CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO

présentées le 25 novembre 1999 *

1. Mediocurso — Estabelecimento de Ensino Particular SA (ci-après «Mediocurso»), société de droit portugais établie à Lisbonne, a formé un pourvoi contre l'arrêt rendu par le Tribunal de première instance le 15 septembre 1998, Mediocurso/Commission [1], tendant à l'annulation de cet arrêt dans la mesure où il a rejeté les recours introduits par la demanderesse.

2. Ces recours avaient pour objet l'annulation des décisions C(96) 1185 et C(96) 1186 de la Commission, en date du 14 août 1996, portant réduction de concours financiers octroyés par le Fonds social européen (ci-après le «FSE») à Mediocurso pour différents projets de formation professionnelle.

3. Comme les faits à l'origine du litige et le cadre juridique sont exposés en détail dans l'arrêt précité du Tribunal, déjà publié au Recueil, nous ne les reproduirons plus ici.

4. Dans le cadre de ce pourvoi, Mediocurso invoque les trois moyens suivants:

— violation du principe de l'audition préalable et des droits de la défense;

— erreur manifeste d'appréciation dans les conclusions tirées par le Tribunal de l'examen des documents soumis;

— motivation incohérente et violation du principe de proportionnalité.

* Langue originale: le français.

1 — T-180/96 et T-181/96, Rec. p. II-3477.

Quant au moyen tiré de la violation des droits de la défense

5. Le Tribunal a rejeté ce moyen dans les termes suivants:

«49En vertu d'une jurisprudence constante, les droits de la défense d'un bénéficiaire d'un concours du FSE doivent être respectés lorsque la Commission réduit un tel concours (voir, entre autres, l'arrêt de la Cour du 24 octobre 1996, Commission/Lisrestal e.a., C-32/95 P, Rec. p. I-5373, points 21 à 44).

50 Il convient de relever, par ailleurs, que dans son arrêt Lisrestal e.a./Commission, précité (point 49), le Tribunal, sans être censuré sur ce point par la Cour dans son arrêt du 24 octobre 1996, Commission/Lisrestal e.a., précité, a indiqué que la Commission, qui assume seule, à l'égard du bénéficiaire d'un concours du FSE, la responsabilité juridique des décisions de réduction dudit concours, ne peut adopter une telle décision sans avoir préalablement mis ce bénéficiaire en mesure, ou s'être assurée qu'il a été mis en mesure, de faire connaître utilement son point de vue sur la réduction envisagée.

51 La requérante a, tant dans ses conclusions que dans sa réponse à la question écrite que lui a adressée le Tribunal, reconnu avoir été entendue par le DAFSE [Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (département des affaires du FSE)] avant l'adoption de la lettre du 11 septembre 1991. Dans cette lettre, le DAFSE n'a pas repris à son compte l'intégralité des observations formulées par la requérante à propos des réductions qu'il envisageait.

52 Or, il convient de constater que la requérante n'a pas formellement formulé d'observations sur cette lettre, ainsi que les décisions attaquées le précisent à juste titre. La requérante s'est, en effet, limitée à introduire un recours contre cette lettre devant les tribunaux administratifs portugais. Or, dans le cas d'espèce, la requérante aurait également dû présenter formellement de telles observations, afin que celles-ci puissent être communiquées à la Commission par le DAFSE. Dans de telles circonstances, la requérante ne saurait invoquer l'absence de communication de ses observations éventuelles à la Commission étant donné que cette absence résulte de sa propre omission.

53 Le Tribunal estime que la requérante a ainsi été mise en mesure de faire connaître 'utilement' son point de vue sur les éléments retenus à sa charge au sens de l'arrêt du Tribunal Lisrestal e.a./Commission, précité.»

6. Mediocurso considère que le principe de l'audition préalable de la partie à l'encontre

de laquelle une décision faisant grief est prise n'a pas été respecté. Ce principe a été rappelé dans l'arrêt de la Cour Commission/Lisrestal e.a., précité. Mediocurso fait valoir qu'elle n'a pris connaissance des observations et des réserves figurant dans les rapports d'audit établis par la société Audite que lors d'une réunion tenue le 10 septembre 1991. Or, dès le 11 septembre 1991, le DAFSE ordonnait par lettre à Mediocurso de rembourser certaines sommes.

7. Quant à la réunion du 10 septembre 1991, Mediocurso fait valoir qu'elle ne pouvait utilement faire connaître son point de vue sur la teneur des rapports d'audit qu'après les avoir analysés à la lumière des documents qu'elle détenait. Elle souligne que les observations qu'elle a pu éventuellement faire au cours de la réunion — dont il n'existe aucune trace écrite — ne peuvent nullement être confondues avec l'exercice utile du droit d'être entendu.

8. Quant à la lettre du 11 septembre 1991, Mediocurso demande comment — alors même qu'elle contient un ordre de remboursement — elle pourrait être considérée comme invitant son destinataire à formuler des observations dans le cadre de l'exercice du droit d'être entendu.

9. Elle souligne que, face à cet ordre de remboursement (que le Tribunal administratif suprême a d'ailleurs jugé illicite), la seule réaction possible était d'exercer un recours devant la juridiction compétente.

10. Mediocurso considère que le Tribunal a donc jugé, à tort, que la requérante aurait dû formellement présenter des observations sur cette lettre, afin qu'elles puissent être communiquées à la Commission par le DAFSE et qu'elle ne saurait invoquer l'absence de communication de ses observations éventuelles à la Commission, étant donné que cette absence résultait de sa propre omission.

11. La Commission considère que le Tribunal a correctement jugé que Mediocurso aurait pu utilement faire valoir son point de vue sur la lettre du 11 septembre 1991. Elle rappelle que, à la suite de cette lettre, Mediocurso n'a pas formulé d'observations et qu'elle aurait dû le faire afin qu'elles soient communiquées à la Commission, ainsi que le Tribunal le relève au point 52 de l'arrêt attaqué.

12. Elle précise que ce grief a déjà été tranché par le Tribunal et qu'il s'agit donc d'une question de fait dont il n'appartient pas à la Cour de connaître.

13. La Commission ajoute que, en choisissant de porter l'affaire devant les tribunaux portugais, Mediocurso a elle-même renoncé au droit d'être entendue par la Commission.

14. La Commission fait valoir enfin que, au point 38 de la réplique présentée par

Mediocurso en première instance, Mediocurso affirme qu'elle a eu la possibilité de présenter ses observations après la notification, en 1991, de la proposition de réduction du DAFSE et au cours des réunions avec la société Audite. À cet égard, la Commission cite le point 104 de l'arrêt attaqué — «La partie requérante a, par ailleurs, reconnu dans sa réponse écrite aux questions du Tribunal et lors de l'audience que l'essentiel du contenu des rapports d'audit réalisés par la société Audite a été porté à sa connaissance par lettre du 11 septembre 1991...». En outre, la Commission souligne, en faisant référence au point 51 de l'arrêt attaqué, que, dans sa requête ainsi que dans sa réponse écrite à la question du Tribunal, Mediocurso a reconnu avoir été entendue par le DAFSE avant la lettre du 11 septembre 1991.

Appréciation

15. Notons, tout d'abord, que les décisions attaquées par Mediocurso devant le Tribunal sont celles prises par la Commission, en date du 14 août 1996.

16. La question qui se pose est donc celle de savoir si, avant ces décisions, la Commission a mis Mediocurso en mesure, ou si elle s'est assurée qu'elle a été mise en mesure, de faire connaître utilement son point de vue sur la réduction envisagée.

17. Comme la Cour l'a constaté dans son arrêt du 6 juillet 1993 [2], à propos de la remise des droits à l'importation, il y a lieu de faire une distinction entre les domaines, tels que le droit de la concurrence ou la perception des droits antidumping, où ce sont les institutions de la Communauté qui décident d'engager la procédure aux fins, éventuellement, de sanctionner l'opérateur économique qui contrevient aux dispositions du traité, et d'autres cas de figure.

18. Dans le contexte du FSE, ce sont des entreprises ou des particuliers qui introduisent des demandes en vue de bénéficier d'un concours du Fonds. Ce concours leur est accordé à certaines conditions. Si ces conditions ne sont pas observées, une réduction des concours peut être opérée. Conformément à la distinction opérée par la Cour, cette situation n'est pas à assimiler aux procédures visant à sanctionner un opérateur et où le principe du contradictoire revêt donc une importance particulière. Il suffit, dès lors, pour que ce principe soit respecté, que le bénéficiaire ait eu la possibilité de faire valoir à la Commission, soit directement, soit par l'intermédiaire de l'organisme national compétent, les raisons pour lesquelles il estime que la réduction du concours n'est pas justifiée, avant que la Commission ne prenne sa décision définitive. En revanche, et contrairement à ce qu'affirme la requérante, le principe du contradictoire n'exige pas que le bénéficiaire se soit vu adresser une invitation formelle à présenter ses observations.

2 — CT Control (Rotterdam) et JCT Benelux/Commission (C-121/91 et C-122/91, Rec. p. I-3873), qui concernait la remise des droits à l'importation au titre du règlement (CEE) n° 1430/79 du Conseil, du 2 juillet 1979, relatif au remboursement ou à la remise des droits à l'importation ou à l'exportation (JO L 175, p. 1).

19. Or, en l'espèce, il est constant que Mediocurso a été pleinement informée des raisons pour lesquelles une réduction du concours a été envisagée, ce qu'elle ne conteste, d'ailleurs, pas. Il résulte même du point 51 de l'arrêt du Tribunal que, dans sa lettre du 11 septembre 1991, «le DAFSE n'a pas repris à son compte l'intégralité des observations formulées par la requérante à propos des réductions qu'il envisageait». On peut déduire, a contrario, de ce passage, dont la véracité n'a pas été contestée par Mediocurso, que cette société a pu formuler des objections dont une partie a été prise en considération.

20. Il est, certes, regrettable que le DAFSE n'ait pas laissé un délai raisonnable à Mediocurso pour analyser, d'une manière plus approfondie, les rapports d'audit et pour compléter par écrit les observations qu'elle avait faites oralement lors de la réunion du 10 septembre 1991. Il est plus regrettable encore que la lettre du 11 septembre 1991 ait contenu un ordre de remboursement, de telle sorte que Mediocurso a eu l'impression que la seule réaction possible de sa part était d'exercer un recours devant la juridiction portugaise compétente.

21. Il n'en reste pas moins que dans le cadre de ce recours, qui a été dirigé contre le DAFSE, Mediocurso a pu faire connaître à cet organisme, d'une manière approfondie, les objections qu'elle avait à formuler à l'encontre d'une réduction du concours.

22. Je doute, par ailleurs, que, au cours de toute la période qui s'est écoulée entre l'introduction de ce recours et la lettre que le DAFSE a adressée à la Commission le 22 septembre 1995, cet organisme n'ait pas fait part à la Commission de l'existence d'un litige pendant et des arguments présentés par Mediocurso dans le cadre de celui-ci. Les services de la Commission ne se sont-ils pas inquiétés de la non-clôture de ce dossier et n'ont-ils pas demandé des renseignements au DAFSE?

23. Mais, comme nous ne disposons pas de preuves à cet égard, nous devons partir de l'hypothèse que tel n'ait pas été le cas.

24. Reste donc à savoir si, à un moment ultérieur se situant avant les décisions formelles de la Commission du 14 août 1996, Mediocurso a été mise en mesure de faire connaître ses objections à l'institution communautaire.

25. Or, il résulte du point 28 de l'arrêt du Tribunal que, «Le 6 mars 1996, le DAFSE a fait savoir à la requérante que la Commission avait statué sur ses deux demandes de paiement de solde et avait confirmé les résultats du contrôle financier qui lui avaient déjà été communiqués le 11 septembre 1991».

26. L'arrêt du Tribunal retient ensuite, au point 29, que:

«Le 4 avril 1996, la requérante a demandé au DAFSE copie des décisions de la Commission. Elle a également demandé à consulter le dossier administratif du FSE. La requérante a été mise en mesure de consulter ce dossier administratif le 24 avril 1996 et elle a constaté qu'il n'existait pas d'actes décisionnels autres que des notes de débit de la Commission établissant les montants qu'elle devait rembourser...»

27. L'on peut conclure de ces passages de l'arrêt, dont l'exactitude n'est pas non plus contestée, que la lettre du DAFSE du 6 mars 1996 se référait non pas à des décisions en bonne et due forme de la Commission, mais à des «décisions de principe» qui devaient encore être formalisées. La procédure interne à la Commission n'était donc pas encore achevée.

28. L'on est aussi en droit de supposer, faute de la moindre indication en sens contraire, que la consultation du dossier administratif du FSE, qui a eu lieu le 24 avril 1996, s'est faite à Bruxelles et que Mediocurso a, dès lors, eu la possibilité de présenter des observations orales aux fonctionnaires gestionnaires de ses dossiers.

29. Mais, une nouvelle fois, sans confirmer ses objections par écrit par une lettre adressée à la Commission, Mediocurso a choisi la voie judiciaire et introduit des recours contre cette institution devant le Tribunal [3].

30. De toute façon, à travers ces recours, la requérante a pu faire connaître à la Commission, d'une manière plus formelle encore que par une lettre, les raisons pour lesquelles elle n'acceptait pas la réduction du concours.

31. Ces recours ont, d'ailleurs, amené la Commission à retirer les «notes de débit» qui faisaient l'objet des deux recours (point 30 de l'arrêt du Tribunal).

32. La requérante a donc non seulement pu faire connaître son point de vue à la Commission, mais elle a même amené celle-ci à adopter des décisions rédigées dans la forme correcte.

33. Il découle de tout ceci que, même à supposer que le DAFSE n'ait jamais informé la Commission au sujet des critiques formulées par la requérante dans le cadre du procès engagé par elle devant les juridictions portugaises, Mediocurso a été mise à même, avant l'adoption des décisions incriminées du 14 août 1996, de

3 — Affaires T-70/96 et T-72/96, radiées par ordonnance du président de la deuxième chambre du 12 novembre 1996.

porter son point de vue directement à la connaissance de la Commission.

34. Le moyen d'une violation des droits de la défense doit donc être rejeté.

Quant au moyen tiré de l'inexactitude des constatations de fait effectuées par le Tribunal en ce qui concerne les sous-rubriques 14.3.1.a) et 14.3.13 de la demande de paiement de solde («rémunération du personnel enseignant» et «impôts et taxes»)

35. La partie requérante estime que, en déclarant qu'«il ressort de l'analyse des documents produits par la requérante pour établir le type de cours fournis dans le cadre du premier dossier et l'identité des formateurs qui y ont participé (annexes 21 et 22 à la requête) que ceux-ci sont à ce point imprécis qu'ils soulèvent des doutes sérieux sur la réalité du déroulement des cours en question...», et en faisant la même affirmation, mutatis mutandis, au sujet du second dossier, le Tribunal a tiré des conclusions inexactes de l'analyse de ces documents.

36. En effet, il ressortirait indiscutablement des documents que les cours en question ont effectivement été dispensés par les personnes dont les noms figurent à ce titre sur les documents et qui sont les signataires des reçus établissant leur rémunération pour lesdits cours.

37. Conformément à sa jurisprudence constante [4], la Cour devrait donc, selon la requérante, annuler l'arrêt du Tribunal en ce qu'il repose sur des constatations de fait matériellement inexactes.

38. La Commission soutient, en revanche, que le Tribunal a correctement établi les faits relatifs aux deux postes en cause sur la base des documents joints aux dossiers. Il n'y aurait donc pas lieu, en l'espèce, de faire valoir que ses constatations sont matériellement inexactes.

39. Ce serait, par conséquent, à bon droit que le Tribunal a estimé que la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en estimant que la partie requérante n'avait pas démontré que les éléments documentaires produits par elle se rapportaient effectivement aux cours faisant l'objet du dossier correspondant.

40. La requérante critique les points 134 et 172 de l'arrêt du Tribunal. Ceux-ci concernent, respectivement, l'affaire T-180/96 et l'affaire T-181/96 et sont formulés de manière identique, dans les termes suivants:

«Le Tribunal estime qu'il ressort de l'analyse des documents produits par la requé-

4 — Voir l'arrêt du 1er juin 1994, Commission/Brazzelli Lualdi e.a. (C-136/92 P, Rec. p. I-1981, point 49).

rante pour établir le type de cours fournis dans le cadre du premier dossier et l'identité des formateurs qui y ont participé (annexes 21 et 22 à la requête) que ceux-ci sont à ce point imprécis qu'ils soulèvent des doutes sérieux sur la réalité du déroulement des cours en question, ainsi que le DAFSE l'a relevé, à juste titre, au point 14.3.1a) de sa lettre du 22 septembre 1995. La Commission n'a, dès lors, pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en estimant que la requérante, qui a organisé un grand nombre de cours de formation différents impliquant de nombreux moniteurs, n'avait pas démontré que les éléments documentaires produits par elle se rapportaient bien au cours faisant l'objet du premier dossier [5] et en refusant, en conséquence, de tenir compte de l'intégralité des dépenses présentées à cet effet. »

41. La partie requérante fait valoir à plusieurs reprises que, contrairement à ce qu'affirmerait le Tribunal, les documents qu'elle a fournis ne laissent pas place au moindre doute quant à la réalité du déroulement des cours en question.

42. Il y a lieu de constater en tout état de cause que, tout en émettant des doutes, le Tribunal n'a pas jugé que les cours litigieux n'avaient pas eu lieu. Il y a donc lieu de rejeter le moyen soulevé dans la mesure où il attribuerait une telle conclusion au Tribunal.

5 — Le point 172, relatif à l'affaire T-181/96, fait, bien entendu, référence au second dossier.

43. L'argumentation de la requérante vise également à faire dire par la Cour que la conclusion du Tribunal, selon laquelle la Commission était en droit d'estimer qu'il n'était pas établi que les documents fournis concernaient bien les cours faisant l'objet du soutien communautaire, était erronée.

44. Il ressort de la jurisprudence, précitée au point 37, qu'il n'appartient pas à la Cour, saisie d'un pourvoi, de remettre en cause l'examen des faits opéré par le Tribunal, sauf si l'inexactitude matérielle des constatations du Tribunal résultait des pièces du dossier.

45. Or, en l'espèce, la requérante n'établit pas qu'il ressortirait desdites pièces que le Tribunal a commis une erreur de fait manifeste. En effet, elle se contente de contester la conclusion tirée par le Tribunal de l'examen des documents fournis à l'appui de la demande.

46. Ce moyen revient donc à remettre en cause l'appréciation des faits opérée par le Tribunal et doit donc, à ce titre, être considéré comme irrecevable.

47. Il s'ensuit qu'il y a lieu de rejeter le deuxième moyen invoqué par la requérante.

Quant au moyen tiré de l'incohérence de la motivation et de la violation du principe de proportionnalité

48. La requérante fait valoir, tout d'abord, qu'il était incohérent de la part du Tribunal de mettre en doute la réalisation effective des actions de formation tout en admettant que la Commission considère comme éligibles certaines dépenses, autres que les rémunérations des enseignants, afférentes à ces mêmes cours.

49. Il suffit de répondre à cela que, comme nous l'avons exposé ci-dessus, le Tribunal n'a pas conclu à l'absence de réalisation desdites actions de formation. Il ne saurait, par conséquent, se voir reprocher une incohérence quelconque dans le fait d'avoir accepté que la Commission considère comme éligibles certaines dépenses liées à ces cours.

50. La partie requérante expose, en outre, que le Tribunal a violé le principe de proportionnalité en estimant que c'est à bon droit que la Commission a conclu à l'inéligibilité de la totalité des dépenses correspondant à la rémunération du personnel enseignant et à la TVA frappant celle-ci, au seul motif que la requérante aurait commis des irrégularités lors de la présentation de sa demande de paiement de solde.

51. La Commission insiste, avec force, sur le fait qu'elle accepte que les actions de formation en cause ont effectivement eu lieu. Il est donc à supposer que des enseignants ont été employés et rémunérés à cette fin. Force est donc de conclure que la Commission ne vise pas à contester que des dépenses ont eu lieu de ce chef, mais qu'elle estime que, puisque le montant desdites dépenses n'a pas été documenté par des justificatifs qui s'y rapportent d'une manière tout à fait incontestable, il y a lieu de considérer la totalité de celles-ci comme inéligible.

52. Une telle approche est contraire au principe de proportionnalité. Celui-ci ne saurait permettre que soient considérées comme inéligibles la totalité des dépenses afférentes à une rubrique, alors qu'il n'est pas contesté que des frais ont été exposés au titre de cette rubrique.

53. Ainsi, comme l'a jugé le Tribunal lui-même dans une instance similaire, sont conformes au principe de proportionnalité des réductions opérées par la Commission qui «sont directement liées aux irrégularités relevées et ont pour objet d'exclure le remboursement des seules dépenses illégales ou inutiles» [6].

54. Or, en l'espèce, la Commission n'invoque pas le caractère illégal ou inutile de certaines dépenses, mais uniquement l'absence de preuve de leur montant. Même s'il est permis de considérer que le manque de

6 — Arrêt 15 septembre 1998, Branco/Commission (T-142/97, Rec. p. II-3567).

diligence dont fait preuve le bénéficiaire qui n'apporte pas d'éléments de preuves suffisants doit entraîner une sanction, celle-ci est clairement excessive si elle aboutit, pour le bénéficiaire, au même résultat que s'il n'avait pas accompli du tout les actions visées par la rubrique en question.

55. Le caractère disproportionné du refus de l'éligibilité de la totalité des dépenses litigieuses apparaît de façon d'autant plus évidente que la Commission pouvait faire supporter au bénéficiaire certaines conséquences de son incapacité à fournir des preuves satisfaisantes et éviter de payer des sommes non dues tout en procédant d'une façon moins défavorable aux intérêts du bénéficiaire.

56. Ainsi, elle aurait pu calculer une somme forfaitaire à affecter à la rémunération des enseignants et, par voie de conséquence, à la TVA correspondante.

57. J'estime donc que le Tribunal a méconnu les exigences du principe de proportionnalité en jugeant que la Commission n'avait pas outrepassé sa marge d'appréciation en refusant l'intégralité de la somme réclamée au titre des rémunérations payées au personnel enseignant [sous-rubrique 14.3.1.a)] ainsi que le montant correspondant à la TVA afférente (sous-rubrique 14.3.13). Par conséquent, il y a lieu d'annuler sur ce point l'arrêt attaqué.

58. Compte tenu de ce que la Cour dispose de tous les éléments nécessaires pour trancher le problème au fond, je vous propose d'annuler les décisions de la Commission qui font l'objet des recours T-180/96 et T-181/96, dans la mesure où elles ont considéré comme inéligibles dans leur totalité les sommes évoquées ci-dessus. En effet, cette conséquence découle nécessairement de ce qui précède.

59. Il s'ensuit également que la décision du Tribunal en matière de dépens dans l'affaire T-181/96 doit être annulée. En effet, la requérante s'était vu imposer le paiement de la totalité des dépens dans cette affaire. Or, un de ses moyens ayant été accueilli dans le cadre de son pourvoi, il y a lieu de partager ces dépens. Cette solution ayant déjà été retenue par le Tribunal pour l'affaire T-180/96, il n'y a pas lieu, à mon sens, de la modifier, puisque les deux parties ont succombé partiellement. En ce qui concerne les dépens du pourvoi, je propose de les partager également, la requérante ayant succombé en ses prétentions principales.

Conclusions

60. Pour les raisons qui précèdent, je propose que la Cour:

— annule l'arrêt du Tribunal de première instance du 15 septembre 1998, Mediocurso/Commission (T-180/96 et T-181/96), en ce qu'il a jugé que c'est à bon droit que la Commission a considéré comme inéligible l'intégralité de la somme réclamée au titre des rémunérations payées au personnel enseignant [sous-rubrique 14.3.1.a)] ainsi que le montant correspondant à la TVA afférente (sous-rubrique 14.3.13);

— annule le point 5 du dispositif dudit arrêt et décide que chaque partie supportera ses dépens dans l'affaire T-181/96;

— rejette le pourvoi pour le surplus;

— annule la décision C(96) 1185 de la Commission, du 14 août 1996, portant réduction du concours accordé dans la décision C(89) 0570 du 22 mars 1989 et la décision C(96) 1186 de la Commission, du 14 août 1996, portant réduction du concours accordé dans la décision C(89) 0570 du 22 mars 1989, dans la mesure où y sont considérées comme inéligibles la totalité des sommes réclamées au titre des rémunérations payées au personnel enseignant [sous-rubrique 14.3.1.a)] ainsi que le montant correspondant à la TVA afférente (sous-rubrique 14.3.13);

— décide que chaque partie supportera ses dépens dans le cadre du pourvoi.