

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. CARL OTTO LENZ
présentées le 4 juillet 1996 *

A — Introduction

1. Le pourvoi formé en l'espèce par la Commission est dirigé contre l'arrêt du Tribunal de première instance rendu le 7 mars 1995 dans les affaires jointes T-432/93, T-433/93 et T-434/93 ¹. Dans cet arrêt, le Tribunal, statuant sur un recours introduit par les entreprises Socurte, Quavi et Stec, a annulé une décision de la Commission par laquelle celle-ci avait réduit le montant d'un concours financier du Fonds social européen pour un projet auquel les parties requérantes en première instance avaient participé.

2. Selon les dispositions combinées de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), et de l'article 3, paragraphe 1, de la décision 83/516/CEE du Conseil, du 17 octobre 1983, concernant les missions du Fonds social européen ², qui était applicable au cours de la période considérée, le Fonds social européen (FSE, ci-après le « Fonds ») pouvait participer au financement d'actions de formation et d'orientation professionnelle, réalisées dans le cadre de la politique du marché de l'emploi des États membres. En cas d'agrément d'une demande de financement en la

matière, il s'ensuivait, en vertu de 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 ³, qu'une avance de 50 % du concours financier du Fonds devait être versée, à la date prévue pour le début de l'action de formation.

3. L'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83 disposait:

« 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. »

4. Au cours de l'année 1986, le Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeo (département des affaires du Fonds social européen, ci-après le « DAFSE »), dépendant du ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale portugais, a introduit une demande de concours pour certaines actions

* Langue originale: l'allemand

1 — Socurte c. a./Commission, Rec. p. II 503.

2 — JO L 289, p. 38.

3 — JO L 289, p. 1

de formation professionnelle présentées par plusieurs entreprises, dont les entreprises parties requérantes en première instance. Par décision du 7 mai 1986, la Commission a établi que le Fonds participerait financièrement à ce projet à concurrence d'un certain montant. Le DAFSE a informé les requérantes en première instance de cette décision, en indiquant en même temps à chacune d'elles le montant de la participation du Fonds aux coûts des actions qu'elles allaient entreprendre. Le montant prévu à titre d'avance a été par la suite versé aux requérantes en première instance.

5. Après l'achèvement des actions réalisées dans le cadre de ce projet, les requérantes en première instance ont présenté une demande de paiement du solde du concours financier du Fonds. Ce paiement n'est cependant pas intervenu. Dans une lettre du 18 mars 1991, le DAFSE, se référant à une décision de la Commission, a au contraire invité les requérantes en première instance à restituer une partie des montants qui leur avaient été déjà versés à titre de concours financier.

6. Par lettre du 15 avril 1991, l'avocat des entreprises concernées a demandé au DAFSE de lui faire connaître les motifs de la demande de restitution et de lui communiquer une copie de la décision de la Commission à laquelle faisait référence la lettre du DAFSE du 18 mars 1991.

7. Par lettre du 24 avril 1991, qui est parvenue à ses destinataires le 30 avril, le DAFSE a fait savoir aux requérantes en première instance que la Commission n'avait finalement fixé le concours du Fonds qu'à un montant inférieur à celui initialement prévu⁴. Le DAFSE s'est fondé à cet égard sur une lettre, datée du 14 février 1991, que les services compétents de la Commission lui avaient adressée, et qu'il a en même temps transmise aux requérantes en première instance. Cette brève lettre exposait que la Commission avait examiné la demande de paiement du solde, en conséquence de quoi le montant définitif du concours du Fonds avait été fixé au niveau en question. A cet effet, certains contrats ainsi que diverses visites de contrôle auraient été « pris en compte ».

8. Les requérantes en première instance ont alors, par lettres adressées au DAFSE, le 14 mai 1991, et à la Commission, le 17 mai 1991, demandé communication de copies certifiées de la décision initiale de la Commission ayant accordé le concours financier du Fonds ainsi que de la décision de la Commission concernant leur demande de paiement du solde dudit concours.

9. Par lettre du 30 juillet 1991, le DAFSE a envoyé aux requérantes en première instance « une copie certifiée de la notification ... de la décision d'agrément de la Commission » dans l'affaire en question. Ce document consistait en une lettre de la Commission,

⁴ — Le montant du concours qui a été finalement agréé s'élevait au total à 437 452 918 ESC (soit 50 % du concours initialement prévu).

datée du 10 juillet 1991 et adressée au DAFSE, dans laquelle les motifs justifiant la réduction du concours financier étaient exposés en détail.

conclu à ce que les recours soient déclarés irrecevables ou rejetés comme non fondés.

11. Le Tribunal a déclaré le recours en annulation recevable et fondé.

La Commission y faisait notamment valoir qu'une visite de contrôle effectuée du 26 au 29 juillet 1988 auprès de l'entreprise Stec avait révélé que certaines dépenses avaient été insuffisamment justifiées et que certains postes n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation appropriée. Compte tenu de ces lacunes, la Commission aurait par conséquent elle-même effectué une analyse de coûts raisonnables qui a abouti à la réduction du concours financier initialement prévu.

La Commission affirmait dans cette lettre que les autorités nationales avaient présenté leurs observations sur cette démarche.

10. Les entreprises concernées ont ensuite introduit un recours, par requêtes déposées le 10 octobre 1991 auprès du greffe de la Cour⁵. Elles ont conclu entre autres à ce que l'acte contenu dans la lettre de la Commission adressée au DAFSE, datée du 10 juillet 1991, soit annulé. La Commission a

12. En ce qui concerne la question de la recevabilité du recours, le Tribunal a tout d'abord relevé que les requérantes avaient été, au 30 avril 1991, en possession de la lettre de la Commission du 14 février 1991 « et, par conséquent, avaient acquis connaissance, d'une part, d'une décision de la Commission portant réduction du concours du FSE et refus de versement d'un solde et, d'autre part, des conséquences de cette décision à leur égard, indiquées par l'organisme national compétent, dans ses lettres précitées du 18 mars et du 24 avril 1991 »⁶. Cette lettre du 14 février 1991 ne contenait cependant qu'une « motivation abstraite et générale », sans faire état des « motifs précis ayant justifié [l'] adoption » de la décision en question. Or, dès la réception de la lettre du DAFSE du 24 avril 1991, les requérantes ont prié la Commission et le DAFSE de leur faire connaître les motifs exacts de cette décision. Elles n'ont reçu communication de ces motifs que le 30 juillet 1991, lorsque le DAFSE leur a transmis la lettre de la Commission du 10 juillet 1991. Selon le Tribunal, ce n'est que par cette lettre que les requérantes ont eu une connaissance suffisante des motifs de la Commission ayant justifié sa décision et qu'elles ont été mises en mesure, « à partir de cette date, [d'] introduire utilement un recours contre cette décision »⁷.

5 — En raison de la modification qui est par la suite intervenue dans la répartition des compétences, la Cour a renvoyé ces affaires devant le Tribunal de première instance, par ordonnance du 27 septembre 1993.

6 — Arrêt précité à la note 1, point 46.

7 — Ibidem, point 50.

Le Tribunal a dès lors constaté que le recours tendant à l'annulation de la décision de la Commission, telle qu'elle résulte de la lettre du 10 juillet 1991, avait été formé dans le délai imparti.

13. En ce qui concerne l'appréciation du recours en annulation du point de vue du fond, le Tribunal a souligné que la possibilité qui, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83, est offerte à l'État membre concerné de présenter ses observations préalablement à l'adoption d'une décision de la Commission portant réduction d'un concours financier du Fonds, tant en ce qui concerne le principe de la réduction envisagée qu'en ce qui concerne son montant précis, constitue une « formalité substantielle »⁸. Le Tribunal a ensuite examiné les documents produits par la Commission, auxquels celle-ci s'était référée. Ces documents concernaient trois missions de contrôle que la Commission avait effectuées pendant les périodes allant du 27 octobre au 3 novembre 1986, du 28 septembre au 2 octobre 1987 et du 26 au 29 juillet 1988, ainsi que deux réunions qui s'étaient tenues au mois de juin 1988 entre des représentants de la Commission et les autorités portugaises. Le Tribunal est parvenu à la conclusion que ces documents ne permettraient pas d'inférer que la Commission avait satisfait à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83.

Le Tribunal a par conséquent annulé la décision de la Commission portant réduction du concours financier octroyé par le Fonds.

14. Les requérantes avaient en outre conclu à ce que la Commission soit condamnée au paiement du solde du concours initialement prévu. Le Tribunal a considéré ces conclusions comme irrecevables et a par conséquent rejeté le recours pour le surplus.

15. La Commission a formé un pourvoi contre cet arrêt. Elle conclut à ce qu'il plaise à la Cour annuler l'arrêt et condamner les défenderesses aux dépens.

16. Les parties requérantes en première instance concluent à ce qu'il plaise à la Cour rejeter le pourvoi, confirmer l'arrêt entrepris et condamner la Commission aux dépens.

B — Analyse

Remarque liminaire

17. Selon son libellé, la demande formulée par la Commission concerne l'ensemble de l'arrêt du Tribunal. Il ressort toutefois du pourvoi que la Commission n'a entendu contester cet arrêt que dans la mesure où il fait partiellement droit au recours. C'est

⁸ — Ibidem, point 65.

d'ailleurs en ce sens que les défenderesses l'ont compris. Le pourvoi ne porte donc pas sur la décision par laquelle le Tribunal a rejeté le recours pour le surplus.

contenu et des motifs de l'acte en cause de manière à pouvoir faire fruit de son droit de recours »⁹.

18. La Commission invoque deux griefs à l'encontre de l'arrêt entrepris. D'une part, le Tribunal aurait considéré à tort que le délai de formation d'un recours en annulation dirigé contre la décision de la Commission n'a commencé à courir qu'à partir du 30 juillet 1991. La décision a été prise le 14 février 1991. Cette décision a été portée à la connaissance des entreprises concernées le 30 avril 1991, de sorte que le délai de recours a commencé à courir à partir de cette date. D'autre part, le point de vue du Tribunal selon lequel la Commission aurait manqué à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83 d'entendre l'État membre concerné serait inexact.

20. Cette position correspond à une jurisprudence constante, à laquelle le Tribunal s'est d'ailleurs référé sur ce point¹⁰ et que la Commission elle-même ne conteste pas. La Commission ne critique pas non plus — à juste titre — l'appréciation du Tribunal selon laquelle les requérantes en première instance ont demandé le texte intégral de la décision dans un délai raisonnable.

21. Toutefois, de l'avis de la Commission, la jurisprudence susmentionnée n'était pas applicable en l'espèce, puisqu'elle ne vaut que pour des situations où une publication ou une notification de la décision fait défaut. Or, dans le cas soumis à l'appréciation du Tribunal, la décision du 14 février 1991 a été notifiée aux entreprises concernées le 30 avril 1991.

Sur la recevabilité du recours

19. Selon le Tribunal, « à défaut de publication ou de notification, il appartient à celui qui a connaissance de l'existence d'un acte qui le concerne d'en demander le texte intégral dans un délai raisonnable, mais ... sous cette réserve, le délai de recours ne saurait courir qu'à partir du moment où le tiers concerné a une connaissance exacte du

22. Le point de départ de cette argumentation est assurément correct. Ainsi qu'il ressort déjà des termes mêmes de l'extrait cité, ladite jurisprudence n'est pertinente que

⁹ — Arrêt précité à la note 1, point 49.

¹⁰ — Voir, entre autres, arrêts du 6 juillet 1988, Dillinger Huttenwerke/Commission (236/86, Rec. p. 3761, point 14), et du 19 mai 1994, Consorzio gruppo di azione locale « Murgia Messapica »/Commission (T 465/93, Rec. p. II 361, point 29), voir aussi, désormais, arrêt du 8 mai 1996, Adia interim/Commission (T 19/95, Rec. p. II 321, point 33).

lorsque la décision litigieuse n'a été ni publiée ni notifiée à l'intéressé. Par la « notification » au sens de l'article 173, cinquième alinéa, du traité CE, il y a lieu à cet égard de comprendre la « notification » au sens de l'article 191 du traité CE ¹¹. Dans sa version allemande, la formulation de l'article 173, cinquième alinéa, est certes de ce point de vue — et à la différence par exemple des versions française et anglaise — quelque peu ambiguë. Seule cette interprétation correspond cependant à la finalité de la jurisprudence précitée. Un éventuel report de la date à laquelle commence à courir le délai de recours prévu à l'article 173 ne peut en effet entrer en ligne de compte que dans les cas où la décision n'a pas été publiée et n'a pas été non plus formellement notifiée à l'intéressé. Ce n'est qu'en pareil cas que l'intéressé peut nourrir en ce qui concerne le contenu et les motifs de la décision des doutes susceptibles de justifier une protection particulière.

23. En l'espèce, une telle notification aux intéressés fait cependant défaut. La seule communication de la lettre de la Commission du 14 février 1991 par les autorités portugaises dans leur lettre du 24 avril 1991 ne saurait suffire à cet égard. Par ladite lettre, le DAFSE n'a fait que porter à la connaissance des requérantes en première instance la décision destinée à l'État membre concerné. Étant donné que la communication de la lettre de la Commission du 14 février 1991, en raison du caractère sommaire et lacunaire de cette lettre, ne permettait pas aux intéressés de décider utilement s'ils devaient exercer

leur droit de recours, le délai de formation du recours n'a commencé à courir qu'à partir du moment où ils ont reçu communication — suite à leur demande présentée dans un délai raisonnable — du texte intégral de la décision.

24. La thèse défendue par la Commission aboutirait en outre à des résultats inadéquats. Elle aurait en effet pour conséquence que des entreprises, qui se trouvent dans la situation des requérantes en première instance, devraient immédiatement introduire un recours afin de sauvegarder leurs intérêts. Or, il est évident que la décision de la Commission, telle qu'elle se présentait dans la lettre du 14 février 1991, ne satisfaisait nullement aux exigences de motivation des actes définies à l'article 190 du traité CE, et qu'elle aurait dû, de ce fait, être annulée. La thèse de la Commission conduirait donc à multiplier inutilement les procédures contentieuses.

25. En conséquence, le premier moyen du pourvoi doit être rejeté.

Sur la violation de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83

¹¹ — Voir en ce sens Krück, H.: dans Von der Groeben/Thiesing/Ehlrmann (éditeurs), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, quatrième édition, Baden-Baden 1991, article 173, note 66. La « Bekanntgabe » (publication) visée à l'article 173, cinquième alinéa, correspond à la « Veröffentlichung » (publication) de l'article 191.

26. Ainsi que nous l'avons exposé, le Tribunal a déclaré que l'obligation de consultation posée à l'article en question constitue une

formalité substantielle. Se référant à la jurisprudence¹², le Tribunal a constaté que les requérantes en première instance pouvaient invoquer une violation de ces dispositions.

27. Le Tribunal a ensuite déclaré que l'obligation de donner à l'État membre concerné l'occasion de présenter ses observations devait être satisfaite préalablement à l'adoption de la décision litigieuse et que l'accomplissement de cette formalité devait être établi « avec certitude et avec une clarté suffisante », ce qui exclut qu'il puisse résulter « d'une preuve par présomption »¹³.

28. En ce qui concerne le rapport produit par la Commission sur la mission effectuée du 27 octobre au 3 novembre 1986, le Tribunal a constaté que celui-ci ne faisait pas mention d'éventuelles observations de la part des autorités portugaises. Cela vaut également pour le rapport sur l'inspection qui s'est déroulée du 28 septembre au 2 octobre 1987. Il ressort certes du rapport sur la mission effectuée du 26 au 29 juillet 1988 que la Commission a envisagé l'opportunité de réduire la contribution financière du Fonds tout en renonçant à une action de recouvrement des montants déjà versés. Il ne résulte cependant pas de ce document que les autorités portugaises aient eu l'occasion de présenter leurs observations sur ce point¹⁴.

29. Le Tribunal est arrivé à la même conclusion en ce qui concerne deux réunions de juin 1988 auxquelles la Commission s'était référée. A titre de preuve de la première de ces réunions, la Commission avait renvoyé au rapport sur la mission effectuée du 26 au 29 juillet 1988, dont — ainsi qu'il a été exposé — il ne ressortait cependant pas, de l'avis du Tribunal, que la Commission avait donné à l'État membre concerné l'occasion de présenter ses observations. Quant à la seconde réunion, le Tribunal s'est référé à une note de la Commission, établie à la suite de cette réunion et adressée aux autorités portugaises, selon laquelle la Commission estimait que, entre autres, le dossier concernant les requérantes en première instance méritait « des visites d'inspection sur place et/ou la réponse à des questions additionnelles ». Le Tribunal en a déduit que, à cette date, la Commission n'avait pas encore adopté une décision sur laquelle les autorités nationales auraient été entendues¹⁵. Le Tribunal s'est estimé conforté dans cette analyse par une note du membre compétent de la Commission, datée du 19 octobre 1988, aux termes de laquelle la Commission avait, à l'occasion des réunions de juin 1988, soumis aux autorités portugaises certaines propositions « pour des dossiers analogues ». Le Tribunal en a déduit qu'il n'était pas établi que de telles propositions avaient également été avancées en ce qui concerne le dossier considéré en l'espèce¹⁶.

30. Compte tenu de ces considérations, le Tribunal est parvenu à la conclusion que la Commission ne pouvait pas être regardée comme ayant respecté son obligation de donner à l'État membre concerné, conformé-

12 — Voir par exemple l'arrêt du 7 mai 1991, Oliveira/Commission (C-304/89, Rec. p. I-2283, point 17).

13 — Arrêt précité à la note 1, point 66.

14 — Ibidem, points 68 à 70.

15 — Ibidem, point 72.

16 — Ibidem, points 73 et 74.

ment à l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83, l'occasion de présenter ses observations.

31. La Commission objecte que les autorités portugaises ont eu connaissance des missions et ont participé à celles-ci. Elles auraient de ce fait eu connaissance des motifs d'inquiétude de la Commission, qui ont d'ailleurs été discutés lors de ces missions d'inspection. La solution qui a été finalement retenue aurait déjà été évoquée lors d'une réunion entre un membre de la Commission et le ministre portugais compétent, et la Commission l'aurait à nouveau proposée lors des réunions de juin 1988. L'existence d'un échange constant d'informations aurait permis aux autorités portugaises de connaître à l'avance le sens de la solution qui serait adoptée et de présenter éventuellement leurs observations.

32. A notre avis, ce moyen du pourvoi ne saurait être accueilli. La Commission fait au fond grief de ce que le Tribunal n'aurait pas correctement interprété les éléments de preuve qu'elle a versés au dossier. Ainsi qu'elle l'a constaté à juste titre dans son mémoire en réplique, la question en l'espèce est essentiellement de savoir si les éléments que la Commission a produits au cours de la procédure devant le Tribunal permettaient ou non de conclure avec suffisamment de certitude que la Commission a satisfait à l'obligation qui lui incombe de donner à l'État membre concerné l'occasion de présenter ses observations. Le Tribunal a répondu à cette question par la négative. Cette solution ne nous semble entachée d'aucun vice.

33. La Commission ne conteste pas l'interprétation que le Tribunal a donné de chacun des documents. Elle estime toutefois que le Tribunal n'a pas suffisamment pris en compte le contexte dans lequel s'insèrent ces documents. En réalité, il s'agit donc d'une question ayant trait à l'appréciation des preuves qui, à notre sens, ne saurait en tant que telle faire l'objet d'un pourvoi limité, comme on le sait, aux seules questions de droit. Il n'en irait différemment que si le Tribunal avait commis une erreur de droit dans l'appréciation des preuves.

34. La Commission semble considérer qu'une telle erreur de droit réside dans le fait que le Tribunal a exigé une preuve expresse du respect de l'obligation de consultation. Nous ne pouvons pas souscrire à cette analyse. La coopération étroite qui a lieu entre les services de la Commission et ceux de l'État membre concerné, et dont la Commission fait grand cas, est inhérente au domaine considéré en l'espèce. Le fait d'admettre que cette seule circonstance suffirait à démontrer que la Commission a, avant d'arrêter sa décision, donné à l'État membre concerné l'occasion de présenter ses observations, reviendrait à méconnaître le caractère de formalité substantielle que revêt l'obligation posée à l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83. En réalité, la Commission se borne ici à affirmer — ainsi que les requérantes en première instance l'ont à juste titre relevé — qu'elle a satisfait à cette obligation, sans toutefois fournir de preuves concrètes à l'appui. Cela ne saurait être considéré comme suffisant.

35. La Commission soutient que la conception du Tribunal aboutit à ce que la preuve du respect de l'obligation de consultation en question ne pourrait être apportée que moyennant la production de documents se référant expressément à l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83. Cet argument n'est pas pertinent. Certes, on conviendra avec la Commission de ce que la mise en œuvre de la procédure de consultation ne doit pas revêtir une forme particulière. Mais cela ne dispense pas la Commission — ainsi que les requérantes en première instance l'ont à juste titre relevé — de démontrer le cas échéant que l'État membre concerné a eu la possibilité de présenter ses observations. Or, c'est précisément ce qui fait défaut en l'espèce.

de vue. Dans cet arrêt, la Cour a certes inféré de quelques-uns des documents produits devant elle que, pour *certain*s des dossiers en cause dans cette affaire, la Commission avait satisfait à l'obligation de consultation qui lui incombe. En revanche, pour les *autres* dossiers en cause, la Cour a constaté qu'il ne ressortait nullement des actes de procédure que la Commission avait mis l'État membre concerné en mesure de présenter ses observations sur les décisions envisagées¹⁸.

36. Le second moyen du pourvoi doit donc être également écarté.

La Commission se réfère d'ailleurs à tort à l'arrêt de la Cour rendu le 25 mai 1993 dans l'affaire C-199/91¹⁷, pour étayer son point

37. En conséquence, il y a lieu de rejeter le pourvoi. Les dépens sont réglés conformément aux articles 122, 118 et 69 du règlement de procédure de la Cour.

C — Conclusion

38. En conséquence, nous suggérons à la Cour de rejeter le pourvoi et de condamner la Commission aux dépens.

17 — Foyer Culturel du Sart-Tilman/Commission, Rec. p. I-2667.

18 — Ibidem, point 32.