CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

présentées le 16 juin 1987 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le présent recours du Royaume-Uni a pour objet d'obtenir l'annulation de la décision C(84) 1941 de la Commission, du 19 décembre 1984, dans la mesure où celle-ci a réduit de 13 083 004 UKL les aides octroyées par le Fonds social européen à cet État membre en réponse aux demandes de concours présentées dans le cadre d'un ensemble de mesures destinées aux jeunes de moins de 25 ans.

2. Il est bon que nous rappelions les textes réglementaires et les faits qui ont précédé la décision litigieuse, puisque les parties sont notamment en désaccord sur l'interprétation à donner aux premiers et sur l'importance à accorder aux seconds.

I — Le cadre réglementaire du recours

3. Le rôle du Fonds social européen a été redéfini par la décision 83/516/CEE du Conseil, du 17 octobre 1983 [1]. Cette décision a, en particulier, confié au Fonds la mission de favoriser la mise en œuvre de politiques de formation professionnelle et de promotion de l'emploi, réservant une place particulièrement importante aux actions en faveur des jeunes de moins de 25 ans; elle a également établi diverses règles pour le calcul des concours du Fonds (en pourcentage des dépenses éligibles ou au moyen de montants forfaitaires) et pour la simplification des règles de procédure applicables.

4. En application de cette décision, le Conseil a adopté le règlement n° 2950/83, du 17 octobre 1983 [2], qui définit les dépenses éligibles (notamment celles qui sont destinées à favoriser l'embauche de jeunes de moins de 25 ans demandeurs d'emploi et de chômeurs de longue durée, pendant une période maximale de douze mois) et fixe la contribution du Fonds à ces projets (15 % du salaire moyen brut des ouvriers de l'industrie de l'État membre concerné); il incombait encore à la Commission de déterminer chaque année les montants à octroyer pendant l'exercice suivant, par personne et par unité de temps, pour chaque État membre.

5. Sur la base des actes précités du Conseil, la Commission a adopté la décision 83/621/CEE, du 30 novembre 1983 [3], dans laquelle elle a fixé le montant à octroyer pendant l'exercice 1984, par personne et par semaine, cette somme étant de 19,50 UKL pour le Royaume-Uni.

6. Enfin, le 10 janvier 1984, la Commission a publié ses « orientations » pour la gestion du Fonds social européen pour les exercices 1984 à 1986 [4], comme le prescrivait l'article 6 de la décision 83/516/CEE, précitée.

* Traduit du portugais.

1 — JO L 289 du 22.10.1983, p. 38.

2 — JO L 289 du 22.10.1983, p. 1.

3 — JO L 350 du 13.12.1983, p. 25.

4 — JO C 5 du 10.1.1984, p. 2.

II — Les faits antérieurs au litige

7. Le Royaume-Uni a présenté, le 13 mars, 1984 ses demandes de concours pour les dépenses à effectuer en 1984.

8. Après examen par le comité consultatif, la Commission a pris position, le 23 juillet 1984, sur la majeure partie d'entre elles et sur les demandes présentées par les autres États membres [décision C(84) 1076, communiquée aux États membres en août 1984]; elle l'a fait dans des termes qui ont provoqué l'opposition du Royaume-Uni sur deux points.

9. En premier lieu, un certain nombre de ses demandes n'auraient pas été prises en considération, entre autres celles relatives au « Community Programme » (programme de solidarité) géré par la « Manpower Services Commission », visant à la création d'emplois supplémentaires et temporaires destinés à des chômeurs de longue durée et à des jeunes de moins de 25 ans, ainsi qu'à certains projets similaires relevant des autorités locales.

10. Il contestait, en second lieu, une note jointe à la décision, aux termes de laquelle les montants octroyés pour les emplois à temps partiel seraient réduits, au moment du paiement, au prorata du nombre d'heures de travail effectivement ouvrées.

11. Après un échange de correspondance entre le ministère britannique du Travail et la Commission, cette dernière a adopté, le 19 décembre 1984, une nouvelle décision — décision C(84) 1941 — remplaçant la décision précédemment contestée et comprenant de nouveaux calculs des aides à fournir. Cette décision prenait en considération le programme de solidarité et les programmes similaires précédemment omis, mais le montant forfaitaire était réduit de moitié en ce qui concerne les emplois à temps partiel, en application de la règle déjà contestée de la réduction proportionnelle (50 % pour les emplois à mi-temps). En termes financiers, la Commission rejetait comme inéligibles certaines parties des projets présentés pour un total de 13 083 004 UKL.

12. C'est contre cette dernière décision que le Royaume-Uni a introduit un recours devant la Cour.

III — Les moyens du recours

13. Le recours du Royaume-Uni s'appuie sur sept moyens bien distincts ou apparentés, qui sont énumérés dans le rapport d'audience.

14. Il nous paraît superflu de répéter ici cette énumération, et nous les analyserons en détail sans suivre rigoureusement en cela l'ordre que leur a accordé le requérant.

1. *La rétroactivité de la décision contestée*

15. Le gouvernement britannique soutient, en premier lieu, que la décision en cause s'est traduite par une application rétroactive d'un nouveau critère de concours du Fonds, portant ainsi atteinte « aux droits et à la confiance légitime du Royaume-Uni ».

16. Examinons tout d'abord le bien-fondé de la prémisse ainsi posée.

17. Le requérant avance des considérations de trois ordres à propos de l'idée-force de l'application rétroactive; en premier lieu, l'unité de temps adoptée par la Commission dans la décision du 30 novembre 1983 — la *semaine* — est interprétée de façon erronée comme une semaine de travail à temps plein, point de départ permettant de justifier les réductions effectuées par la décision contestée pour les emplois à temps partiel; en second lieu, il s'agit d'une règle neuve par rapport à la pratique antérieure et à la réglementation existante; enfin, il allègue que cette règle est dépourvue de justification, puisque les personnes travaillant à temps partiel sont susceptibles de recevoir une formation professionnelle durant le reste de la semaine.

18. Le simple énoncé de ces points montre que le premier et le troisième d'entre eux sont indépendants de la question de la rétroactivité; nous respecterons pourtant en partie le plan adopté par le gouvernement requérant et repris dans le rapport d'audience, afin que l'analyse puisse être plus facilement suivie.

a) *La « semaine » définie comme une semaine de travail à temps plein*

19. Pour le Royaume-Uni, puisque la décision 83/621/CEE du 30 novembre 1983 a adopté comme unité de temps la « semaine », sans faire la moindre référence au nombre d'heures de travail ouvrées, les réductions effectuées pour les emplois à temps partiel seraient dépourvues de fondement.

20. La Commission soutient, au contraire, qu'elle avait pleinement le droit de concrétiser la notion de semaine comme elle l'a fait. Elle a rappelé, pour étayer sa thèse, qu'aux termes de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83, le concours du Fonds est déterminé par un pourcentage fixe (15 %) du salaire moyen brut des ouvriers de l'industrie de l'État membre concerné, ce qui attesterait que le Conseil a entendu lier ce montant aux gains réels, qui sont évidemment fonction du nombre d'heures de travail. Le Royaume-Uni aurait eu connaissance de cette méthode de calcul depuis le 26 septembre 1983 au moins, par l'intermédiaire d'une lettre adressée à son représentant permanent. La méthode évoquée consisterait à prendre en considération les salaires horaires moyens bruts dans chaque État membre et à les multiplier par la durée moyenne hebdomadaire du travail, afin d'obtenir les salaires hebdomadaires moyens. Puisqu'on constate que la durée moyenne de travail dans la Communauté est de 40 heures, c'est sur cette base que les paiements proportionnels devraient s'effectuer. Puisque le Royaume-Uni n'a pas contesté cette procédure à propos des décisions 83/621/CEE, du 30 novembre 1983, et 84/429/CEE, du 27 juillet 1984, il ne pourrait pas prétendre maintenant que cette méthode ne peut pas s'appliquer pour établir le concours du Fonds.

21. La Commission souligne encore, pour justifier les réductions effectués, qu'il existe une disproportion permanente entre les demandes de financement présentées au Fonds et les crédits disponibles, c'est ce qui explique qu'il a été nécessaire d'établir une liste des priorités (par exemple, 75 % des ressources seraient actuellement réservés aux programmes en faveur des jeunes de moins de 25 ans) et, en exécution des « orientations » définies pour la période 1984-1986, de réduire les concours pour les activités à temps partiel.

22. Le tout est de savoir si, après avoir concrétisé dans la décision 83/621/CEE, du 30 novembre 1983, l'*unité de temps* à laquelle se réfère l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 2950/83 comme étant la *semaine*, la Commission pouvait légitimement définir cette unité de temps comme une *semaine de travail à temps plein*.

23. Il semble évident que, en optant à l'article 2, paragaphe 2, du règlement n° 2950/83 pour l'expression « unité de temps », le Conseil a délibérément laissé à la Commission le soin de la concrétiser. Et si on admet que la Commission avait ce pouvoir (qui s'est, du reste, matérialisé dans la décision 83/621/CEE, précitée, de façon telle que le Royaume-Uni l'a accepté), on ne voit aucun obstacle à ce que la Commission précise plus encore cette unité de temps en cause (en l'espèce, une semaine de travail à temps plein, c'est-à-dire 40 heures).

24. On note, d'autre part, que ce qui est contesté, ce n'est pas la méthode de calcul du salaire moyen brut dans l'industrie, qui sert de base pour déterminer les montants des concours à octroyer par l'application d'un pourcentage forfaitaire, mais la connexion qu'établit la Commission entre cette méthode et la fixation in concreto des montants de financement, ce qui tend à démontrer que le Royaume-Uni avait l'obligation de savoir que le nombre d'heures était un élément décisif. De fait, la méthode adoptée est raisonnable, le requérant la connaissait depuis septembre 1983 et il ne la conteste pas. Mais la connexion est-elle correcte?

25. Le mémoire en réplique se contente d'affirmer que l'absence de réductions antérieures pour le travail à temps partiel atteste que cette connexion est abusive. La Commission attire, quant à elle, en particulier l'attention sur le fait que l'utilisation d'un pourcentage crée nécessairement un lien entre les salaires (basés sur les heures ouvrées correspondant à une semaine de travail à temps plein) et le taux effectivement payé.

26. Abstraction faite pour lors de l'absence de tout exemple de réduction, il nous paraît que la position de la Commission est en elle-même corroborée par la logique: si on a eu recours à l'unité de travail de 40 heures par semaine pour le calcul des 15 % du salaire moyen brut de l'industrie en cause, il n'est pas étonnant que le montant concret reçu par personne et par semaine dépende du salaire horaire moyen et du nombre d'heures de travail par semaine.

27. Il faut tenir compte de ce que la méthode de calcul des salaires moyens hebdomadaires utilisée par la Commission aux fins de l'article 2 du règlement n° 2950/83 repose sur la détermination des salaires moyens *horaires* multipliés par la durée moyenne hebdomadaire du travail. Cela signifie que l'*heure* (de travail) est l'unité de temps fondamentale, la valeur de l'unité de temps qu'est la *semaine* (de travail) résultant du calcul du nombre moyen d'*heures de travail* dans les différents pays.

28. Contrairement à ce que semble penser le Royaume-Uni, la Commission n'a donc jamais considéré la notion de semaine comme une *unité de temps brute* (c'est-à-dire la période de temps s'écoulant entre le lundi à 0 heure et le dimanche à 24 heures), mais comme une unité de calcul qui est directe-

ment fonction du nombre d'heures de travail.

29. La réduction des financements proportionnellement à la durée du travail hebdomadaire est du reste raisonnable, puisqu'il ne paraît pas qu'une expérience de travail ou de formation mérite le même traitement, qu'elle ait été acquise durant une semaine de 40 heures ou durant une semaine de 10 heures. De plus, il ne paraît nullement déraisonnable que les programmes de travail à temps partiel fassent l'objet d'une réduction des contributions fondée sur la même méthode de calcul qui est utilisée pour fixer le montant des aides dans le cas des emplois à temps plein, c'est-à-dire en fonction du nombre d'heures effectives de travail.

30. Ce qui précède nous permet donc de conclure que, en définissant l'unité de temps qu'est la « semaine » comme une semaine de travail à temps plein, la Commission n'a pas commis d'illégalité, cette interprétation étant compatible avec les termes du règlement et étant, en outre, conforme aux impératifs d'une saine administration des finances communautaires.

31. Soutenir que la Commission n'aurait pas le pouvoir d'introduire des réductions proportionnelles pour les projets de travail à temps partiel, ou prétendre (comme le Royaume-Uni semble le faire à un certain moment) que la règle applicable serait que le concours du Fonds corresponde purement et simplement à la participation financière des pouvoirs publics nationaux, équivaudrait à interdire à la Commission d'exercer le pouvoir discrétionnaire qu'elle détient pour la gestion du Fonds social européen, ainsi qu'il découle de l'article 124 du traité et des compétences attribuées à la Commission par le règlement n° 2950/83 (spécialement par ses articles 1er, paragraphe 2, 4, paragraphes 2 et 3, 6, paragraphe 1, 7, 8 et 9) et que la Cour l'a déjà implicitement admis dans un arrêt de 1982 [5].

b) *Le défaut de justification de la mesure*

32. Quant à l'allégation du requérant, qui n'est pratiquement pas développée, selon laquelle la décision de la Commission était injustifiée dès lors que les personnes travaillant à temps partiel pourraient recevoir une formation professionnelle durant le reste du temps disponible, elle ne paraît pas pertinente.

33. En effet, on admettra aisément que, comme le soutient la Commission, sa décision se justifie dans le cadre d'une gestion et d'une utilisation efficaces du Fonds social européen.

34. D'autre part, la Commission oppose au Royaume-Uni les dispositions de l'article 2, paragraphe 2, de la décision 83/673/CEE de la Commission, du 22 décembre 1983, concernant la gestion du Fonds social européen [6].

35. Selon cette disposition, antérieure de trois mois environ à la date limite pour l'introduction des demandes de financement pour 1984, « une demande ne peut se rapporter qu'à un seul point des orientations pour la gestion du Fonds, point qui détermine la priorité des actions ».

36. L'argument avancé, qui comporte une référence à la possibilité d'un cumul des aides pour l'expérience professionnelle et pour la formation, paraît donc dépourvu de sens, dès lors que seul est en jeu dans la présente affaire le montant octroyé pour

5 — Arrêt du 26 mai 1982 dans l'affaire 44/81, République fédérale d'Allemagne/Commission, Rec. p. 1855, 1877, point 15.

6 — JO L 377 du 31.12.1983, p. 1.

l'une de ces finalités (l'expérience professionnelle).

37. Mais l'illégalité du comportement de la Commission ne résulte-t-elle pas d'autres causes?

c) *La nouveauté de la règle par rapport à la pratique et à la réglementation existante*

38. Nous avons vu qu'à notre avis la Commission pouvait adopter in abstracto la règle contestée. Le Royaume-Uni soutient cependant que, même s'il en était ainsi, elle ne pourrait pas l'avoir appliquée rétroactivement: ni la pratique ni la réglementation n'auraient permis de prévoir les réductions effectuées.

39. Voyons tout d'abord la *pratique.*

40. On ne peut manquer de noter à ce propos la façon pour le moins précipitée dont la Commission a plaidé sa cause.

41. Après avoir souligné dans son mémoire en défense et son mémoire en duplique que sa pratique antérieure avait toujours été de faire dépendre les montants des concours du nombre d'heures de travail réellement ouvrées, la défenderesse a progressivement tempéré cet argument.

42. Au début de la duplique, elle a commencé par reconnaître que ce n'était que récemment que les États membres avaient commencé à présenter au Fonds des programmes concernant des emplois à temps partiel.

43. La Commission pensait encore pouvoir trouver un exemple antérieur de réduction pour le travail à temps partiel dans un projet présenté en 1983 par le Royaume-Uni. Cependant, le Royaume-Uni a pleinement mis en évidence, dans une annexe au mémoire en réplique, que ce précédent n'était pas pertinent: le projet invoqué ne comportait pas de réductions pour les emplois à temps partiel, mais une répartition des coûts selon diverses modalités d'aides à finalités différentes.

44. La Commission a reconnu dans la duplique un seul cas qui n'avait pas donné lieu à des réductions de paiement contrairement à ce qui aurait dû se produire, l'attribuant à une erreur d'interprétation des dispositions applicables (il s'agissait encore, à l'époque, du règlement n° 3039/78), qui ne se serait pas reproduite.

45. A la demande de la Cour, la Commission a procédé à un nouvel examen des affaires antérieures, découvrant encore trois projets dans lesquels aucune réduction n'avait été effectuée pour le travail à temps partiel.

46. Cela l'a conduite à renoncer avant l'audience à tous les arguments sur ce point.

47. Nous verrons plus loin quelle importance il convient d'accorder à ce problème.

48. Le requérant estime que la *réglementation* serait également éclairante. A l'origine, aucune indication relative au nombre d'heures n'aurait été incluse dans les orientations de la Commission pour la gestion du Fonds social européen pour les exercices 1984 à 1986. Il résulterait de l'examen

comparatif des décisions 83/621/CEE, du 30 novembre 1983, et 84/429/CEE, du 27 juillet 1984, qu'ensuite, au contraire de ce que la Commission a écrit dans une note du 19 décembre 1984 adressée au comité consultatif du Fonds, elle aurait dérogé à la règle antérieure: c'est seulement dans la décision 84/429/CEE (relative à l'exercice 1985) que la semaine, unité de temps, a été définie comme équivalant à 40 heures et qu'ont été prévues des réductions proportionnelles pour les emplois à temps partiel; d'autre part, c'est seulement dans la décision C(84) 1941, du 19 décembre 1984, qui a remplacé la décision du 23 juillet 1984, que la réduction pour les emplois à temps partiel a été pour la première fois effectuée et annoncée à l'égard des projets de 1984.

49. Examinons ces positions.

50. Il paraît établi que c'est dans la note accompagnant la décision C(84) 1016, du 23 juillet 1984, que la règle en cause (montants forfaitaires de concours pour la semaine de travail à temps plein et réductions proportionnelles pour les emplois à temps partiel) a été expressément formulée pour la première fois. On se souvient qu'il s'agissait de la décision par laquelle la Commission s'est prononcée pour la première fois, avec dix jours de retard, sur l'ensemble des demandes de financement pour l'exercice 1984 (voir les articles 4, paragraphe 2, et 10, paragraphe 4, du règlement n° 2950/83), qui appliquait la décision 83/621/CEE, du 30 novembre 1983 (laquelle fixait à 19,50 UKL par personne et par semaine le montant à prendre en considération pour le Royaume-Uni). De fait, la décision 83/621/CEE ne stipulait rien sur ce sujet, contrairement à ce qui s'est produit ensuite dans la décision équivalente pour l'exercice 1985 (décision 84/429/CEE, du 27 juillet 1984); cette dernière reprenait l'essentiel de la note contenue dans la décision du 23 juillet, en précisant à l'article 2 que, « en cas d'emplois à temps partiel, les montants sont calculés au prorata du nombre d'heures prestées, sur la base de 40 heures par semaine ».

51. Ne peut-on pas dire, pourtant, que la règle de la réduction pour le travail à temps partiel était déjà implicite dans le règlement antérieur, de telle sorte qu'il n'y aurait pas eu d'application rétroactive?

52. C'est ce que soutient la Commission, qui oppose au Royaume-Uni les considérations suivantes:

1) la note du 19 décembre 1984 adressée au comité consultatif n'annonçait aucune décision novatrice; on aurait seulement entendu préciser la portée de la décision contestée, l'interprétation de la décision 83/621/CEE s'expliquant selon une règle qui paraissait évidente et était, de surcroît, utilisée pour le calcul des montants forfaitaires;

2) sur le fait que c'est seulement la décision 84/429/CEE qui a expressément énoncé la règle en cause, la Commission a d'abord présenté un argument inexact: après avoir allégué que c'est l'attitude du Royaume-Uni qui l'avait conduite à inclure explicitement cette règle, elle a admis [devant l'affirmation du Royaume-Uni selon laquelle il l'ignorait jusqu'à la décision C(84) 1076 et qu'il n'en avait eu connaissance qu'après l'adoption de la décision 84/429/CEE] que la cause n'était pas là, mais dans la façon dont le Royaume-Uni avait présenté ses demandes pour 1984, demandant un montant correspondant aux emplois à temps plein pour des

projets de création d'emplois à temps partiel et montrant ainsi qu'il convenait de dissiper tous les doutes pour l'année 1985;

3) enfin, la Commission a rappelé qu'une indication sur le nombre d'heures ouvrées était déjà expressément requise dans les formulaires prévus dans la décision 84/673/CEE, que, en juillet 1984 [décision C(84) 1076 du 23 juillet], elle avait clairement annoncé son intention d'effectuer des réductions pour les projets à temps partiel, et que la méthode de calcul expliquée aux États membres à partir de septembre 1983 découlait logiquement des termes de l'article 2 du règlement n° 2950/83, qui ne faisait, du reste, que reprendre sur ce point la solution déjà consacrée par le règlement n° 3039/78.

53. Les éléments dont nous disposons — en particulier, les trois circonstances invoquées en dernier lieu par la Commission, alliées aux considérations développées dans le paragraphe ci-dessus — nous conduisent effectivement à admettre que la règle appliquée n'était pas rigoureusement « neuve », qu'elle était déjà implicitement contenue dans la réglementation en vigueur et que, à l'époque où la décision contestée a été prise, le requérant la connaissait et avait été prévenu de son application.

54. La reconnaissance de ce fait est cependant ambivalente.

55. Elle signifie, d'une part, qu'il n'y avait pas, dans la réglementation en vigueur, de règle explicite ou implicite obligeant au remboursement intégral.

56. Mais elle signifie aussi, d'autre part, que la règle de la réduction proportionnelle n'était pas claire, expresse et sans équivoque, mais devait être tirée des textes applicables par voie d'interprétation.

57. La situation réglementaire était, en fin de compte, compatible avec des interprétations différentes et dépendait, en dernière analyse, de l'interprétation que la Commission adopterait en usant du pouvoir discrétionnaire qui lui est reconnu dans la gestion du Fonds social européen.

58. La preuve en est que la Commission a d'abord préféré une solution différente de celle qu'elle a ensuite adoptée en 1984 à l'égard des projets de travail à temps partiel, et c'est pourquoi on ne rencontre pas d'exemple de réduction proportionnelle des contributions.

59. Compte tenu de ce que nous avons déjà dit, il est fort douteux qu'il se soit agi là d'une solution raisonnable et logique, tant en soi que dans le contexte réglementaire du moment.

60. C'est pourtant cette solution qui a été pratiquée jusqu'au moment où la pression même de la limitation des ressources financières par rapport au volume des demandes de financement a mis encore davantage en évidence la nécessité de procéder à des réductions.

61. La Commission les a annoncées le 23 juillet 1984, avant donc de les mettre à exécution dans la décision du 19 décembre.

62. Elle l'a fait, cependant, après que le Royaume-Uni — et les autres États membres — eurent élaboré les projets correspondants et présenté les demandes de financement relatives à l'année 1984.

63. Ces circonstances ne constituent-elles pas un cas de violation de la confiance légi-

time que le Royaume-Uni avait dans la décision attendue de la Commission, ce qui serait susceptible d'entraîner l'annulation de la décision prise?

64. C'est ce que nous allons voir maintenant.

2. *La violation des principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime*

65. Selon le gouvernement britannique, la façon dont la règle relative aux emplois à temps partiel a été pour la première fois adoptée et mise à exécution n'aurait pas permis aux États membres de prévoir l'ampleur de leurs droits à l'intervention du Fonds, les laissant dans l'incertitude jusqu'à janvier 1985. Cette violation des exigences de la sécurité juridique serait particulièrement grave dans le cas d'une mesure susceptible de conduire à priver un État membre du paiement d'une aide financière à laquelle il prétend.

66. Le gouvernement britannique estime, d'autre part, que les auteurs des demandes de financement ont le droit d'obtenir le concours du Fonds pour les projets éligibles qui ont été classés comme prioritaires. A l'en croire, la Commission ne disposerait pas d'un pouvoir d'appréciation lui permettant de rejeter les demandes qui satisfont aux critères prévus. En cas d'insuffisance des ressources disponibles, il incomberait à la Commission d'approuver, en premier lieu, les demandes prioritaires et de leur appliquer, ensuite, de façon linéaire les réductions nécessaires. C'est seulement ainsi que les États membres et les autres candidats aux fonds communautaires pour des projets éligibles et prioritaires pourraient voir satisfaite leur confiance légitime dans les concours du Fonds et prendre, en conséquence, leurs propres engagements financiers.

67. Il convient, en particulier, de souligner qu'au moment même de l'élaboration et de l'introduction des demandes, la Commission n'avait jamais explicité ni même annoncé la règle de la réduction pour le travail à temps partiel (cela ne s'est produit que dans la décision du 23 juillet 1984). Au contraire, selon le Royaume-Uni, l'absence de précédents de réductions permettait d'attendre de la Commission un autre comportement.

68. Or, cela serait particulièrement important pour la stratégie suivie par tout État membre dans l'élaboration de ses demandes, dès lors que cela le priverait de la possibilité de compenser par d'autres demandes les réductions qu'il lui aurait été possible de prévoir.

69. Nous devons confesser que ce sont ces dernières considérations qui nous impressionnent le plus dans l'ensemble de l'argumentation du Royaume-Uni.

70. En dépit des attitudes contradictoires de la Commission et des faiblesses qui en résultent pour sa position, certaines circonstances sont cependant susceptibles de renverser la conviction que les arguments du requérant peuvent établir la violation d'une confiance digne de protection.

71. a) En premier lieu, comme le souligne la Commission, il ne peut exister la moindre certitude quant au concours du Fonds avant la décision définitive d'approbation d'un montant déterminé. Cette approbation ne relève pas d'un système de quotas nationaux, mais dépend d'un certain nombre d'éléments imprévisibles pour l'État membre auteur de la demande: le nombre total de demandes des États membres dans leur ensemble, la proportion de demandes déclarées irrecevables ou inéligibles, la proportion de demandes prioritaires conformes aux orientations approuvées et les effets de

l'application du système de réductions linéaires et pondérées ressortant du point 6 des orientations pour 1984 et 1986, qui s'applique dès lors que les crédits disponibles ne permettent pas de financer intégralement les demandes éligibles.

72. Cela signifie que, indépendamment du caractère raisonnable du financement de certains types de dépenses (notamment des projets de travail à temps partiel comme s'il s'agissait de travail à temps plein), aucune espérance suffisamment fondée ne peut résulter de l'introduction d'une demande et de son éligibilité pour un montant déterminé de financement (bien qu'il puisse y avoir espérance d'une *certaine aide* du Fonds).

73. b) Cela est manifeste dans le processus d'intervention du Fonds, que la Commission nous a expliqué dans son mémoire en défense: lorsqu'une demande de financement est introduite, si la Commission conclut qu'elle est recevable et éligible (c'est-à-dire qu'elle remplit les conditions de forme et de fond), elle décide aussitôt de lui octroyer un concours: une avance de 50 % (ou de 30 % dans des cas exceptionnels) est immédiatement versée pour les projets déjà lancés, ou à la date du début des actions; le solde est versé au moment de la réception de la demande de paiement définif, accompagnée d'un rapport détaillé sur le contenu, les résultats et les aspects financiers de l'action concernée (voir article 3 de la décision 83/516/CEE et article 5 du règlement n° 2950/83).

74. c) Il faut reconnaître, d'autre part, que la règle des contributions proportionnelles a pour résultat d'augmenter l'efficacité de l'intervention du Fonds social européen, en lui permettant de réaffecter à d'autres actions les montants non utilisés en raison de la différence entre les heures de travail effectives et l'horaire hebdomadaire à temps plein. Ces actions peuvent très bien — comme le rappelle la Commission — se situer dans le pays qui a présenté les projets de temps partiel (en l'espèce, le Royaume-Uni) sans que le pays en cause en subisse donc un préjudice. Le montant des demandes étant en règle générale supérieur aux ressources, cette réaffectation ne manquera pas de se produire.

75. d) Pour bien évaluer le bien-fondé de la sécurité juridique prétendument violée ou de la confiance légitime à laquelle une atteinte aurait été portée, il convient de rappeler également que les formulaires utilisés pour l'introduction des demandes de concours, y compris les formulaires prévus dans la décision 83/673/CEE pour l'exercice 1984, exigent l'indication du nombre d'heures par semaine pour tous les participants à chaque action. L'argument du Royaume-Uni selon lequel cette indication n'aurait aucun rapport avec le montant des concours et serait seulement destinée à compléter l'analyse du projet afin d'évaluer son éligibilité ne nous paraît pas suffisamment convaincant.

76. En dépit de la pratique contraire, nous croyons qu'il serait toujours possible à un observateur moyennement attentif d'en retirer une impression différente quant au comportement futur de la Commission, cela d'autant plus qu'on se trouve dans une période d'aggravation des conditions financières des fonds des Communautés.

77. e) Nous avons déjà discuté du caractère raisonnable et logique de la règle de la réduction — en elle-même et par rapport à son contexte. Cela n'empêche pas pour autant de considérer que son application est abstraitement prévisible.

78. Or, il est certain qu'après en avoir été prié par la Cour le Royaume-Uni lui a fourni des informations sur la pratique qu'il a suivie en ce qui concerne le calcul des aides nationales et locales pour les emplois à temps partiel.

79. En dépit de la subtilité de l'argumentation qui tente d'intervertir les rapports de cause à effet, il ressort assez clairement de ces informations que le Royaume-Uni établit pour les participations nationales un lien entre aides, salaires et temps de travail.

80. La logique est la même et on s'étonne que, dans ce contexte, seule la part des programmes financée par la Communauté suscite des attentes contraires.

81. f) Enfin, on doit tenir compte de ceci: deux États membres ont accepté dans les mêmes conditions, la même année, les réductions appliquées par la Commission; lorsque a été prise la décision finale sur les projets à temps partiel, la règle de la réduction proportionnelle avait déjà été annoncée expressément [décision C(84) 1076 du 23 juillet 1984] sans être formellement contestée; le Royaume-Uni ayant invoqué à l'appui de sa thèse l'arrêt de la Cour dans l'affaire 44/81, République fédérale d'Allemagne/Commission, précité, la Commission a démontré, de façon suffisante à nos yeux, qu'il n'est pas pertinent pour la solution de la présente affaire.

82. Pour tout ce qui précède, nous sommes d'avis que, en dépit de l'absence d'une disposition réglementaire expresse et de la pratique antérieure de la Commission dans trois cas qui n'ont pas donné lieu à des réductions proportionnelles, la décision contestée n'a pas violé les principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime du requérant en des termes tels que son annulation se justifierait de ce fait.

83. Il ne nous paraît pas de surcroît qu'il en ait résulté un préjudice indu pour le requérant.

84. Les conditions assez restrictives dans lesquelles la Cour a reconnu l'existence de la violation de la confiance légitime, même dans le cas d'actes législatifs rétroactifs, nous confortent dans cette opinion[7].

85. Cependant, nos conclusions sont différentes sur les autres moyens du recours.

86. Voyons cela.

3. *L'absence de consultation du comité consultatif*

87. Le gouvernement britannique soutient que la Commission a omis de consulter le comité du Fonds (institué par l'article 124 du traité), contrevenant ainsi aux dispositions de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 83/517/CEE du Conseil, du 17 octobre 1983, relative au statut du comité du Fonds social européen[8].

88. La Commission aurait consulté le comité sur les demandes de financement relatives à l'exercice 1984, mais ne l'aurait

7 — Voir les arrêts particulièrement frappants du 25 janvier 1979 dans les affaires 98/78, Racke, Rec. p. 69, 86 et 87, et 99/78, Decker, Rec. p. 101, 111 et 112, et les arrêts du 30 septembre 1982 dans les affaires 110/81, Roquette Frères, Rec. p. 3159, 3178-3182, et 114/81, Tunnel Refineries, p. 3189, 3206-3209.

8 — JO L 289 du 22.10.1983, p. 42.

jamais consulté sur la règle applicable aux emplois à temps partiel, tant pour l'exercice 1984 que pour l'exercice 1985.

89. La Commission admet, pour sa part, qu'elle n'a pas expressément demandé l'avis du comité sur la règle en cause, mais elle soutient que cela était superflu dans la mesure où le comité connaissait déjà parfaitement la méthode de calcul des paiements forfaitaires basée sur un certain nombre d'heures de travail par semaine.

90. La Commission ne conteste pourtant ni l'obligation de consultation ni le caractère substantiel de cette formalité.

91. L'article 1er de la décision 83/517/CEE définit en effet de façon impérative la compétence du comité (« le comité émet un avis sur... »), sans que la moindre condition limitative soit ajoutée à l'une quelconque des rubriques sur lesquelles son avis est formellement exigé.

92. Parmi ces rubriques figurent non seulement « les demandes de concours du Fonds » [paragraphe 1, sous e)], mais aussi « les décisions d'application des dispositions régissant les missions et le fonctionnement du Fonds » [lettre b)] et « les orientations pour la gestion du Fonds » [lettre c)].

93. Or, s'il ne fait pas de doute que la Commission a soumis les diverses demandes de financement à l'avis du comité le 22 juillet 1984, en réalité — comme le Royaume-Uni en a informé la Cour en réponse à une demande de celle-ci, sans que la Commission l'ait contesté —, la proposition alors présentée concernait la *totalité des montants* demandés.

94. Aucune référence n'était donc faite à une éventuelle réduction ultérieure des montants pour les cas de temps partiel, cette réduction n'apparaissant que dans la décision du 23 juillet.

95. La Commission a même été jusqu'à reconnaître dans la version initiale de son mémoire en défense, bien que sous une forme détournée, que « les services de la Commission ont pu donner passagèrement l'impression du contraire » (c'est-à-dire qu'il n'y aurait pas de réductions) « dans le comité du Fonds avant la décision de juillet 1984 ».

96. Cela signifie que, même s'il connaissait, comme le dit la Commission, la méthode de calcul des montants forfaitaires, rien dans la façon dont les demandes lui ont été soumises n'a attiré l'attention du comité sur le traitement qui pourrait leur être réservé et sur la nécessité qu'il émette un avis sur cette méthode.

97. Cela d'autant plus que la pratique antérieure ne comportait aucun cas de réduction pour le travail à temps partiel et qu'une nouvelle pratique allait donc apparaître.

98. Que la Commission ait décidé cette pratique avant ou après la consultation du 22 juin, il nous semble que ce point aurait dû être expressément et clairement soumis au comité.

99. Celui-ci est du reste composé, outre un membre de la Commission qui le préside, de représentants des États membres et des organisations de travailleurs et d'employés. Les uns et les autres peuvent ainsi connaître les intentions de la Commission et exprimer leurs points de vue. De là son importance et son caractère essentiel.

100. Il ne fait pas de doute que l'avis n'est pas obligatoire et que la Commission peut s'en écarter. Mais encore doit-elle informer le comité dans un délai de 40 jours des raisons qui ont motivé sa décision (article 14 de la décision 83/517/CEE).

101. Invoquer cette circonstance en l'espèce — comme le fait la Commission — n'a donc pas de sens, dès lors que le comité n'a pas été consulté dans les règles. Et, puisqu'il ne l'a pas été, la Commission n'a pas eu de possibilité de s'écarter de son avis hypothétique.

102. En fin de compte, le comité n'a été informé de l'application de la règle des réductions que par la note du 19 décembre 1984 qui a coïncidé avec la décision contestée. Celle-ci, de façon surprenante, est rédigée en des termes donnant à entendre que la Commission s'est écartée de l'avis du comité, ce qui, nous l'avons vu, ne s'est pas produit.

103. Nous pensons donc que l'absence de consultation du comité du Fonds constitue une violation d'une formalité substantielle et qu'elle est un vice grave entraînant la nullité de la décision qui en est affectée.

104. Il n'est pas entièrement pertinent d'invoquer à cet égard les arrêts Roquette Frères[9] et Maizena[10], tous deux s'étant prononcés sur l'omission de la consultation du Parlement par le Conseil dans le cadre du processus législatif; mais on peut cependant en inférer quelle est la valeur de la forme substantielle que constituent les consultations prévues en droit communautaire et l'importance des avis qui doivent être émis en conséquence.

4. *Vices de forme, application défectueuse du droit et insuffisance des motifs*

105. Les allégations du Royaume-Uni sur ces trois chefs nous paraissent franchement peu convaincues et peu convaincantes: sur tous, le requérant se limite à produire en affirmant qu'il y a violation sans fournir d'explication complète sur la façon dont cette infraction se serait concrétisée.

106. Sur le premier chef, le Royaume-Uni vise de prétendues irrégularités formelles de plusieurs des actes de la Commission, y compris la décision contestée; devant les arguments de la défenderesse, le Royaume-Uni n'a pas précisé en quoi consisterait cette violation (seule, du reste, celle de la décision contestée serait pertinente dans le contexte du recours), c'est pourquoi le bien-fondé de cette allégation ne peut être admis.

107. Sur le deuxième chef, rien ne prouve, contrairement à ce que le Royaume-Uni prétend sans l'établir de façon appropriée, que les réductions effectuées ne sont pas conformes à la méthode de calcul annoncée par la Commission.

108. Sur le troisième chef, la décision contestée indique clairement la raison de la réduction et la méthode appliquée.

9 — Arrêt du 29 octobre 1980 dans l'affaire 138/79, Rec. p. 3333, p. 3360 et 3361.

10 — Arrêt du 29 octobre 1980 dans l'affaire 139/79, Rec. p. 3393, 3424 et 3425.

IV — Conclusion

109. Dans ces conditions, nous vous proposons pour conclure de faire droit à la requête en annulant la décision C(84) 1941 de la Commission pour violation d'une formalité substantielle, la consultation du comité du Fonds social européen ayant été omise.

110. Aux termes de l'article 65, paragraphe 2, du règlement de procédure, la Commission devra être condamnée aux dépens.