

ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre)

30 juin 2005 *

Dans l'affaire T-347/03,

Eugénio Branco, L^{da}, établie à Lisbonne (Portugal), représentée par M^e B. Belchior, avocat, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée initialement par M^{me} A. Alves Vieira et M. A. Weimar, puis par MM. P. Andrade et Weimar, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le portugais.

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision de la Commission C (2002) 3455, du 23 octobre 2002, portant réduction du concours financier du Fonds social européen, faisant l'objet du dossier n° 870302 P3,

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

composé de MM. M. Vilaras, président, F. Dehousse et D. Šváby, juges,

greffier: M. H. Jung,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 18 janvier 2005,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

- 1 L'article 123 du traité CE (devenu article 146 CE) établit le Fonds social européen (FSE) afin d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le marché intérieur et de contribuer ainsi au relèvement du niveau de vie, notamment par le biais de la formation professionnelle. L'article 124, premier alinéa, du traité CE (devenu article 147, premier alinéa, CE) charge la Commission de son administration.

- 2 En vertu de l'article 5, paragraphes 1 et 2, de la décision 83/516/CEE du Conseil, du 17 octobre 1983, concernant les missions du FSE (JO L 289, p. 38), le concours du FSE est octroyé à raison de 50 % des dépenses éligibles, sans qu'il puisse toutefois dépasser le montant de la contribution financière des pouvoirs publics de l'État membre intéressé.

- 3 Le Conseil a adopté, pour la mise en œuvre de cette décision, le règlement (CEE) n° 2950/83 du Conseil, du 17 octobre 1983, portant application de la décision 83/516 (JO L 289, p. 1).

- 4 Le Conseil a ensuite adopté le règlement (CEE) n° 2052/88 du Conseil, du 24 juin 1988, concernant les missions des fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants (JO L 185, p. 9). En exécution de ce règlement, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 4255/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement n° 2052/88 en ce qui concerne le FSE (JO L 374, p. 21). Il a aussi adopté le règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part (JO L 374, p. 1).

- 5 L'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 4255/88 a abrogé le règlement n° 2950/83, «sous réserve de l'article 15 du règlement n° 2052/88 et de l'article 33 du règlement n° 4253/88». En vertu de ces deux dispositions, les demandes d'intervention présentées sous le régime d'une réglementation antérieure devaient être examinées et approuvées sur la base de cette réglementation.

- 6 Le règlement n° 4255/88 a lui-même été abrogé par l'article 11 du règlement (CE) n° 1784/1999 du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 1999, relatif au FSE (JO L 213, p. 5), dont l'article 9 renvoie aux dispositions transitoires prévues par l'article 52 du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil, du 21 juin 1999, portant dispositions générales sur les fonds structurels (JO L 161, p. 1). Cette dernière disposition prévoit notamment que «le présent règlement n'affecte pas la poursuite ni la modification, y compris la suppression totale ou partielle, d'une intervention approuvée par le Conseil ou par la Commission sur la base [...] de toute autre législation applicable à cette intervention le 31 décembre 1999».
- 7 Il découle de l'effet combiné de l'ensemble de ces dispositions que le règlement n° 2950/83 continuait à s'appliquer au concours en cause et que la décision attaquée devait, en particulier, lui être conforme.
- 8 L'article 1^{er} du règlement n° 2950/83 énumère les dépenses qui peuvent faire l'objet d'un concours du FSE.
- 9 L'agrément donné par le FSE à une demande de financement entraîne, en application de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83, le versement, à la date prévue pour le début de l'action de formation, d'une avance égale à 50 % du concours. En vertu de l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 2950/83, les demandes de paiement du solde contiennent un rapport détaillé sur le contenu, les résultats et les aspects financiers de l'action concernée. L'État membre certifie l'exactitude factuelle et comptable des indications contenues dans les demandes de paiement.
- 10 Selon l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83, lorsque le concours du FSE 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. Le paragraphe 2 de cet article dispose que les sommes versées qui n'ont pas été utilisées dans les conditions fixées par la décision d'agrément donnent lieu à répétition.

- 11 Conformément à l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83, tant la Commission que l'État membre concerné peuvent contrôler l'utilisation du concours.

- 12 Enfin, l'article 7 de la décision 83/673/CEE de la Commission, du 22 décembre 1983, concernant la gestion du FSE (JO L 377, p. 1), prescrit à l'État membre enquêtant sur l'utilisation d'un concours en raison d'une présomption d'irrégularité d'avertir la Commission sans délai.

Antécédents du litige

- 13 La requérante a introduit deux demandes de concours financiers de 11 736 792 escudos portugais (PTE) (dossier n° 870302 P3) et de 82 700 897 PTE (dossier n° 870301 P1) pour des programmes de formation destinés, respectivement, aux adultes et aux jeunes.

- 14 Le recours porte sur la décision finale prise au sujet du premier de ces dossiers.

- 15 Par décision du 30 avril 1987, la défenderesse a accepté la première demande à concurrence de 5 809 712 PTE.

- 16 Le 24 juillet 1987, la requérante a perçu, au titre du FSE, une avance de 2 904 856 PTE, en application de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83.

- 17 Au début du mois de juillet 1988, soit à l'issue des formations qui se sont déroulées du 1^{er} janvier au 31 décembre 1987, la requérante a introduit, auprès du Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (département pour les affaires du FSE, ci-après le «DAFSE»), une demande de paiement du solde du concours.
- 18 Ayant certifié l'exactitude factuelle et comptable des indications contenues dans cette demande, en application de l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 2950/83, le DAFSE a présenté une demande de paiement à la Commission, le 17 octobre 1988.
- 19 Le 22 août 1988, le DAFSE a toutefois demandé à l'Inspeção Geral de Finanças (Inspection générale des finances, ci-après l'«IGF») d'effectuer, en application de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83, un contrôle de la demande de paiement du solde.
- 20 L'IGF a conclu, le 5 mai 1989, à l'existence d'irrégularités. Celles-ci concernaient, d'une part, une sous-traitance confiée par la requérante à «EB — Contabilidade e Estudos Económicos L^{da}» (ci-après «EB L^{da}») et, d'autre part, des montants liés à des amortissements de biens immobiliers ainsi qu'à des rentes de crédit-bail.
- 21 Le DAFSE a informé la défenderesse qu'il avait suspendu le versement du solde, en application de l'article 7 de la décision 83/673.
- 22 Le 16 mai 1989, l'IGF a remis, pour information, son rapport à la police judiciaire.

- 23 Le 30 juillet 1990, le DAFSE a informé la Commission qu'à la suite des contrôles effectués par l'IGF il considérait que certaines dépenses étaient inéligibles. Les critiques portaient, d'une part, sur les coûts afférents à la sous-traitance confiée à EB L^{da}, et d'autre part, sur des coûts de crédit-bail.
- 24 Par lettres datées du même jour, le DAFSE a enjoint à la requérante de lui restituer dans un délai de dix jours les avances versées par le FSE et par la République portugaise au titre de la contribution nationale.
- 25 La requérante a demandé à la défenderesse, par lettre du 30 mai 1994, la raison pour laquelle elle n'avait pas encore pris de décision finale au sujet de ses dossiers.
- 26 Par lettre du 16 juin 1994, la défenderesse a répondu que les autorités portugaises l'avaient avertie que les dossiers en cause faisaient l'objet d'une enquête, au titre de l'article 7 de la décision 83/673, en raison d'une présomption d'irrégularité.
- 27 La requérante a demandé l'annulation d'une décision prétendument prise par la défenderesse comportant, d'une part, le rejet d'une demande de paiement du solde des concours financiers accordés par le FSE et, d'autre part, la réduction de ces concours financiers et la répétition des avances versées par le FSE et par la République portugaise.
- 28 Ce recours a été déclaré irrecevable par un arrêt du Tribunal du 11 juillet 1996, Branco/Commission (T-271/94, Rec. p. II-749), au motif que la Commission n'avait pas statué sur la demande de paiement du solde.

- 29 Le 25 octobre 1996, la défenderesse a été informée de l'ouverture d'une procédure d'enquête devant le Tribunal de Instrução Criminal da Comarca de Porto (tribunal d'instruction criminelle de l'arrondissement de Porto) pour fraude dans l'obtention de subventions et détournement de celles-ci, en relation avec les actions de formation financées par le FSE.
- 30 Par lettre du 27 février 1997, parvenue à la Commission le 3 mars 1997, la requérante a mis la défenderesse en demeure de prendre une décision sur la demande de paiement du solde.
- 31 Le 17 avril 1997, la défenderesse a envoyé au DAFSE un projet de décision de suspension du concours.
- 32 La requérante en a reçu copie le 5 mai 1997 et a fait part de ses observations dans deux courriers datés des 19 et 21 mai 1997.
- 33 La requérante a introduit un recours en carence. Cette affaire a été enregistrée au greffe du Tribunal sous le numéro T-194/97.
- 34 Le 17 février 1998, la Commission a pris la décision de suspendre le concours financier en cause.
- 35 Le 26 mai 1998, la requérante a formé un recours en annulation contre cette décision de suspension. Cette affaire a été enregistrée au greffe du Tribunal sous le numéro T-83/98.

- 36 Par un arrêt du 27 janvier 2000, Branco/Commission (T-194/97 et T-83/98, Rec. p. II-69), le Tribunal a joint les deux recours. Il a jugé irrecevable le recours en carence et a rejeté au fond le recours en annulation.
- 37 Le 4 mai 2000, le Tribunal da relação (cour d'appel) de Lisbonne a déclaré les poursuites pénales entamées à l'encontre de la requérante éteintes par prescription.
- 38 La défenderesse en a été informée par un courrier daté du 11 juillet 2001. À la suite de cette décision, le DAFSE a également fait savoir à la défenderesse qu'il n'y avait plus lieu de présumer l'existence d'irrégularités dans l'obtention du concours en cause. Il a également invité la Commission à adopter la décision finale autorisant le versement du solde.
- 39 Le 8 janvier 2002, la Commission a transmis au DAFSE un projet de décision de réduction du concours financier dans le dossier en cause. Elle se proposait de fixer le montant final du concours du FSE à 1 368 910 PTE.
- 40 Le 24 avril 2002, le DAFSE a fait savoir à la défenderesse qu'il n'avait aucune objection à formuler contre le projet de décision, ajoutant que la requérante avait reçu notification du projet de décision et n'avait pas présenté d'observations sur son contenu.
- 41 La requérante a toutefois présenté des observations, qui sont parvenues au DAFSE le 7 mai 2002.

- 42 Le 23 octobre 2002, la Commission a pris la décision C (2002) 3455, portant réduction du montant du concours financier accordé à la requérante. La Commission y a exposé ce qui suit: «[L']analyse de la demande de paiement de solde a révélé que, sur le concours total d'un montant de 5 809 712 PTE initialement approuvé pour le dossier 870302 P3, la société [EB L^{da}] n'a pas utilisé le montant de 2 012 647 PTE. Sur la base du rapport d'audit cité dans la lettre [...] du 30 juillet 1990, le concours doit être réduit de 2 428 128 PTE. Il est donc réduit de ce montant et fixé à 1 368 910 PTE.» Il s'agit de la décision litigieuse.
- 43 Cette décision a été envoyée aux autorités portugaises dès le lendemain, 24 octobre 2002, à charge pour celles-ci d'en informer la requérante.
- 44 En conséquence, la République portugaise a réclamé à la requérante le remboursement, au titre du FSE, d'un montant de 7 661, 27 euros (1 535 946 PTE).
- 45 La requérante a accusé réception de la décision litigieuse et de la demande de remboursement susmentionnée, le 31 juillet 2003.

Procédure et conclusions des parties

- 46 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 9 octobre 2003, la requérante a formé le présent recours.

47 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (cinquième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale et, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 du règlement de procédure du Tribunal, a invité les parties à déposer certains documents et leur a posé par écrit des questions. Les parties ont fourni leurs réponses et produit les documents dans le délai imparti.

48 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales posées par le Tribunal lors de l'audience du 18 janvier 2005.

49 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- annuler la décision de la Commission C (2002) 3455, du 23 octobre 2002, portant réduction du concours financier du FSE, faisant l'objet du dossier 870302 P3;
- condamner la défenderesse aux dépens.

50 La défenderesse conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- rejeter le recours;
- condamner la requérante aux dépens.

Sur la recevabilité

- 51 Il apparaît que la décision en cause a été communiquée par la Commission au DAFSE sous forme de lettre lui notifiant que, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83, le concours du FSE était réduit à un montant inférieur au montant initialement agréé.
- 52 Dans cette mesure, la décision litigieuse, bien qu'adressée à la République portugaise, concerne individuellement et directement la requérante au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE, en ce qu'elle prive celle-ci d'une partie de l'assistance qui lui avait été initialement accordée, sans que l'État membre dispose à cet égard d'un pouvoir d'appréciation propre (arrêts de la Cour du 7 mai 1991, *Interhotel/Commission*, C-291/89, Rec. p. I-2257, points 12 et 13, et du 4 juin 1992, *Infortec/Commission*, C-157/90, Rec. p. I-3525, points 16 et 17).
- 53 Par ailleurs, et sans pour autant soulever une exception d'irrecevabilité au sens de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure, la défenderesse s'étonne de ce que neuf mois se sont écoulés entre l'adoption de la décision litigieuse et sa communication à la requérante. Elle s'étonne aussi de ce que cette dernière n'ait pas demandé d'éclaircissements sur l'état d'avancement de la procédure, alors qu'elle était informée du projet de décision depuis le 10 mars 2002. La défenderesse invoque, à cet égard, l'ordonnance du Tribunal du 30 septembre 1997, *INEF/Commission* (T-151/95, Rec. p. II-1541, point 47).
- 54 Le Tribunal rappelle, en premier lieu, qu'il appartient à la partie qui se prévaut de la tardiveté d'un recours de fournir la preuve de la date à laquelle l'événement faisant courir le délai est survenu (ordonnance du Tribunal du 13 avril 2000, *GAL Penisola*

Sorrentina/Commission, T-263/97, Rec. p. II-2041, point 47). Par conséquent, de simples étonnements de la partie défenderesse ne sauraient conduire le Tribunal à retenir l'irrecevabilité du recours. De surcroît, le retard pris par les autorités portugaises pour notifier la décision attaquée à la requérante ne saurait être reproché à cette dernière.

- 55 En second lieu, le Tribunal a effectivement jugé, dans son ordonnance INEF/Commission, point 53 supra (point 45), que le requérant qui prend connaissance de l'existence d'un acte qui le concerne a, sous peine d'irrecevabilité, l'obligation d'en demander le texte intégral dans un délai raisonnable, afin d'acquérir une connaissance exacte de son contenu et de ses motifs. Toutefois, le Tribunal a constaté, dans cette ordonnance, que la requérante avait reçu communication d'une lettre dans laquelle la position finale de la Commission était indiquée de manière non équivoque. Or, en l'espèce, la requérante n'a pas reçu une telle lettre. Seul un projet de décision lui a été communiqué, sur lequel elle a fait valoir ses observations. Dans ces conditions, la requérante n'était pas tenue de s'enquérir de l'éventuelle adoption de la décision litigieuse.
- 56 Les objections de la défenderesse à l'égard de la recevabilité du recours ne sauraient donc être retenues.

Sur le fond

- 57 La requérante invoque quatre moyens. Le premier est tiré de la violation de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83 et de la décision 83/516. Le deuxième moyen est déduit de la violation des droits acquis. Le troisième moyen est fondé sur les principes de protection de la confiance légitime et de sécurité juridique. Le quatrième moyen est tiré de la méconnaissance du principe de proportionnalité.

- 58 Les deux premiers moyens sont liés par les critiques de fond qu'ils comportent envers les motifs qui sous-tendent la décision attaquée. Il convient par conséquent de les examiner ensemble.

A — Sur les premier et deuxième moyens, tirés, d'une part, d'une violation du règlement n° 2950/83 et de la décision 83/516 et, d'autre part, de la violation des droits acquis

1. *Arguments des parties*

- 59 La requérante prétend que l'acte attaqué viole l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83 et la décision 83/516. Elle soutient aussi que la décision d'agrément de sa demande de concours a créé des droits subjectifs dans son chef et qu'elle a dès lors le droit d'en exiger le paiement.
- 60 La requérante fait en premier lieu valoir que, ayant réalisé des économies par rapport au montant initialement approuvé par la Commission, elle ne peut admettre une réduction supplémentaire du concours à 2 965 124 PTE.
- 61 La requérante fait observer, en deuxième lieu, que la décision attaquée critique son recours à la sous-traitance au profit d'EB L^{da}. Elle expose qu'elle a recouru aux services spécialisés d'EB L^{da} dans le cadre d'un contrat de sous-traitance, portant sur l'apport de personnel enseignant, sur la réalisation de travaux d'assistance technique et pédagogique et d'orientation professionnelle, ainsi que sur des travaux de gestion et de contrôle budgétaire. Or, la sous-traitance serait permise tant par le règlement n° 2950/83 que par la décision initiale d'agrément. De plus, le recours à EB L^{da} aurait été mentionné dans la demande de concours. Il serait par ailleurs inexact que EB L^{da}

ait facturé à la requérante des services «à des prix extraordinairement élevés», comme le soutient l'IGF dans son rapport du 5 mai 1989. Les coûts du personnel enseignant facturés par EB L^{da} seraient conformes aux coûts acceptés par le ministère du Travail portugais compte tenu du niveau d'études des stagiaires. Ses autres prestations, à savoir des services de planification, de préparation des cours, de gestion budgétaire, d'orientation professionnelle ainsi que d'assistance technique et pédagogique correspondraient aux prix du marché. Toutes ces dépenses auraient été exposées conformément à la législation portugaise et à la réglementation communautaire; elles auraient été prévues dans la demande de concours et n'auraient pas dépassé les montants initialement approuvés. Ces dépenses seraient aussi justifiées par des factures et d'autres preuves de paiement. Enfin, l'IGF n'aurait pas tenu compte des frais de consommation d'eau et d'électricité, du coût de certaines installations ou encore de frais de gestion ou résultant du recours à des collaborateurs externes. Or, tous ces frais auraient aussi été supportés par EB L^{da}.

- 62 La requérante conteste, en troisième lieu, les corrections apportées à l'amortissement des immobilisations et au coût de divers crédits-bails. Elle fait valoir que, dans son dossier de candidature accepté par la Commission, les investissements en équipements étaient considérés comme ayant pour unique finalité l'action de formation en cause. Elle aurait néanmoins imputé les amortissements sur dix mois, correspondant à la période de préparation des cours et à la formation proprement dite. La requérante prétend en outre avoir divisé la valeur des biens acquis par crédit-bail par le nombre d'années figurant dans le contrat de crédit-bail. Ces opérations auraient été effectuées conformément tant à son acte de candidature au FSE qu'aux dispositions portugaises en vigueur à l'époque. La requérante prétend en outre que l'administration fiscale portugaise a accepté la totalité des loyers de crédit-bail relatifs à un contrat de location, de sorte que la totalité des loyers des autres crédits-bails devrait également être intégralement acceptée.
- 63 Dans le prolongement de ce qui précède, la requérante relève, en quatrième lieu, d'autres incohérences. Elle fait observer que les rémunérations des enseignants pour l'opération mise en œuvre en 1987 auraient été acceptées «de manière totalement arbitraire et disparate par rapport à d'autres actions réalisées par [elle] en 1988». En outre, le DAFSE aurait accepté comme dépenses éligibles les primes d'assiduité des stagiaires et certains amortissements au titre de l'année 1987, mais pas au titre de l'année 1988.

- 64 La requérante fait valoir, en cinquième lieu, qu'elle a omis de mentionner divers frais dans sa demande de paiement du solde du concours financier. Elle demande, dans sa requête, qu'il en soit tenu compte.
- 65 La défenderesse conteste ces arguments et soutient que le moyen n'est pas fondé.

2. *Appréciation du Tribunal*

a) Sur la méconnaissance de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83 et de la décision 83/516

- 66 La requérante prétend établir la méconnaissance de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83 et de la décision 83/516 en se fondant sur plusieurs arguments qu'il convient d'examiner successivement.

Argument déduit des économies réalisées

- 67 La requérante invoque, tout d'abord, les économies qu'elle aurait réalisées, par rapport à la demande initiale de concours.

- 68 Toutefois, la circonstance qu'elle n'a pas effectué toutes les dépenses prévues ne pouvait conduire la Commission à admettre les débours en cause. En effet, le paiement du solde d'un concours financier est fonction de la réalité des dépenses effectuées en vue de l'action de formation (arrêt de la Cour du 25 janvier 2001, *Frota Azul-Transportes e Turismo*, C-413/98, Rec. p. I-673, point 27), dans les limites admises par la décision d'agrément initiale.

Argument déduit de l'omission de certaines dépenses

- 69 La requérante signale aussi qu'elle aurait omis de mentionner, dans sa demande de paiement du solde, un certain nombre de dépenses réellement exposées.
- 70 La requérante a toutefois précisé à l'audience que les éléments en cause, énumérés dans sa requête, ne fondent pas sa demande. En tout état de cause, dans le cadre d'un recours en annulation formé sur la base de l'article 230 CE, la légalité de l'acte communautaire concerné doit être appréciée en fonction des éléments de fait portés à la connaissance de l'institution à la date à laquelle cet acte a été adopté. Il ne saurait donc être reproché à la Commission de ne pas avoir tenu compte de sommes dont la requérante n'avait pas demandé le paiement avant l'adoption de l'acte attaqué.

Argument déduit d'erreurs entachant les motifs de la décision litigieuse

- 71 La requérante considère que les dépenses contestées, relatives au recours à la sous-traitance, aux amortissements et aux crédits-bails étaient justifiées.

- 72 Il résulte de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83 que la Commission peut réduire un concours du FSE lorsque celui-ci n'est pas utilisé dans les conditions fixées par la décision d'agrément.
- 73 Or, le Tribunal a déjà constaté, dans son arrêt du 27 janvier 2000, Branco/Commission, point 36 supra (point 74), qu'il résultait de la déclaration d'acceptation de la décision d'agrément que la requérante s'était expressément engagée à respecter les dispositions nationales et communautaires applicables. Le Tribunal a également relevé à cet égard, au point 75 de l'arrêt précité, que le droit portugais et le droit communautaire subordonnent l'utilisation des fonds publics à une exigence de bonne gestion financière.
- 74 Il incombe donc au Tribunal de vérifier si la Commission a fait une application admissible de cette notion.
- 75 Par ailleurs, l'application de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83 pouvant amener la Commission à procéder à l'évaluation de situations factuelles et comptables complexes, celle-ci dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation. Par conséquent, le contrôle du Tribunal sur ces appréciations doit se limiter à la vérification de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation des données de la cause (arrêts du Tribunal du 15 septembre 1998, Branco/Commission, T-142/97, Rec. p. II-3567, point 67; *Mediourso/Commission*, T-180/96 et T-181/96, Rec. p. II-3477, point 120; du 27 janvier 2000, Branco/Commission, point 36 supra, point 76; du 14 mai 2002, *Associação Comercial de Aveiro/Commission*, T-80/00, Rec. p. II-2465, point 51, et *Associação Comercial de Aveiro/Commission*, T-81/00, Rec. p. II-2509, point 50).

— Sur les griefs tirés du recours à la sous-traitance

- 76 Il est constant que la requérante a sous-traité à EB L^{da} les actions de formation pour lesquelles elle avait obtenu le concours du FSE.
- 77 Aucune disposition de la réglementation relative au FSE ou de la décision d'agrément ne s'oppose au recours à la sous-traitance. Néanmoins, une telle manière de procéder ne saurait servir à augmenter artificiellement les coûts d'une action de formation, en méconnaissance de l'exigence d'une bonne gestion financière (arrêt du Tribunal du 15 septembre 1998, Branco/Commission, point 75 supra, points 77 et 78). Le recours à la sous-traitance doit donc se justifier par le fait que le sous-traitant est en mesure d'effectuer certains travaux spécialisés clairement identifiés et relevant de ses activités habituelles. La requérante ne le conteste pas et a, au contraire, qualifié EB L^{da} d'«entreprise spécialisée» dans ses écritures.
- 78 En l'occurrence, l'IGF a constaté dans son rapport du 5 mai 1989 qu'EB L^{da} était le «plus grand prestataire de services» de la requérante, puisque sa facture s'élevait à 39 239 750 PTE pour les deux formations en faveur des adultes et des jeunes.
- 79 L'IGF a également observé que, à défaut d'une structure adaptée, EB L^{da} avait, à son tour, sous-traité des services relatifs à la préparation des cours ainsi que la formation en elle-même. Elle a notamment relevé à cet égard qu'une préparation des cours avait été sous-traitée pour un montant de 1 000 000 PTE à la Cooperativa de Serviço na Área Administrativa de Empresas, CRL (ci-après la «coopérative») et que, parmi les sommes exposées pour la formation à concurrence de 16 000 000 PTE, 7 500 000 avaient été facturés au nom de cette même coopérative.

- 80 Or l'IGF a remarqué que la direction de la coopérative était constituée de trois des plus importants collaborateurs de la requérante, laquelle avait exactement les mêmes associés que la société EB L^{da}.
- 81 En l'absence d'explication quant à l'utilité de l'intervention d'EB L^{da}, et au vu de l'engrenage des frais générés par l'intervention des trois sociétés, l'IGF a proposé de ne pas tenir compte des coûts générés par l'intervention d'EB L^{da} et de ne prendre en considération que les montants effectivement dépensés pour les formations.
- 82 Dans cette perspective, l'IGF a examiné les différents frais exposés. Elle a réduit les coûts afférents à la rémunération des formateurs dans la mesure où le taux horaire appliqué était supérieur aux limites fixées par un arrêté portugais. La requérante prétend, au contraire, que le coût du personnel enseignant a été calculé conformément à cet arrêté, mais elle n'étaye pas cette affirmation.
- 83 S'agissant du montant facturé par la coopérative à EB L^{da} pour la préparation des cours, l'IGF a relevé que la seule pièce justificative de ces services ne permettait pas d'établir de lien avec les actions de formation couvertes par le concours financier accordé à la requérante.
- 84 Par ailleurs, et contrairement à ce que soutient la requérante, la défenderesse n'a pas négligé la prise en compte d'autres frais, tels que l'électricité, l'eau, le téléphone, le chauffage et le matériel de secrétariat. Il ressort en effet du rapport de l'IGF, auquel se réfère la Commission, que les frais en question ont été pris en considération dans la mesure où ils étaient en rapport direct avec l'action en cause. D'autres frais ont fait l'objet d'une pondération en rapport avec l'importance relative de l'activité subventionnée.

85 Compte tenu des éléments qui précèdent, l'IGF n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en jugeant économiquement inexplicable l'intervention d'EB L^{da} et de la coopérative. En effet, EB L^{da} notamment, a pu passer pour une structure artificielle, qui ne pouvait, en tout cas, être considérée comme véritablement «spécialisée» dans les travaux qui lui avaient été confiés par la requérante. Elle a en effet uniquement servi d'intermédiaire, percevant à cette occasion un bénéfice ou une commission. En outre, l'IGF et la Commission à sa suite ont adopté une démarche en rapport avec le but poursuivi de bonne gestion financière et qui n'affecte pas le bénéficiaire du concours au-delà de ce qui est nécessaire à cette fin. La Commission n'a ainsi écarté que les frais qui n'étaient pas liés aux actions agréées et qui dépassaient les coûts effectivement supportés. Elle n'a, par ailleurs, rejeté que les frais générés par un agencement artificiel du nombre d'intervenants requis, les différents degrés mis en place apparaissant, en l'absence d'explications de la part de la requérante, dépourvus de réelle valeur ajoutée. La Commission n'a, en revanche, pas entendu exclure, en dehors des circonstances particulières de l'espèce, la possibilité, pour le bénéficiaire d'un concours financier, de recourir à une soustraction.

— Sur les griefs relatifs aux amortissements et aux crédits-bails

86 La requérante lie, dans son recours, la question des amortissements à celle des crédits-bails. Elle conteste la manière selon laquelle l'IGF et la Commission à sa suite ont appréhendé les «amortissements» des frais de location.

87 L'IGF a relevé, en ce qui concerne le «loyer des équipements» utilisés, que, en dépit du fait qu'il s'agissait d'équipements dont la requérante disposait en vertu de crédits-bails, les montants inscrits en charges par la requérante ne correspondaient pas aux loyers effectivement payés à la société de location, mais à la dépréciation des biens sur la base d'un taux de 33,33 % par an. L'IGF a considéré que ce taux était excessif et a retenu celui de 20 %. La requérante prétend néanmoins avoir respecté les règles comptables en vigueur à l'époque au Portugal, mais elle ne fournit pas de précisions à cet égard et n'étaye pas son point de vue.

- 88 Par ailleurs, l'IGF a rectifié également les comptes de la requérante au vu de la double comptabilisation en écritures de charges de certains montants. Elle les a aussi corrigés en raison d'écritures antérieures à la date du début des actions, à savoir le mois de juin 1987 et non le mois d'avril, de sorte que les frais à prendre en considération ne pouvaient porter que sur une période de sept mois et non de neuf. La requérante soutient à cet égard que les équipements en question ont été utilisés durant la préparation de la formation. La requérante n'a toutefois pas développé son propos, qu'elle n'a pas davantage étayé.

— Argument déduit des incohérences de la Commission

- 89 Enfin, la requérante prétend démontrer l'incohérence de la défenderesse. Elle soutient que les rémunérations des enseignants pour l'opération mise en œuvre en 1987 auraient été acceptées «de manière totalement arbitraire et disparate par rapport à d'autres actions réalisées par la requérante en 1988». Cet argument est irrecevable en raison de son imprécision. Il n'est au demeurant pas étayé. Elle fait aussi valoir que le DAFSE a accepté comme dépenses éligibles, pour 1987, des primes d'assiduité des stagiaires et des amortissements, contrairement à l'attitude adoptée au regard d'une action entreprise en 1988. Une fois encore cependant, cet argument n'est pas étayé et la requérante ne précise pas de quels amortissements il s'agit.

Conclusion quant à la violation du règlement n° 2950/83

- 90 De manière générale, la requérante n'a nullement étayé ses critiques par des éléments probants et précis, propres à remettre en cause les appréciations des faits retenus à l'appui de la décision attaquée. En conséquence, lesdites critiques sont

clairement insuffisantes pour établir que la Commission aurait commis une erreur manifeste d'appréciation (arrêt du Tribunal du 12 décembre 1996, AIUFASS et AKT/Commission, T-380/94, Rec. p. II-2169, point 59) en partageant l'opinion de l'IGE, selon laquelle la formation en cause n'avait pas respecté les exigences d'une bonne gestion financière, inhérentes aux conditions d'agrément initiales.

91 Il s'ensuit que la Commission n'a pas violé l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83.

b) Sur la violation des droits acquis

92 S'il est vrai qu'une décision d'agrément fait naître dans le chef du bénéficiaire d'un concours du FSE un droit d'exiger le paiement de celui-ci, il ne peut en être ainsi que dans l'hypothèse où le concours a été utilisé dans le respect des conditions fixées par cette décision (arrêts du Tribunal du 15 septembre 1998, Branco/Commission, point 75 supra, point 105, et du 27 janvier 2000, Branco/Commission, point 36 supra, point 94).

93 Or, il résulte des points 71 et suivants ci-dessus que la défenderesse n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que la formation subventionnée n'avait pas été assurée dans le respect des conditions de la décision d'agrément initiale.

94 La requérante n'avait ainsi aucun droit au paiement du solde du concours en cause.

95 Les deux premiers moyens ne sont donc pas fondés.

B — *Sur le troisième moyen, tiré d'une violation du principe de confiance légitime et du principe de sécurité juridique*

96 Ce moyen comporte deux branches.

1. *Sur la première branche (confiance légitime créée par la certification des données comptables de la demande de paiement)*

a) Arguments des parties

97 La requérante soutient que la certification par le DAFSE, en 1988, de l'exactitude factuelle et comptable des données contenues dans la demande de paiement du solde aurait fait naître dans son chef le droit d'obtenir le paiement du concours.

98 L'acte attaqué remettrait en cause cette décision, alors que les faits seraient demeurés inchangés. En particulier, les juridictions portugaises auraient classé les poursuites judiciaires dirigées contre la requérante, mettant ainsi fin à la présomption d'irrégularités qui pesait sur elle.

99 De plus, fait observer la requérante, la compétence pour opérer une certification au Portugal appartiendrait exclusivement au DAFSE.

- 100 La certification, intervenue en 1988, aurait créé dans son chef une attente légitime de paiement, qui ne pouvait être remise en cause par la Commission que si les conditions fixées dans la décision d'agrément initiale n'avaient pas été respectées, et non pas parce que d'autres appréciations contrediraient ultérieurement des coûts et des dépenses certifiées.
- 101 La défenderesse réfute ces arguments et soutient que le moyen n'est pas fondé.

b) Appréciation du Tribunal

- 102 Le droit de réclamer la protection de la confiance légitime suppose la réunion de trois conditions. Premièrement, des assurances précises, inconditionnelles et concordantes, émanant de sources autorisées et fiables, doivent avoir été fournies à l'intéressé par l'administration communautaire. Deuxièmement, ces assurances doivent être de nature à faire naître une attente légitime dans l'esprit de celui auquel elles s'adressent. Troisièmement, les assurances données doivent être conformes aux normes applicables (arrêts du Tribunal 6 juillet 1999, Forvass/Commission, T-203/97, RecFP p. I-A-129 et II-705, point 70, et du 7 novembre 2002, G/Commission, T-199/01, RecFP p. I-A-207 et II-1085, point 38).
- 103 En l'espèce, la circonstance que l'autorité nationale a, dans un premier temps, certifié l'exactitude factuelle et comptable de la demande de paiement du solde ne pouvait créer une confiance légitime dans le chef du bénéficiaire du concours quant au paiement de ce solde.
- 104 En premier lieu, il ressort de l'article 2, paragraphe 2, de la décision 83/516 que les États membres intéressés garantissent la bonne fin des actions financées par le FSE.

En outre, en vertu de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83, la Commission peut procéder à des vérifications des demandes de paiement du solde, «sans préjudice des contrôles effectués par les États membres». Ces obligations et pouvoirs des États membres ne font l'objet d'aucune limitation dans le temps. Il s'ensuit que la certification factuelle et comptable des indications contenues dans la demande de paiement du solde d'une action de formation, au sens de l'article 5, paragraphe 4, seconde phrase, du règlement n° 2950/83, n'interdit pas à un État membre de procéder à un réexamen postérieur de la demande de paiement du solde (ordonnance de la Cour du 12 novembre 1999, Branco/Commission, C-453/98 P, Rec. p. I-8037, point 77, et arrêt Frota Azul-Transportes e Turismo, point 68 supra, point 62). Rien ne s'oppose, par ailleurs, à ce que, pour procéder à ce réexamen, le DAFSE ait recours à un organisme spécialisé en audit comptable et financier, tel que l'IGF (ordonnance Branco/Commission, précitée, point 78, et arrêt du 27 janvier 2000, Branco/Commission, point 36 supra, point 68).

105 En deuxième lieu, l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83 réserve à la Commission la compétence de prendre la décision finale sur la demande de paiement du solde. Ainsi, la Commission n'était pas liée par la certification que le DAFSE avait accordée. Celle-ci ne pouvait donc apparaître comme une assurance quant au paiement du solde émanant d'un organe ayant l'autorité nécessaire à cet effet.

106 En troisième lieu, la décision finale reste subordonnée, en vertu de la disposition susmentionnée, au respect, par le bénéficiaire, des conditions fixées pour l'octroi du concours financier (ordonnance Branco/Commission, point 104 supra, points 87 à 89). Or, l'examen des deux premiers moyens a révélé que la Commission n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation lorsqu'elle a considéré que la requérante n'avait pas respecté les exigences de bonne gestion financière comprises dans les conditions auxquelles le concours en cause était subordonné.

107 En quatrième lieu, le déroulement de la procédure n'a pu induire chez la requérante une quelconque confiance légitime. En effet, le DAFSE lui a enjoint, par lettre du 30 juillet 1990, de lui restituer les avances versées par le FSE et par la République portugaise. Elle a ensuite été informée de l'existence d'une présomption d'irrégularité, au sens de l'article 7 de la décision 83/673, puis de l'ouverture d'une

procédure d'enquête devant le Tribunal de Instrução Criminal da Comarca de Porto pour fraude dans l'obtention de subventions et détournement de celles-ci, en relation avec les actions de formation financées par le FSE. Elle a encore reçu communication d'une décision de suspension du concours financier en cause, contre lequel elle a formé un recours en annulation qui a été rejeté. Enfin, après le classement des poursuites pour prescription, elle a reçu, pour observations, un projet de décision de réduction du concours financier.

- 108 La circonstance que les poursuites pénales engagées à l'encontre de la requérante ont été abandonnées ne saurait fonder sa prétendue confiance légitime dans le paiement du concours. En effet, il ressort de l'article 6 du règlement n° 2950/83 que le droit communautaire ne donne pas de qualification pénale aux actes d'utilisation induite d'un concours du FSE (arrêt de la Cour du 8 juillet 1999, Nunes et de Matos, C-186/98, Rec. p. I-4883, points 7 et 8). Dès lors, si le principe de bonne administration, faisant obligation à l'institution communautaire de décider en pleine connaissance de cause, justifie que la Commission sursoie à se prononcer quand une juridiction nationale est notamment amenée à statuer sur la réalité de faits de fraude, il ne constituait cependant pas un obstacle à ce que la Commission poursuive l'examen d'une éventuelle réduction de son intervention, sur la base de l'enquête administrative de l'IGF, après le classement des poursuites pour prescription.

- 109 Il s'ensuit que la première branche du troisième moyen n'est pas fondée.

2. Sur la seconde branche (insécurité juridique pendant un délai déraisonnable et méconnaissance d'une confiance légitime)

a) Arguments des parties

- 110 La requérante soutient que les principes de protection de la confiance légitime et de sécurité juridique ont été violés dans la mesure où, même si la Commission n'est pas tenue par un délai déterminé, elle doit néanmoins prendre sa décision dans un délai raisonnable.

- 111 Or, le délai de quinze ans ayant précédé l'adoption de l'acte attaqué serait excessif. La requérante considère, en particulier, que la cessation des poursuites contre elle a fait disparaître tout motif de ne pas approuver sa demande de paiement.
- 112 Elle fait également valoir que, à mesure que ce délai avançait, il suscitait chez elle une confiance légitime quant au fait que la Commission prendrait une décision conforme à la certification du DAFSE, qui avait accepté, en 1988, la demande de paiement du solde.
- 113 La défenderesse conteste ces arguments et soutient que le moyen n'est pas fondé.

b) Appréciation du Tribunal

Sur le caractère raisonnable ou non du délai en cause et sur la sécurité juridique

- 114 Selon une jurisprudence constante, le caractère raisonnable de la durée d'une procédure administrative s'apprécie en fonction des circonstances propres à chaque affaire et, notamment, du contexte dans lequel elle s'inscrit, des différentes étapes procédurales qui ont été suivies, de la complexité de l'affaire ainsi que de son enjeu pour les différentes parties intéressées (arrêts du Tribunal du 19 mars 1997, Oliveira/Commission, T-73/95, Rec. p. II-381, point 4; du 22 octobre 1997, SCK et FNK/Commission, T-213/95 et T-18/96, Rec. p. II-1739, point 57; du 15 septembre 1998, Mediocurso/Commission, T-180/96 et T-181/96, Rec. p. II-3477, point 61, et du 16 septembre 1999, Partex/Commission, T-182/96, Rec. p. II-2673, point 177).

- 115 C'est dans cette perspective qu'il convient d'apprécier le caractère raisonnable du délai qui s'est écoulé entre l'introduction par la requérante, en juillet 1988, de la demande de paiement de solde et l'adoption, le 23 octobre 2002, de la décision attaquée.
- 116 Or, entre le mois de juillet 1988 et le mois de mai 1989, le DAFSE a vérifié les comptes de la requérante et l'IGF a procédé, en application de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83, à un contrôle financier approfondi visant à établir la réalité factuelle et comptable des dépenses réalisées par EB L^{da}.
- 117 Compte tenu de l'existence d'indices d'irrégularités, le DAFSE et la Commission ont ensuite attendu que les tribunaux portugais statuent sur les poursuites pénales engagées contre la requérante. Dans son arrêt du 27 janvier 2000, Branco/Commission, point 36 supra (point 51), le Tribunal a admis que, «dès lors que, en l'espèce, la Commission avait des doutes sérieux quant à la régularité de l'utilisation des concours à la suite du rapport de l'IGF, d'une part, et qu'une procédure diligentée contre le bénéficiaire des concours et ayant trait à certaines opérations réalisées dans le cadre des projets financés était pendante devant une juridiction pénale portugaise lors de la mise en demeure de la Commission, d'autre part, cette dernière n'était pas tenue de prendre une décision finale quant à la demande de paiement du solde».
- 118 Ainsi, ce n'est qu'à partir du moment où la Commission a été informée par les autorités portugaises de la cessation des poursuites, en juillet 2001, qu'elle a acquis la certitude que le dossier n'évoluerait plus sur le plan pénal. Il lui revenait alors d'en reprendre l'examen sur le plan administratif, avec d'autant plus de soin et de circonspection qu'aucun jugement n'avait statué sur les pratiques de la requérante, et que l'action publique n'avait été éteinte, après appel, que pour cause de prescription.

- 119 À compter de cette date, la Commission a préparé un projet de décision de réduction du concours financier, fondé sur les constatations du rapport de l'IGF, avec la prudence requise par le contexte décrit au point précédent. La Commission a ensuite communiqué ce projet pour observations aux autorités portugaises, le 8 janvier 2002, conformément à l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83. La procédure a été suspendue le temps que l'État membre ait lui-même porté ce projet à la connaissance de la requérante, pour lui permettre de formuler également ses remarques. La requérante n'a pas présenté d'observations dans le délai qui lui avait été imparti. Le 24 avril 2002, le DAFSE a fait savoir à la défenderesse que le projet de décision n'appelait aucune objection de sa part. Les services de la Commission ont ensuite recueilli l'accord sur le projet de décision de la direction générale du budget, du service juridique et de la direction générale du contrôle financier. La décision litigieuse a été adoptée le 23 octobre 2002.
- 120 Il ressort de cette succession d'événements, de l'intrication des procédures judiciaire et administrative, nationale et communautaire, ainsi que de l'impossibilité dans laquelle la Commission s'est, en définitive, trouvée de s'appuyer sur un jugement pénal, que chacune des étapes procédurales ayant précédé l'adoption de l'acte attaqué s'est déroulée dans un délai raisonnable.
- 121 La requérante prétend toutefois que le délai à prendre en considération court jusqu'à la notification de la décision litigieuse, incombant aux autorités nationales, le 31 juillet 2003.
- 122 Dans les circonstances de l'espèce, il faut cependant constater que la décision litigieuse a été notifiée en temps utile par la Commission à son destinataire, la République portugaise, avec obligation, pour celle-ci, d'en informer la requérante. Certes, la République portugaise a pris du retard dans la notification de ladite décision, mais celui-ci ne peut être mis à la charge de la Commission. Or, seules les lenteurs imputables à cette dernière pourraient amener à conclure à l'inobservation

du délai raisonnable. Par conséquent, la prétendue insécurité juridique que la requérante met en rapport avec ce délai ne saurait entraîner l'annulation de la décision litigieuse.

Sur la confiance légitime que le délai pris par la Commission pour statuer aurait généré

123 La requérante prétend que le délai déraisonnable pris par la Commission pour statuer sur sa demande de paiement du solde du concours aurait suscité, dans son chef, une confiance légitime quant au paiement dudit solde.

124 Toutefois, compte tenu des constatations effectuées aux points 120 et 122 ci-dessus, cet argument est fondé sur une prémisse erronée et doit être rejeté. Par ailleurs, la confiance légitime suppose notamment que des assurances précises, inconditionnelles et concordantes, émanant de sources autorisées et fiables, aient été fournies à l'intéressé par l'administration communautaire. Or, ainsi qu'il a déjà été relevé (voir points 102 à 109 ci-dessus), tel n'a pas été le cas en l'espèce.

125 De plus, l'examen de la première branche du moyen a montré que la certification accordée initialement par le DAFSE et la suite de la procédure ne pouvaient fonder une confiance légitime dans ce paiement.

126 Dans ces circonstances, le troisième moyen doit être rejeté en ses deux branches.

C — *Sur le quatrième moyen, tiré d'une violation du principe de proportionnalité*

1. *Arguments des parties*

127 Selon la requérante, la défenderesse a violé le principe de proportionnalité en ne respectant pas son engagement de rembourser, en exécution de la décision initiale d'agrément, les dépenses légalement exposées dans le cadre de l'action de formation.

128 La défenderesse le conteste.

2. *Appréciation du Tribunal*

129 Dans le cas d'espèce, les réductions opérées par la Commission sont directement liées aux irrégularités dont les autorités portugaises lui ont fait part et ont pour objet d'exclure le remboursement des seules dépenses illégales ou inutiles.

130 Ces diminutions sont donc conformes au principe de proportionnalité.

131 Il s'ensuit que le quatrième moyen doit être rejeté.

132 En conséquence, le recours doit être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

- 133 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la défenderesse.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

déclare et arrête:

- 1) **Le recours est rejeté.**

- 2) **La requérante est condamnée aux dépens.**

Vilaras

Dehousse

Šváby

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 30 juin 2005.

Le greffier

Le président

H. Jung

M. Vilaras

II - 2592