

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. NIAL FENNELLY

présentées le 16 décembre 1999 *

I — Introduction

1. La République fédérale d'Allemagne demande l'annulation partielle de la décision 97/333/CE de la Commission, du 23 avril 1997, 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 1993¹ (ci-après la «décision attaquée»). Son action porte sur le refus de rembourser 608 583,40 DEM au titre des dépenses engagées pour une campagne visant à promouvoir la consommation de lait (poste budgétaire 2062), ainsi que 485 466,68 DEM correspondant à des paiements exécutés au profit d'exploitants agricoles au titre d'un régime de retrait temporaire de terres arables (poste budgétaire 401).

2. Dans son mémoire en défense, déposé le 17 octobre 1997, la Commission a admis qu'elle avait fait erreur en ce qui concerne la violation des délais de paiement alléguée dans le second cas, la République fédérale d'Allemagne ayant, dans sa requête, fourni la preuve que les paiements avaient été effectués à temps, à l'exception d'un montant qui était déjà couvert par une réserve

applicable. La Commission a indiqué qu'elle adopterait une modification ad hoc de la décision attaquée. Cette modification n'avait toujours pas été adoptée à la date de l'audience, le 11 novembre 1999. La République fédérale d'Allemagne a néanmoins formellement retiré cette partie de sa demande, sur la base explicite d'un engagement pris par l'agent de la Commission, suivant lequel la modification requise serait adoptée dans les deux à trois mois. En conséquence, nous n'examinerons dans ces conclusions que la première partie de la demande de la République fédérale d'Allemagne.

II — Cadre juridique et factuel

3. L'article 8, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune², dispose:

«Les États membres prennent, conformément aux dispositions législatives, règle-

* Langue originale: l'anglais.

1 — JO L 139, p. 30.

2 — JO L 94, p. 13.

mentaires et administratives nationales, les mesures nécessaires pour:

- s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le Fonds,
- prévenir et poursuivre les irrégularités,
- récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences.

Les États membres informent la Commission des mesures prises à ces fins, et notamment de l'état des procédures administratives et judiciaires.»

Le premier alinéa de l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 729/70 dispose:

«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.»

4. L'article 2 du règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes³, tel que modifié par le règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 610/90 du Conseil, du 13 mars 1990⁴, dispose:

«Les crédits budgétaires doivent être utilisés conformément aux principes de bonne gestion financière et notamment d'économie et de rapport coût/efficacité. Des objectifs quantifiés doivent être déterminés et le suivi de leur réalisation doit être assuré.

Les États membres et la Commission coopèrent pour rendre les systèmes de gestion décentralisée des fonds communautaires adéquats. Cette coopération comprend l'échange rapide de toutes les informations nécessaires.»

5. Pour remplacer le litige dans son véritable contexte, il est nécessaire de présenter de façon assez circonstanciée le cadre réglementaire et contractuel en cause, ainsi que le contenu de la correspondance échangée entre les parties avant l'introduction du recours.

3 — JO L 356, p. 1.

4 — JO L 70, p. 1.

6. Les dépenses litigieuses de promotion du lait ont été engagées lors de deux campagnes, lancées respectivement en 1992 et en 1993 par application du règlement (CEE) n° 465/92 de la Commission, du 27 février 1992, relatif à la réalisation d'actions de diffusion de connaissances sur la valeur fortifiante et nutritive du lait et des produits laitiers⁵, et du règlement (CEE) n° 585/93 de la Commission, du 12 mars 1993, relatif à la réalisation d'actions de promotion et de publicité dans le secteur du lait et des produits laitiers⁶.

campagne de promotion, soit le contenu desdites propositions. L'article 2, paragraphe 1, sous c), dispose:

« Les actions de promotion visées à l'article 1^{er}:

...

L'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 465/92 dispose que des actions de diffusion de connaissances sur la valeur fortifiante et nutritive du lait et des produits laitiers, qui sont destinées à des groupes cibles tels que les membres du corps médical, les enseignants et des catégories de consommateurs choisies en fonction de critères objectifs pertinents tels que l'âge, sont financées dans les conditions prévues audit règlement; il précise que:

c) doivent:

- utiliser les moyens les mieux adaptés pour assurer un maximum d'efficacité à l'action entreprise,
- tenir compte des conditions spécifiques de la commercialisation et de la consommation du lait et des produits laitiers dans l'État membre concerné,

« Ces actions doivent utiliser les moyens d'information les plus efficaces, tels que la télévision. »

Sous a) et c), ainsi qu'à sa dernière phrase, l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 465/92 concerne soit l'expérience et les caractéristiques des organisations soumettant des propositions pour conduire la

... »

L'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 465/92 exige que les propositions et les offres de participation à la campagne de

⁵ — JO L 53, p. 8.

⁶ — JO L 61, p. 26.

promotion comprennent « b) toutes précisions relatives aux actions proposées, avec description et motivations détaillées et indication des délais d'exécution, des résultats escomptés et des tiers intervenant éventuellement dans l'exécution » et « c) une présentation détaillée de la stratégie prévue pour l'ensemble du programme ». L'article 4, paragraphe 2, prévoit que la Commission établit des critères de gestion que les personnes soumettant des propositions doivent s'engager à respecter et qui sont annexés au contrat.

L'article 6 du règlement n° 465/92 dispose:

« 1. Les contrats visés à l'article 5 paragraphe 1 point b) reprennent les dispositions de l'article 4 paragraphes 1 et 2 ou y font référence et complètent ces dispositions, le cas échéant, par des conditions supplémentaires.

2. L'organisme compétent:

a) transmet sans délai une copie du contrat à la Commission;

b) veille au respect des conditions convenues, notamment par des contrôles sur place.»

7. Le règlement n° 585/93 envisage une campagne de promotion de caractère plus général pour la consommation humaine de lait et de produits laitiers. L'article 2, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 585/93 est libellé en termes comparables à ceux de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 465/92; les deux premiers tirets de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 585/93 reproduisent pour l'essentiel la partie de l'article 2, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 465/92 que nous avons citée ci-dessus. L'article 4, paragraphe 1, sous b) et c), du règlement n° 585/93 est rédigé en termes analogues à ceux de la disposition correspondante du règlement n° 465/92, tandis que l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 585/93 prévoit des obligations comparables à celles de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 465/92 en ce qui concerne les critères de gestion que doit établir la Commission. L'article 5, paragraphe 1, de ces deux règlements prévoit que, pour conclure avec les intéressés les contrats relatifs aux campagnes de promotion considérées, les organismes compétents utilisent le contrat type que les services de la Commission mettent à leur disposition. L'article 6 du règlement n° 585/93 dispose:

« 1. Les contrats reprennent les dispositions de l'article 4 ou y font référence et complètent ces dispositions, le cas échéant, par des conditions supplémentaires.

2. L'organisme compétent:

a) transmet sans délai une copie du contrat à la Commission;

b) veille au respect des dispositions du contrat, notamment par les contrôles suivants:

- contrôles administratifs et comptables portant sur la vérification des coûts supportés et le respect des dispositions en matière de financement,
- contrôles portant sur la vérification de la conformité de l'exécution des actions aux dispositions du contrat,
- autres contrôles sur place, s'il y a lieu.

Chaque contractant doit faire l'objet d'au moins deux visites de contrôle pendant la durée du contrat.»

8. Une bonne partie du litige porte sur l'étendue des obligations de renseignement qu'imposent les contrats, en particulier en ce qui concerne le contenu des rapports intérimaires. Le second alinéa du point 6.1 du contrat type du règlement n° 465/92 dispose que le cocontractant et les éventuels sous-traitants soumettent tous les mois à l'organisme compétent un rapport du travail effectué (ci-après le «rapport intéri-

naire») accompagné des copies des pièces justificatives des dépenses engagées pour l'exécution du contrat. Le point 6.4 prévoit que le cocontractant soumet à l'organisme compétent, dans un délai de quatre mois à compter de la cessation du contrat, un rapport détaillé sur l'utilisation des fonds communautaires attribués et sur les résultats prévisibles des actions en cause, notamment sur l'évolution des ventes de lait et de produits laitiers. Les points 6.1 et 6.4 du contrat type du règlement n° 585/93 comportent des obligations identiques, si ce n'est que le rapport intérimaire doit être fourni trimestriellement.

9. Le point 18 des critères de gestion établis par la Commission en vertu du règlement n° 465/92 et annexés au contrat type correspondant dispose qu'il convient, en étudiant les propositions, de veiller principalement à l'intégralité des informations dont il est fait état à l'article 4 du règlement; il précise notamment que les objectifs des actions détaillées figurant dans la proposition doivent être clairement définis. Le point 19 dispose que, lors de l'examen du rapport final, il convient d'attacher un poids particulier au respect de la proposition d'origine, aux déclarations relatives à la réalisation des objectifs poursuivis et à celles concernant le développement des ventes de lait et de produits laitiers. Les critères de gestion établis au titre du règlement n° 585/93 ne contiennent pas de disposition équivalente.

10. Après avoir obtenu l'approbation de la Commission, la Bundesanstalt für Land-

wirtschaftliche Marktordnung⁷ (office fédéral pour l'organisation des marchés agricoles, ci-après la «BALM») a, conformément aux règlements n^{os} 465/92 et 585/93, conclu des contrats types avec la Centrale Marketing Gesellschaft (ci-après «CMA»), respectivement le 30 novembre 1992 et le 13 août 1993, lesquels contrats ont pris fin le 29 novembre 1994 et le 14 août 1995 respectivement. La durée d'application du premier contrat a ultérieurement été prolongée jusqu'au 22 mai 1995.

11. Au cours de la période d'application de ces deux contrats, la Commission a prié la BALM de lui fournir les copies des rapports intérimaires relatifs aux deux campagnes. À la suite d'une visite de contrôle effectuée du 19 au 23 septembre 1994, la Commission a déclaré, dans une lettre du 27 octobre 1994 adressée au Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ministère fédéral de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts, ci-après le «ministère»), que les rapports intérimaires ne contenaient pas d'informations suffisantes, tant en ce qui concerne la nature et l'ampleur de la campagne qu'en ce qui concerne l'exécution correcte des obligations contractuelles⁸. Elle ajoutait que l'absence d'informations détaillées faisait qu'il était difficile à la BALM d'apprécier le succès des actions de promotion. La BALM aurait dû renouveler les recommandations qu'elle avait faites précédemment à CMA au sujet de

l'adaptation de la forme de publicité employée⁹. Bien qu'il ressortît d'un questionnaire antérieur que CMA avait décrit les différentes actions envisagées en indiquant leur finalité et leurs coûts, elle estimait qu'il n'existait pas d'objectifs quantifiés permettant d'évaluer l'impact qu'avaient eu sur le comportement des consommateurs les publicités diffusées dans la presse, à la télévision et lors d'expositions, ainsi que la réaction des professions médicales aux publications des résultats de la recherche. Elle en concluait que l'exigence relative au rapport coût/efficacité n'était pas prise en considération. Elle constatait en particulier un manque d'informations sur la relation entre l'écho rencontré par les campagnes de publicité et le comportement des consommateurs¹⁰.

12. Par lettre du 20 février 1995 adressée à la Commission, le ministère a répondu que la forme des rapports intérimaires avait été jusqu'à présent jugée acceptable et que des informations plus détaillées étaient normalement communiquées dans le rapport final; c'est à cette date, indiquait-il, que l'on apprécie la campagne dans son ensemble et qu'une décision peut être prise en ce qui concerne les paiements à effectuer et la restitution de la caution du contractant. Il ajoutait qu'une modification du contenu des rapports intérimaires nécessiterait l'insertion d'exigences plus spécifiques dans les règlements et les contrats types, lesquels ne prévoyaient pas, à ce stade, de telle analyse coût/efficacité. Le rôle de la BALM lors de la mise en œuvre du contrat se limitait à surveiller l'exécution des obligations

7 — L'organisme compétent est aujourd'hui la Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (office fédéral pour l'agriculture et l'alimentation), mais, par commodité, nous utiliserons le terme BALM tout au long des présentes conclusions.

8 — Point C de l'annexe de la lettre de la Commission du 27 octobre 1994.

9 — Loc. cit., point D.

10 — Loc. cit., point E.

contractuelles. Le ministère considérait en outre qu'évaluer les ventes plus en détail entraînerait des coûts supplémentaires qui n'étaient pas prévus dans les règlements considérés.

13. Par lettre du 2 mai 1996 adressée au représentant permanent de l'Allemagne auprès de l'Union européenne¹¹, la Commission a proposé de diminuer de 2 % le remboursement des coûts afférents aux deux campagnes de promotion du lait, et ce pour deux motifs. Elle a allégué en premier lieu, sous l'intitulé «Régularité financière» («finanzielle Ordnungsmäßigkeit»), que les rapports intérimaires présentés par CMA n'indiquaient pas si la mise en œuvre du contrat permettait de réaliser des progrès suffisants («ausreichend Fortschritte»). Elle a affirmé en second lieu, sous l'intitulé «Coût/efficacité» («Kosten-Nutzen»), qu'aucun effort n'avait été fait en vue de quantifier la réalisation d'objectifs par des actions telles que la publicité dans les journaux, à la télévision et lors d'expositions, ou la distribution de brochures présentant les résultats de recherches relatives aux aspects qualitatifs des produits. Elle a en outre estimé que les rapports n'avaient pas fourni d'informations suffisantes au sujet de la réaction de la population aux diverses campagnes de promotion et de leur impact réel sur la consommation. La lettre du 2 mai 1996 ayant été retirée pour des raisons dénuées de pertinence en l'espèce, elle a réitéré textuellement cette conclusion

et la proposition d'une réduction de 2 % dans un courrier du 26 novembre 1996. Elle y a prétendu que les rapports sur le secteur du lait n'avaient pas encore été présentés, alors que les rapports finals de CMA, tels que prévus par les règlements n^{os} 465/92 et 585/93, qui comportaient des analyses coût/efficacité et faisaient état des réactions des consommateurs, lui avaient en réalité été communiqués, respectivement le 8 juillet 1996 et le 30 juillet 1996.

14. Le 10 mars 1997, la Commission a transmis au ministère une note interne émanant du chef de l'unité en charge de ces questions au sein de la direction générale du contrôle financier et adressée au directeur en exercice de la direction concernée à la direction générale de l'agriculture. Cette note indiquait que la mission de contrôle effectuée en Allemagne du 19 au 23 septembre 1994 avait révélé le non-respect de l'exigence prévue à l'article 6 des deux règlements en ce qui concerne les contrôles administratifs portant sur la vérification de la conformité de l'exécution des actions aux dispositions du contrat. Les rapports intérimaires fournis par CMA ne contenaient pas suffisamment d'informations tendant à montrer que les contrats avançaient correctement, ce qui aurait dû inciter la BALM à prendre des mesures administratives correctrices, conformément à son obligation de surveillance. Le niveau de correction financière était ainsi fondé sur une appréciation globale du risque que les actions de promotion ne pussent être adaptées pendant la durée du contrat afin d'assurer la réalisation des objectifs de la campagne. Il ne pouvait y être remédié après la présentation du rapport final.

11 — Cette lettre constituait la communication formelle de la conclusion de la Commission suivant laquelle certaines dépenses devaient être exclues de l'imputation à la charge du FEOGA-garantie, au sens de l'article 1^{er} de la décision 94/442/CE de la Commission, du 1^{er} juillet 1994, relative à la création d'une procédure de conciliation dans le cadre de l'apurement des comptes du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), Section «garantie» (JO L 182, p. 45).

15. Le point 4.3.2.1 de la version consolidée du rapport de synthèse du 15 avril 1997, relatif aux résultats des contrôles pour l'apurement des comptes du FEOGA, section «garantie», au titre de l'exercice 1993¹² (ci-après le «rapport de synthèse»), sur lequel repose la décision attaquée, justifie la réduction de 2 % des dépenses prises en charge au titre des campagnes allemandes de promotion du lait en indiquant que l'organisme compétent s'est abstenu de contrôler la mise en œuvre des contrats en cause et, en particulier, de s'assurer de la réalisation des objectifs des programmes. Les différentes versions linguistiques du rapport ne sont pas parfaitement conformes à cet égard. Alors que la version allemande se réfère *en particulier* au dernier manquement allégué («Die Zahlstelle hat es unterlassen, die Durchführung der betreffenden Verträge zu überwachen und *insbesondere* zu gewährleisten, daß die Ziele des Programms erreicht wurden»), la version française dissocie les deux points («L'organisme payeur n'a pas contrôlé la mise en œuvre des contrats en cause *ni* veillé à l'application des objectifs des programmes») et la version anglaise les mentionne conjointement («The paying agency failed to monitor implementation of the contracts concerned and to ensure that the objectives of the programmes were met»)¹³. Cette conclusion est expliquée sous deux rubriques intitulées «Régularité financière» (finanzielle Ordnungsmäßigkeit) et «Coût/efficacité» (Kosten-Nutzen-Verhältnis). Sous la première, la Commission a relevé que les rapports intérimaires de CMA à la BALM n'avaient pas «indiqué si les contrats progressaient convenablement», ou, en allemand, s'ils étaient ou non exécutés régulièrement («ob die Verträge ordnungsgemäß durchgeführt wurden»). Sous la seconde, la Commission

a, en substance, réitéré ses observations figurant dans ses lettres des 2 mai et 26 novembre 1996, en n'opérant que quelques modifications textuelles mineures.

III — Arguments des parties

16. Notons d'emblée que la Commission semble admettre que les campagnes de promotion ont atteint leurs objectifs déclarés (bien que, d'une manière propre à semer quelque peu l'équivoque, ses écritures laissent planer un certain doute sur cette conclusion). La République fédérale d'Allemagne affirme que la Commission n'est pas en droit de réduire le montant pris en charge par le FEOGA en arguant d'un risque purement abstrait, qui ne s'est pas matérialisé, et qui viendrait du fait que les fonds communautaires pourraient n'être pas utilisés de manière optimale. La Commission rétorque que l'insuffisance du contrôle de la République fédérale d'Allemagne sur l'exécution par CMA de ses contrats constituait en soi une violation de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70, appliqué en combinaison avec l'article 6, paragraphe 2, sous b), des règlements n°s 465/92 et 585/93. La République fédérale d'Allemagne soutient que rien dans les échanges ayant abouti à l'adoption de la décision attaquée ne laissait penser que la réduction découlait d'un défaut général de surveillance du type de celle exigée par l'article 6, paragraphe 2, sous b), des deux derniers règlements cités. La Commission objecte avoir exposé l'insuffisance générale des contrôles de la BALM dans ses lettres des 27 octobre 1994 et 26 novembre 1996, ainsi que son rapport de synthèse relatif à l'exercice 1993.

12 — Doc. VI/5210/96 - Version consolidée.

13 — C'est nous qui soulignons dans les deux cas.

17. La République fédérale d'Allemagne soutient que les contrats ont été conclus par la BALM aux conditions précises prévues par les deux règlements et que les rapports intérimaires ont été préparés en conformité avec le point 6.1 de ces contrats types. Tous contiennent une brève description des actions adoptées au jour considéré, accompagnée des pièces justificatives des dépenses engagées. Elle estime qu'aucune obligation n'imposait de procéder dans ces rapports à une analyse coût/efficacité, au contraire du rapport final, pour lequel une telle analyse était expressément requise. Elle ajoute que des rapports intérimaires de facture similaire avaient été présentés au titre de régimes antérieurs sans susciter d'objection, alors même que les dispositions communautaires pertinentes n'avaient pas été modifiées entre-temps. En revanche, les exigences expresses concernant le contenu des rapports intérimaires présentés au titre de régimes postérieurs ont été expressément modifiées en vue de tenir compte des problèmes soulevés par la Commission en l'espèce. La République fédérale d'Allemagne a également cité un fax de la Commission en date du 27 janvier 1993, selon lequel les rapports intérimaires ne requièrent pas plus d'une demi-page. En outre, relève-t-elle, les propositions sur la base desquelles CMA a obtenu les contrats, qui comprenaient des détails tels que les titres des périodiques devant accueillir les encarts publicitaires, avaient été approuvées par la Commission. La BALM ne pouvait pas imposer à CMA d'obligations supplémentaires, non stipulées dans les contrats.

18. La Commission considère que la nécessité d'une analyse provisoire du rapport coût/efficacité et des progrès accomplis dans l'exécution du contrat peut être

déduite des obligations générales imposées par l'article 2 du règlement financier, tel que modifié, et par les articles 8 et 9 du règlement n° 729/70, combinées au fait que les fonds communautaires pourraient être gaspillés s'il s'avérait impossible d'abandonner une stratégie de promotion qui n'aurait pas rencontré d'écho auprès du groupe cible ou n'aurait pas eu d'effet sur celui-ci. Elle estime que, même bref, un rapport intérimaire peut indiquer le nombre de personnes assistant aux présentations ou le nombre de lecteurs des revues accueillant les publicités, sans qu'il soit besoin, à ce stade, de s'engager dans de véritables études de marché.

19. La République fédérale d'Allemagne fait valoir que la BALM a en toute hypothèse effectué l'ensemble des contrôles prescrits par l'article 6, paragraphe 2, sous b), des règlements n°s 465/92 et 585/93; elle donne, en annexe à sa requête, les détails de deux visites de contrôle. La Commission rétorque que l'insuffisance des rapports intérimaires aurait dû inciter la BALM à faire plus que les deux visites de contrôle minimales. En outre, elle reproche à la BALM de n'avoir pas évalué, lors de ses visites de contrôle, les aspects qualitatifs des activités de CMA en vue de s'assurer que les fonds communautaires faisaient l'objet d'une utilisation correcte. Elle affirme également que la BALM aurait accepté des factures non détaillées de l'un des sous-traitants de CMA et n'aurait même pas vérifié si les publicités télévisées pour lesquelles CMA avait produit des factures avaient effectivement été diffusées.

20. La République fédérale d'Allemagne répond que les deux rapports de contrôle annexés à sa requête n'étaient que de simples exemples et qu'un nombre considérablement supérieur de contrôles sur place ont été effectués: 46 au titre d'un contrat, 306 au titre de l'autre. Elle produit également des preuves destinées à réfuter les affirmations de la Commission en ce qui concerne l'absence de contrôle des sous-traitants et des publicités télévisées, et soutient, de manière plus générale, que ces allégations s'inscrivent dans une tentative de la Commission d'élargir le champ de ses critiques afin d'englober des griefs qui n'apparaissent pas dans son rapport de synthèse pour l'exercice 1993. La Commission rétorque que ces preuves ont été présentées tardivement et ne devraient pas être prises en considération par la Cour, et que l'insuffisance des contrôles opérés par la BALM a été expressément mentionnée dans ce rapport. Les critiques émises sous les deux rubriques «Régularité financière» et «Coût/efficacité» ont été présentées, indique-t-elle, comme des exemples spécifiques de ladite insuffisance.

IV — Analyse

21. Avant toute chose, il y a lieu de définir la portée des motifs pour lesquels la Commission a décidé de réduire de 2 % le montant des dépenses prises en charge par le FEOGA au titre des campagnes allemandes de promotion du lait effectuées en vertu des règlements n^{os} 465/92 et 585/93. En particulier, nous souhaitons déterminer si cette réduction est exclusivement imputable au fait que la BALM n'a pas procédé à des évaluations qualitatives de l'activité de

CMA, ou bien si elle se fonde également sur un manquement de nature plus générale de la BALM, consistant à n'avoir pas effectué des contrôles adéquats et en nombre suffisant des dépenses facturées par CMA et ses sous-traitants. Il nous semble clair que c'est la première hypothèse qu'il faut retenir, avec cette conséquence qu'une bonne partie des arguments en défense de la Commission est dénuée de pertinence.

22. Il est de jurisprudence constante que la mesure de l'obligation de motiver, consacrée par l'article 190 du traité CE (devenu article 253 CE), dépend de la nature de l'acte en cause et du contexte dans lequel il a été adopté. La motivation d'une décision doit être considérée comme suffisante dès lors que l'État destinataire a été étroitement associé au processus d'élaboration de cette décision et qu'il connaissait, de par un rapport auquel il est renvoyé et qui lui a été communiqué, les raisons pour lesquelles la Commission estimait ne pas devoir mettre à la charge du FEOGA la somme litigieuse¹⁴.

23. Ainsi, le caractère laconique de la remarque faite au point 4.3.2.1 du rapport de synthèse de la Commission pour l'exercice 1993 à propos de l'absence de contrôle par l'organisme compétent de l'exécution des contrats en cause pourrait être interprété comme se rapportant à d'autres problèmes que ceux expressément mentionnés sous les deux rubriques qui suivent,

14 — Voir, par exemple, les arrêts du 14 janvier 1981, Allemagne/Commission (819/79, Rec. p. 21, points 19 à 21); du 18 mars 1999, Italie/Commission (C-59/97, Rec. p. I-1683, point 55), et du 21 octobre 1999, Allemagne/Commission (C-44/97, Rec. p. I-7177, point 21).

pour autant que lesdits problèmes supplémentaires aient été effectivement discutés lors d'échanges antérieurs entre la Commission et les autorités allemandes. Toutefois, la correspondance antérieure ne comporte aucune allusion aux préoccupations de la Commission en ce qui concerne le nombre de visites de contrôle réalisées par la BALM au titre des deux contrats, la façon dont les factures des sous-traitants ont été contrôlées et la vérification des dépenses pour la publicité télévisée. L'allusion la plus proche que la Commission ait faite auxdites préoccupations se trouve dans la note interne communiquée aux autorités allemandes le 10 mars 1997, où elle relève que le manque d'informations dans les rapports intérimaires aurait dû inciter la BALM à prendre des mesures administratives correctrices. Toutefois, cette observation ne spécifie pas les trois prétendus problèmes que nous venons d'indiquer. De surcroît, la Commission l'a faite en se référant à la visite de contrôle effectuée du 19 au 23 septembre 1994, dont le rapport, qui est annexé à la lettre de la Commission du 27 octobre 1994, ne mentionne aucun problème de la sorte, ainsi qu'à une discussion sur le rôle joué par les rapports intérimaires pour avertir les autorités de la nécessité d'adapter les moyens utilisés lors des campagnes.

24. Il n'est pas possible, selon nous, de regrouper ces trois problèmes sous la rubrique «Régularité financière», utilisée par la Commission tant son rapport de synthèse que dans ses lettres des 2 mai et 26 novembre 1996. Bien qu'ils concernent la régularité financière au sens où ce terme est normalement employé, rien dans les échanges antérieurs entre les parties n'indique que la Commission ait rédigé la

conclusion figurant sous cette rubrique en songeant à ces trois prétendus problèmes. En outre, il est clair que la Commission a utilisé le terme de régularité financière dans un sens beaucoup plus large, qu'il est difficile de distinguer du terme de coût/efficacité employé dans la seconde rubrique. C'est ce que démontre la référence faite dans ses lettres des 2 mai et 26 novembre 1996 au critère qualitatif de progrès suffisant, plutôt qu'au simple respect des plans de dépenses envisagés.

25. En conséquence, les deux problèmes dont il est question «en particulier» au point 4.3.2.1 du rapport de synthèse de la Commission sont les deux seuls problèmes que doit traiter la République fédérale d'Allemagne dans sa requête en annulation de la décision de la Commission visant à réduire ses dépenses éligibles. La République fédérale d'Allemagne fait valoir, en substance, que, comme le cocontractant n'est pas obligé de faire figurer dans ses rapports intérimaires des informations nécessaires à une évaluation qualitative de la réalisation des objectifs des campagnes de promotion, la BALM n'était aucune-ment tenue, en l'absence de telles informations, d'effectuer des contrôles portant sur ces questions. Son argumentation est selon nous tout à fait fondée. En aboutissant à cette conclusion, nous ne sommes pas influencé par le fait que la Commission s'est écartée d'une pratique relative au contenu des rapports intérimaires, pratique dont la République fédérale d'Allemagne prétend qu'elle était bien établie lors des campagnes précédentes. La Cour a jugé que les principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime n'exigeaient pas qu'une tolérance passée, manifestée par la Commission à l'égard de certaines irrégularités,

soit maintenue lors des exercices suivants¹⁵. Le point d'importance centrale est que les règlements n^{os} 465/92 et 585/93, ainsi que les contrats types et les critères de gestion qui les accompagnent, ne font pas la moindre allusion à l'existence d'une obligation afférente au contenu des rapports intérimaires du type de celle invoquée par la Commission, et qu'une telle obligation ne saurait être déduite des articles 8 et 9 du règlement n^o 729/70 ou de l'article 2 du règlement financier.

26. En utilisant les rubriques « Régularité financière » et « Coût/efficacité », la Commission se fonde implicitement sur les dispositions des deux règlements que nous venons de citer. Nous avons déjà indiqué que la Commission avait, à notre sens, donné au premier terme une acception beaucoup plus large que celle normalement retenue. Alors que, dans la version allemande du rapport de synthèse, elle se bornait à déclarer que les rapports intérimaires n'indiquaient pas si les contrats étaient ou non exécutés de façon *régulière*, il ressort clairement de la correspondance antérieure (et, par exemple, des versions anglaise et française du rapport de synthèse) que la Commission englobait sous cette rubrique la réalisation de progrès satisfaisants en ce qui concerne la promotion des bienfaits des produits laitiers auprès des consommateurs ou de groupes cibles sélectionnés. Dans un contexte où la Commission avait par avance approuvé les grandes lignes des campagnes que devait mener CMA, telles que celle-ci les avaient définies dans ses propositions, la question de l'adéquation spécifique des intervenants, du matériel et des médias utilisés par CMA,

à la différence de celle touchant à la réalité des actions considérées et des dépenses engagées, ne relève pas, selon nous, du contrôle de la régularité financière qu'exige l'article 8, paragraphe 1, du règlement n^o 729/70. En particulier, l'obligation faite aux États membres dans cette disposition de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de la régularité des opérations ne s'étend pas à une évaluation continue de l'adéquation, sur un plan politique, d'un programme déjà approuvé en principe. De manière analogue, l'exigence inscrite à l'article 6, paragraphe 2, sous b), du règlement n^o 465/92, voulant que l'organisme compétent « veille au respect des dispositions convenues », et celle qu'impose à ce même organisme l'article 6, paragraphe 2, sous b), du règlement n^o 585/93 de « [vérifier] la conformité de l'exécution des actions aux dispositions du contrat » n'emportent selon nous aucune obligation de la sorte, qui va bien au-delà du contrôle du respect des clauses contractuelles effectivement convenues sur la base des propositions.

27. Nous avons déjà dit que le critère utilisé par la Commission sous la rubrique « Régularité financière » était difficile à distinguer de celui de « Coût/efficacité ». À la lumière de ce qui précède, il est plus utile de n'examiner l'analyse de la Commission qu'au regard de cette dernière rubrique. Notons au passage que les arguments de la Commission présentent un certain niveau d'incohérence. Elle a nié devant la Cour avoir souhaité que CMA procède à une quelconque étude de marché pour préparer ses rapports intérimaires. En l'absence d'une telle exigence, il est toutefois difficile de comprendre la référence qui est faite dans le rapport de synthèse à l'absence d'information concernant l'incidence réelle

15 — Arrêt du 21 janvier 1999, Allemagne/Commission (C-54/95, Rec. p. I-35, point 12).

des campagnes de CMA sur la consommation.

28. De manière plus générale, toutefois, nous estimons que l'analyse de la Commission est incompatible avec le libellé et l'économie des deux règlements régissant les campagnes de promotion du lait ainsi que les contrats types et les critères de gestion qui les accompagnent, et qu'elle n'est nullement étayée par une référence à l'article 2 du règlement financier. Cette dernière disposition établit une obligation de caractère général qui n'a pas nécessairement vocation à s'appliquer avec une égale intensité à tous les stades de la mise en œuvre des programmes financés par la Communauté (et ne le peut sans doute pas d'un point de vue pratique). À notre avis, cette obligation de respecter le principe de coût/efficacité et de surveiller la réalisation d'objectifs quantifiés, que reflète en partie l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 465/92, se manifeste concrètement à deux stades de la procédure régissant les campagnes de promotion du lait qui sont en cause dans la présente affaire: l'évaluation des propositions et la présentation des rapports finals sur les campagnes. En conséquence, il ne nous paraît pas que la Commission puisse valablement chercher à déduire d'autres obligations positives à partir du règlement financier lui-même.

29. Il ressort clairement du contexte de l'article 2, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 465/92 et des deux premiers tirets de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 585/93 que les exigences qui y figurent, imposant d'utiliser les moyens les plus efficaces et de tenir compte des conditions

du marché local, portent sur les propositions que doivent soumettre les organisations intéressées. De surcroît, les propositions circonstanciées sont exigées par l'article 4, paragraphe 1, sous b) et c), des deux règlements pour justifier les actions proposées, indiquer les résultats attendus et définir une stratégie détaillée, tandis que le point 18 des critères de gestion prévus par le règlement n° 465/92 souligne la nécessité d'exposer clairement les objectifs dans la proposition.

30. Il résulte clairement du point 6.4 des deux contrats types que, une fois les campagnes achevées, le cocontractant doit fournir un rapport sur les résultats prévisibles des actions adoptées. Le point 19 des critères de gestion prévus par le règlement n° 465/92 précise que le rapport final doit faire référence au respect de la proposition d'origine, à la réalisation de ses objectifs et au développement des ventes de lait. En revanche, le point 6.1 des contrats exige simplement que les rapports intermédiaires mentionnent le travail effectué et soient accompagnés des justificatifs correspondants.

31. Les exigences expresses en ce qui concerne les rapports intermédiaires paraissent ne porter que sur le contrôle de la régularité financière au sens strict, c'est-à-dire la vérification des dépenses et l'efficacité du programme convenu. L'économie des deux règlements suggère que ces rapports sont présentés dans le cadre d'une procédure où les évaluations du succès prévisible et réel du cocontractant dans la réalisation des objectifs de promotion sont effectuées (et expressément prévues) aux

stades initial et final. À l'inverse des exigences détaillées en ce qui concerne le contenu de la proposition, rien n'indique que des informations détaillées, pouvant, au besoin, provoquer un changement de stratégie, doivent être fournies au cours de la campagne. Le fait d'imposer une telle exigence supplémentaire constitue peut-être une avancée du point de vue d'une saine gestion financière. Mais dans un cadre réglementaire qui prévoit déjà expressément, à d'autres stades, des contrôles portant sur l'efficacité des coûts et l'obtention de résultats quantifiés, on ne saurait, en l'état actuel des choses, déduire directement une telle obligation supplémentaire des termes de l'article 2 du règlement financier. Ce serait là attenter au principe de sécurité juridique et jeter un doute inutile sur le caractère adéquat des dispo-

sitions détaillées des règlements n^{os} 465/92 et 585/93.

32. En conséquence, nous concluons que la Commission a commis une erreur de droit en qualifiant la réponse des autorités allemandes aux rapports intérimaires présentés par CMA de violation des règles communautaires applicables, justifiant une réduction des dépenses prises en charge par le FEOGA du fait du risque concomitant d'une utilisation impropre des fonds communautaires. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire d'examiner l'argument distinct de la République fédérale d'Allemagne selon lequel la Commission n'est pas habilitée à opérer de telles réductions, afférentes à un risque abstrait qui, en définitive, ne se matérialise pas.

V — Conclusion

33. À la lumière de ce qui précède, nous recommandons à la Cour de:

- 1) annuler la décision 97/333/CE de la Commission, du 23 avril 1997, 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 1993, dans la mesure où elle réduit de 2 % les dépenses prises en charge par le FEOGA en ce qui concerne le poste budgétaire 2062;
- 2) condamner la Commission aux dépens.