

## RAPPORT D'AUDIENCE présenté dans l'affaire 15/85 \*

### I — Exposé des faits

Le 25 avril 1978, le Consorzio Cooperative d'Abruzzo (ci-après « Consorzio ») a introduit auprès de la Commission des Communautés européennes, dans le cadre du règlement n° 355/77 du Conseil, du 15 février 1977, concernant une action commune pour l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles (JO L 51, p. 1), une demande de concours du FEOGA, section « orientation ».

Cette demande concernait un projet intitulé « réalisation d'un centre régional pour le traitement des moûts et l'embouteillage des vins dans la commune de Frisa (Chieti) » (projet n° I/159/78). Le coût total du projet était évalué à 9 856 319 000 LIT.

Par décision du 22 décembre 1978, la Commission a accordé au Consorzio pour ce projet le concours maximal autorisé par les règles du FEOGA, soit 4 446 450 444 LIT.

En juillet 1981, le Consorzio a introduit auprès de la Commission une demande de concours pour une variante destinée à remplacer le projet initial. Selon cette variante, le siège du projet était transféré à Ortona, ce qui devait permettre de bénéficier de l'infrastructure industrielle de cette ville, et le volume des installations était diminué. Le coût du projet ainsi modifié était réduit à 8 666 000 000 LIT.

Par un télex du 6 novembre 1981, la Commission a informé le Consorzio que le FEOGA avait accepté la demande de concours pour la variante du projet. L'acceptation définitive était subordonnée à l'avis du comité permanent des structures agricoles et à la décision de la Commission. Dans ce télex, la Commission indiquait que le montant du concours du FEOGA était réduit et passait de la somme de 4 446 000 000 LIT prévue pour le projet initial à la somme de 3 343 000 000 LIT.

La décision adoptée par la Commission le 7 avril 1982 a toutefois accordé au Consorzio un concours du FEOGA d'un montant de 4 298 543 500 LIT pour le projet modifié.

Selon le Consorzio, ce montant s'explique par les démarches qu'il aurait effectuées auprès de la Commission afin que celle-ci renonce à réduire le concours comme elle l'avait annoncé dans le télex du 6 novembre 1981.

Selon la Commission, le montant est dû au contraire à deux erreurs matérielles commises par ses services.

Une première erreur aurait été commise par le fonctionnaire chargé du dossier. Celui-ci aurait appliqué de manière incorrecte les règles internes de la Commission relatives au calcul du concours du FEOGA. Il aurait, en effet, omis de réduire le montant du concours en proportion de la diminution du volume des diverses composantes du

\* Langue de procédure: l'italien.

nouveau projet. De plus, il aurait pris en considération l'augmentation totale des coûts au lieu d'en limiter l'incidence à cinq pour cent pendant trois ans. Ce fonctionnaire aurait ainsi élaboré un projet de décision d'un montant de 4 298 543 500 LIT, alors que le montant correct aurait dû être, selon la Commission, de 3 343 181 208 LIT.

La Commission affirme que ses services ont découvert immédiatement cette erreur et qu'ils ont remplacé le projet erroné par un autre projet portant sur la somme correcte de 3 343 181 208 LIT. C'est ce nouveau texte qui aurait recueilli l'accord du service juridique et du contrôle financier de la Commission, ainsi que du comité des structures agricoles et du comité du FEOGA. La Commission verse à ce sujet au dossier un document récapitulatif des projets soumis au comité du FEOGA en décembre 1981. Ce document mentionne la réduction en cause. Elle produit également une note de calcul, datée du 2 février 1982, qui détaille le montant du concours de 3 343 181 208 LIT attribuable au projet modifié.

Une seconde erreur matérielle aurait été commise lors de la présentation du projet pour signature par le membre compétent de la Commission. C'est le projet de décision erroné, portant sur un montant de 4 298 543 500 LIT, qui aurait été présenté au commissaire et signé par lui le 7 avril 1982, puis notifié à la République italienne et au Consorzio.

La Commission ne se serait aperçue de cette erreur que lors de l'examen du premier état d'avancement des travaux en septembre 1984.

Par une lettre du 24 octobre 1984, elle a signalé au Consorzio l'erreur contenue dans la décision du 7 avril 1982. Elle a précisé

que celle-ci serait rectifiée prochainement de manière que le concours octroyé s'élève à la somme correcte de 3 343 181 208 LIT.

Le 31 octobre 1984, la Commission a adopté une décision octroyant une aide de ce dernier montant. Cette décision indique qu'elle modifie la décision du 22 décembre 1978, mais elle ne mentionne pas la décision du 7 avril 1982.

La décision du 31 octobre 1984 a été notifiée au Consorzio le 14 novembre 1984.

Le 21 janvier 1985, celui-ci a introduit le présent recours en annulation.

Par ordonnance du 4 décembre 1985, la Cour a décidé, en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, de renvoyer l'affaire devant la cinquième chambre de la Cour.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables. Elle a cependant posé une question au Consorzio et invité la Commission à produire des documents et à répondre à des questions.

## II — Conclusions des parties

Le *Consorzio* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler la décision de la Commission des Communautés européennes du 31 octobre 1984, notifiée le 14 novembre

1984, par laquelle le concours a été réduit à la somme de 3 343 181 208 LIT;

- déclarer valide et irrévocable la décision de la Commission du 7 avril 1982, notifiée le 27 avril 1982, par laquelle un concours s'élevant à 4 298 543 500 LIT avait été accordé;
- enjoindre à la Commission de verser le concours dans la mesure établie par la décision et selon le stade d'avancement des travaux adjudgés par le Consorzio;
- condamner la Commission aux dépens par décision immédiatement exécutoire.

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

- rejeter le recours comme non fondé;
- condamner la partie requérante aux dépens.

### III — Moyens et arguments des parties

Le *Consorzio* développe à l'appui de son recours les trois moyens suivants:

- violation des formes substantielles,
- détournement de pouvoir,
- violation du principe de la sécurité juridique, d'une part, et de celui de la protection de la confiance légitime, d'autre part.

La *Commission* conteste le bien-fondé de chacun de ces moyens.

#### A — *Violation des formes substantielles*

Le *Consorzio* soutient que la décision du 31 octobre 1984 est contraire à l'article 190 du traité qui impose aux institutions communautaires de motiver les actes et mesures qu'elles adoptent. Il serait inadmissible que la décision du 31 octobre 1984 puisse remplacer celle du 7 avril 1982 sans même mentionner l'existence de celle-ci.

La motivation requise ne pourrait être cherchée dans la lettre de la Commission du 24 octobre 1984 qui expliquait l'erreur survenue et annonçait l'adoption d'une décision rectificative. La motivation devrait en effet être contenue dans la décision elle-même.

La *Commission* répond que la jurisprudence de la Cour de justice admet que la motivation d'un acte soit complétée par un autre acte dans le cadre d'une même procédure administrative. La lettre du 24 octobre 1984 compléterait, dès lors, valablement la motivation de la décision attaquée.

Elle ajoute que la décision du 7 avril 1982 est inexistante et que, dès lors, il n'y avait pas lieu de la mentionner dans la motivation de la décision attaquée.

En effet, elle n'aurait pas eu la volonté et n'aurait pas d'ailleurs le pouvoir d'accorder au *Consorzio* un concours du montant mentionné dans cette décision. L'octroi d'un concours de ce montant aurait, en effet, été contraire aux règles internes de la Commission relatives au calcul du concours du FEOGA. De plus, la décision de la Commission devait être conforme au projet approuvé par les comités compétents, lequel portait sur un montant inférieur. La décision du 31 octobre 1984 aurait pu modifier valablement celle du 22 décembre 1978, en ne

tenant pas compte de la décision du 7 avril 1982, puisque cette dernière était inexistant.

A titre subsidiaire, la *Commission* fait valoir que, même si l'acte du 7 avril 1982 devait être considéré comme une véritable décision, la *Commission* aurait eu le pouvoir et l'obligation, sans limite dans le temps, de le retirer et de le remplacer par une décision d'un contenu conforme au texte approuvé par les comités compétents. Elle n'aurait pu procéder autrement qu'elle ne l'a fait, sans violer les règles internes du FEOGA et le principe d'égalité entre les bénéficiaires du concours du FEOGA.

Deux éléments fonderaient ce pouvoir de retrait de la *Commission*: d'une part, l'erreur matérielle manifeste dont serait entachée la décision du 7 avril 1982; d'autre part, la mauvaise foi du *Conorzio*, qui aurait été conscient de la limitation du concours à la somme de 3 343 181 208 LIT.

Pour établir la mauvaise foi du *Conorzio*, la *Commission* invoque les éléments suivants: une note établie par ses services, relatant un entretien téléphonique du 30 octobre 1981, lors duquel la *Commission* aurait demandé au *Conorzio* un engagement de couvrir par ses fonds propres une éventuelle baisse de participation du FEOGA dans le projet modifié; un télex adressé le 3 novembre 1981 par le président du *Conorzio* à la *Commission*, annonçant que le *Conorzio* participerait avec ses fonds propres aux dépenses non couvertes par le concours du FEOGA et de l'État membre; un télex adressé le 6 novembre 1981 par la *Commission* au *Conorzio*, transmettant à celui-ci deux informations: l'acceptation de la variante de projet, sous réserve de l'avis du comité permanent des structures agri-

coles et sous réserve de la décision de la *Commission*, d'une part, et la réduction du concours attribuable à la variante de projet à la somme de 3 343 000 000 LIT, d'autre part.

La *Commission* conclut au rejet de l'offre du *Conorzio* de rapporter la preuve par témoignages de certains faits qui seraient de nature à établir sa bonne foi. Le règlement de procédure de la Cour prévoit en son article 38, paragraphe 1, que les offres de preuves doivent être contenues dans la requête introductive d'instance, alors que, en l'espèce, cette offre de preuves est contenue dans le mémoire en réplique; la procédure d'audition de témoins serait rarement appliquée en pratique devant la Cour; l'absence de précisions fournies par le *Conorzio* au sujet des contacts qui auraient eu lieu entre les parties quant au montant du concours prouverait que ces contacts n'ont jamais eu lieu.

Le *Conorzio* n'aborde pas explicitement la question de l'existence de la décision du 7 avril 1982. Il se borne à affirmer que l'existence même de cette décision ne peut être contestée.

Le *Conorzio* conteste, par ailleurs, que la décision du 7 avril 1982 contienne une erreur matérielle. Le télex de la *Commission* du 6 novembre 1981, qui annonçait la réduction du montant du concours, précisait expressément que l'accord définitif dépendait encore de l'avis du comité permanent des structures agricoles et de la décision de la *Commission*. Cette communication aurait amené les responsables du *Conorzio* à intervenir auprès de la *Commission* pour défendre leur interprétation des règles du FEOGA. Ce ne serait donc pas à la suite d'une erreur matérielle, mais parce qu'elle se serait laissée convaincre par les arguments

du Consorzio, que la Commission aurait octroyé, par sa décision du 7 avril 1982, un concours d'un montant plus élevé que celui annoncé dans le télex du 6 novembre 1981.

Le Consorzio estime que ces faits sont de nature à établir sa bonne foi et offre d'en rapporter la preuve par des témoignages en application de l'article 47 du règlement de procédure de la Cour.

Il rappelle, enfin, qu'un acte administratif, même irrégulier, ne peut être retiré s'il a engendré des droits subjectifs dans le chef de ses destinataires. En l'espèce, la décision du 7 avril 1982 aurait créé dans son chef un droit acquis à un concours du FEOGA pour le montant qui y était mentionné. La Commission ne pouvait dès lors retirer sa décision du 7 avril 1982 en adoptant celle du 31 octobre 1984.

#### B — *Détournement de pouvoir*

Selon le *Consorzio*, la Commission a abusé de ses pouvoirs en modifiant arbitrairement et sans motivation une décision sur la base de laquelle le *Consorzio* a conclu des contrats avec des tiers qui constituent pour lui des engagements irrévocables.

La *Commission* répond que le *Consorzio* était conscient de l'irrégularité de la décision du 7 avril 1982 et doit dès lors assumer les conséquences des engagements contractuels qu'il a pris.

De toute manière, pour observer tant les règles de procédure fixées par le Conseil que ses propres règles internes, pour éviter toute discrimination à l'égard des bénéficiaires des concours du FEOGA et pour

empêcher qu'un particulier ne réalise un profit considérable au détriment des finances publiques, la Commission n'aurait pu procéder autrement qu'elle ne l'a fait.

#### C — *Violation de principes fondamentaux du traité*

##### 1. *Violation du principe de la sécurité juridique*

Selon le *Consorzio*, le principe de la sécurité juridique s'oppose à ce qu'une mesure régulièrement adoptée et entrée en vigueur selon les principes applicables dans l'ordre communautaire soit modifiée une fois qu'elle a produit les effets pour lesquels elle avait été adoptée.

En l'espèce, ce principe aurait été violé car la validité des contrats conclus par le *Consorzio* à la suite de la décision du 7 avril 1982 serait remise en cause par l'adoption de la décision du 31 octobre 1984.

La *Commission* réplique que le principe de la sécurité juridique ne peut être invoqué par celui qui, comme le *Consorzio*, connaissait dès l'origine l'illégalité de l'acte qui lui a été adressé et dont il réclame le maintien.

Par ailleurs, les contrats conclus par le *Consorzio* constituent pour la Commission des « res inter alios acta », qui ne lui sont pas opposables. La réduction du montant du concours n'invalide d'ailleurs pas ces contrats, mais entraîne seulement une augmentation de la partie des coûts à charge du *Consorzio*. Celui-ci s'est engagé de toute manière à participer avec ses fonds propres aux dépenses non couvertes par le concours du FEOGA et par celui du gouvernement italien.

**2. Violation du principe de la protection de la confiance légitime**

Le *Conorzio* considère que, en adoptant la décision du 31 octobre 1984, la Commission a violé le principe de la protection de la confiance légitime. Les conditions requises pour qu'il y ait violation de ce principe seraient en effet réunies, à savoir l'existence d'un droit acquis ou d'un intérêt privé digne de protection, l'acceptation d'obligations irrévocables, le caractère imprévisible de l'atteinte portée au droit acquis ou à l'intérêt digne de protection et l'absence d'intérêt général public péremptoire s'opposant à la prise en considération des intérêts privés.

D'abord, le *Conorzio* pouvait se prévaloir d'un droit acquis au concours accordé par la décision du 7 avril 1982. Il existait d'ailleurs dans son chef un intérêt privé méritant protection puisque la Commission a décidé que le projet pouvait bénéficier d'un concours du FEOGA.

Ensuite, le *Conorzio* a contracté des obligations irrévocables vis-à-vis de tiers, en se fondant sur le montant du concours octroyé par la décision du 7 avril 1982. La réduction du montant du concours entraînerait à charge du *Conorzio* une charge financière qu'il n'aurait pas assumée s'il avait su que ce concours ne s'élèverait finalement qu'au montant réduit retenu par la décision du 31 octobre 1984. Le *Conorzio* renvoie à cet égard à l'arrêt du 27 novembre 1984 (*Agricola Commerciale olio Srl/Commission*, 232/81, Rec.; p. 3881), dans lequel la Cour a annulé deux règlements de la Commission qui abrogeaient un règlement antérieur sur la base duquel différents opérateurs économiques avaient contracté des obligations à l'égard des tiers.

En outre, l'atteinte au droit était imprévisible car elle est intervenue plus de deux ans après la décision ayant octroyé le concours.

Enfin, la décision du 31 octobre 1984 ne pouvait se justifier par un intérêt public péremptoire qui se serait opposé aux intérêts des particuliers. L'absence de toute motivation dans cette décision prouve que pareil intérêt public n'existe pas. La véritable raison de l'adoption de la décision attaquée résidait dans la difficulté de trouver les fonds nécessaires.

Le *Conorzio* estime que, si la décision du 7 avril 1982 était retirée, la Commission serait responsable au titre des fautes commises par ses fonctionnaires du préjudice en résultant pour le *Conorzio*. Il se réserve de justifier à la Cour l'étendue de son préjudice.

Selon la *Commission*, l'argument tiré de la prétendue violation du principe de la confiance légitime n'est pas fondé, le *Conorzio* étant conscient de l'erreur contenue dans la décision du 7 avril 1982.

Quant à l'argument relatif à la responsabilité qu'elle encourait, la Commission soutient qu'il s'agit là d'une demande nouvelle, irrecevable dans le cadre de la présente procédure.

**IV — Réponses aux questions posées par la Cour**

1. Le *Conorzio* a été invité à préciser sur quels éléments précis, postérieurs au téléx de la Commission du 6 novembre 1981, il était

disposé à rapporter la preuve par témoignages.

Le Consorzio a répondu, d'une part, que deux de ses responsables étaient à Bruxelles le 6 novembre 1981, lorsque le télex de même date a été transmis au Consorzio. Ces deux responsables auraient eu des entretiens avec les agents compétents de la Commission à l'issue desquels ces agents leur auraient donné l'assurance que le point de vue du Consorzio serait admis. Ce seraient donc les arguments que le Consorzio aurait fait valoir au cours de ces entretiens qui expliqueraient le montant du concours octroyé par la décision du 7 avril 1982.

D'autre part, le Consorzio a indiqué que, entre le moment de l'adoption de la décision du 31 octobre 1984 et le moment de sa notification au Consorzio, deux de ses responsables ainsi que son conseiller juridique auraient eu un entretien avec le directeur général de l'agriculture de la Commission. Ce dernier aurait reconnu que la décision du 31 octobre 1984 était entachée d'une erreur. Il aurait également déclaré que cette décision allait être retirée et aurait demandé aux responsables du Consorzio de ne pas former de recours devant la Cour de justice.

2. La Commission a été invitée à expliquer:

- a) pourquoi sa décision du 7 avril 1982 serait inexistante, b) pourquoi cette décision serait contraire à ses règles internes relatives à l'octroi du concours du FEOGA et c) quel pouvoir d'appréciation ces règles internes lui réservent.

a) Dans sa réponse, la Commission souligne qu'il faut distinguer entre l'acte juridique, résultat de la volonté de l'administration, qui seul aurait une existence juridique, et le support matériel dans lequel cette volonté est censée s'exprimer.

Dans la procédure d'octroi du concours du FEOGA, section « orientation », la formation de la volonté de l'administration serait particulièrement complexe. En un premier stade, interne à la Commission, le projet doit recueillir l'accord du service juridique et du contrôle financier de la Commission. En un second stade, externe à la Commission, le projet est soumis pour avis au comité des structures agricoles et au comité du FEOGA. Ce n'est qu'à l'issue de ces deux stades que la Commission peut adopter une décision sur la base du projet qui a été soumis aux services et comités compétents.

Si, comme en l'espèce, la Commission adopte à la suite d'une erreur matérielle une décision dont le texte n'a jamais été soumis aux services et comités compétents, le document contenant ce texte ne saurait exprimer un acte juridique valable.

De toute manière, la Commission n'aurait pas eu la volonté d'accorder un concours du montant indiqué dans la décision du 7 avril 1982, ce montant étant le résultat d'une erreur matérielle.

Pour ces deux raisons (absence d'avis des services et comités compétents, erreur matérielle quant au montant du concours), la décision du 7 avril 1982 devrait être considérée comme inexistante.

b) Quant à l'erreur matérielle qui aurait été commise dans l'application des règles internes de la Commission relatives à l'octroi du concours du FEOGA, section « orientation », la Commission expose que la variante du projet comportait une diminu-

tion sensible en volume, quantité et capacité de certains éléments déjà présents dans le premier projet.

Par suite de l'augmentation des coûts, le Consorzio aurait réclamé pour ces éléments un concours d'un montant presque inchangé par rapport au premier projet.

En vertu des règles internes de la Commission, la réduction de certains éléments en volume, quantité et capacité donnerait lieu à une réduction correspondante du montant du concours. Par ailleurs, le montant du concours ainsi réduit ne pourrait être majoré que de quinze pour cent à la suite de l'augmentation des coûts (cinq pour cent pendant trois ans).

L'erreur commise par le fonctionnaire de la Commission aurait été double: d'une part, il n'aurait pas opéré la réduction proportionnelle du concours pour les éléments diminués en volume, quantité et capacité et, d'autre part, il aurait pris en considération

toute l'augmentation des coûts au lieu de la limiter à quinze pour cent du montant du concours réduit.

c) Au sujet de son pouvoir d'appréciation dans l'application des règles du FEOGA, la Commission expose que, en adoptant ces règles, elle s'est interdit tout pouvoir d'appréciation quant au montant du concours. En adoptant des règles internes détaillées qui permettraient de calculer le concours attribuable dans toutes les situations envisageables, la Commission aurait voulu assurer l'égalité de traitement de tous les bénéficiaires du concours du FEOGA.

Si la Commission n'a ainsi plus aucun pouvoir d'appréciation quant au montant du concours attribuable, elle conserverait cependant le pouvoir de décider de manière discrétionnaire d'accorder ou non un concours.

R. Joliet  
Juge rapporteur