ARRÊT DE LA COURT
1er octobre 1987 *

Dans l'affaire 84/85,

Royaume-Uni, représenté par M. B. E. McHenry, du Treasury Solicitor's Department, Queen Anne's Chambers, à Londres, en qualité d'agent, assisté par M. Francis Jacobs, QC, ayant élu domicile à Luxembourg, au siège de son ambassade, 28, boulevard Royal,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Julian Currall, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile chez M. Georges Kremlis, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision C(84) 1941 de la Commission, du 19 décembre 1984, dans la mesure où cette décision vise à réduire de 13 083 004 UKL les aides accordées au Royaume-Uni dans le cadre de mesures destinées aux jeunes de moins de 25 ans par le Fonds social européen,

LA COUR,

composée de MM. Y. Galmot, président de chambre, f. f. de président, T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann, J. C. Moitinho de Almeida et G. C. Rodríguez Iglesias, juges,

avocat général: M. J. L. da Cruz Vilaça
greffier: Mme B. Pastor, administrateur

vu le rapport d'audience complété à la suite de la procédure orale du 1er avril 1987,

* Langue de procédure: l'anglais.

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 16 juin 1987,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 2 avril 1985, le Royaume-Uni a introduit, en vertu de l'article 173, alinéa 1, du traité CEE, un recours tendant à l'annulation de la décision C(84) 1941 de la Commission, du 19 décembre 1984, dans la mesure où cette décision vise à réduire de 13 083 004 UKL les aides accordées au Royaume-Uni par le Fonds social européen (ci-après « FSE ») dans le cadre de mesures destinées aux jeunes de moins de 25 ans.

2 En application de la décision 83/516 du 17 octobre 1983, concernant la mission du Fonds social européen (JO L 289, p. 38), le Conseil a arrêté le règlement n° 2950/83, du 17 octobre 1983 (JO L 289, p. 1), dont l'article 2 prévoit que, pour des dépenses susceptibles d'être l'objet du concours du FSE, ce concours est octroyé à concurrence de 15 % du salaire moyen brut des ouvriers de l'industrie de l'État membre concerné. Selon le paragraphe 2 de cet article,

« la Commission détermine, avant le 1er août de chaque année, les montants de concours à octroyer pendant l'exercice suivant, par personne et par unité de temps, pour chaque État membre, et les publie au *Journal officiel des Communautés européennes* ».

Cette date a été reportée, par l'article 10, paragraphe 3, dudit règlement, pour l'année 1983, au 1er décembre 1983.

3 Sur la base des actes précités du Conseil, la Commission a fixé, par la décision 83/621, du 30 novembre 1983 (JO L 350, p. 25), les montants de concours du FSE pour les dépenses d'aides à l'embauche et à la mise au travail pour l'exercice 1984 par personne et par semaine pour chaque État membre. Le montant avait été fixé pour le Royaume-Uni à 19,50 UKL.

4 Le Royaume-Uni a présenté le 13 mars 1984 ses demandes relatives aux dépenses à effectuer en 1984 compte tenu de l'article 4, paragraphe 1, et de l'article 10, paragraphe 4, du règlement n° 2950/83. Le principal projet de création d'emplois au Royaume-Uni éligible au concours du FSE était le « Community Programme » (programme de solidarité) géré par la « Manpower Services Commission ». Les demandes du Royaume-Uni concernaient également des projets similaires gérés par des autorités locales. Après que ces demandes ainsi que les demandes des autres États membres pour l'année 1984 eurent été examinées en juin 1984 par le comité consultatif, la Commission a décidé, le 23 juillet 1984, sur la plus grande partie de ces demandes. Cette décision, portant le numéro C(84)1076, n'a pas été publiée, mais communiquée aux États membres en août 1984. Elle comprenait un seul article susceptible de produire des effets juridiques, suivi de décisions individuelles très volumineuses. Ces décisions étaient complétées d'une note rédigée comme suit:

« Dans la mesure où certains de ces montants concernant des actions d'embauche ou de mise au travail relevant de la décision 83/621/CEE de la Commission, du 30 novembre 1983, et où le nombre d'heures prestées réellement par semaine n'a pas encore été indiqué, ces montants sont réputés calculés sur la base d'emplois à temps plein. En cas d'emplois à temps partiel, ces montants seront réduits au prorata du nombre d'heures prestées réellement au moment du paiement. »

5 Après réception de cette décision, le ministère du Travail britannique s'est adressé à la Commission en faisant valoir que certaines demandes du Royaume-Uni n'y avaient pas été incluses, notamment l'aide au « Community Programme », et en contestant la décision en ce qui concerne le travail à temps partiel. Cette intervention fut suivie par un échange de correspondance entre le ministère et la Commission.

6 Le 19 décembre 1984, la Commission a pris une nouvelle décision, numérotée C(84) 1941, remplaçant la décision précitée du 23 juillet 1984 et comportant le considérant suivant:

« considérant qu'il est nécessaire de recalculer les aides à l'emploi à la fois pour les actions à mi-temps et pour les actions en faveur des indépendants et que ce recalcul dégagera de nouvelles disponibilités... »,

ainsi qu'une version révisée de la note relative aux réductions appliquées aux emplois à temps partiel rédigée comme suit:

« Dans le cas où l'un de ces montants concerne des actions d'embauche et de mise au travail et qu'il est couvert par la décision 83/621/CEE, du 30 novembre 1983, le montant forfaitaire approprié s'applique à des emplois à temps complet.

Pour les emplois à temps partiel, le taux du montant forfaitaire est réduit de moitié. »

7 Cette décision englobait également l'aide au « Community Programme », ainsi que l'aide pour des projets similaires en faveur de jeunes gérés par les autorités locales, mais rejetait comme inéligibles certaines parties de ces programmes d'un montant total de 13 083 004 UKL. Ces réductions résultaient d'un calcul, fondé sur le total d'heures réellement ouvrées, communiqué par le Royaume-Uni, converti en semaines de travail sur la base d'une semaine de quarante heures.

8 Pour un plus ample exposé du cadre juridique du litige, des faits de l'affaire et des arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

9 A l'appui de ses conclusions tendant à l'annulation partielle de la décision attaquée, le Royaume-Uni soulève plusieurs moyens, dont la méconnaissance de la confiance légitime.

10 Tout d'abord, il faut souligner que la Commission avait affirmé, dans ses mémoires présentés à la Cour, qu'il était de pratique constante de réduire les montants du concours en cas d'emplois à temps partiel. Cependant, elle a admis le contraire, à l'audience publique, et a reconnu qu'elle avait alloué, à tout le moins pour trois programmes nationaux concernant des emplois à temps partiel, le montant entier du concours du FSE. Dans ces circonstances, la défense de la Commission se borne à maintenir que le Royaume-Uni, au moment où il a envoyé ses demandes au FSE, savait ou avait les moyens de savoir que, pour l'exercice 1984, le nombre d'heures réellement ouvrées par les participants à une action était d'importance pour déterminer les montants remboursables.

11 La première branche du moyen du Royaume-Uni concernant la confiance légitime est tirée de ce que la Commission ne pouvait pas, lorsqu'elle fixait, en application

de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 2950/83, par la décision 83/621, les montants du concours du FSE pour l'exercice 1984 par personne et par semaine, définir le terme « semaine » comme une semaine de travail à temps complet, mais devait le faire dans le sens d'une « semaine civile ».

12 Il convient d'observer que le terme « unité de temps » utilisé à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 2950/83 donne à la Commission le choix entre plusieurs possibilités. Ainsi, elle pouvait fixer l'heure comme unité de temps, fixation qui aurait eu pour effet, sans ambiguïté, un concours plus bas pour une semaine de vingt heures ouvrées que pour une semaine de quarante heures ouvrées. Il lui était aussi loisible, comme elle l'a fait pour l'exercice 1985 dans sa décision 84/429, du 27 juillet 1984 (JO L 241, p. 23), de fixer, comme unité de temps, la semaine, tout en prévoyant que, « en cas d'emplois à temps partiel, les montants sont calculés au prorata du nombre d'heures prestées ».

13 Une telle disposition expresse fait défaut dans la décision 83/621. Dès lors, il faut examiner la deuxième branche du moyen susmentionné du Royaume-Uni selon laquelle la Commission a en effet défini, dans ladite décision, la « semaine » comme « semaine civile ».

14 A cet égard, il faut souligner qu'une interprétation purement littérale de ce terme ne permet pas de le comprendre dans le sens d'une « semaine de quarante heures ouvrées ». Par contre, l'interprétation dans le sens d'une « semaine civile » s'impose, surtout sur la base d'une analyse historique. En effet, en utilisant les termes « par personne et par semaine », la Commission n'a fait que reprendre les termes utilisés à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 3039/78 du Conseil (JO L 361, p. 1) qui était pertinent en la matière jusqu'à l'exercice 1983. Or, sous le régime de cette disposition, la Commission n'a jamais procédé, en cas d'emplois à temps partiel, à des réductions des montants du concours, mais a, au contraire, alloué, à tout le moins pour trois programmes nationaux concernant des emplois à temps partiel, le montant entier du concours du FSE, comme il a été déjà constaté. Dès lors, il faut prendre comme point de départ l'intention de la Commission de légiférer, en utilisant le même terme, dans le même sens qu'auparavant. Cela correspond, en outre, aux explications fournies par la Commission à l'audience, selon lesquelles celle-ci était, à la fin de l'année 1983, consciente de la possibilité d'introduire des réductions comme celles en cause, mais aurait hésité à le faire.

15 Par contre, la Commission affirme qu'elle avait donné, en temps utile pour l'exercice 1984, des indications d'une intention différente et que celles-ci étaient connues du Royaume-Uni. Elle se réfère, à cet égard, en premier lieu, au formulaire figurant à l'annexe 1 de la décision 83/673 de la Commission (JO L 377, p. 1) et dans lequel il fallait « indiquer la durée moyenne de participation par personne (en semaines et heures par semaine) à l'action prévue » et, en second lieu, à un document de travail, transmis aux représentants permanents des États membres le 26 septembre 1983, selon lequel le montant du concours, par personne et par semaine, figurant dans la décision 83/621, a été calculé en multipliant des gains moyens horaires bruts des ouvriers en monnaie nationale par la durée moyenne hebdomadaire du travail dans l'État membre concerné.

16 En ce qui concerne le formulaire susmentionné, il faut souligner que des indications semblables étaient demandées dans les formulaires figurant aux annexes 1 à 9 de la décision 78/742 de la Commission (JO L 248, p. 1), applicables jusqu'à l'exercice 1983, dans lesquels il fallait indiquer s'il s'agissait des méthodes à temps plein ou à temps partiel ou encore alternées; en outre, dans ces formulaires, il était demandé d'indiquer la durée des opérations (en heures). Or, la modification intervenue dans les termes utilisés dans les différents formulaires ne permettait pas de conclure que les termes « par semaine » devaient être interprétés d'une manière différente qu'auparavant, d'autant plus que de telles indications pouvaient avoir de l'importance dans l'examen de la question d'éligibilité du programme concerné.

17 Enfin, contrairement à ce que la Commission affirme, le document de travail susmentionné ne permettait pas non plus de déduire que la Commission s'éloignerait de sa pratique antérieure. En effet, s'il convenait de tenir compte, aux fins du calcul prévu dans ce document, de la durée hebdomadaire du temps de travail parce que c'est en multipliant les gains moyens horaires avec cette durée qu'on établit les gains moyens hebdomadaires, cela n'a toutefois rien à voir avec la méthode de fixation du montant du concours de FSE dans un cas concret.

18 Dès lors, la décision 83/621 doit être interprétée dans ce sens qu'une réduction pour des emplois à temps partiel n'y est pas prévue.

19 Selon la troisième branche du moyen, si la Commission pouvait décider que les montants fixés ne s'appliquent qu'à la semaine de travail à temps complet, elle ne

pouvait pas le faire avec effet rétroactif sans méconnaître le principe de la confiance légitime.

20 Dans ce contexte, il faut d'abord souligner que, contrairement aux affirmations de la Commission, le Royaume-Uni ne pouvait pas avoir, au début de l'exercice 1984, les moyens de savoir que, pour cet exercice, il serait procédé aux réductions en cause, étant donné que la seule disposition pertinente à l'époque devait être interprétée dans le sens contraire et que les orientations pour les exercices 1984 à 1986, publiées en application de l'article 6, paragraphe 1, de la décision 83/516, le 10 janvier 1984 (JO C 5, p. 2), ne prévoyaient des réductions qu'en fonction des crédits disponibles.

21 Ensuite, il faut rappeler que les articles 2, paragraphe 2, et 10, paragraphe 3, du règlement n° 2950/83, garantissent aux États membres que la Commission prendra la décision sur le montant du concours dont il s'agit avant une date fixée. Ces dispositions témoignent du souci du Conseil de ce que les États membres disposent, en temps utile, de toutes les données dont ils ont besoin pour planifier leurs propres programmes d'aides. La Commission a, en outre, respecté ces délais en édictant, pour l'exercice 1984, la décision 83/621, portant fixation dudit montant par personne et par semaine, et, pour l'exercice 1985, la décision 84/429, prévoyant, outre cette fixation, une réduction en cas d'emplois à temps partiel.

22 Dès lors, il faut examiner si de telles réductions pouvaient être introduites au cours de l'exercice 1984 pour ce même exercice, comme les décisions C(84) 1076 et C(84) 1941 l'ont fait ou si ces décisions d'application portaient atteinte à la confiance légitime que le Royaume-Uni pourrait tirer de la décision de base 83/621.

23 A cet égard, il faut faire remarquer que les États membres allouent les aides nationales susceptibles du concours du FSE avant que ce concours intervienne vers la fin de l'exercice. Or, la Commission prend argument de la circonstance que ce n'est qu'après avoir reçu un rapport détaillé sur l'action concernée entre-temps accomplie qu'il est possible de calculer le montant exact des dépenses éligibles pour soutenir qu'elle dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la meilleure manière de gérer le FSE. Bien que ce point de vue soit incontestable, en

principe, il n'est pas moins vrai que la Commission reste liée par le règlement pertinent du Conseil et par sa propre décision 83/621 dont l'interprétation correcte a été donnée ci-dessus.

24 La Commission affirme, en outre, que les États membres ne peuvent en aucun cas escompter recevoir, de la part du FSE, une somme fixe correspondant à leur demande, étant donné que des réductions, en fonction des crédits disponibles, sont toujours possibles, voire probables.

25 Ce raisonnement ne saurait être retenu. En effet, la circonstance invoquée par la Commission ne fait pas obstacle à l'hypothèse d'une confiance légitime, étant donné que celle-ci peut porter sur l'obtention du montant demandé, réduit seulement dans le cadre des orientations émises par la Commission au début de l'exercice, en fonction des crédits disponibles, alors que, selon la pratique suivie par la Commission en l'occurrence, le Royaume-Uni n'obtiendrait qu'un montant réduit au prorata des heures effectivement ouvrées, et réduit, le cas échéant, une seconde fois en fonction des crédits disponibles.

26 Dès lors, force est de constater que le Royaume-Uni pouvait légitimement placer sa confiance en ce que la pratique de la Commission ne soit pas changée en cours d'exercice avec effet pour ce même exercice.

27 La décision attaquée ayant méconnu cette confiance légitime, elle doit être annulée sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens soulevés par le Royaume-Uni.

Sur les dépens

28 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens; la Commission ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) La décision C(84) 1941 de la Commission, du 19 décembre 1984, est annulée dans la mesure où elle vise à réduire de 13 083 004 UKL les aides accordées par le Fonds social européen au Royaume-Uni dans le cadre de mesures destinées aux jeunes de moins de 25 ans.

2) La Commission est condamnée aux dépens.

Galmot Koopmans Due

Everling Bahlmann Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 1er octobre 1987.

Le greffier

P. Heim

Le président f. f.

Y. Galmot

président de chambre