CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON

présentées le 5 mars 1991 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. L'action intentée par la société portugaise Estabelecimentos Isidoro M. Oliveira (ci-après « Oliveira ») tend à obtenir l'annulation de deux décisions de la Commission du 27 juin 1989 qui considèrent comme non éligibles des dépenses d'un montant de 63 450 244 ESC et de 23 713 486 ESC, dans le cadre de l'exécution des projets n° 870708/P1 et n° 870708/P3 du Fonds social européen.

2. Cette demande, similaire par plusieurs aspects à celle de la société Interhotel dans l'affaire C-291/89, a aussi pour source l'intervention du Fonds social européen institué par l'article 123 du traité CEE. Nous renvoyons, s'agissant des missions du Fonds et de la procédure à suivre pour l'obtention du concours de cet organisme, aux observations que nous avons présentées dans cette affaire sur les dispositions pertinentes de la décision 83/516/CEE du Conseil, du 17 octobre 1983, et du règlement (CEE) n° 2950/83 pris le même jour par le Conseil pour l'application de cette décision (ci-après « règlement ») [1].

3. Rappelons maintenant le cheminement de la demande de la requérante.

4. Oliveira avait présenté sa candidature auprès du département des affaires du Fonds social européen (ci-après « DAFSE »), correspondant national du Fonds, établi à Lisbonne, lequel a formulé au nom de la République portugaise, en faveur de cette société, deux demandes de concours du Fonds au titre de l'exercice 1987: l'une pour la formation des personnes âgées de moins de 25 ans, l'autre pour la formation des personnes âgées de plus de 25 ans (ci-après « jeunes » et « adultes »). Le projet « jeunes » a été approuvé par décision de la Commission du 30 avril 1987 [2] avec une légère réduction tenant à la diminution du nombre de stagiaires. Le projet « adultes » n'a été approuvé que partiellement, une partie des dépenses ayant été refusée [3]. Les montants agréés ont fait l'objet de notifications à Oliveira [4].

5. Le DAFSE a ensuite fait savoir par voie de circulaire datée du 8 juin 1987 communiquée à toutes les entreprises concernées [5] que la Commission entendait réduire les périodes de formation pratique en faveur des personnes de moins de 25 ans de façon que leur durée ne dépasse pas celle de l'enseignement théorique.

6. Oliveira ne s'est pas conformée aux prescriptions de cette circulaire, alléguant que ses cours de formation avaient déjà commencé au reçu de ce document. Cepen-

* Langue originale: le français.

1 — Points 2 et 3 de nos conclusions présentées ce jour dans l'affaire C-291/89, Rec. 1991, p. I-2257, I-2264.

2 — Annexe IV du mémoire en défense.

3 — Ibidem.

4 — Documents n[os] 1 et 2 du groupe d'annexes II à la requête.

5 — Annexe V du mémoire en défense et annexe I du mémoire en réplique.

dant, à la suite de sa demande de solde, la Commission a estimé qu'une partie importante des sommes présentées dans le dossier relatif à la formation des « jeunes » était non éligible au motif que la règle de l'égalité entre le nombre d'heures pratiques et le nombre d'heures théoriques n'avait pas été respectée et que certains des coûts unitaires étaient, de surcroît, « inexplicablement élevés ». Dans le cadre du projet concernant les « adultes » auquel ne s'appliquait pas la circulaire, la Commission a fait état d'un montant de dépenses non éligibles au motif également que certains coûts unitaires auraient été inexplicablement élevés.

7. La partie requérante, à l'appui de son recours, présente quatre moyens respectivement fondés sur la violation des formes substantielles, la violation des principes généraux du droit, le non-respect des droits acquis et l'insuffisance de la motivation.

8. Au titre du premier moyen, Oliveira soutient que les décisions attaquées ont enfreint l'article 6, paragraphe 1, du règlement qui dispose que, « lorsque le concours du Fonds n'est pas utilisé dans les conditions fixées par la décision d'agrément, la Commission peut suspendre, réduire ou supprimer ce concours, *après avoir donné à l'État membre concerné l'occasion de présenter ses observations* » [6].

9. Selon elle, cette règle imposerait à la Commission d'entendre l'État membre préalablement à la décision, ce qui permettrait à l'institution communautaire de réaliser un examen approfondi de la situation [7]. La Commission remarque que cette disposition ne prévoit pas de formalités spécifiques pour l'audition de l'État membre, mais qu'elle se borne à permettre à celui-ci de formuler des objections. En cas de refus total ou partiel de paiement du solde, les autorités nationales pourraient refuser à leur tour de notifier la décision à l'entreprise, et alors une phase de concertation s'engagerait avec les services du Fonds social européen. Ce n'est qu'ensuite que la décision deviendrait définitive par notification au promoteur [8]. La Commission ajoute qu'en l'espèce les autorités portugaises ont accepté de notifier la décision au promoteur et de demander le remboursement du trop-perçu.

10. Il semble, en effet, que l'article 6, paragraphe 1, du règlement n'impose pas, ainsi que l'a relevé l'avocat général M. Tesauro dans ses conclusions dans l'affaire Funoc [9], une « procédure formelle de consultation ». De plus, vous avez admis [10] dans cette affaire que, lorsque les autorités nationales réagissaient à l'envoi d'une décision de réduction ou de suppression de concours et que la Commission prenait ensuite une autre décision, un échange de lettres entre l'État membre et la Commission, préalable à cette dernière décision, tenait lieu d'observations au sens de l'article 6, paragraphe 1, du règlement.

11. Cependant, il faut rappeler que vous avez reconnu dans votre arrêt Funoc que la procédure de l'article 6, paragraphe 1, était respectée parce que l'échange de lettres entre la Commission et les autorités nationales avait bien eu lieu *avant* la décision de réduction de la Commission qui faisait l'objet du recours. En revanche, vous n'étiez pas saisis de la légalité de la première décision de suppression notifiée aux autorités

6 — Souligné par Oliveira au point 12 de son recours.

7 — Réplique, points 6 à 8.

8 — Mémoire en défense, points 19 et 20.

9 — C-200/89, point 6.

10 — Arrêt du 11 octobre 1990, Funoc, point 17 (C-200/89, Rec. p. I-3669).

nationales, étant donné que ce texte avait été remplacé par une décision plus favorable de réduction qui a été attaquée et sur laquelle a porté votre contrôle. Vous n'étiez donc point amenés à vous prononcer sur la légalité de cette pratique de la Commission, qualifiée de courante à l'audience par son représentant, qui consiste à envoyer à l'État une décision à notifier sans l'inviter à émettre des observations préalables.

12. Retenir la thèse préconisée par la Commission ne serait pas sans susciter quelques inconvénients pratiques. Imaginons qu'une décision de réduction ait été notifiée à l'entreprise et qu'ensuite l'État ait présenté des observations à la Commission sur cette décision. L'entreprise concernée, avertie de ce que les autorités nationales ont formulé des objections à l'encontre de la première décision, pourrait être tentée d'attendre la décision finale de la Commission sans intenter de recours en annulation. Or, si la seconde décision est identique à la première, une action à l'encontre de celle-là serait exposée à un rejet pour irrecevabilité conformément à votre jurisprudence qui considère que

« un recours en annulation formé contre une décision purement confirmative d'une décision antérieure non attaquée dans les délais est irrecevable » [11].

Cette thèse est également difficilement conciliable avec votre jurisprudence qui refuse la qualification de décision aux prises de position qu'une institution communautaire s'engage à réexaminer [12].

13. En réalité, la Commission interprète le silence des autorités nationales comme un acquiescement de leur part, alors que celles-ci reçoivent le texte de la Commission sous forme de décision à notifier et non de projet ou de décision provisoire. En outre, il ne leur est fait aucune invitation expresse à présenter éventuellement des observations.

14. Ce type de pratique suivie par la Commission, que son représentant a, lors de l'audience, reconnu procéder d'une « interprétation plus que compréhensive de cette norme », nous paraît contraire tant à la lettre qu'à l'esprit de l'article 6, paragraphe 1, du règlement, lequel prévoit, rappelons-le, que « la Commission peut suspendre, réduire ou supprimer ce concours, *après avoir* donné à l'État membre concerné l'occasion de présenter ses observations » [13]. Il doit donc s'agir d'une consultation *préalable* à la décision de réduction ou de suppression. Ce texte n'impose pas plus: il ne prescrit pas à la Commission de se ranger à l'avis de l'État ni de suspendre indéfiniment son projet en attendant d'avoir connaissance de la position des autorités nationales. En effet, il serait possible à la Commission, tout en respectant la règle de l'article 6, paragraphe 1, du règlement d'impartir un délai à l'État membre afin que la procédure entamée puisse être menée à terme avec diligence.

15. Le représentant de la Commission a relevé à l'audience que, si les services du Fonds social européen devaient « prendre contact avec tous les États membres avant de prendre une décision », une « paralysie complète » de ses services s'ensuivrait. Lorsque nous lui avons ensuite demandé si la Commission procédait à de nombreuses suppressions ou réductions de concours, il a

11 — Voir, en dernier lieu, en matière de Fonds social européen, l'ordonnance du 21 novembre 1990, Infortec, point 10 (C-12/90, Rec. p. I-4265).

12 — Arrêt du 26 mai 1982, Allemagne/Commission, points 8 à 12 (44/81, Rec. p. 1855).

13 — Souligné par nous.

répondu que de telles hypothèses devaient se chiffrer à une demi-douzaine au Portugal, lequel État figure en bonne place parmi les bénéficiaires des concours du Fonds social européen [14]. L'argument statistique n'apparaît, dès lors, pas fondé étant donné que la consultation de l'État membre ne s'impose qu'en cas de réduction, de suspension ou de suppression de concours.

16. L'obligation imposée par l'article 6, paragraphe 1, du règlement ayant été enfreinte, il nous reste à déterminer si cette infraction constitue une violation des formes substantielles au sens de l'article 173, premier alinéa, du traité.

17. Comme vous l'avez rappelé dans votre arrêt du 15 mars 1984, EISS,

« dans le cadre de (la procédure de financement du Fonds social européen), les relations financières s'établissent, d'une part, entre la Commission et l'État membre concerné et, d'autre part, entre cet État membre et l'institution bénéficiaire du concours financier » [15].

L'État membre apparaît non seulement comme un intermédiaire obligé, mais aussi comme une autorité qui occupe dans toute la procédure prévue par le règlement une place centrale en raison de l'importance de son engagement et de ses responsabilités. Qu'il suffise de rappeler quelques dispositions de ce texte. Aux termes de son article 5, paragraphe 4, « l'État membre *certifie l'exactitude* factuelle et comptable des indications contenues dans les demandes de paiement » [16] des promoteurs. Son article 6, paragraphe 2, précise que « les sommes versées qui n'ont pas été utilisées dans les conditions fixées par la décision d'agrément donnent lieu à répétition » et ajoute que « l'État membre intéressé est *subsidiairement responsable* du remboursement des sommes indûment versées pour des actions auxquelles s'applique la garantie visée à l'article 2, paragraphe 2, de la décision 83/516 » [16]. Cette dernière disposition prévoit, justement, que « les États membres intéressés garantissent la bonne fin des actions » sauf pour certains concours non visés en l'espèce.

18. Dans un tel contexte, l'obligation de consultation de l'État membre imposée par l'article 6, paragraphe 1, en cas de suspension, de réduction ou de suppression de concours prend encore une autre dimension. Il n'est pas besoin d'insister davantage sur l'importance de l'avis de l'État membre, eu égard à la place qu'il occupe et à la responsabilité qui pèse sur lui.

19. La Commission ayant enfreint l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83 qui prévoit des conditions de forme substantielles pour la validité des décisions de la Commission visant à suspendre, à réduire ou à supprimer le concours du Fonds social européen, nous vous proposons de déclarer fondé le premier moyen du recours et, par suite, d'annuler les décisions entreprises.

20. C'est donc à titre subsidiaire que nous examinerons les trois autres moyens.

14 — Voir Rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1989 comportant une comparaison sur cinq années (JO C 313 du 12.12.1990, p. 76).

15 — 310/81, point 15 (Rec. p. 1341).

16 — Souligné par nous.

21. Nous étudierons, tout d'abord, le quatrième moyen relatif à l'insuffisance de motivation des décisions de la Commission, lequel se rattache aussi à une violation des formes substantielles.

22. La requérante a estimé, notamment [17], que l'expression « coûts inexplicablement élevés » utilisée par la Commission dans ses décisions finales de réduction de concours est abstraite, alors que la motivation à laquelle cette dernière est astreinte par l'article 190 devrait, selon votre jurisprudence,

« faire apparaître d'une façon claire et non équivoque les raisons sur lesquelles l'acte est fondé » [18].

De plus, elle a déploré dans sa réplique [19] que certains motifs, non visés dans les décisions attaquées, ne soient apparus qu'au stade du mémoire en défense.

23. La Commission a rétorqué [20] que les décisions faisaient clairement mention des montants des dépenses jugées non éligibles, indiquaient leur provenance par référence aux rubriques des demandes de solde et qu'ainsi une comparaison entre les montants indiqués dans les formulaires de demande de concours et ceux figurant dans les formulaires de demande de solde révélait plus précisément la provenance des montants de dépenses non éligibles. Tout en admettant que sa motivation « ne pêch(ait) pas par sa prolixité » [21], elle a remarqué que celle-ci devait être appréciée en fonction de son contexte et a invoqué votre jurisprudence aux termes de laquelle

« l'obligation de motiver une décision individuelle a pour *but* de permettre à la Cour d'exercer son contrôle sur la légalité de la décision et de fournir à l'intéressé une indication suffisante pour savoir si la décision est bien fondée ou si elle est éventuellement entachée d'un vice permettant d'en contester la validité. La *portée* de cette obligation dépend de la nature de l'acte en cause et du contexte dans lequel il a été adopté » [22].

24. Il est vrai que votre jurisprudence [23] assigne un but invariable à l'obligation de motivation tout en reconnaissant que son étendue peut dépendre d'un certain nombre de facteurs: libellé, cadre juridique, contexte de la décision. Ceux-ci étant identiques à ceux que nous avons relevés dans le cadre de la décision de réduction de concours prise à l'égard de la société Interhotel, nous renvoyons à nos observations figurant aux points 12 à 19 des conclusions dans l'affaire C-291/89 que nous avons présentées ce jour.

25. Compte tenu des circonstances qui entourent ces décisions, il convient de déterminer si leur motivation permet aux intéressés de connaître les justifications des mesures prises afin de défendre leurs droits et à la Cour d'exercer son contrôle.

17 — Recours, point 19.

18 — Arrêt du 9 juillet 1969, Commission/Italie, point 9 (1/69, Rec. p. 277).

19 — Point 17.

20 — Mémoire en défense, p. 12 de la traduction française.

21 — Duplique, point 11.

22 — Arrêt du 7 avril 1987, SISMA, point 8 (32/86, Rec. p. 1645), souligné par nous.

23 — Voir, notamment, arrêt du 25 octobre 1984, Rijksuniversiteit te Groningen, point 38 (185/83, Rec. p. 3623).

26. Dans la décision relative à la formation des jeunes, la Commission fait état de deux motifs: le non-respect de l'égalité entre le nombre d'heures pratiques et le nombre d'heures théoriques et la présence de coûts unitaires inexplicablement élevés.

27. S'agissant du premier motif, il apparaît, en effet, dans la demande de solde [24] que la requérante n'a pas respecté les exigences de la Commission relatives à la durée de l'enseignement pratique, telles qu'exprimées dans la circulaire n° 10/DAFSE/87 puisque, à l'exception des cours de formation de spécialiste en marketing, la durée de l'enseignement pratique est toujours nettement supérieure à celle de l'enseignement théorique. Par suite, il est possible de répercuter ces dépassements sur différentes dépenses sans que l'on puisse toutefois déterminer exactement le montant des sommes refusées à ce titre en l'absence d'indication du pourcentage de la réduction et des postes auxquels elle s'applique. On apprend ainsi, dans le mémoire en défense [25], qu'il faut opérer une réduction de 36 % du montant de la rubrique « revenus des stagiaires en formation », des montants des postes « rémunération du personnel et charges sur rémunérations », « matériel et biens non durables », « autres fournitures et services de tiers » et « consommation de matières premières... ». Cela étant, ces précisions ne nous semblent pas indispensables compte tenu du fait que ce motif permet aux destinataires de « connaître les justifications de la mesure prise » au sens de l'exigence que vous avez posée [26].

28. Quant au motif relevé dans les dossiers « jeunes » et « adultes », relatif à la présence de coûts unitaires inexplicablement ou anormalement [27] élevés, nous devons admettre qu'il est assez général. La requérante en avait inféré qu'on lui reprochait certains dépassements de sa demande initiale, comme en témoignent ses tentatives de justification d'écarts en annexe de sa requête. Le mémoire en défense fait apparaître que la Commission a voulu sanctionner de tels dépassements, mais qu'elle a, en outre, reproché à la requérante d'avoir inclus des frais identiques dans plusieurs rubriques et de ne pas avoir donné de justifications de la réalité de certaines dépenses et répercuté des réductions de durée de formation sur les sommes demandées. Le grief invoqué permet-il d'embrasser les différents motifs retenus pour réduire le montant des dépenses éligibles? Bien qu'une formulation expresse de chaque motif eût été préférable, nous considérons qu'ils se rattachent tous au motif générique. En effet, la présence de dépenses identiques ainsi que de dépenses ne tenant pas compte de réductions de la durée de la formation (point 14.6 des formulaires de demande de solde) provoque des coûts injustifiés. De même, l'absence de justification de certaines dépenses qui a conduit la Commission à opérer d'importantes réductions, notamment au point 14.3 du dossier « jeunes », est identifiable dans le motif retenu, et ce d'autant plus que les autorités nationales avaient mis en garde la société requérante à ce propos et, selon elles, procédé à une analyse visant « à donner une plus grande clarté aux demandes de paiement de solde et à mettre les dépenses et coûts en conformité avec des critères de vraisemblance » [28].

29. Étant donné que le motif allégué nous paraît recouvrir les différents motifs retenus

24 — Annexe III du mémoire en défense, p. 2 séparée n° 2.

25 — P. 3 à 5 de la traduction française.

26 — 185/83, précitée note 23.

27 — Les deux adverbes sont alternativement utilisés dans les documents en langue française pour tenter de traduire le terme portugais « injustificadamente » qui figure dans les décisions originales de refus de solde (p. 43 et 45 du recours).

28 — Annexe II à la requête, document n° 3.

lesquels sont identifiables en procédant à la comparaison des demandes, nous estimons que la Commission n'a pas manqué à son obligation de motivation et que le quatrième moyen n'est pas fondé.

30. La requérante invoque, au titre du troisième moyen, la violation des droits acquis. Selon elle [29], les décisions finales n'auraient pas pris en considération les coûts unitaires antérieurement agréés. La Commission estime [30], au contraire, que les réductions de concours s'imposaient en raison des dépassements des montants approuvés, de l'inclusion de dépenses non approuvées, de dépenses non dûment justifiées ou répétées.

31. Comme nous l'avons relevé dans nos conclusions sur l'affaire C-291/89 (Interhotel), la Commission dispose pour cadre, lors de l'examen d'une demande de solde, de la décision préalable d'agrément. Il est donc légitime qu'elle refuse des dépenses qu'elle n'avait pas approuvées ainsi que celles dont les montants ont été augmentés.

32. Il apparaît ainsi, dans le dossier relatif à la formation des jeunes, que les postes « rémunération du personnel non enseignant » [31], « frais de location et loyers » [32], « formation du personnel enseignant » [33] ont connu de vives augmentations. Quant à la dépense relative aux taxes et impôts [34], elle n'était pas prévue dans la demande initiale. Au surplus, lorsqu'elle est apparue dans la demande finale, la Commission l'a refusée étant donné que, selon la législation portugaise, le droit de timbre n'est pas dû pour ce type d'actions de formation. De même, on constate dans le dossier relatif à la formation des adultes que le poste « recrutement et sélection des formateurs » [35] figure pour la première fois dans la demande de solde. De plus, la dépense relative aux frais de personnel affecté à la préparation [36] n'avait pas été approuvée par la Commission, ce que n'a pas contesté la requérante. Dès lors, la Commission a pu procéder aux rectifications qui s'imposaient [37] sans porter atteinte aux droits acquis.

33. Dans nos conclusions sur l'affaire Interhotel [38], nous avons soutenu qu'il était, en outre, essentiel de ménager à la Commission une marge d'appréciation lors de l'examen final de la demande de concours qu'elle effectue au vu du rapport détaillé sur le contenu et les résultats de l'action, lui permettant de vérifier la réalité et la nécessité des dépenses. Vous avez, en effet, qualifié d'« incontestable » le point de vue selon lequel

« 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 »

et que la Commission

29 — Recours, point 15.

30 — Mémoire en défense, point 7.

31 — Point 14.3.1, sous b), c), d), de la demande de solde, annexe III du mémoire en défense, à comparer avec le point 15.3 de la demande initiale, annexe II du mémoire en défense.

32 — Point 14.3.9 de la demande de solde à comparer avec la ligne correspondante du point 15.3 de la demande initiale.

33 — Point 14.5 de la demande de solde à comparer avec le point 15.5 de la demande initiale.

34 — Point 14.3.13 de la demande de solde; voir le point 15.3 de la demande initiale.

35 — Point 14.2.4 de la demande de solde; voir le point 15.2 de la demande initiale.

36 — Point 14.2.6 de la demande de solde.

37 — Voir mémoire en défense, point 8.

38 — Voir, notamment, points 35 et 36.

« dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la meilleure façon de gérer le FSE » [39].

Cependant, nous avons aussi relevé [40] qu'il ne devrait pas être permis à la Commission de refuser, au stade final, des dépenses agréées dont elle avait été en mesure d'apprécier la nécessité au stade initial, dès lors qu'elles ne dépassent pas le montant accordé par la décision d'agrément et qu'elles sont assorties des justifications nécessaires.

34. Or, certaines dépenses n'ont fait, selon la Commission, l'objet d'aucune justification dans la demande de solde. Il s'agit, dans le dossier relatif à la formation des jeunes, de la dépense intitulée « divers » au sein du poste « matériel pédagogique » [41], des « dépenses de personnel » [36], des « dépenses pour travaux spécialisés » [42], des « frais administratifs généraux » [43], pour lesquels Oliveira a soutenu [44] que les documents justificatifs figuraient dans ses archives et restaient à disposition. Cet argument nous paraît insuffisant. La Commission était, en effet, en droit d'attendre que le promoteur lui fournisse les preuves de ses dépenses au moment de la demande de paiement de solde. De même, il importe peu que les preuves soient rapportées au stade de la réplique: nous n'avons pas à nous substituer à l'administration communautaire, mais à examiner si elle a pu supprimer, au moment où elle a pris sa décision, une partie des concours. Par suite, n'ayant pas disposé en temps utile des justificatifs de ces dépenses, la Commission était en droit de refuser à Oliveira les concours relatifs à ces quatre postes.

35. Nous avons remarqué aussi que certaines dépenses pouvant prêter à confusion dans la demande finale n'ont fait l'objet d'éclaircissements qu'au stade de la réplique. C'est le cas de celle relative au poste « frais de déplacement » [45] qui vient en fait, selon la requérante [46], couvrir les frais des personnes qui ne bénéficient pas des indemnités de séjour et non s'appliquer aux autres personnes. Il faut, cependant, reconnaître que la Commission n'avait pas connaissance de cette distinction au moment où elle a statué sur les demandes de solde et a pu considérer qu'une telle dépense n'était pas justifiée.

36. On constate de semblables maladresses dans la demande finale relative à la formation des adultes: certaines dépenses, comme celle relative aux travaux spécialisés [47], n'ont pas été justifiées; d'autres, comme celle afférente au « recrutement et (à la) sélection des stagiaires » [48], ont pu, faute d'une explication suffisante de la part de l'entreprise dans sa demande de solde, induire en erreur la Commission [49] contrainte de refuser ces dépenses. La Commission a donc également pu légitimement refuser de telles dépenses sans porter atteinte aux droits acquis de la requérante.

39 — Arrêt du 1er octobre 1987, Royaume-Uni/Commission, point 23 (84/85, Rec. p. 3765).

40 — Point 41.

41 — Point 14.2.1 de la demande de solde.

36 — Point 14.2.6 de la demande de solde.

42 — Point 14.2.7 de la demande de solde.

43 — Point 14.3.14 de la demande de solde.

44 — Annexe 6 de la réplique, p. 13.

45 — Point 14.3.5 de la demande de solde.

46 — Annexe 6 de la réplique, p. 14.

47 — Point 14.2.7 de la demande de solde; voir mémoire en défense, point 9, et duplique, point 5, sous e), à comparer avec annexe 6 de la réplique, p. 18.

48 — Point 14.2.3.

49 — Duplique, point 5, sous d), à comparer avec annexe 6 de la réplique, p. 18.

37. Toutefois, il apparaît que la Commission a également refusé un montant de 19 237 214 ESC dans la rubrique « fonctionnement et gestion des cours »[50] du dossier « adultes » parce qu'elle a procédé à un alignement sur les coûts horaires constatés dans le dossier « jeunes »[51]. Elle a, en effet, calculé une moyenne à partir de chiffres globaux non identifiables tirés de la rubrique « fonctionnement et gestion des cours » du dossier « jeunes » qu'elle a affectée d'un coefficient relatif au nombre d'heures de formation pour parvenir à un montant global de 14 296 853 ESC pour l'ensemble de la rubrique équivalente du dossier « adultes »[52]. Elle a ainsi refusé d'examiner *précisément* les postes de cette rubrique tels qu'ils étaient présentés dans les demandes initiale et finale.

38. Cette méthode apparaît particulièrement critiquable. La demande initiale, telle qu'elle a été agréée par la Commission, contenait, au sein de cette rubrique, des postes particuliers de dépenses, tant pour le dossier « adultes » que pour le dossier « jeunes ». Afin de respecter les droits acquis par la requérante, du fait de la décision d'agrément, il appartenait à la Commission de vérifier, poste par poste, si les montants agréés n'avaient pas été dépassés et si les dépenses étaient suffisamment justifiées. Elle ne pouvait, par une méthode globale, appliquer au dossier « adultes » les réductions opérées sur le dossier « jeunes » sans constater que les postes de celui-là présentaient les mêmes carences et les mêmes irrégularités que ceux de celui-ci.

39. Une vérification précise des demandes figurant au dossier « adultes » montre, d'ailleurs, que la méthode adoptée par la Commission conduit à des résultats sensiblement différents.

40. En premier lieu, on constate seulement au sein du poste « personnel enseignant » que Oliveira a commis une erreur de calcul dans le tableau récapitulatif[53] de la demande finale. Ce dernier fait, en effet, apparaître des coûts horaires ne correspondant pas à ceux présentés dans les tableaux détaillés figurant aussi dans la demande finale[54]. Par suite, cette erreur a pu entraîner un excès de charges sur rémunération[55]. Aussi nous semble-t-il que la réduction consécutive à l'erreur de calcul n'aurait pas dû excéder le montant de 2 339 856 ESC[56].

41. En second lieu, il apparaît que, effectivement, certaines dépenses de cette rubrique pouvaient être considérées, comme dans le dossier « jeunes », non éligibles. Ainsi, pouvaient être refusés le montant de 4 424 345,60 ESC[57] pour dépassement des sommes agréées relatives aux dépenses afférentes au personnel non enseignant ainsi que celui de 1 260 938,40 ESC pour les charges correspondantes. La dépense relative aux frais de déplacement[58] d'un montant de

50 — Point 14.3 de la demande de solde.

51 — Mémoire en défense, point 9, et duplique, point 3.

52 — Annexe II du mémoire en défense, p. 2 séparée n° 4.

53 — Annexe III du mémoire en défense, p. 2 séparée n° 7 de la demande de solde.

54 — On devrait obtenir un montant total de 4 161 464,15 ESC relatif à la formation interne et non de 5 982 363,69 ESC; l'erreur s'élève donc à 1 820 899,54 ESC.

55 — Poste 14.3.2 de la demande de solde, p. 2 séparée n° 9 de l'annexe III du mémoire en défense; compte tenu de la part des charges (28,5 %), on trouve un excès de 518 956,36 ESC à ce titre.

56 — 1 820 899,54 + 518 956,36 ESC.

57 — Le montant retenu lors de l'agrément étant celui présenté au point 15.3 de la demande initiale, ligne secrétariat et direction, soit 1 920 000 ESC (80 000 x 2 x 12); les sommes demandées finalement s'élevant à 6 344 345,60 ESC, le dépassement s'élève donc à 4 424 345,60 ESC.

58 — Point 14.3.5 de la demande de solde.

422 311,10 ESC aurait pu être considérée comme non justifiée[59] tout comme la dépense afférente aux « travaux spécialisés »[60] s'élevant à 4 015 267 ESC. De même, le montant correspondant aux « frais de location et loyers »[61] aurait pu aussi être jugé excessif par rapport à celui de la demande initiale[62]. Dès lors, la Commission était en droit de refuser le dépassement enregistré, soit 561 598 ESC. De même, il lui était possible de refuser la dépense du poste « taxes et impôts »[63] de 239 705 ESC étant donné que cette dépense n'apparaît pas dans la demande initiale et que, au surplus, le droit de timbre n'est pas dû pour ce type d'action de formation, selon la législation portugaise. Enfin, la Commission aurait pu considérer que les frais administratifs généraux[64], s'élevant à 512 033 ESC, n'étaient pas justifiés.

42. Au total, il semble, au terme d'un examen de chaque poste de cette rubrique, que la Commission pouvait refuser des dépenses d'un montant de 13 776 054 ESC. En revanche, elle n'était pas en droit d'utiliser une méthode de réduction globale inappropriée à ce type de demandes qui conduisait à rejeter un montant de 19 237 214 ESC, lequel apparaît excessif. La Commission a donc porté atteinte aux droits acquis de la requérante en ce qu'elle lui a retiré par excès un montant de 5 461 160 ESC[65] dans la rubrique « fonctionnement et gestion des cours ».

43. Par ailleurs, dans les deux dossiers « jeunes » et « adultes », la Commission a estimé que le montant de la dépense afférente à l'élaboration et à la traduction de manuels[66] était inclus dans le coût de préparation des cours, de la reproduction de documents et des travaux spécialisés[67] et a, en conséquence, rejeté la dépense y relative dans le dossier « jeunes » et la dépense relative au matériel pédagogique dans le dossier « adultes ». Notre objection est double en ce qui concerne ces refus. D'une part, il ne nous paraît pas possible de prétendre qu'il y a eu un recoupement avec la dépense afférente aux travaux spécialisés, laquelle a déjà été refusée pour absence de justification[68]. D'autre part, nous ne comprenons pas en quoi il y aurait recoupement entre l'élaboration et la traduction de manuels et les frais de reproduction de documents. Les demandes initiales distinguaient déjà[69] le matériel pédagogique et la reproduction des manuels. Il semble donc que la dépense afférente à l'élaboration et à la traduction de manuels faisait partie de la rubrique « matériel pédagogique » et se trouvait déjà distincte de celle relative à la reproduction des manuels. A la vérité, la Commission aurait dû constater que Oliveira a distingué dans ses demandes finales les postes « élaboration et traduction de manuels » et « coût de préparation des cours » au sein du poste « matériel pédagogique », sans avoir dépassé le montant agréé initialement[70]. En conséquence, nous estimons qu'en procédant ainsi la Commission a violé les droits acquis par la requérante à cet égard.

44. Par-delà ces refus consécutifs à des dépassements des montants agréés, à des

59 — Voir point 35 de nos conclusions concernant le dossier « jeunes ».

60 — Point 14.3.8 de la demande de solde; voir point 44 de nos conclusions concernant le dossier « jeunes ».

61 — Point 14.3.9 de la demande de solde.

62 — 30 000 x 10 (semaines) x 110 % (charges) = 3 300 000.

63 — Point 14.3.13 de la demande de solde; voir point 32 de nos conclusions concernant le dossier « jeunes ».

64 — Point 14.3.14 de la demande de solde; voir point 34 de nos conclusions concernant le dossier « jeunes ».

65 — 19 237 214 - 13 776 054.

66 — Point 14.2.1 de la demande de solde.

67 — Annexe I du mémoire en défense, p. 1 du dossier « jeunes »; voir aussi dossier « adultes », mêmes références.

68 — Points 34 et 36 de nos conclusions.

69 — Point 15.2 des demandes initiales.

70 — De 8 100 000 ESC.

insuffisances de justifications et à la présentation peu explicite de certaines dépenses, la Commission a refusé de prendre en compte d'autres dépenses qu'elle a jugées non nécessaires au bon déroulement de l'action. Il apparaît ainsi, dans le dossier relatif à la formation des jeunes, que les dépenses de « gestion et contrôle budgétaire » et celles afférentes aux « travaux spécialisés »[71] au sein de la rubrique « fonctionnement et gestion des cours » sont refusées à ce titre, la Commission ayant estimé[72] que ces actions « étaient dotées d'un secrétariat propre et d'un personnel enseignant spécifique ». Elle déclare qu'elle a eu connaissance de nombreux reçus au titre des « *travaux spécialisés* » pour des tâches de dactylographie qui incombaient, en fait, au secrétariat. Dès lors, la Commission a pu refuser cette dépense lorsqu'elle a été réellement en mesure de savoir ce que ces travaux spécialisés recouvraient, d'autant plus que cette dépense n'avait pas été présentée expressément dans la demande initiale.

45. En ce qui concerne, en revanche, la « gestion et (le) contrôle budgétaire », Oliveira avait sollicité dans la demande initiale[73] un concours relatif aux points suivants: « gestion et contrôle financier du projet, préparation des budgets et système de circuits documentaires et de classement, archivage des documents relatifs à l'action de formation, établissement de bilans mensuels... ». Ces précisions étaient suffisantes et il appartenait à la Commission d'estimer, le cas échéant, *lors de l'examen de la demande initiale,* que ces travaux pouvaient être assurés par le secrétariat et qu'il n'y avait donc pas lieu d'agréer la dépense correspondante. Cette dernière ayant été agréée[74], l'entreprise a pu la considérer comme acquise. Par conséquent, le refus de la dépense afférente au poste « gestion et contrôle budgétaire » d'un montant de 1 900 080 ESC nous paraît contraire aux droits acquis par la requérante.

46. Par ailleurs, la Commission a refusé certaines dépenses en raison de la réduction de la durée de formation. Il convient ici de bien distinguer les deux formations. En ce qui concerne le dossier « jeunes », cette question sera étudiée aux points 48 et suivants lors de l'examen du quatrième moyen qui soulève spécifiquement ce problème. En ce qui concerne le dossier « adultes », la Commission a noté que Oliveira indiquait[75] une réduction de 63,74 % du nombre de stagiaires par rapport à la demande initiale. Le nombre inscrit dans la demande de solde[76] était de 95 alors qu'il s'élevait, en effet, à 262 dans la demande initiale[77]. Par suite, la Commission a pu réduire d'environ 50 % la somme approuvée dans la demande initiale pour la formation du personnel enseignant[78] laquelle ne s'imposait plus, semble-t-il, dans son intégralité. De même, la Commission a réduit le montant relatif aux amortissements normaux[79] en ne prenant en compte que la durée effective de formation déclarée dans la demande de solde[80]. Aussi, ces deux réductions nous paraissent-elles justifiées.

47. Il nous semble donc que le moyen relatif à la violation des droits acquis doit

71 — Points 14.3.7 et 14.3.8 de la demande de solde.

72 — Duplique, point 5.

73 — Point 15.3 de la demande initiale.

74 — Annexe IV du mémoire en défense.

75 — Mémoire en défense, annexe III, p. 2 séparée n° 2.

76 — Mémoire en défense, annexe III, p. 2 séparée n° 1.

77 — Mémoire en défense, annexe II, p. 5.

78 — Point 14.5 de la demande de solde, mémoire en défense, point 9.

79 — Point 14.6 de la demande de solde.

80 — Demande de solde, p. 2 séparée n° 1; mémoire en défense, p. 7 de la traduction française et duplique, point 5, sous f).

être admis partiellement dans la mesure où la Commission refuse d'une part, dans le dossier concernant la formation des jeunes, des dépenses relatives à l'élaboration et à la traduction de manuels ainsi qu'à la gestion et au contrôle budgétaire pour des montants s'élevant respectivement à 2 247 308 et 1 900 080 ESC, d'autre part, dans le dossier relatif à la formation des adultes, des dépenses relatives au matériel pédagogique pour un montant de 1 637 612 ESC ainsi que dans la rubrique « fonctionnement et gestion des cours » des sommes s'élevant à 5 461 160 ESC.

48. Oliveira invoque enfin, au titre du deuxième moyen, la violation des principes généraux du droit, notamment ceux de la sécurité juridique, de la non-rétroactivité des actes administratifs, du respect des droits acquis et de la confiance légitime en ce que les décisions contestées « appliquent a posteriori une norme relative à l'égalité entre le nombre d'heures théoriques et le nombre d'heures pratiques »[81] qui n'avait pas été indiquée dans la décision d'agrément. Elle déclare même[82] que cette exigence n'a été formulée que lors de la liquidation finale, après que toutes les dépenses eurent été effectuées. Elle reconnaît[83] avoir reçu la circulaire, datée du 8 juin 1987, le 25 juin 1987, soit dix jours après le début des actions de formation, mais déclare avoir pensé[84] à ce moment qu'elle ne s'appliquait pas à elle.

49. La Commission souligne[85] que l'exigence d'une égalité entre la durée de la formation théorique et la durée de la formation pratique, certes décidée après l'agrément de la demande de concours, a été communiquée par voie de circulaire du DAFSE « à un moment où il était tout à fait possible de corriger la durée de la formation pratique comme les autres promoteurs l'ont d'ailleurs fait ». Elle ajoute qu'elle aurait souscrit à la thèse de la requérante si cette exigence avait été formulée *après la réalisation* des actions de formation. Elle souligne enfin[86] que le texte de la circulaire était suffisamment explicite.

50. Il convient au préalable d'apporter une précision: cette exigence, ainsi que le soulignait clairement la circulaire du DAFSE [87], ne concernait que la formation des jeunes. Elle a contraint la Commission, lors de l'examen de la demande finale présentée par Oliveira, à opérer d'importantes réductions[88]. L'importance de ces réductions n'étant pas contestée, il importe de déterminer si Oliveira était ou non en droit de ne point tenir compte des exigences issues de la circulaire et de ne s'appuyer que sur la décision d'agrément.

51. Il semble, d'une part, que la requérante ne pouvait pas raisonnablement penser que cette circulaire ne la concernait pas. En effet, elle en a pris connaissance, non pas à la suite d'une quelconque publication, mais après qu'elle lui a été notifiée. De plus, les termes utilisés dans ce texte ne pouvaient guère prêter à ambiguïté. La circulaire du DAFSE précise, en effet, que « les organismes bénéficiaires *devront se conformer* » à

81 — Recours, point 14.
82 — Réplique, point 23.
83 — Réplique, point 25.
84 — Réplique, points 24 et 26.
85 — Duplique, point 22.
86 — Réplique, point 16.
87 — Réplique, annexe I.
88 — Réduction de 36 %, aux points 14.1, 14.3.1, 14.3.10, 14.3.11, 14.3.12 et 14.6 de la demande de solde.

la nouvelle orientation de la Commission, laquelle ressort du texte reproduit.

52. Il ne paraît pas contestable, d'autre part, que la requérante pouvait procéder à un ajustement de la durée des formations pratiques à un moment où l'action de formation venait de commencer. La formation des jeunes s'étalant sur vingt-deux semaines[89], ainsi que l'a confirmé le représentant de la société Oliveira à l'audience, il devait être possible à cette dernière, deux semaines après le début des actions, de réaliser l'alignement prescrit.

53. Aussi, le texte de la circulaire paraissant suffisamment contraignant pour que Oliveira y défère en temps utile, nous estimons que les décisions contestées n'ont pas porté atteinte aux principes généraux du droit énumérés. Dès lors, ce moyen ne saurait prospérer.

54. Compte tenu des observations que nous avons développées précédemment, nous concluons:

1) à titre principal:

— à l'annulation des décisions de la Commission du 27 juin 1989 relatives aux projets n^{os} 870708/P1 et 870708/P3 du Fonds social européen;

— à la condamnation de la Commission aux dépens;

2) à titre subsidiaire:

— à l'annulation partielle de la décision de la Commission du 27 juin 1989 relative au projet n° 870708/P1 du Fonds dans la mesure où elle refuse les concours relatifs à l'élaboration et à la traduction de manuels ainsi qu'à la gestion et au contrôle budgétaire pour des montants s'élevant respectivement à 2 247 308 et 1 900 080 ESC;

— à l'annulation partielle de la décision de la Commission du 27 juin 1989 relative au projet n° 870708/P3 du Fonds dans la mesure où elle refuse des concours relatifs au matériel pédagogique ainsi qu'au fonctionnement et à la gestion des cours pour des montants s'élevant respectivement à 1 637 612 et 5 461 160 ESC;

— à la compensation des dépens.

89 — Demande de solde, p. 2 séparée n° 1.

Annexe I

Dossier « jeunes » n° 870708/P1

Rubriques des dépenses de la demande de solde	*Objet des dépenses*	*Montant refusé*	*Motifs invoqués*
14.1 Revenus des stagiaires en formation		9 528 606	Alignement de la durée des cours pratiques sur celle des cours théoriques
14.2 Préparation des cours	1. Élaboration et traductions de manuels	2 247 308	Montant déjà inclus dans le coût de préparation des cours et dans les sous-postes 14.2.4 et 14.2.7
	Divers	280 100	Absence de justification
	6. Dépenses de personnel	63 967	Absence de justification
	7. Travaux spécialisés	247 322	Absence de justification
14.3 Fonctionnement et gestion des cours	1. Personnel enseignant	3 380 450	Alignement de la durée des cours pratiques sur celle des cours théoriques
	Personnel non enseignant	12 423 942	Augmentation du nombre du personnel par rapport à la demande
	2. Charges sur rémunérations	3 816 811	Réduction proportionnelle aux montants jugés éligibles
	5. Frais de déplacement	885 791	Dépense non justifiée, le personnel externe ayant perçu une indemnité de séjour

Rubriques des dépenses de la demande de solde	*Objet des dépenses*	*Montant refusé*	*Motifs invoqués*
	7. Gestion et contrôle budgétaire	1 900 080	Dépense jugée non nécessaire au bon déroulement de l'action
	8. Travaux spécialisés	8 377 453	Dépense jugée non nécessaire au bon déroulement de l'action
	9. Frais de location et loyers	3 696 047	Dépassement des montants demandés
	10, 11, 12. Matériel et biens non durables, autres fournitures et services de tiers, consommation de matières premières et autres	6 078 366	Réduction proportionnelle à l'alignement de la durée des cours pratiques sur celle des cours théoriques
	13. Taxes et impôts	529 705	Dépense non fondée, le droit de timbre n'étant pas dû dans ce cadre
	14. Frais administratifs généraux	1 072 824	Absence de justification
14.5 Formation du personnel enseignant		4 276 914	Dépassements par rapport aux dépenses prévues
14.6 Amortissements normaux		4 712 799	— Réduction proportionnelle à l'alignement de la durée des cours pratiques sur celle des cours théoriques — Non-éligibilité de certains postes

Annexe II

Dossier « adultes » n° 870708/P3

Rubriques des dépenses de la demande de solde	*Objet des dépenses*	*Montant refusé*	*Motifs invoqués*
14.2 Préparation des cours	1. Matériel pédagogique	1 637 612	Montant déjà inclus dans le « coût de préparation des cours » et dans les sous-postes 14.2.4 et 14.2.7
	3. Recrutement et sélection des stagiaires	492 448	Dépense non justifiée, les stagiaires étant des travailleurs de l'entreprise
	4. Recrutement et sélection des formateurs	141 520	Dépense non prévue dans la demande initiale
	6. Frais de personnel affecté à la préparation	30 533	Dépense non approuvée
	7. Travaux spécialisés	118 052	Absence de justification de certaines subdivisions
14.3 Fonctionnement et gestion des cours		19 237 214	Alignement sur le coût horaire du dossier « jeunes »
14.5 Formation du personnel enseignant		1 400 925	Réduction tenant compte de la réduction du nombre de stagiaires
14.6 Amortissements normaux		1 216 772	Réduction tenant compte des semaines effectives de formation