ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre)
7 novembre 1997 *

Dans l'affaire T-84/96,

Cipeke — Comércio e Indústria de Papel, Ld.ª, société de droit portugais, établie à Lisbonne, représentée par Me Miguel Ferrão Castelo Branco, puis par Me João Caniço Gomes, avocats au barreau de Lisbonne, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de Me François Brouxel, 6, rue Zithe,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par Mme Maria Teresa Figueira et M. Knut Simonsson, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision PT-C(95)543 de la Commission, du 12 décembre 1995, portant réduction d'un concours financier,

* Langue de procédure: le portugais.

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (troisième chambre),

composé de MM. B. Vesterdorf, président, C. P. Briët et A. Potocki, juges,

greffier: Mme B. Pastor, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 26 septembre 1997,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique du litige

1 Selon l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la décision 83/516/CEE du Conseil, du 17 octobre 1983, concernant les missions du Fonds social européen (JO L 289, p. 38), celui-ci participe au financement d'actions de formation et d'orientation professionnelle.

2 L'agrément par la Commission d'une demande de financement entraîne, selon l'article 5, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2950/83 du Conseil, du 17 octobre 1983, portant application de la décision 83/516/CEE, concernant les missions du

Fonds social européen (JO L 289, p. 1, ci-après « règlement »), le versement d'une avance de 50 % du concours à la date prévue pour le début de l'action de formation.

3 En vertu du paragraphe 4 de la même disposition, les demandes de paiement du solde contiennent un rapport détaillé sur le contenu, les résultats et les aspects financiers de l'action concernée. L'État membre certifie l'exactitude factuelle et comptable des indications contenues dans les demandes de paiement.

4 Aux termes de l'article 6, paragraphe 1, du règlement, lorsque le concours du Fonds social européen (ci-après « 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.

5 Enfin, l'article 7, paragraphe 1, du règlement permet à la Commission de procéder à des vérifications sur place, sans préjudice des contrôles effectués par les États membres.

Les faits à l'origine du litige

6 Cipeke — Comércio e Indústria de Papel, Ld.ª, qui exerce son activité dans le commerce et l'industrie du papier et dans le domaine des arts graphiques, a, conjointement avec un groupe d'entreprises du secteur, conclu avec un promoteur, Partex Companhia Portuguesa de Serviços, SA (ci-après « Partex »), un contrat ayant pour objet l'organisation d'une action de formation commune au cours de l'exercice 1987.

7 Le Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (département des affaires du Fonds, ci-après « DAFSE »), à Lisbonne, a introduit, en faveur du groupe d'entreprises en cause, une demande de concours du Fonds, qui a été enregistrée par la Commission le 20 octobre 1986.

8 Par décision du 30 avril 1987, la Commission a approuvé ce projet de formation et octroyé à Partex, au nom des entités concernées, un montant global de concours de 300 665 191 ESC, dont 71 309 280 ESC au profit de Cipeke.

9 L'action de la requérante a consisté en deux cours rémunérés de formation professionnelle dispensés dans le secteur des arts graphiques et destinés respectivement aux préposés aux devis graphiques et aux techniciens en photomécanique.

10 Par contrats de prestation de services signés respectivement le 31 décembre 1986, le 24 et le 30 avril 1987, Cipeke avait confié aux entreprises Partex, Cetase et Quadriforma, la sous-traitance de l'action de formation, Cipeke se réservant uniquement un rôle de surveillance des décisions prises par ces entreprises. Deux autres sociétés, Gráfica Monumental et Parageste ont été également impliquées dans les actions de formation de Cipeke.

11 Au terme de l'action de formation, la requérante a présenté au DAFSE un rapport d'évaluation quantitative et qualitative, ainsi qu'une demande de paiement du solde. Après avoir relevé, par lettre du 10 janvier 1990, l'existence d'un certain montant de dépenses non éligibles, la Commission a, par décision du 2 mars 1990, réduit le montant du concours initialement octroyé.

12 Sur recours de la requérante, la Cour a annulé cette décision pour insuffisance de motivation (arrêt du 4 juin 1992, Cipeke/Commission, C-189/90, Rec. p. I-3573, points 21 à 23), après avoir considéré que, si la requérante avait pu prendre connaissance du montant total de la réduction, elle ignorait la liste exacte des postes ou rubriques concernés, la ventilation par poste de la réduction et le mode de calcul de cette réduction.

13 En exécution de cet arrêt, la Commission a engagé une procédure en vue d'adopter une nouvelle décision à l'égard de la requérante. A cet effet, une mission de contrôle communautaire a été effectuée le 7 juillet 1993 auprès de l'intéressée.

14 Par lettre n° 6045 du 24 mars 1994 (ci-après « lettre n° 6045 »), la Commission a informé le DAFSE que le réexamen de la demande de paiement du solde de Cipeke avait révélé qu'une partie du concours du Fonds n'avait pas été utilisée dans les conditions fixées par la décision d'agrément.

15 Dans cette lettre, la Commission a relevé en substance que Cipeke avait confié les actions de formation à plusieurs entités sous-traitantes, qui avaient facturé certains services. De l'avis de la Commission, il avait été constaté, dans le cadre de la mission de contrôle, selon des informations émanant du principal responsable du promoteur, que le rôle d'intermédiaire de celui-ci avait été totalement inutile et qu'il en était résulté un accroissement injustifié des dépenses déclarées.

16 L'institution a estimé que le total des dépenses inéligibles de la requérante s'élevait à 19 725 390 ESC et que la somme de 4 267 218 ESC devait être remboursée à la Commission.

17 L'institution a sollicité les observations du DAFSE, en application de l'article 6, paragraphe 1, du règlement. A cet effet, le DAFSE a invité la requérante, par lettre du 11 avril 1994, à se prononcer sur le projet de réduction, et a également transmis celui-ci à Partex, le titulaire du dossier.

18 Par lettre du 21 avril 1994, Partex a demandé que la décision à intervenir confirme l'éligibilité des sommes qu'elle avait facturées. Pour sa part, la requérante a, par lettre datée du 26 avril 1994 adressée au DAFSE, maintenu l'intégralité de sa demande de remboursement au titre du solde final du projet.

19 Le DAFSE a présenté ses observations sur le projet de décision, par lettre du 13 mai 1994.

20 Par décision PT-C(95)543, du 12 décembre 1995, la Commission a effectivement réduit le concours financier du Fonds et ordonné le remboursement du montant de 4 267 218 ESC.

21 Le DAFSE a informé la requérante de cette décision et lui a demandé de rembourser le montant précité au Fonds, par lettre datée du 21 mars 1996, parvenue à la requérante le 23 mars suivant.

Procédure

22 C'est dans ces circonstances que, par requête enregistrée au greffe du Tribunal le 29 mai 1996, la requérante a introduit un recours en annulation de la décision de réduction.

23 Par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le même jour, elle a introduit, en vertu de l'article 185 du traité CE, une demande de sursis à l'exécution de la décision entreprise. Par ordonnance du 8 octobre 1996 (T-84/96 R, Rec. p. II-1315), le président du Tribunal a rejeté cette demande et réservé les dépens.

24 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (troisième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables.

25 L'audience de plaidoirie s'est déroulée le 26 septembre 1997. Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal.

Conclusions des parties

26 La requérante conclut à l'annulation de l'acte litigieux, avec toutes les conséquences légales qui en résultent.

27 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

1) déclarer non fondée, parce que non prouvée, la demande de la requérante et la rejeter;

2) condamner la requérante aux dépens.

Sur l'objet du litige

28 Il convient de constater que les conclusions de la requête contiennent les indications suivantes:

« Dans ces conditions, l'acte litigieux a violé des formes substantielles (article 190 du traité CE), ce qui entraîne sa nullité, laquelle est invoquée ici et devra être ordonnée, ce qui fait que cet acte ne pourra produire aucun effet (article 173 du traité CE). »

29 Certaines prétentions de la requête sont néanmoins susceptibles d'être considérées comme contestant en réalité le bien-fondé de la décision attaquée. En effet, la requérante allègue, dans sa requête, que les conclusions de la Commission sont dénuées de fondement (point 38), basées sur des calculs hypothétiques (point 40) ou encore que les calculs de la Commission quant à l'inéligibilité de certaines dépenses n'ont pas été faits de manière raisonnable (point 41) et, enfin, que les montants considérés comme inéligibles étaient prévus dans le projet initial (point 45).

30 Ces prétentions ne sont cependant pas suffisamment articulées pour pouvoir satisfaire aux prescriptions de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure, aux termes duquel toute requête doit notamment contenir l'exposé sommaire des moyens invoqués. A cet égard, il convient de constater que la partie requérante ne présente aucun moyen exprès visant le bien-fondé de la décision.

31 En effet, selon une jurisprudence bien établie, la présentation d'un moyen doit être suffisamment claire et précise pour permettre au Tribunal d'exercer son contrôle juridictionnel et à la partie défenderesse de préparer sa défense. Afin de garantir la sécurité juridique et une bonne administration de la justice, il est ainsi nécessaire que les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels un moyen est fondé ressortent, à tout le moins sommairement, mais d'une façon cohérente et compréhensible, de la requête même (ordonnance du Tribunal du 28 avril 1993, De Hoe/Commission, T-85/92, Rec. p. II-523, point 20).

32 L'imprécision de l'exposé des prétentions de la requérante dans sa requête a amené la Commission à considérer que le moyen tiré de l'insuffisance de motivation était le seul moyen soulevé dans la requête, de sorte qu'elle n'a répondu qu'à ce moyen dans son mémoire en défense. Elle a ainsi soutenu, au point 13 de ce document, que la circonstance que la requérante ne soit pas d'accord avec la décision attaquée ne doit pas être confondue avec l'absence ou l'insuffisance de motivation.

33 Le Tribunal ne saurait prendre en considération les observations que la requérante a présentées dans sa lettre du 26 avril 1994 sur le projet de décision de réduction et auxquelles elle renvoie au point 42 de sa requête. En effet, un tel renvoi global à d'autres écrits, même annexés à la requête, ne saurait pallier l'absence des éléments essentiels de l'argumentation en droit qui doivent figurer dans la requête même (arrêts de la Cour du 13 décembre 1990, Commission/Grèce, C-347/88, Rec. p. I-4747, point 28, et du 31 mars 1992, Commission/Danemark, C-52/90, Rec. p. I-2187, points 17 et suivants).

34 Certes, le corps de la requête peut être étayé et complété, sur des points spécifiques, par des renvois à des extraits de pièces qui y sont annexées, mais il n'appartient pas au Tribunal de rechercher et d'identifier, dans les annexes, les moyens qu'il pourrait considérer comme constituant le fondement du recours, les annexes ayant une fonction purement probatoire et instrumentale (ordonnances du Tribunal du 24 mars 1993, Benzler/Commission, T-72/92, Rec. p. II-347, point 19, et De Hoe/Commission, précitée point 22).

35 Dans ces conditions, le Tribunal considère que la requête, telle que soumise à son appréciation, ne lui permet pas d'exercer son contrôle juridictionnel sur le bien-fondé de la décision attaquée et qu'elle a empêché la partie défenderesse de présenter utilement sa défense à cet égard.

36 Il est vrai que la requérante a également contesté, au stade de la réplique et au cours de l'audience de plaidoirie, le bien-fondé de la motivation de la décision attaquée. Toutefois, un tel moyen est à regarder comme nouveau, dès lors qu'il ne peut être considéré comme l'ampliation de celui tiré de l'insuffisance de motivation, en raison même de la distinction qu'il y a lieu d'opérer entre eux (voir point 32 ci-dessus).

37 Or, il ressort de l'article 48, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal que la production de moyens nouveaux en cours d'instance est interdite, sauf dans l'hypothèse, étrangère au cas d'espèce, où ils se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure (arrêt du Tribunal du 11 décembre 1996, Atlanta e. a./CE, T-521/93, Rec. p. II-1707, point 39).

38 Il résulte des développements qui précèdent que le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la décision attaquée est le seul moyen dont le Tribunal ait été valablement saisi.

Sur la motivation de la décision

Argumentation des parties

39 Dans sa requête, la requérante soutient que les conclusions exposées dans la lettre n° 6045, qui constituent les motifs de la décision litigieuse, sont contradictoires, ambiguës, incohérentes et dénuées de fondement. Elles n'indiqueraient pas de manière objective et exacte comment a été calculé le montant des dépenses inéligibles. Dans cette mesure, la décision litigieuse ne serait pas conforme aux exigences posées par la Cour dans son arrêt Cipeke/Commission, précité.

40 La Commission aurait fondé ses conclusions sur des calculs hypothétiques, qui, eu égard aux dépenses liées à la préparation des cours, conduisent à des montants beaucoup moins élevés que ceux constatés pour la moyenne des dépenses exposées par tous les autres bénéficiaires du concours litigieux. Les calculs de la Commission quant à l'inéligibilité de certaines dépenses n'auraient pas été faits de manière raisonnable, comme la requérante aurait déjà eu l'occasion de le souligner dans sa lettre du 26 avril 1994, annexée à la requête, dont elle constituerait une partie intégrante.

41 Dans sa réplique, la requérante ajoute que la décision attaquée n'indiquerait ni le mode de calcul, ni les règles suivies par la Commission pour réduire le concours financier (arrêts de la Cour du 4 juin 1992, Consorgan/Commission,

C-181/90, Rec. p. I-3557, points 15 à 25; arrêt du Tribunal du 6 décembre 1994, Lisrestal e. a./Commission, T-450/93, Rec. p. II-1177, point 52).

42 Les justifications présentées pour réduire le montant du concours initialement accordé, telles qu'elles découlent des conclusions de la mission de contrôle et des observations de l'État portugais, seraient fondées sur de simples raisonnements hypothétiques et des présomptions, alors que les justifications présentées pour réduire le montant du concours devraient être établies avec certitude et de façon suffisamment claire.

43 La Commission objecte en substance que la requérante n'établit pas le caractère hypothétique, inexact et subjectif des calculs qu'elle a, au contraire, minutieusement et sérieusement élaborés à la suite de la mission de contrôle.

44 La lettre n° 6045, dont les conclusions constituent la base de la décision attaquée, ainsi que la requérante le relève elle-même au point 37 de sa requête, préciserait avec suffisamment de clarté et de transparence les méthodes de calcul et les règles suivies, telles que le critère du caractère raisonnable des dépenses, qui ont amené la Commission à réduire le concours du Fonds.

45 Cette lettre aurait porté à la connaissance de l'intéressée, non seulement le montant total de la réduction, mais également la liste exacte des postes dans lesquels ces réductions ont été pratiquées, les différents montants par poste et par entreprise sous-traitante, ainsi que le mode de calcul de cette réduction. Enfin, les réductions effectuées seraient prouvées avec certitude et suffisamment de clarté, du moins dans la mesure où il a été possible de le faire, compte tenu des éléments que la requérante a mis à la disposition de la mission de contrôle.

Appréciation du Tribunal

46 Il y a lieu de rappeler à titre liminaire que, conformément à une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 190 du traité doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution auteur de l'acte, de manière à permettre au juge communautaire d'exercer son contrôle et aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise (arrêt de la Cour du 15 avril 1997, The Irish Farmers Association e. a., C-22/94, Rec. p. I-1809, point 39; arrêt Lisrestal e. a./Commission, précité, point 52).

47 Il s'ensuit que le défaut ou l'insuffisance de motivation constitue un moyen tiré de la violation des formes substantielles, distinct, en tant que tel, du moyen pris de l'inexactitude des motifs de la décision attaquée, dont le contrôle relève, au contraire, de l'examen du bien-fondé de cette décision (arrêt du Tribunal du 2 octobre 1996, Vecchi/Commission, T-356/94, RecFP p. II-1251, point 82).

48 En espèce, il suffit de constater que la décision attaquée, telle qu'explicitée par la lettre n° 6045, développe sur plusieurs pages un exposé circonstancié des motifs que la Commission a retenus, à tort ou à raison, au soutien de la réduction des différentes rubriques des dépenses considérées comme inéligibles et des modalités de calcul de ces réductions. La requérante a été ainsi mise en mesure de prendre connaissance aussi bien du montant total de la réduction que des rubriques concernées, de la ventilation des réductions par rubrique et du mode de calcul de ces réductions, conformément aux principes fixés par l'arrêt Cipeke/Commission précité.

49 Il apparaît donc que la motivation de la décision attaquée indique de façon claire et cohérente les considérations de fait et de droit dont dépend la justification légale des réductions opérées, indépendamment du bien-fondé de ces considérations, qui relève, ainsi qu'il a été dit, non pas du contrôle du caractère suffisant de la motivation, mais de l'examen du fond du litige.

50 Dans ces conditions, il y a lieu de rejeter comme non fondé le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la décision attaquée.

51 Il s'ensuit que le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

52 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé en ses conclusions, et la Commission ayant conclu à la condamnation de la requérante aux dépens, il y a lieu de condamner celle-ci aux dépens, à l'inclusion de ceux afférents à la procédure de référé.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La requérante est condamnée aux dépens de l'instance, y compris ceux afférents à la procédure de référé.

Vesterdorf Briët Potocki

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 7 novembre 1997.

Le greffier Le président

H. Jung B. Vesterdorf