'a pas fourni de preuves des contrôles effectivement réalisés et, à l'appui de ses affirmations, elle s'est bornée à faire état de données qu'elle n'a confirmées par aucun document. Nous ne pensons pas qu'une argumentation ainsi étayée soit en mesure de contredire le résultat des vérifications opérées par le FEOGA et mérite d'être accueillie.

30. Nous ferons encore une autre observation. Les données invoquées par la requérante au sujet du *nombre* de contrôles effectués par l'agence ne prouvent rien quant au véritable problème mis en lumière par le rapport de synthèse, à savoir celui de la *qualité* de ces contrôles effectués sur le marché grec. D'après les résultats des vérifications, l'activité de contrôle déployée par le personnel du ministère de l'Agriculture ne serait pas, en fait, inexistante, mais n'est qu'une apparence. En pratique, en effet, une ou deux personnes sont chargées du traitement de plusieurs milliers de dossiers individuels (rapport de synthèse, point 4.7.2.1). Cela ne paraît pas compatible avec l'exigence d'un contrôle efficace énoncée par la réglementation communautaire [37]. Il ne nous paraît pas non plus que la circonstance, invoquée par la requérante, que les organisations de producteurs disposent de données complètes sur le nombre d'arbres puisse avoir une influence sur l'appréciation à formuler. Il s'agit d'une affirmation qui n'est pas de nature à contredire le contenu du rapport de synthèse en ce qui concerne tant le caractère purement « documentaire » des contrôles effectués par les organisations que la vérification faite par la Commission par comparaison avec une zone homogène, que, enfin, l'absence de vérification, au moment de l'acceptation de la demande de prime, de l'existence effective des arbres déclarés par les associations de producteurs. Les doutes exprimés par la Commission quant à la portée et à l'efficacité d'une surveillance ainsi exercée sont donc fondés.

31. D'autre part, des indices sérieux donnent à penser que la décision adoptée par la Commission est correcte. Il s'agit de l'insuffisance du casier oléicole et du fichier informatisé. Or, en vertu de la réglementation communautaire, les contrôles doivent être effectués sur la base du casier et du fichier. Les données contenues dans ces derniers servent à *orienter* l'activité de contrôle vers les oléiculteurs chez qui l'on observe des différences de production difficilement explicables entre une campagne et la suivante ou des taux de

37 — La référence à l'efficacité est un leitmotiv de la volumineuse réglementation relative aux contrôles. Voir, notamment, le deuxième considérant du règlement n° 2262/84 (précité).

production anormaux [38]. Si ce « cercle vertueux » entre les divers instruments de contrôle n'est pas mis en œuvre, cela est précisément dû, au moins en partie, au fait que le système du casier et du fichier n'est pas complet ni efficace [39].

32. Cela étant, nous estimons que, pour l'année 1991 également, il y a lieu de confirmer l'appréciation de la Commission. L'avocat général M. Fennelly qualifie de « léthargique » l'attitude des autorités helléniques en matière de contrôles dans ce secteur: elle est, en tout cas, inadéquate [40]. Les objections soulevées par la République hellénique n'ont pas non plus pour effet de démontrer l'inexistence des dysfonctionnements relevés par la Commission dans le système de surveillance mis en place au niveau national. Il n'y a donc aucun motif d'estimer que la Commission n'était pas fondée à décider, comme elle l'a fait, la non-reconnaissance, dans une proportion de 10 %, des dépenses engagées par l'administration hellénique [41].

Aide à la production de coton

Cadre réglementaire

33. Les règles générales du régime d'aide au coton sont contenues dans le règlement

38 — Voir, en ce sens, les remarques contenues dans la lettre adressée le 7 juillet 1995 par le directeur général M. Legras aux autorités helléniques au sujet de la procédure pour l'année 1992: « le fichier doit être exploité pour identifier: les producteurs déclarant un rendement anormal; les communes où l'ensemble de la production dépasse le rendement normal; les moulins ayant apparemment trituré une quantité anormale par rapport à la capacité de leur équipement ou aux campagnes précédentes; les rendements pour chaque zone de production ». Voir, pour un exemple d'utilisation des données du fichier, l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 27/85 (précité), où il est indiqué que « le programme comporte notamment: a) le plan d'utilisation des données du fichier informatisé ». Voir aussi l'article 4 du règlement n° 3061/84 (précité), où est fixé un ordre de priorité pour le contrôle visé à l'article 6, paragraphe 1, deuxième tiret, du règlement n° 2261/84 et qui précise que le contrôle doit porter prioritairement sur les déclarations de culture qui présentent un nombre d'oliviers par hectare plus élevé que celui constaté en moyenne dans la zone de production concernée. Enfin, nous renvoyons, pour certaines observations relatives à la complémentarité entre diverses formes de contrôle prévues dans un autre secteur de la politique agricole commune, aux conclusions que nous avons présentées le 7 décembre 1995 sous l'arrêt du 3 octobre 1996, Allemagne/Commission (C-41/94, Rec. p. I-4733, points 20 et 21).

39 — Nous ferons une autre observation. En vertu de l'article 1er du règlement n° 2276/79 (précité), le casier oléicole est établi sous la responsabilité des organismes d'intervention. Si l'on y regarde bien, donc, le manquement aux obligations concernant la tenue du casier permet, par lui-même, de qualifier l'action de l'agence hellénique d'insuffisante.

40 — Voir conclusions sous l'arrêt Grèce/Commission (cité à la note 4), point 49.

41 — Nous estimons qu'il n'est pas nécessaire d'examiner de manière approfondie les problèmes soulevés par l'activité de la Banque agricole de Grèce et par le prélèvement de 2 % en faveur du fonds de prévoyance. Il s'agit, en effet, d'arguments ne constituant pas le fondement de la décision de la Commission, qui est, au contraire, basée plus directement sur l'insuffisance des contrôles effectués dans le secteur. Nous ferons encore deux remarques rapides sur ces points. Il ne nous semble pas que le prélèvement de 2 % du montant de la subvention puisse relever de la notion d'« interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles » qui, en vertu de l'article 1er, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 729/70, est la justification fonctionnelle évidente du versement des aides par la section « garantie » du FEOGA. Nous pensons, donc, que cette pratique de l'administration hellénique doit être considérée comme contraire à la réglementation communautaire. La raison en est aussi que, à notre avis, la possibilité d'opérer une retenue sur une partie de l'aide doit toujours être mise en œuvre à l'intérieur d'un cadre communautaire. Voir, à titre de simple exemple, les dispositions de l'article 1er du règlement (CEE) n° 2159/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, relatif au financement des dépenses en vue de l'établissement et de la mise à jour du casier oléicole (JO L 217, p. 8), qui autorise les retenues destinées à financer l'établissement du casier oléicole. Voir aussi le règlement n° 2261/84 (précité), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 892/88 du Conseil, du 29 mars 1988 (JO L 89, p. 1), qui autorise la retenue d'un pourcentage de l'aide pour couvrir les dépenses inhérentes aux opérations de contrôle effectuées par les organisations de producteurs et leurs unions (article 11, paragraphe 1), conformément au règlement n° 136/66 (articles 20 quater et quinquies). En ce qui concerne, en revanche, la pratique de la Banque agricole de Grèce consistant à retenir le montant des aides octroyées aux agriculteurs décédés pendant le temps nécessaire à la légitimation de leurs héritiers, nous ne pensons pas qu'elle soit incompatible avec la réglementation. Il nous semble plutôt qu'elle vise à simplifier la procédure de versement de l'aide. Nous estimons, toutefois, que, pour être pleinement légitime dans le cadre de la politique agricole, cette pratique doit faire l'objet d'informations communiquées à la Commission, dans l'esprit des dispositions du règlement n° 595/91 (précité; voir, par analogie, les articles 3, 4 et 5 de ce règlement).

(CEE) n° 2169/81 [42]. Les considérants de ce dernier abordent la question du contrôle [43]. L'article 12 rappelle, dans le cadre qui nous intéresse ici, les dispositions contenues dans le règlement n° 729/70 [44].

Points litigieux

34. Au cours de la campagne 1991/1992, la République hellénique a déclaré avoir constaté une récolte de coton nettement supérieure aux estimations initiales. Le 10 juillet 1992, la Commission a, en conséquence, demandé aux autorités helléniques de procéder à l'enquête prévue à l'article 6 du règlement n° 595/91, tout en se réservant en même temps le droit d'effectuer les vérifications prévues à l'article 9 du règlement n° 729/70.

35. L'enquête — menée, dans un premier temps, par la Commission, par l'autorité hellénique compétente et par une société d'audit — a constaté une série d'irrégularités, décrites dans le rapport de synthèse: la Didagep — l'administration chargée du paiement des aides communautaires — n'a pas contrôlé les demandes d'aides présentées par le Cotton Board, l'office hellénique du coton, responsable de la gestion administrative et du contrôle de l'aide; de nombreuses déclarations de livraison sont falsifiées; les autorités n'ont pas adopté les mesures de contrôle nécessaires en cas d'écart entre les quantités de coton livrées pour égrenage et les superficies cultivées, écart qui aurait pu révéler un rendement extravagant; il n'y a quasiment aucun contrôle des déclarations soumises par les intéressés en ce qui concerne les superficies ensemencées; les méthodes utilisées pour le calcul de l'aide sont imprécises.

Le rapport de synthèse indique, d'ailleurs, que les autorités helléniques n'ont pas effectué conformément aux règles prescrites l'enquête qui leur a été confiée; la documentation envoyée par l'administration hellénique à la suite de la première partie de l'enquête n'aurait répondu de manière satisfaisante ni aux demandes d'information formulées par le FEOGA dès février 1993, ni aux dispositions du règlement n° 595/91. Selon la Commission, le comportement des autorités helléniques ne serait globalement pas conforme aux obligations de contrôle imposées aux États membres par l'article 8 du règlement n° 729/70 [45].

42 — Règlement du Conseil, du 27 juillet 1981, fixant les règles générales du régime d'aide au coton (JO L 211, p. 2).

43 — Ils s'expriment, en effet, comme suit: « il convient de prévoir que les États membres producteurs doivent prendre les mesures de contrôle nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du régime d'aide » (dixième considérant); « afin de faciliter la mise en œuvre du régime d'aide à la production et en vue d'une bonne gestion de ce régime, il convient de prévoir une procédure établissant une coopération étroite entre les États membres et la Commission au sein d'un comité de gestion » (deuxième considérant).

44 — En particulier, le onzième considérant précise que « en vue de soumettre les dépenses communautaires liées à l'application de la mesure envisagée à des règles financières et monétaires et à des procédures adéquates, il y a lieu de rendre applicables dans ce domaine mutatis mutandis, vu le caractère spécifiquement agricole du coton, le règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune ».

45 — La règle — nous le rappelons — impose aux États membres l'obligation d'adopter les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le Fonds, de prévenir et de poursuivre les irrégularités et de récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités.

Étant donné la gravité exceptionnelle des manquements constatés, la Commission a décidé, à la suite d'une procédure mouvementée, de ne pas reconnaître les dépenses concernées dans une proportion de 25 %.

Position de la République hellénique

36. La demande d'annulation se fonde sur divers moyens: la violation des droits de la défense à l'égard de la requérante; l'incompétence de la Commission et la manière incorrecte dont elle a exercé son pouvoir discrétionnaire. A titre subsidiaire, la requérante invoque la violation d'une disposition essentielle du droit communautaire, la référence à une condition légalement inexistante et une motivation erronée.

37. En ce qui concerne la *violation des droits de la défense*, la République hellénique fait valoir que, lors de la réunion bilatérale entre les services de l'administration hellénique et ceux de la Commission concernant l'apurement des comptes — qui a eu lieu le 6 octobre 1993 — le secteur du coton n'aurait pas été pris en considération. Les autorités helléniques étaient, donc, convaincues que l'activité dans ce secteur ne soulevait pas de problèmes. D'autre part, elles avaient continué à correspondre avec la Commission pour l'informer des mesures adoptées pour réprimer les irrégularités et les abus commis en matière d'aide à la production de coton. Les représentants de l'administration hellénique auraient appris, lors de la réunion du comité du FEOGA de septembre 1994, que le Fonds avait proposé de refuser la reconnaissance des dépenses dans une proportion de 10 % seulement. Ce pourcentage aurait été porté à 50 % par le directeur général de l'agriculture. La Commission a ultérieurement réduit ce pourcentage à 25 %. Selon la requérante, les décisions adoptées et les modalités de celles-ci seraient arbitraires et impliqueraient une violation des droits de la défense.

38. En ce qui concerne le prétendu défaut de *compétence*, le gouvernement hellénique affirme que la Commission ne dispose ni en vertu de l'article 155 du traité ni en vertu du règlement n° 729/70 du pouvoir d'adopter l'acte approuvé le 1er juin 1993, qui définit les critères de base en fonction desquels sont fixés les pourcentages en proportion desquels les dépenses ne sont pas reconnues comme communautaires.

39. La République hellénique reproche, en outre, à la Commission une *motivation erronée*: la Didagep doit être considérée comme une sorte de section de l'organisme chargé des paiements; il ne serait pas interdit, selon la requérante, de livrer le produit par le canal d'intermédiaires; il ne serait pas exact que les contrôles n'ont pas eu lieu, comme l'affirme le rapport de synthèse. En effet, outre les contrôles ordinaires, des contrôles spécifiques minutieux auraient été effectués avec la participation de fonctionnaires communautaires, contrôles dont les procès-verbaux auraient été communiqués au FEOGA, par notes du ministère des 6 juillet et 14 septembre 1994. Les autorités helléniques auraient, en outre, informé la Commission des irrégularités constatées

au cours du premier trimestre de 1993, conformément à l'article 3 du règlement n° 595/91 [46].

40. Vient ensuite le moyen tiré de la *violation d'une disposition essentielle du droit communautaire* et de la *référence à une condition légalement inexistante*. Ici, la requérante soutient que le neuvième considérant de la décision énonce une règle inconnue en droit international. Ce considérant indique que « les circonstances particulières de ces cas justifient cependant que la Commission réexamine le refus de financement lors du présent apurement des comptes à la lumière des résultats des vérifications en cours; que cela n'affecte cependant pas le caractère immédiatement exécutoire de la présente décision ».

Position de la Commission

41. La défenderesse rappelle, avant tout, que la correction forfaitaire de 25 % pourra être réduite à 10 % s'il est constaté que les contrôles effectués par l'administration dans ce secteur se sont améliorés et ont été intensifiés.

42. La Commission ne reconstruit pas les faits de la même manière que la République hellénique. La défenderesse affirme que, avant la rédaction de la décision faisant l'objet du présent litige, elle a plusieurs fois attiré l'attention des autorités helléniques sur l'insuffisance des contrôles effectués dans le secteur du coton et, donc, sur les conséquences financières qui en résulteraient. Elle aurait aussi signalé son intention de procéder à une correction forfaitaire de 25 %. D'autre part, tant le résultat des quatre missions effectuées par la Commission en 1992 — dont les rapports ont été communiqués aux autorités helléniques le 28 janvier 1993 — que les enquêtes menées conformément à l'article 6 du règlement n° 595/91 et à l'article 9 du règlement n° 729/70 démontrent que la défenderesse était consciente des problèmes du secteur. Sur la base de la première partie de l'enquête, qui a eu lieu entre le 26 octobre et le 4 décembre 1992, la République hellénique aurait même reconnu l'obligation de communiquer à la Commission les cas d'irrégularités constatés. Malgré les demandes répétées du FEOGA dans ce sens, le seconde partie de l'enquête n'aurait, toutefois, pas encore commencé, comme l'administration hellénique elle-même le reconnaît.

Fond

Moyen tiré de la violation des droits de la défense

43. En présence des éléments de fait rappelés ci-dessus et, en particulier, des enquêtes effectuées dans le secteur concerné en 1992 et en 1993, nous considérons comme dénuée de fondement l'affirmation de la requérante selon laquelle il y aurait eu violation des

46 — La règle — nous le rappelons — exige que, dans le courant des deux mois qui suivent la fin de chaque trimestre, les États membres communiquent à la Commission un état indiquant les cas d'irrégularités qui ont fait l'objet d'un premier acte de constat administratif ou judiciaire. Le texte précise, ensuite, de manière extrêmement détaillée: a) les informations que cette communication doit contenir; b) les communications à effectuer en cas d'informations incomplètes; c) les modalités de communication en cas d'informations confidentielles.

droits de la défense à son égard, cela parce que l'existence de problèmes dans ce secteur n'aurait été portée à sa connaissance qu'au cours de la réunion du FEOGA de septembre 1994. Il nous semble, en effet, que les contrôles effectués — tant directement par la Commission que, à la demande de cette dernière, par les autorités nationales — constituent une indication suffisante du fait que les modalités de gestion du régime des aides communautaires à la production de coton en Grèce ont, depuis longtemps, suscité plus d'un doute au niveau communautaire. Divers éléments confirment cette conclusion.

En premier lieu, l'enquête spéciale effectuée dans le secteur avait été ouverte précisément en raison d'un excédent de production qui avait fait soupçonner l'existence de fraudes [47]. En deuxième lieu, les contrôles se sont caractérisés par une série de manquements graves. Non seulement la requérante n'a pas répondu de manière complète aux demandes répétées d'information formulées par le FEOGA et aux demandes visant à obtenir le plan de l'enquête, mais aussi elle n'a pas fourni d'évaluation précise de l'impact financier des irrégularités constatées [48], comme l'exige l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 595/91; enfin, elle n'a pas effectué la seconde partie de l'enquête expressément demandée par la Commission, comme le ministère de l'Agriculture l'a lui-même reconnu dans une lettre du 14 juin 1994 [49].

En présence de telles constatations, la requérante exigerait la création d'une commission bilatérale. Une telle demande ne nous paraît pas fondée. Si on l'accueillait, cela aurait pour conséquence, d'alourdir la procédure, ce qui ne se justifie pas, parce que la procédure prescrite prévoit déjà de longues phases de dialogue. Comme nous l'avons déjà souligné, les échanges épistolaires entre la Commission et la République hellénique — qu'il suffise de mentionner la demande visant à obtenir la poursuite de l'enquête et les demandes répétées visant à obtenir communication des conclusions de cette dernière — ont mis en lumière, bien avant septembre 1994, les problèmes du secteur et aussi les conséquences financières qui en seraient tirées au moment de l'apurement des comptes. Malgré cela, la requérante n'a pas utilisé les instruments procéduraux qui lui auraient permis de répondre aux remarques de la Commission et de démontrer l'efficacité du système de contrôle adopté en Grèce.

L'argumentation de la requérante ignore les modalités de la procédure d'apurement des comptes. Nous estimons ne pas pouvoir la reprendre à notre compte.

47 — Nous rappelons que, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 595/91, il faut, pour que la Commission puisse demander l'ouverture d'une enquête, qu'elle estime « que des irrégularités ont été commises dans un ou plusieurs États membres ».

48 — La règle précise que « dans les délais les plus brefs, l'État membre communique à la Commission les conclusions établies à la suite de l'enquête. Dans les cas où l'enquête conclut à l'existence d'une irrégularité, l'État membre est tenu d'en informer la Commission conformément aux articles 3, 4 et 5 ». Ces dispositions, nous le rappelons, prévoient des obligations précises quant à la communication des informations, qui « doivent être suffisamment détaillées pour permettre à la Commission de prendre une décision sur l'imputabilité des conséquences financières, conformément à l'article 8 paragraphe 2 du règlement (CEE) n° 729/70 » (article 5, paragraphe 2). Il doit être satisfait à ces obligations soit sans délai (article 4), soit dans le courant des deux mois qui suivent la fin de chaque trimestre (article 3).

49 — De plus, le 18 août 1994, le commissaire compétent, M. Steichen, a adressé au ministre de l'Agriculture hellénique une lettre dans laquelle il se plaignait de ce que les autorités helléniques avaient peu coopéré avec la Commission dans le secteur concerné. A la suite de cette lettre, à ce qu'il semble du moins, on a pris l'initiative de créer un groupe de travail conjoint Grèce-Commission, dont la première réunion a eu lieu à Athènes le 21 novembre 1994.

Moyen tiré de l'incompétence de la Commission

44. La Commission est-elle habilitée à adopter un acte par lequel elle détermine les critères sur lesquels fonder sa décision de ne pas reconnaître des dépenses engagées pour le financement de la politique agricole? Telle est, en substance, l'objection soulevée par la requérante.

45. L'acte dont il s'agit peut, selon nous, être rangé dans la catégorie des communications: catégorie « large », comme on le sait, parce qu'elle englobe des actes ayant des formes et des contenus divers. Il en existe trois sortes: elles contiennent une interprétation, une information ou une décision [50]. Nous nous arrêterons à ces dernières. Comme l'avocat général M. Tesauro l'a, en dernier lieu, précisé, elles sont « relatives à des secteurs dans lesquels la Commission dispose d'un pouvoir d'appréciation » [51]. Dans ces secteurs, la Commission peut adopter des actes par lesquels elle communique à ses administrés les critères guidant l'exercice de son pouvoir discrétionnaire [52]. Tel est le cas de la politique agricole.

46. L'acte ici examiné précise les critères appliqués par la Commission pour décider de la non-reconnaissance des dépenses. Il ne nous paraît pas douteux que la Commission soit habilitée à l'adopter. Dans une autre affaire, l'avocat général M. Fennelly a déjà opportunément fait observer qu'« il n'y a pas d'objection *de principe* à ce que la Commission cherche à quantifier, avec une exactitude plus ou moins grande, [la perte réelle ou probable qu'une infraction aux règles communautaires a causée au Fonds] » [53].

47. Nous voudrions, pour notre part, ajouter que les raisons justifiant la compétence de la Commission trouvent une confirmation certaine dans la jurisprudence de la Cour. En définitive, nous sommes en présence d'un hypothèse où, étant donné la difficulté de vérifier avec précision le montant des dépenses non susceptibles de reconnaissance, la Commission tâche de définir des règles visant à graduer les réductions en fonction de l'ampleur des risques que les divers niveaux d'insuffisance des contrôles

50 — Nous n'ignorons pas qu'une communication peut être considérée comme « anormale » à divers égards, spécialement lorsqu'on la compare à celles qui sont généralement prises en considération par la doctrine quand elle examine cette catégorie d'actes. Il nous semble toutefois que l'on peut identifier certains éléments fondamentaux: une administration dotée d'un pouvoir de décision caractérisé par une marge d'appréciation; un acte adressé à ses destinataires; l'indication des critères qui doivent guider l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. À notre avis, en l'espèce, le caractère « opaque » du document n'importe pas. S'agissant, en effet, d'un domaine où ne sont impliqués que les États membres et la Commission, nous estimons que l'approbation de l'acte par les représentants des États membres au sein du comité du FEOGA donne à celui-ci la publicité qui lui revient du fait de sa fonction.

51 — Voir conclusions, présentées le 16 janvier 1997, sous l'arrêt du 20 mars 1997, France/Commission (C-57/95, Rec. p. I-1627, note 17).

52 — Voir aussi, sur ce point, même s'il est postérieur aux faits de l'espèce, le règlement (CE) n° 1287/95 du Conseil, du 22 mai 1995, modifiant le règlement n° 729/70 (JO L 125, p. 1), qui modifie le texte de l'article 5 de ce dernier règlement en disposant [sous c), quatrième alinéa] que « la Commission évalue les montants à écarter au vu notamment de l'importance de la non-conformité constatée. La Commission tient compte, à cet effet, de la nature et de la gravité de l'infraction, ainsi que du préjudice financier causé à la Communauté ».

53 — Conclusions précitées, point 41.

présentent pour le FEOGA [54]. En somme, il s'agit d'une garantie pour les États membres eux-mêmes. Si la Commission n'avait pas défini des critères et ne les en avait pas informés par une communication à caractère de décision, elle ne pourrait que refuser le financement de la totalité des dépenses [55]. L'acte limite et, de toute façon, réglemente l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Commission, grâce à des dispositions qui sont communiquées aux intéressés et ont, donc, pour effet de créer un cadre assurant la sécurité juridique. Enfin, en ce qui concerne la présente affaire, on ne peut ignorer la circonstance — importante — que la communication a été accueillie favorablement, au sein du comité du FEOGA, par tous les États membres, y compris par la République hellénique.

48. Il ne nous semble pas qu'il faille faire un sort meilleur à un autre argument avancé par la requérante. Voulant préciser son argumentation, dans son mémoire en réplique, elle a reproché aux critères adoptés dans la communication d'être trop généraux. Mais ici, à la vérité, c'est précisément le reproche adressé à la Commission qui est général et insuffisamment motivé. En se bornant à supposer que les critères contenus dans le document sont insuffisamment précis, la requérante n'a pas prouvé qu'ils étaient arbitraires ou inéquitables. La Commission a adopté des critères établissant, dans la mesure du possible, un rapport entre la proportion dans laquelle les dépenses ne sont pas reconnues et l'ampleur du risque auquel sont exposés les fonds communautaires en raison des manquements des États membres [56]. L'objection soulevée par la République hellénique doit, donc, être considérée comme dénuée de fondement.

Moyen tiré des limites du pouvoir discrétionnaire de la Commission

49. La décision, soutient la requérante, devrait être annulée parce qu'elle a été adoptée, en substance, de manière arbitraire. Cela ressortirait de la procédure ayant conduit à la détermination de la proportion dans laquelle les dépenses ne seraient pas reconnues: la proportion de 10 % suggérée par une première proposition du FEOGA aurait, en fait, été portée à 50 % par le directeur général de l'agriculture et, finalement, fixée à 25 % par la Commission [57].

50. Nous ne pensons pas que l'on puisse faire sienne l'argumentation de la République

54 — Voir aussi, sur ce point, l'arrêt Grèce/Commission (cité à la note 4), qui conclut à la légitimité de l'action de la Commission lorsque « au lieu de refuser le financement de la totalité des dépenses, [elle s'efforce] d'établir des règles visant à différencier selon le degré de risque que présentent, pour le FEOGA, différents niveaux de carence de contrôle » (point 28).

55 — Arrêt du 24 mars 1988, Royaume-Uni/Commission (347/85, Rec. p. 1749, point 60).

56 — Voir, en ce sens, les conclusions auxquelles est parvenu l'avocat général M. Fennelly, lorsqu'il a examiné le même acte dans le cadre de l'affaire Grèce/Commission.

57 — Nous rappelons certains aspects de la procédure: en vertu de l'article 5, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 729/70, la Commission procède à l'apurement des comptes après consultation du comité du Fonds. La procédure à laquelle cette disposition fait expressément référence prévoit que le représentant de la Commission soumet un projet de mesures à adopter, sur lequel le comité exprime un avis. Toutefois, cet avis n'est pas contraignant: la Commission peut, en effet, adopter des mesures non conformes à l'avis du comité (article 13 du règlement n° 729/70).

hellénique. L'acte litigieux peut et doit être exclusivement la décision par laquelle la Commission a refusé de reconnaître les dépenses effectuées dans une proportion de 25 %. Il n'y a pas lieu de conférer une pertinence propre à l'acte par lequel le directeur général de l'agriculture a porté à 50 % le pourcentage proposé par ses services. Cet acte s'insère dans la procédure de décision, interne à la Commission, visant à l'apurement des comptes; il ne s'agit pas d'un acte définitif; il ne peut lier l'administration ni être pris en considération dans le cadre du recours dirigé contre l'acte principal.

Il ne nous paraît pas que soit davantage fondé l'autre argument de la requérante, selon lequel l'administration hellénique avait déjà communiqué, conformément aux dispositions du règlement n° 595/91, les données relatives aux irrégularités constatées par la Commission. Ce que le rapport de synthèse reproche, ce n'est pas que les données n'aient pas été communiquées, mais bien qu'elles ne soient pas satisfaisantes ou suffisantes (4.7.5.1). Comme nous l'avons rappelé, les règles contenues dans le règlement n° 595/91 prévoient que l'État membre intéressé fournit des données claires et détaillées permettant de décider s'il y a lieu ou non de reconnaître les dépenses. Cette exigence est impérative et, en l'espèce, la République hellénique ne paraît pas y avoir satisfait: les données qu'elle a fournies manquent de clarté et de cohérence et c'est précisément pour cette raison que la Commission a décidé de ne pas reconnaître les dépenses. Des contrôles étaient prévus au niveau national, mais ils n'étaient certainement pas conformes aux normes définies par la Commission.

Moyen tiré de la motivation erronée

51. Les griefs soulevés par la requérante au sujet de la motivation prétendument erronée de la décision sont également dénués de fondement.

Moyen tiré de la violation d'une disposition essentielle ou de la référence à une condition inexistante

52. Les remarques formulées par la République hellénique n'ont pas pour effet de réfuter les conclusions de la Commission consignées dans le rapport de synthèse. En ce qui concerne l'absence de contrôles effectués par la Didagep sur les demandes d'aide présentées par le Cotton Board, la République hellénique ne fournit aucun élément de preuve. Elle se borne à rappeler la nature juridique de l'organisme, ses compétences et son organisation.

53. Au moment de déclarer immédiatement exécutoire une décision concluant à la non-reconnaissance des dépenses, la Commission peut-elle se réserver de réexaminer cette décision à la lumière des résultats de vérifications en cours?

La requérante voudrait que la Cour déclare illégale une réserve du genre de celle que la Commission a, de fait, formulée en l'espèce et qu'elle a définie comme une « réserve négative » dans sa réponse aux questions posées par la Cour [58].

54. La décision d'apurement annuel des comptes est un acte s'inscrivant dans un rapport caractérisé par de larges échanges entre les États membres et la Commission, en ce qui concerne tant la phase de vérification que la phase de décision. Cette nature de l'acte, reconnue par le règlement n° 1287/95 (précité) [59], se répercute, à plusieurs égards, sur la procédure d'apurement [60].

55. La décision a un contenu intrinsèquement « mouvant ». L'acte ne préjuge pas des autres mesures que la Commission pourra adopter, en fonction des résultats des enquêtes en cours, au moment où elle procédera à l'apurement de comptes des années suivantes. La procédure comporte, pour les États membres intéressés, des obligations d'information et de vérification et, pour la Commission, un pouvoir discrétionnaire l'habilitant à apprécier et à contrôler leur action [61]. Cette dernière décide sur la base des données qui lui ont été communiquées, mais elle peut se réserver de reconsidérer sa décision après avoir recueilli de nouveaux éléments d'appréciation; la décision comportant des réserves ainsi conçues est pleinement justifiée par les exigences particulières de la procédure. La pratique de la réserve négative a pour effet de stimuler l'appareil administratif de l'État membre sur lequel portent les contrôles, en l'espèce la République hellénique [62], et est, du reste, courante, comme le confirment les rapports de synthèse annuels établis par la Commission dans le domaine ici concerné.

56. Pour les motifs exposés ci-dessus, nous estimons que la requérante n'a pas fourni la preuve du fait que les constatations sur lesquelles la Commission a fondé sa décision de ne pas reconnaître les dépenses sont inexactes ni que les modalités de celles-ci sont illégales. Nous pensons donc qu'il y a

58 — Sur ce point, il faut signaler que, par une lettre du 17 avril 1996, le directeur général de l'agriculture à la Commission, M. G. Legras, a informé les autorités helléniques que, pour les années 1991 et 1992, ses services avaient soumis à l'examen de la Commission une proposition de réduction à 10 % du taux de correction pour les dépenses ici considérées. En l'espèce, si cette proposition était approuvée, il en résulterait une correction financière positive de 10 041 185 496 DR.

59 — Voir nouvel article 5, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 729/70, tel que modifié par le règlement cité. Cette disposition, nous le rappelons, prévoit une véritable procédure contradictoire entre l'État membre et la Commission concernant la décision refusant le financement des dépenses.

60 — Quelques exemples. Le délai annuel prévu à l'article 5 du règlement n° 729/70 a été interprété comme un simple délai d'ordre. La Cour a ainsi autorisé un apurement des comptes qui, ayant pour objet de garantir que l'imputation des dépenses par les autorités nationales soit effectuée de manière conforme aux règles communautaires, a eu lieu après l'expiration de ce délai (arrêt du 27 janvier 1988, Danemark/Commission, 349/85, Rec. p. 169, point 19). Dans un sens analogue, l'obligation de motivation a été expressément définie en fonction des divers types de procédure. La Cour a ainsi décidé que la motivation ne devait pas être détaillée lorsque l'État membre avait été associé à la procédure de vérification (voir arrêt Royaume-Uni/Commission, cité à la note 55).

61 — D'autre part, ce caractère a été expressément reconnu à la décision par le règlement n° 1287/95 (précité), qui a introduit une distinction qui, à bien des égards, clarifie la situation: « il convient, dès lors, de procéder à son éclatement en deux types de décisions, l'une concernant l'apurement des comptes de la section 'garantie' du Fonds, l'autre fixant les conséquences, y compris les corrections financières » (quatrième considérant).

62 — Cette finalité ressort avec évidence du contenu de la lettre du directeur général de l'agriculture à la Commission datée du 17 avril 1996, qui a été citée ci-dessus. Il y est, en effet, fait référence aux progrès de l'activité de contrôle dans le secteur et à la coopération accrue des autorités nationales, cités parmi les conditions ayant permis le revirement en faveur de la République hellénique.

lieu de suggérer à la Cour de rejeter les moyens relatifs au secteur du coton.

Secteur du tabac

Cadre réglementaire

57. La réglementation relative au secteur du tabac est contenue dans le règlement (CEE) n° 727/70 [63].

Cet acte normatif prévoit deux types de mesures: un système de prix d'objectif et d'intervention, impliquant des obligations d'achat pour les administrations nationales, l'octroi de primes aux utilisateurs achetant le tabac en feuilles directement aux producteurs communautaires.

58. En vertu de cette réglementation (article 2), le Conseil fixe chaque année, pour toute la Communauté, des prix d'objectif et des prix d'intervention pour la récolte de l'année suivante, ainsi qu'une prime pour les acheteurs (article 3, paragraphe 1) [64]. La prime vise précisément à permettre aux acheteurs le versement du prix d'objectif et, en conséquence, l'écoulement du tabac produit dans la Communauté. Si, malgré l'octroi de primes, le tabac n'est pas acheté directement par les producteurs, à ceux-ci se substituent les organismes désignés par chaque État membre, qui achètent au prix d'intervention — sous réserve d'autres conditions — le tabac en feuilles produit dans la Communauté qui leur est offert (article 5).

Il est, ensuite, prévu que des prix d'intervention dérivés peuvent être fixés pour le tabac emballé, c'est-à-dire issu des opérations de première transformation et de conditionnement (article 6). Les organismes d'intervention sont tenus d'acheter le tabac ainsi traité au prix fixé sur la base de la réglementation communautaire.

Le règlement (CEE) n° 1726/70 de la Commission [65] fixe les modalités d'octroi de la prime et prévoit un régime de contrôle visant à déterminer les quantités de tabac mises sous contrôle et répondant à des exigences qui en garantissent l'application dans des conditions égales dans les divers États membres.

63 — Règlement du Conseil, du 21 avril 1970, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur du tabac brut (JO L 94, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1329/90 du Conseil, du 23 mai 1990 (JO L 132, p. 25). Pour un examen complet de la réglementation applicable dans le secteur et des modifications successives qui y ont été apportées, on peut consulter les conclusions présentées le 19 mai 1994 par l'avocat général M. Jacobs sous l'arrêt du 5 octobre 1994, Crispoltoni e. a. (C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec. p. I-4863, p. I-4867). Cette réglementation a pour finalité — outre celle, à caractère général, consistant à soutenir le revenu des producteurs — d'encourager l'amélioration de la qualité et l'adaptation de la production, notamment dans le sens de la conversion des cultures vers des variétés plus demandées ou plus compétitives (sixième considérant).

64 — Le prix d'objectif est fixé à un niveau qui tienne compte de la nécessité de promouvoir une spécialisation conforme aux structures économiques et aux conditions naturelles de la production communautaire et qui présuppose la gestion rationnelle et la vitalité économique des entreprises, tant sous le rapport de la qualité de la production que sous celui du revenu équitable des producteurs. Le prix d'intervention correspond à 90 % du prix d'objectif.

65 — Règlement du 25 août 1970 (JO L 191, p. 2).

59. En 1988, a été prévu un système de vérification visant à contrôler la production communautaire du point de vue quantitatif [66]. En vertu de cette réglementation (article 4, paragraphe 5, du règlement n° 727/70), le Conseil fixe une quantité maximale garantie et la Commission est appelée à vérifier, avant le 31 juillet de l'année suivant l'année considérée, si ce seuil a été ou non dépassé. S'il l'a été, on décide, pour tout dépassement de 1 % de la quantité permise, de réduire d'un pourcentage équivalent les prix d'intervention et les primes [67].

Le règlement (CEE) n° 2824/88 prévoit les modalités d'application du régime des quantités maximales garanties pour le secteur du tabac [68]. L'article 3 précise que, tant que la Commission n'a pas constaté la production effective, les prix d'intervention et les primes ne peuvent être payés, pour la récolte 1988, qu'à concurrence de 95 % et, pour les récoltes 1989 et 1990, de 85 % des montants fixés pour les récoltes concernées. Il est prévu (article 3, paragraphe 2) que le paiement du solde éventuel a lieu « après la constatation de la production effective ».

Les règlements (CEE) n° 2046/90 [69], n° 2267/91 [70], n° 2178/92 [71] et n° 2065/93 [72] de la Commission ont constaté les quantités effectivement produites et déterminé les prix et les primes à verser respectivement pour les récoltes 1989, 1990, 1991 et 1992. L'article 2 de ces décisions annuelles indique qu'elles entrent en vigueur le troisième jour suivant celui de leur publication.

Points litigieux

60. Les contestations élevées au sujet du rapport de synthèse concernent quatre points différents: constatation d'irrégularités dans le versement des primes; irrégularités dans le versement des cautions dans le cadre des primes pour le tabac en feuilles; absence de réduction immédiate des primes et des prix d'intervention en cas de dépassement des quantités maximales garanties; utilisation de

66 — Règlement (CEE) n° 1114/88 du Conseil, du 25 avril 1988, modifiant le règlement n° 727/70 (JO L 110, p. 35). La validité du règlement a été examinée dans l'arrêt Crispoltoni e. a., précité. La réglementation a été ultérieurement modifiée: le règlement (CEE) n° 1251/89 du Conseil (JO L 129, p. 16) a précisé que le Conseil fixerait chaque année la quantité maximale garantie pour l'année suivante; le règlement n° 1329/90 du Conseil a fixé à 385 000 tonnes la quantité maximale garantie globale pour chacune des récoltes 1988 à 1993.

67 — En outre (article 13), il est prévu que, au cas où les quantités prises en charge par les organismes d'intervention dépassent un pourcentage fixe de la production et en tout cas une quantité donnée, le Conseil, après avoir examiné le rapport de la Commission, peut adopter les mesures, valables pour la récolte de l'année civile suivante, qui sont nécessaires pour rétablir un meilleur équilibre entre la production et la demande et réduire les stocks. Parmi les mesures prévues à cette fin figure la réduction du niveau des prix d'intervention (article 13, paragraphe 5). De la même manière, lorsque la production communautaire pour laquelle a été décidé l'octroi d'une prime atteint un niveau dépassant un pourcentage déterminé du niveau moyen réalisé au cours des trois années précédentes, le Conseil, toujours sur la base d'un rapport de la Commission, peut réduire les prix d'objectif, réduction entraînant celle des primes (article 13, paragraphe 6).

68 — Règlement de la Commission, du 13 septembre 1988 (JO L 254, p. 9).

69 — Règlement du 18 juillet 1990 (JO L 187, p. 23).

70 — Règlement du 29 juillet 1991 (JO L 208, p. 26).

71 — Règlement du 30 juillet 1992 (JO L 217, p. 75).

72 — Règlement du 27 juillet 1993 (JO L 187, p. 26).

techniques erronées pour le calcul de la correspondance finale [73].

Argument relatif aux irrégularités dans le versement des primes. Position des parties

61. La requérante estime que la décision doit être annulée pour *violation des droits de la défense*. La Commission aurait décidé — le 21 novembre 1994, dans son addendum n° 2 au rapport de synthèse — de ne pas reconnaître les dépenses relatives aux primes pour le tabac sur la base des résultats de l'enquête, effectuée conformément à l'article 9 du règlement n° 729/70, en ce qui concerne le tabac exporté par des producteurs grecs en Albanie et en Bulgarie. Or, le rapport final de cette enquête, daté du 28 septembre 1994, n'aurait été porté à la connaissance des autorités helléniques que le 22 décembre 1994 et, donc, le lendemain du jour où la décision a été adoptée. La requérante n'aurait, donc, pas eu la possibilité de faire valoir ses raisons.

62. La défenderesse objecte que la décision, publiée environ trois mois après la rédaction du rapport de la « mission fraudes », ne serait pas fondée sur des données que la requérante ignorait au moment de l'adoption de l'acte. La décision s'inscrirait, du reste, dans une procédure caractérisée par de longues négociations durant lesquelles la requérante, tout en étant informée de la perplexité de la Commission au sujet du marché du tabac, aurait négligé de procéder, dans ce secteur, aux interventions sollicitées en vain par cette dernière.

Fond

63. A la fin de 1992, le 4 décembre, la Commission a informé les autorités helléniques que, sur la base des données dont elle disposait, elle soupçonnait l'existence d'éventuelles fraudes dans le secteur; ultérieurement, par une lettre du 20 avril 1993, elle les a invitées à effectuer une enquête, conformément à l'article 6 du règlement n° 595/91.

Une enquête a été menée au niveau national; elle a débouché sur la conclusion selon laquelle les dépenses engagées étaient, en substance, régulières. La Commission n'a pas été associée à cette enquête ni informée de ses résultats. En conséquence, par une lettre du 14 janvier 1994, les services du FEOGA ont informé les autorités helléniques de leur souhait de participer aux enquêtes menées par ces dernières. Le 20 janvier 1994, une réunion a donc eu lieu. Après avoir écouté les représentants de la République hellénique, la Commission a formulé divers

73 — Sur ce dernier point, le rapport de synthèse a mis en lumière une erreur dans le coefficient de transformation appliqué par la requérante pour la détermination des primes. Les calculs effectués par les autorités helléniques auraient entraîné une conversion inexacte du tabac en feuilles en tabac emballé, ce qui aurait entraîné l'octroi de primes pour des quantités fictives. En présence de cette erreur, les fonctionnaires de la Commission ont invité les autorités helléniques à reconstruire les tableaux relatifs aux calculs pour la vérification de la correspondance finale; ils n'ont pu, cependant, obtenir les informations demandées.

griefs: elle n'avait pas été associée à l'enquête, qu'elle jugeait insuffisante; il n'y avait pas eu de coordination entre les diverses administrations compétentes au cours de l'enquête; il n'y avait pas de véritable programme d'enquête.

A la demande de la Commission, des fonctionnaires communautaires ont ensuite effectué, en territoire hellénique, des missions auxquelles, selon la défenderesse, les autorités helléniques n'ont pas participé activement.

64. Le rapport litigieux, daté du 28 septembre 1994, est, donc, si l'on y regarde bien, le dernier chapitre d'une histoire mouvementée.

Or, comme la Commission l'a souligné et ainsi qu'il ressort, de manière plus générale, du cadre normatif et réglementaire, le contrôle exercé en matière de politique agricole est le fruit d'un dialogue entre la Commission et l'État membre. Nous rappellerons le moment essentiel de ce dialogue dans le cas qui nous concerne. L'administration hellénique ne pouvait ignorer les soupçons d'irrégularités pesant sur le secteur du tabac [74], mais elle a négligé de lever ses soupçons, malgré les demandes répétées de la Commission. Ce faisant, elle a eu, selon nous, une attitude contraire aux indications précises de l'article 8 du règlement n° 729/70 et a manqué à l'obligation de coopération entre les administrations nationales et la Commission qu'implique cette disposition.

65. D'autre part, le rapport de la « mission fraudes », il est bon de le souligner, n'a pas prouvé l'existence de nouveaux dysfonctionnements dans le secteur du tabac, mais s'est limité à *confirmer* les conclusions auxquelles le FEOGA était parvenu pour 1990. Une insuffisance générale du système hellénique avait déjà été constatée [75]. La République hellénique savait, en somme, que ce secteur était sous contrôle; elle connaissait les doutes de la Commission concernant les fraudes éventuelles et la perplexité de cette dernière quant à l'efficacité et à l'exhaustivité de l'enquête menée au niveau national; elle savait que la demande visant à obtenir l'établissement d'un plan d'activités était demeurée sans réponse.

66. Nous aborderons encore un dernier point. La requérante soutient que le rapport de la mission est parvenu à sa représentation permanente le 22 décembre 1994; la Commission affirme, au contraire, que le rapport était à la disposition de la République hellénique depuis la date de sa publication, à

74 — Comme nous l'avons déjà souligné, pour qu'une enquête conjointe soit organisée, il faut, en vertu de l'article 6 du règlement n° 595/91, que la Commission « estime que des irrégularités ont été commises ».

75 — La Commission avait alors formulé les griefs suivants (et avait émis une réserve négative): le tabac n'avait pas été soumis aux opérations de première transformation et de conditionnement; les contrôles n'avaient pas été effectués; du tabac non emballé avait été exporté et avait, cependant, bénéficié du versement de la restitution; voir rapport de synthèse relatif aux résultats des contrôles pour l'apurement des comptes du FEOGA, section « garantie », au titre de l'exercice 1990 (doc. VI/119/93 final), point 4.9.2.1.1.

savoir le 28 septembre 1994. Nous ignorons qui a raison sur ce point. Nous fondant sur certains indices, nous penchons, toutefois, pour la thèse de la Commission. En plus des rapports de synthèse provisoires, la procédure prévoit, comme nous l'avons déjà dit, l'avis du comité du FEOGA. Or, il nous paraît étrange que, durant cette phase — à laquelle ont été aussi associés, au moins en tant que membres du comité, des représentants de l'administration hellénique —, on n'ait pas fait référence au rapport de la mission, déjà disponible, sur la base duquel on a décidé de confirmer l'appréciation formulée pour les années précédentes.

L'ensemble de ces éléments de fait prouve à suffisance que la Commission soupçonnait de graves irrégularités dans le secteur du tabac en Grèce; tout cela était connu de la République hellénique, laquelle ne pouvait ignorer qu'un éventuel fonctionnement défectueux du système de contrôle entraînerait la non-reconnaissance des dépenses. En présence de ces avertissements clairs, la République hellénique aurait dû s'activer pour faire valoir ses raisons et réfuter les conclusions auxquelles le FEOGA était parvenu et qui, du reste, faisaient l'objet d'une réserve négative. Tel n'a pas été le cas.

Pour ces motifs, le moyen tiré de la violation des droits de la défense doit, à notre avis, être rejeté.

Erreur manifeste et exercice incorrect du pouvoir discrétionnaire

67. Par son deuxième moyen d'annulation, la requérante fait valoir que la Commission a fait une appréciation erronée des faits et a exercé de manière incorrecte son pouvoir discrétionnaire quant au résultat du contrôle.

68. Le rapport de la « mission fraudes » comporterait diverses erreurs. Ses conclusions relatives à l'union coopérative de producteurs SEKE seraient dépourvues de fondement. Les contrôles fiscaux auraient permis de constater la régularité de l'activité de cette union et la légalité de son action au regard de la réglementation nationale.

Même abstraction faite de l'enquête menée sur le terrain et relevant du droit hellénique, il y a plus d'une raison d'estimer que la Commission s'est comportée de manière correcte.

La SEKE était mentionnée parmi les sociétés à contrôler au cours de la mission. Lorsque les représentants des services de la Commission sont arrivés, ils n'ont pas trouvé les documents comptables nécessaires au contrôle, qui avaient été détruits — légalement, soutient la République hellénique — après l'issue positive du contrôle fiscal. Nous

ne voulons pas aborder la question de savoir si la destruction des documents était permise ou non par la législation nationale. C'est un fait que, aux fins de la présente procédure, elle est en contradiction avec les exigences de contrôle qui inspirent la réglementation communautaire et avec l'esprit de collaboration qui doit présider aux vérifications opérées par les administrations nationales et par la Commission. Même si la législation fiscale autorisait leur destruction, les documents comptables auraient dû être conservés pour permettre de vérifier si les subventions avaient été octroyées de manière régulière, d'autant plus que la SEKE avait déjà été désignée comme l'une des sociétés devant faire l'objet d'un contrôle et que l'autorité nationale aurait dû la surveiller, elle et ses dossiers, avec une attention particulière. Peu importe, en somme, que la loi hellénique autorise la destruction de ces documents [76]. Les dispositions contenues dans le règlement n° 595/91 et, d'une manière plus générale, dans l'ensemble de la réglementation en la matière, imposent aux administrations nationales le devoir de collaborer activement avec le Fonds et la République hellénique, en permettant la destruction de ces documents, a évidemment manqué à ce devoir.

69. En deuxième lieu, des contestations sont élevées en ce qui concerne les contrôles portant sur les capacités effectives de conditionnement du tabac en balles. Sur ce point, les remarques relatives à la capacité de production des balles contenues dans le rapport de la mission nous paraissent fondées. Les services de la Commission ont, en effet, vérifié sur place la possibilité de transformer le tabac en balles de 59 kg et ont constaté a) que cette opération était difficile, b) que les ouvriers n'y étaient manifestement pas habitués, c) que, comme cela a été confirmé par des experts, les machines utilisées ne pouvaient supporter une telle charge de travail, étant donné qu'elles étaient prévues pour produire des balles d'un poids compris entre 20 et 30 kg.

Les calculs effectués sur la base de ces chiffres de production ne peuvent correspondre à la réalité et les soupçons de la Commission concernant des irrégularités présumées ne nous paraissent pas injustifiés.

70. En ce qui concerne les affirmations relatives à la qualité du tabac AGREX, aux capacités de production de la société SEKE, aux ventes de tabac non transformé à l'Italie, aux différences de prix inexplicables entre le tabac fourni à la Didagep et celui livré à la Bulgarie et aux modalités de paiement et de conditionnement appliquées à ce dernier, nous n'estimons pas que la requérante ait fourni la preuve nécessaire à la réfutation des conclusions du rapport de la mission.

71. La République hellénique n'a pas, en effet, établi si le tabac acheté par l'AGREX était déjà transformé, comme elle le soutient, ou ne l'était pas, comme l'affirme la Commission; elle n'a pas prouvé que les indications du directeur général de la SEKE relatives au coût de la main-d'œuvre dans le centre de transformation de Soluveko, qui ont conduit la Commission à considérer

76 — Observations de la requérante, p. 27.

comme invraisemblable la comptabilité de l'entreprise, étaient erronées; elle n'a pas prouvé non plus que la reconstruction des rapports commerciaux entre la SEKE et les sociétés italiennes STP et Boselli Calto effectuée par la Commission était erronée et que les deux sociétés avaient acheté du tabac non transformé à la SEKE; également en ce qui concerne la différence de prix entre les diverses livraisons, même si des explications ont été fournies, elles n'ont pas été étayées par des documents. La requérante n'a pas non plus réussi à justifier les différences constatées entre le poids des balles de tabac destinées à la consommation interne et celui des balles destinées à l'exportation; enfin, la République hellénique n'a pas non plus prouvé le caractère erroné des affirmations contenues dans le rapport concernant l'imprécision et le manque de fiabilité des documents prouvant les paiements ainsi que le manque de coopération de la SEKE au cours de l'enquête.

72. Nous en dirons autant des données fournies par la requérante au sujet des sociétés Michailidis et Gleoudis Kavex. Les remarques de la Commission sont, ici aussi, très ciblées et clairement formulées: l'administration compétente n'aurait pas effectué des contrôles suffisants; les registres seraient falsifiés; les factures de vente seraient inadéquates; aucune donnée permettant de vérifier le taux de transformation du produit ne serait fournie; la comptabilité ne serait pas correctement tenue.

73. A cela, la requérante oppose des arguments dénués de pertinence et, de toute façon, peu convaincants. Elle fait valoir que les registres sont réguliers et que les données qu'ils contiennent coïncident avec celles des livres de magasin, alors que la Commission constate que des registres ont été établis pour les besoins de la cause et que, pour le reste, les documents sont confus ou ont fait l'objet de remaniements. En outre, quant au grief faisant état de fausses déclarations douanières, la requérante se limite à invoquer les dispositions abstraites de la loi sans fournir une preuve concrète établissant si et comment elle a été appliquée en l'espèce et sans exclure, dans le concret, qu'il y ait eu une différence, imputable à des fraudes, entre la valeur de la marchandise déclarée et celle de la marchandise effectivement exportée.

En d'autres occasions, la défense de la requérante fait même l'effet d'une reconnaissance tacite de l'inefficacité du système de contrôle. Ainsi, par exemple, en ce qui concerne les livres et documents de la société Gleoudis Kavex, elle nous dit que, le 11 novembre 1992, certains documents ont été saisis par l'administration, qui, cependant, ne les a pas encore contrôlés.

74. Le rapport de la mission a fait apparaître avec évidence le désintérêt généralisé de l'administration nationale pour le problème du contrôle. Les contrôleurs se rendaient dans les entreprises « pour dire qu'ils y étaient passés » et ignoraient tout de leur fonctionnement interne. D'après le rapport de la mission (7.2.1.3), les représentants de l'administration hellénique l'ont eux-mêmes reconnu.

La décision adoptée par le Fonds tient évidemment compte du cadre symptomatique de l'inefficacité et de l'inadaptation des contrôles dans lequel s'inscrivent les divers épisodes faisant l'objet des critiques de la Commission.

Cela nous semble être l'élément essentiel sur lequel on puisse fonder un jugement concluant à l'insuffisance de l'action de l'administration hellénique. En présence de la négligence générale dont se plaint la Commission, on s'explique que celle-ci ait appliqué des critères fondés sur des présomptions pour décider de la non-reconnaissance des dépenses, à la lumière, précisément, de la communication n° 216/93: il nous semble que l'on peut se rallier aux conclusions de la Commission.

75. D'autre part, sans fournir aucune preuve, la requérante fait semblant de réfuter ponctuellement les observations du FEOGA, sur la base de données bien précises. Cela nous amène à formuler deux observations. Premièrement, ces objections, les explications détaillées du fonctionnement de la réglementation hellénique, cette « disponibilité » pour le contrôle qui semble ressortir du mémoire en défense auraient dû être des éléments caractérisant le déroulement intégral de la procédure. Nous le savons, tel n'a pas été le cas. La Commission a plusieurs fois demandé des plans d'enquête, des informations, des contrôles, de la collaboration, sans obtenir aucune réponse. De plus, pendant les contrôles, préparés de longue date et s'inscrivant, comme nous l'avons dit, dans un climat de préoccupation évidente quant à la régularité du fonctionnement de ce secteur, les services de la Commission ont constaté que l'attitude des fonctionnaires grecs — essentiellement passive — n'était certainement pas adaptée aux exigences d'une bonne administration, qui doivent inspirer l'action des autorités nationales dans leurs rapports avec la Commission.

Or, et ce sera notre seconde observation, nous ne voyons pas comment une activité de contrôle ainsi conçue au niveau national pourrait contredire les résultats de vérifications objectives effectuées par la Commission. Les décisions de cette dernière se fondent sur des inspections, sur les données fournies par les administrations nationales et sur l'évaluation globale de leur organisation, de leur action et même de leurs pratiques concrètes.

L'examen ainsi effectué, compte tenu de l'absence de coopération des autorités helléniques, a conduit aux conclusions formulées dans le rapport de la mission et reprises dans le rapport de synthèse, conclusions que la requérante n'a pas adéquatement réfutées.

Moyen tiré du prétendu enrichissement sans cause de la Commission

76. La requérante réclame l'annulation de la décision en affirmant l'existence d'un triple enrichissement sans cause de la Commission.

77. En premier lieu, par leur lettre du 12 décembre 1994, les autorités helléniques auraient fait savoir au FEOGA qu'elles avaient retenu la somme contestée, à titre de compensation, aux dépens des transformateurs et qu'elles en avaient, en même temps, informé la Cour des comptes. Malgré cela, affirme la République hellénique, le montant correspondant n'a pas été reconnu, ce qui a conduit à un enrichissement indu de la Commission: d'une part, la Commission a été créditée d'une somme du fait de la compensation et, d'autre part, elle a refusé de reconnaître des dépenses effectuées pour un montant équivalent. En substance, la Commission aurait réalisé des recettes doubles pour une seule et même opération.

79. La requérante se plaint d'une violation du principe de l'enrichissement sans cause également en ce qui concerne une erreur sur le coefficient de transformation pour le calcul de la correspondance finale. En septembre 1994, en effet, les autorités helléniques auraient assuré au Fonds qu'elles avaient procédé au calcul de la correspondance finale en conformité avec les indications fournies par le FEOGA lui-même, ce qu'elles auraient réellement fait, ainsi qu'il ressort de la lettre du 12 décembre 1994. Il en résulterait alors une correction (80 379 053 DR) nettement inférieure à celle indiquée par la Commission dans sa décision, parce que le FEOGA aurait déjà été crédité du montant restant.

Fond

La Commission ne prend pas position sur ce point.

80. A notre avis, il convient d'apprécier simultanément ces trois arguments. Tous les trois, comme nous l'avons vu, font référence à la lettre (précitée) du 12 décembre 1994, par laquelle les autorités helléniques auraient fourni à la Commission les informations demandées ou encore celles jugées nécessaires à un apurement correct des comptes.

78. En deuxième lieu, la requérante demande que, en ce qui concerne aussi la réduction des primes et des prix d'intervention en cas de dépassement de la quantité maximale garantie, la décision soit annulée pour violation du principe de l'enrichissement sans cause. Elle affirme que le Fonds aurait été informé, par la lettre précitée, que toutes les sommes relatives au dépassement des quantités maximales pour les récoltes 1989 et 1990 auraient été récupérées par l'administration hellénique soit directement, soit par compensation, si bien que la non-reconnaissance des dépenses par la Commission serait injustifiée.

81. Comme nous l'avons dit dans notre introduction générale, la procédure de liquidation prévoit un délai, que les États membres doivent respecter, pour la présentation des informations nécessaires à l'adoption de la décision. Pour la campagne 1991, ce délai était fixé au 31 janvier 1994. Il nous semble que, conformément à la juris-

prudence de la Cour, les informations fournies par la République hellénique ne peuvent, donc, être prises en considération pour l'apurement des comptes de l'année en cours. La requérante n'a pas invoqué devant la Cour l'existence de circonstances exceptionnelles qui soient de nature à justifier le retard enregistré [77]. Les éléments d'appréciation présentés devront, par contre, être évalués au cours de l'apurement suivant et conduire, éventuellement, à une rectification des comptes de 1992.

82. Cette raison suffit déjà à nous permettre de conclure que les trois arguments, fondés sur des informations fournies en décembre 1994, doivent être écartés. Nous procéderons, toutefois, avec la plus grande attention, à l'examen de chacun des arguments invoqués par la requérante.

Sur les cautions

83. En ce qui concerne les cautions, il faut faire un retour en arrière. Le rapport de synthèse de 1988 (point 4.9.2.8) expliquait, en fait, les raisons qui sont à l'origine de la décision de non-reconnaissance ici en cause. L'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1726/70 prévoyait que, lors de la mise sous contrôle du tabac, l'on pouvait avancer soit le montant total de la prime, moyennant constitution d'une caution égale à 20 % de celle-ci, soit un montant égal à 80 % de cette même prime [78]. Cependant, le dossier visé par l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 727/70 n'est, cependant, pas clôturé tant qu'il n'est pas prouvé que le tabac faisant l'objet de la prime a été incorporé dans des produits manufacturés ou exporté vers des pays tiers.

84. Au cours de l'enquête concernant l'exercice en question, la Commission a constaté que les autorités helléniques maintenaient en suspens certaines cautions relatives aux récoltes 1981 à 1989 et n'avaient pas produit les documents qui, en attestant que l'« incorporation » du tabac dans les produits avait eu lieu, prouvaient que la prime avait été légalement versée. Pour ce motif, la Commission a, en ce qui concerne les avances versées entre 1981 et 1985, invité les autorités helléniques à fournir ces documents manquants, en se réservant de décider des conséquences financières après les avoir examinés. Comme le précise le rapport de synthèse de 1989 (point 5.10), la Commission a reçu ces documents le 27 juin 1991. Ils ont fait apparaître des lacunes qui ont conduit la Commission à adopter une décision de non-reconnaissance — qui n'a pas été contestée — pour un montant de 370 057 029 DR. En outre, il était précisé que le tabac des récoltes 1981 à 1986 qui, après sa

77 — Arrêts du 22 juin 1993, Allemagne/Commission (C-54/91, Rec. p. I-3399, points 13 et 15), et du 3 octobre 1996, Allemagne/Commission (cité à la note 38, point 23).

78 — La raison de ce choix réside dans la nécessité d'atténuer les effets économiques de la durée des opérations de transformation et de conditionnement (voir neuvième considérant). En raison de la situation spécifique du marché grec, la Commission a prévu une réglementation dérogatoire pour ce dernier. En effet, si, d'une manière générale, l'acheteur ne peut demander le paiement anticipé du montant de la prime que s'il satisfait aux conditions exigeant qu'il ait conclu un contrat de culture ou souscrit une déclaration de culture, ces conditions ne sont pas imposées en Grèce. Voir règlement (CEE) n° 1186/83 de la Commission, du 18 mai 1983 (JO L 129, p. 23), et règlement (CEE) n° 1791/86 de la Commission, du 10 juin 1986 (JO L 156, p. 16).

transformation, demeurait stocké devait trouver une destination finale dans les plus brefs délais et, en tout cas, pas après le 31 décembre 1992: à cette date, tous les dossiers relatifs au paiement des cautions devaient être clôturés. La correction contestée, concernant ces dernières pratiques, est donc la conclusion d'une enquête sur les cautions versées pour les exercices 1981 à 1985, qui avait conduit, comme nous l'avons dit, à la non-reconnaissance de dépenses d'un montant bien supérieur pour l'exercice 1989.

85. La Commission a constaté que, en ce qui concerne le point 5.10 du rapport de synthèse pour 1989, une certaine quantité de tabac s'avérait n'avoir pas été exportée à la date limite du 31 décembre 1992. En conséquence, les primes versées ne pouvaient être considérées comme l'ayant été régulièrement. A cette constatation, la République hellénique n'a répondu que par la lettre précitée du 12 décembre 1994, en demandant à la Commission une réduction pour l'ensemble des dépenses non reconnues, tant celles de 1989 que celles de 1991, pour un montant total de 372 762 124 DR, en invoquant la compensation opérée.

86. Nous n'estimons pas que le contenu de la lettre (précitée) du 12 décembre 1994 puisse constituer un motif légitime d'annuler la décision, en raison non seulement de son caractère tardif, mais aussi de son contenu. Cette lettre ne fournit, en effet, aucune précision quant au fond des griefs formulés par la Commission et se limite à invoquer une compensation, dont elle n'apporte pas la preuve et sur laquelle elle ne fournit que des indications de portée générale. Or, il nous paraît évident qu'une telle défense est insuffisante, même sur le plan du contenu, pour réfuter les conclusions que la Commission a tirées de contrôles effectués durant trois années, au cours desquels a eu lieu un échange continu d'informations avec la requérante et qui ont mis en lumière une gestion défectueuse du mécanisme des cautions et des avances prévu par le règlement n° 1726/70.

Sur le dépassement des quantités maximales garanties

87. En ce qui concerne le dépassement des quantités maximales garanties, il faut aussi se référer aux rapports de synthèse précédents.

88. L'administration hellénique estime possible de récupérer des primes versées pour des montants supérieurs à ceux prescrits à la suite de la procédure de rectification, lors de la clôture de chaque dossier individuel.

Aux dires de la Commission, en revanche, la restitution doit être immédiate. Selon elle, les dispositions régissant le système, qui sont entrées en vigueur à partir de la récolte 1989, exigent clairement la récupération immédiate des primes indûment versées. Cette règle n'aurait pas été respectée par les autorités helléniques, puisqu'elles n'ont engagé les

procédures de récupération que deux ou trois ans après l'entrée en vigueur des règlements en question. La Commission est revenue sur ce point dans sa réponse aux questions formulées par la Cour dans sa lettre du 22 octobre 1996. En particulier, en invoquant la finalité du règlement, elle a répété l'interprétation selon laquelle « si ... la production dépasse les quantités maximales garanties, la sanction à l'encontre des producteurs ... doit être immédiate » [79]. La Commission a dit aussi que « la récupération tardive, à l'issue de deux ou trois ans, ne permet pas d'atteindre l'objectif [poursuivi par le règlement], d'autant que les autorités grecques ont perçu l'amende par le biais de la compensation réalisée entre les deux récoltes, sans compter le profit tiré de la dépréciation de la drachme par rapport à l'écu ».

89. Or, nous estimons que le mécanisme instauré par le règlement correspond davantage à l'interprétation défendue par la Commission qu'à celle proposée par la requérante. Il est, en effet, plus conforme aux dispositions de la réglementation de considérer que l'obligation de récupération incombant aux administrations nationales doit trouver application dès qu'un dépassement de la quantité autorisée est constaté.

90. Vont en ce sens, en premier lieu, les dispositions du règlement n° 2824/88 prévoyant que les prix d'intervention et la prime sont payés à concurrence respectivement de 95 % et de 85 % du montant correspondant pour la récolte 1988 et pour les récoltes 1989 et 1990. Cette limitation prouve que le législateur communautaire a voulu éviter, d'emblée, les opérations de remboursement et a, en revanche, jugé préférable d'anticiper immédiatement les résultats probables de la vérification pour ces années. D'autre part, l'article 3, paragraphe 2, de ce même règlement prévoit que, pour les récoltes 1989 et 1990, le paiement du solde éventuel, s'ajoutant au pourcentage de la prime déjà payé, est effectué « après la constatation de la production effective ». Ce qui est sous-jacent à cette disposition, c'est, selon nous, l'exigence d'une régularisation immédiate de la situation des agriculteurs [80]. En somme, la Communauté, et le système même des cautions dans sa globalité en témoigne, a un intérêt précis non seulement à ce que la prime soit payée pour le montant qui revient effectivement à l'intéressé, mais aussi à ce que l'opération soit effectuée à bref délai.

D'ailleurs, le remboursement ne peut qu'être immédiat également en raison d'autres principes inspirant la réglementation. Le critère de l'immédiateté est une réponse au problème des fraudes. Si on laisse les intéressés en possession de sommes indues, cela comporte, en effet, de plus grands risques d'irrégularités. D'autre part, si l'on permet aux États membres de retenir le financement longtemps après la constatation du montant

79 — Voir lettre de la Commission du 4 novembre 1996 [JUR(96)09545], répondant à la lettre de la Cour du 22 octobre 1996, contenant des questions d'interprétation.

80 — Voir aussi troisième considérant, où il est précisé que « les montants du prix d'objectif et du prix d'intervention peuvent subir une modification par l'application de dispositions relatives aux quantités maximales garanties [et que] dans ce cas, le prix d'achat doit être ajusté ». Il nous semble donc que l'on ne peut trouver dans la réglementation un lien même temporel net entre la décision de la Commission et la régularisation des primes (mais aussi des cautions, qui seront libérées ou confisquées selon l'issue de la vérification effectuée *par la Commission*).

effectivement dû, cela peut créer des distorsions dans les conditions de concurrence entre les opérateurs économiques.

A part cela, la disposition en cause ne peut pas ne pas être lue à la lumière du critère de la bonne administration, en ce sens qu'elle doit favoriser la simplification de l'action administrative [81].

En conclusion: lorsque l'article 3, paragraphe 2, prévoit que « le paiement du solde éventuel ... [a] lieu après la constatation de la production effective », cette disposition doit se lire en ce sens que le solde éventuel doit être payé *immédiatement après la décision annuelle de la Commission.*

Le point de vue que nous proposons est, à notre avis, justifié par la volonté, clairement manifestée par le législateur communautaire, de se conformer effectivement et immédiatement à la « légitimité économique », c'est-à-dire à l'effet utile de la réglementation par rapport à l'objectif poursuivi en ce qui concerne la récupération des primes versées pour les quantités excédentaires. Nous estimons, donc, qu'il convient de se rallier aux observations formulées par la Commission.

81 — Voir, en ce sens, les indications claires contenues dans le règlement n° 1287/95 (pnrécité; quatrième et cinquième considérants).

Sur le calcul de la correspondance finale

91. Nous nous rallions aussi à la thèse de la Commission en ce qui concerne le calcul de la correspondance finale. Selon la Commission, c'est à bon droit qu'elle a fixé le montant indiqué dans la décision. Pour mieux préciser ce point, il convient d'observer que cette dernière a informé la République hellénique du système qu'elle aurait dû adopter pour la correspondance finale. Pour toute réponse, bien que la Commission soit revenue avec insistance dans diverses lettres sur le problème concernant la manière d'adapter les tableaux des dépenses aux normes communautaires, l'administration hellénique a négligé d'adopter les mesures nécessaires. Elle a continué à utiliser sa propre méthode sans calculer la correspondance finale selon les critères demandés par la Commission. Ou mieux: la République hellénique a déclaré se conformer à ces critères seulement dans sa lettre du 12 décembre 1994; trop tard, donc, pour qu'ils soient pris en considération pour l'exercice 1991.

Non seulement, donc, la prise de position de la requérante est tardive, mais, étant donné les demandes répétées de la Commission, elle fait preuve d'un manque de coopération, qui, en cette matière aussi, contraste avec les principes inspirant la réglementation: la décision d'apurement pour 1991 demeure, en conséquence, légitime, même du point de vue considéré ci-dessus.

Conclusion

Pour toutes les raisons que nous avons exposées, nous proposons à la Cour de rejeter le recours de la République hellénique visant à obtenir l'annulation de la décision attaquée. Nous concluons, donc, à ce que la décision 94/871/CE de la Commission, du 21 décembre 1994, relative à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « garantie », pour l'exercice financier 1991, soit déclarée valide et à ce que la requérante soit condamnée aux dépens.