

ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre)  
7 mars 1995 \*

Dans les affaires jointes T-432/93, T-433/93 et T-434/93,

**Socurte — Sociedade de Curtumes a Sul do Tejo, Ld.<sup>a</sup>,**

**Quavi — Revestimentos de Cortiça, Ld.<sup>a</sup>,**

et

**Stec — Sociedade Transformadora de Carnes, Ld.<sup>a</sup>,**

sociétés de droit portugais, établies à Pau Queimado (Portugal), représentées par M<sup>es</sup> Carlos Botelho Moniz et António Magalhães Cardoso, avocats au barreau de Lisbonne, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M<sup>e</sup> Guy Harles, 8-10, rue Mathias Hardt,

parties requérantes,

contre

**Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Nicholas Khan et Francisco de Sousa Fialho, membres du service juridique, en qualité**

\* Langue de procédure: le portugais.

d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremlis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet un recours visant à faire constater, pour la période antérieure au 10 juillet 1991, l'inexistence juridique de la décision par laquelle la Commission a décidé de réduire la contribution du Fonds social européen au projet n° 860012/P1, concernant des actions de formation professionnelle menées par les requérantes en 1986, ainsi qu'à l'annulation de cette décision à partir du 10 juillet 1991, et à la condamnation de la Commission au paiement du solde de la contribution communautaire prétendument dû au titre du projet n° 860012/P1,

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

composé de MM. J. L. Cruz Vilaça, président, H. Kirschner et A. Kalogeropoulos, juges,

greffier: M. J. Palacio González, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 30 novembre 1994,

rend le présent

## Arrêt

## Cadre juridique, faits et procédure

- 1 Selon les dispositions combinées de l'article 1<sup>er</sup>, 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 (JO L 289, p. 38, ci-après « décision 83/516 »), le Fonds social européen (ci-après « FSE ») peut 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.
- 2 Selon l'article 5, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2950/83 du Conseil, du 17 octobre 1983, portant application de la décision 83/516 (JO L 289, p. 1, ci-après « règlement n° 2950/83 »), l'agrément par le FSE d'une demande de financement, introduite au titre de l'article 3, paragraphe 1, de la décision 83/516, entraîne le versement d'une avance de 50 % du concours financier du FSE, à la date prévue pour le début de l'action de formation.
- 3 Selon l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83, lorsque le concours financier du FSE n'est pas utilisé dans les conditions fixées par la décision d'agrément de la demande de financement, 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 Europeu (département des affaires du FSE, ci-après « DAFSE »), dépendant du ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale portugais, a introduit une demande de concours du FSE, pour un ensemble de projets de formation professionnelle présentés par plusieurs entreprises, dont les entreprises Socurte — Sociedade de

Curtumes a Sul do Tejo, Ld.<sup>a</sup>, Quavi — Revestimentos de Cortiça, Ld.<sup>a</sup> et Stec — Sociedade Transformadora de Carnes, Ld.<sup>a</sup> (ci-après « requérantes »), qui exercent leur activité dans les domaines, respectivement, de la tannerie, de la fabrication d'agglomérés et d'éléments décoratifs en liège, de la préparation du liège en planches et de sa commercialisation et, enfin, de la production et de la commercialisation de la viande de porc. Le dossier dans lequel ces différents projets ont été regroupés, qui a reçu le numéro 860012/P1, a été agréé par décision de la Commission C (86) 0736, du 7 mai 1986, selon laquelle la participation financière du FSE au projet serait de 874 905 836 ESC sur un montant global de 1 905 322 299 ESC.

- 5 Le 16 juin 1986, le DAFSE a informé les entreprises concernées, dont les requérantes, de la décision d'agrément prise par la Commission, en indiquant à chacune d'elles le montant de la participation du FSE au projet de formation qu'elle avait présenté (39 954 074 ESC pour Socurte, 61 955 645 ESC pour Quavi et 202 073 029 ESC pour Stec). Le DAFSE a, par ailleurs, indiqué à ces entreprises le montant de la contribution accordée par les pouvoirs publics portugais pour les actions de formation qu'elles allaient entreprendre (29 416 970 ESC pour Socurte, 50 690 990 ESC pour Quavi et 165 332 478 ESC pour Stec).
- 6 Sur la base des montants dont leurs actions devaient bénéficier, les deux premières requérantes ont reçu une avance équivalant à 50 % du concours du FSE agréé, conformément à l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83, tandis que la troisième, en raison d'un retard dans le début de l'action de formation, a perçu deux avances. Par ailleurs, chacune des entreprises requérantes a bénéficié de plusieurs versements de la part des autorités nationales, au titre de la contribution des fonds publics portugais.
- 7 Après l'achèvement de leurs actions de formation professionnelle, les requérantes ont présenté une demande de paiement du solde du concours financier du FSE, après avoir transmis le rapport final d'évaluation de leurs actions, visé à l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 2950/83, d'où il ressortait que le coût de leurs

actions avait été inférieur au budget agréé, de 14 962 107 ESC pour Socurte (20,6 %), de 7 864 023 ESC pour Quavi (6,3 %) et de 130 377 456 ESC pour Stec (45,2 %).

- 8 Dans l'attente de la décision de la Commission sur la demande de paiement du solde présentée par les requérantes, le DAFSE a procédé, en 1988 et en 1990, à des versements complémentaires de fonds en faveur des requérantes, soit au titre de la contribution des fonds publics portugais soit au titre du concours du FSE.
- 9 Le 18 mars 1991, le DAFSE a adressé aux requérantes une lettre les informant que « la Commission des Communautés européennes avait agréé la demande de paiement du solde relative au dossier susmentionné » (860012/P1) et que, « aux termes de la décision de la Commission précédemment mentionnée », la participation du FSE à l'action menée par Socurte était de 17 977 037 ESC, à l'action menée par Quavi de 30 977 827 ESC et à l'action menée par Stec de 49 500 000 ESC. Il en résultait, selon le DAFSE, que la contribution des fonds publics portugais devait, en conséquence, être fixée à 14 708 485 ESC pour Socurte, à 24 345 495 ESC pour Quavi et à 40 500 000 ESC pour Stec. Le DAFSE invitait ainsi les requérantes, compte tenu des montants qui leur avaient été déjà versés, à lui restituer, respectivement, les sommes de 17 105 465 ESC (Socurte), de 22 160 566 ESC (Quavi) et de 46 354 557 ESC (Stec). Enfin, dans cette même lettre, le DAFSE faisait savoir aux requérantes qu'une copie de celle-ci, ainsi qu'une copie de la décision de la Commission, avaient été adressées à l'entreprise Area Critica, titulaire du dossier n° 860012/P1.
- 10 Par lettre du 15 avril 1991, l'avocat des requérantes a demandé au DAFSE de lui faire connaître les motifs de la demande de restitution des montants susmentionnés et de lui communiquer une copie de la décision de la Commission à laquelle faisait référence la lettre du DAFSE du 18 mars 1991.
- 11 Le 24 avril 1991, le DAFSE a envoyé aux requérantes une lettre par laquelle il leur faisait savoir que les montants qu'elles devaient lui restituer étaient finalement infé-

rieurs à ceux qui avaient été indiqués dans sa lettre du 18 mars 1991 et qu'ils s'élevaient à 12 904 116 ESC pour Socurte, à 11 395 613 ESC pour Quavi et à 34 969 210 ESC pour Stec. Le DAFSE expliquait que cette réduction des sommes à restituer par les requérantes était due au fait que ses services avaient, initialement, interprété la décision de la Commission en ce sens que le FSE aurait octroyé 379 373 605 ESC au lieu des 437 452 918 ESC effectivement octroyés.

- 12 La décision de la Commission à laquelle faisait référence la lettre du 24 avril 1991 du DAFSE, qui était jointe à celle-ci et qui a été à nouveau transmise aux requérantes par lettre du DAFSE du 26 avril 1991, consistait en une lettre des services de la Commission adressée au DAFSE, datée du 14 février 1991, dont la teneur était la suivante:

« *Objet:* Dossier n° 860012/P1 — 'Area Critica'

En réponse à votre lettre n° 9055 du 24 avril 1989, nous vous faisons savoir que la demande de paiement du solde du dossier susmentionné a été examinée en temps utile par les services de la Commission, en conséquence de quoi un concours total du FSE de 437 452 918 ESC a été décidé, lequel a déjà été payé à titre de première avance, de sorte qu'aucun transfert n'a été effectué à titre de solde.

Nous vous faisons encore savoir que les éléments suivants ont été pris en compte pour parvenir à cette conclusion:

— la présence de divers contrats de prestation de services,

— les visites de contrôle effectuées tant auprès du titulaire du dossier qu'auprès des entités bénéficiaires de celui-ci. »

- 13 Par lettres adressées au DAFSE, le 14 mai 1991, et à la Commission, le 17 mai 1991, les requérantes ont demandé communication de copies certifiées de la décision initiale de la Commission ayant accordé le concours financier du FSE aux actions de formation faisant l'objet du dossier n° 860012/P1 ainsi que de la décision de la Commission concernant leur demande de paiement du solde de la contribution du FSE à leurs actions de formation, à laquelle faisaient référence les lettres précitées du DAFSE, en date du 18 mars et du 24 avril 1991.
- 14 Après avoir informé oralement les requérantes qu'ils ne disposaient pas des textes demandés, les services du DAFSE ont, par lettre du 5 juin 1991, transmis aux requérantes copie d'une demande qu'ils avaient adressée au FSE, sollicitant l'envoi d'une copie de la décision de la Commission au sujet du dossier n° 860012/P1.
- 15 Par lettre du 20 juin 1991, les services de la direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales (DG V) de la Commission ont, de leur côté, informé les requérantes qu'elles devaient s'adresser aux services du DAFSE pour obtenir les documents demandés.
- 16 Le 26 juin 1991, l'avocat des requérantes a consulté le dossier administratif relatif au projet n° 860012/P1, en possession des services du DAFSE.
- 17 Par lettre du 30 juillet 1991, les services du DAFSE ont envoyé aux requérantes « une copie certifiée de la notification ... de la décision d'agrément de la Commission » concernant le dossier n° 860012/P1.

- 18 Le document ainsi transmis aux requérantes consistait en une lettre de la Commission signée par un chef d'unité, datée du 10 juillet 1991 et adressée au DAFSE, informant ce dernier que, en ce qui concernait les demandes de paiement de solde relatives au dossier n° 860012/P1, les services du FSE avaient constaté, sur la base d'une série de données justifiant cette conclusion, l'existence de dépenses non éligibles s'élevant à 423 853 516 ESC.
- 19 En premier lieu, les éléments obtenus lors d'une visite de contrôle effectuée, au cours de la semaine du 26 au 29 juillet 1988, auprès de l'entreprise requérante Stec auraient permis de conclure qu'une partie significative des dépenses correspondant à des contrats de prestation de services conclus avec des tiers serait insuffisamment justifiée, soit en ce qui concernait le support comptable de ces dépenses (absence de toute facture et de tout reçu pour une grande partie de ces contrats), soit en ce qui concernait leur nature (les mêmes services ayant fait l'objet de contrats répétés).
- 20 En second lieu, les matières premières utilisées dans le cadre des programmes de formation professionnelle, calculées sur la base d'un taux de 12 % sur la valeur de la consommation totale de matières premières dans le cycle normal de production de Stec, auraient été présentées comme une perte totale, alors que, s'agissant d'une formation aux techniques de production, il n'était pas acceptable qu'il n'existât pas une contrepartie en recettes.
- 21 Selon la même lettre de la Commission, ce serait donc en raison de l'absence de transparence et de support comptable des dépenses les plus significatives qu'il aurait été décidé d'effectuer une analyse de coûts raisonnables, sur la base des critères nationaux établis par les autorités portugaises après l'année 1986. Cette analyse aurait permis de conclure à un montant éligible correspondant à 56 % du total des dépenses présentées.



- 22 Cette même lettre exposait que, conformément aux dispositions de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 2950/83, ces conclusions avaient été appliquées proportionnellement à l'ensemble des dépenses dont le paiement était demandé dans le cadre du dossier et que cette opération entraînerait une demande de restitution d'un montant de 71 454 000 ESC en ce qui concernait la participation du FSE.
- 23 Elle ajoutait, en outre, que la Commission avait déjà analysé les éléments suivants, joints à la demande de paiement de solde:
- les copies des contrats de prestation de services entre l'entreprise Partex et chacune des entreprises incluses dans le dossier;
  - les rapports sur les visites de contrôle communautaire effectuées auprès des entreprises Area Critica, Stec (semaine du 27 octobre au 3 novembre 1986) et Granicentro (semaine du 28 septembre au 2 octobre 1987);
  - le rapport final d'évaluation quantitative des actions de chacune des entreprises faisant partie du dossier.
- 24 Enfin, la Commission exposait dans cette lettre que, lors d'une réunion qui s'était tenue au DAFSE, ayant pour objet la présentation et la discussion des conclusions finales relatives au dossier, les responsables nationaux avaient présenté leurs observations, dans le cadre desquelles ils avaient invoqué « les difficultés de l'année de démarrage des actions avec le concours du FSE ».
- 25 La Commission concluait ainsi que, la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83 ayant été respectée, il avait été décidé que le concours du FSE s'élèverait à 437 452 918 ESC, montant déjà payé à titre de première avance.

- 26 C'est dans ces circonstances que les requérantes ont introduit les présents recours, déposés au greffe de la Cour le 10 octobre 1991, qui ont été enregistrés, respectivement, sous les numéros C-252/91, C-253/91 et C-254/91.
- 27 Par mémoire déposé le 13 novembre 1991, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre des articles 91 et suivants du règlement de procédure de la Cour, sur laquelle les requérantes ont présenté leurs observations le 16 janvier 1992.
- 28 Le 9 novembre 1992, la Cour a décidé de joindre l'exception d'irrecevabilité au fond.
- 29 Par ordonnance du 12 janvier 1993, le président de la Cour a ordonné la jonction des affaires aux fins de la procédure écrite, de la procédure orale et de l'arrêt.
- 30 La procédure écrite s'est déroulée normalement et elle a été clôturée par le dépôt du mémoire en duplique, le 2 juillet 1993.
- 31 Par ordonnance du 27 septembre 1993, en application de l'article 4 de la décision 93/350/Euratom, CECA, CEE du Conseil, du 8 juin 1993, modifiant la décision du Conseil 88/591/CECA, CEE, Euratom, du 24 octobre 1988, instituant le Tribunal de première instance des Communautés européennes (JO L 144, p. 21), la Cour a renvoyé les affaires devant le Tribunal où elles ont été enregistrées sous les n<sup>os</sup> T-432/93, T-433/93 et T-434/93.

- 32 Par décision du Tribunal du 7 juillet 1994, les parties entendues en leurs observations, l'affaire a été renvoyée à la première chambre, composée de trois juges.
- 33 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (première chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale, et a invité la Commission à répondre à quatre questions écrites et le DAFSE à répondre à deux questions écrites. A l'audience du 30 novembre 1994 les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales du Tribunal.

### Conclusions des parties

- 34 Les requérantes concluent à ce qu'il plaise au Tribunal:
- aux fins de la preuve:
  - ordonner la production des dossiers administratifs relatifs aux requérantes (dossier n° 860012/P1-FSE) tenus par les services de la Commission et par les services du DAFSE;
  - quant au fond du litige:
  - déclarer les recours recevables;
  - constater l'inexistence juridique de la décision de la Commission à laquelle se réfèrent les lettres du 18 mars et du 24 avril 1991 du DAFSE;
  - annuler l'acte contenu dans la lettre du 10 juillet 1991 de la DG V de la Commission;

— condamner la défenderesse au paiement du solde;

— condamner la défenderesse aux dépens.

35 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— déclarer les recours irrecevables;

— rejeter les recours comme non fondés;

— à titre subsidiaire, déclarer irrecevable la demande de condamnation de la Commission au paiement du solde;

— condamner les requérantes aux dépens.

### **Sur la recevabilité des conclusions en annulation**

#### *Exposé sommaire de l'argumentation des parties*

36 La Commission soutient, en premier lieu, que, dans la mesure où les recours sont dirigés contre la décision communiquée aux requérantes par les lettres du DAFSE en date du 18 mars et du 24 avril 1991, ils sont irrecevables parce qu'ils ont été introduits le 10 octobre 1991, en dehors du délai légal prévu à l'article 173, troisième alinéa, du traité CEE (ordonnance de la Cour du 27 avril 1988, Farzoo et Kortmann/Commission, 352/87, Rec. p. 2281).

- 37 Selon la Commission, aux dates de réception des deux lettres précitées, soit le 21 mars et le 30 avril 1991 respectivement, les requérantes auraient eu connaissance, d'une part, de sa décision limitant à 437 452 918 ESC la contribution totale du FSE au projet n° 860012/P1 et leur refusant le droit de percevoir un solde et, d'autre part, des motifs de cette décision.
- 38 Par conséquent, à la date du 30 avril 1991, au plus tard, les requérantes auraient pris connaissance de la décision de la Commission, laquelle pouvait, éventuellement, être entachée de différents vices, mais dont l'objet était parfaitement compréhensible et clair, de sorte qu'elle pouvait faire l'objet d'un recours en annulation.
- 39 En second lieu, la Commission soutient que le recours est également irrecevable dans la mesure où il est dirigé contre la lettre de la Commission du 10 juillet 1991, communiquée aux requérantes par la lettre du DAFSE du 30 juillet 1991.
- 40 D'une part, se limitant à préciser les motifs qui avaient justifié la fixation du montant de la contribution communautaire au projet n° 860012/P1, sans modifier le montant déjà fixé, cette lettre ne contiendrait aucune décision, susceptible de recours, sur la demande de paiement du solde présentée par les requérantes.
- 41 D'autre part, à supposer même que la lettre du 10 juillet 1991 contiendrait une décision, celle-ci ne serait qu'une décision purement confirmative de la précédente décision de la Commission, qui avait réduit la contribution communautaire au projet et qui, notifiée au DAFSE par la lettre de la Commission du 14 février 1991, avait été portée à la connaissance des requérantes par les lettres du DAFSE en date des 18 mars et 24 avril 1991. Selon la Commission, cette décision serait, à présent, devenue définitive à l'égard des requérantes, faute d'avoir fait l'objet d'un recours introduit dans le délai requis, de sorte que le présent recours serait à présent dirigé contre une décision simplement confirmative et serait, par conséquent, irrecevable

(arrêt de la Cour du 11 mai 1989, *Maurissen et Union syndicale/Cour des comptes*, 193/87 et 194/87, Rec. p. 1045, point 26; ordonnance du président de la Cour du 21 novembre 1990, *Infortec/Commission*, C-12/90, Rec. p. I-4265).

- 42 Les requérantes, qui soutiennent que les décisions mises en cause dans leurs recours, bien qu'adressées au DAFSE, les concernent directement et individuellement (arrêt de la Cour du 7 mai 1991, *Oliveira/Commission*, C-304/89, Rec. p. I-2283), soulignent qu'elles demandent, non pas l'annulation de la décision à laquelle se réfèrent les lettres du DAFSE du 18 mars et du 24 avril 1991, mais la constatation de son inexistence et que l'introduction devant le juge communautaire d'une demande de cette nature n'est soumise à aucun délai.
- 43 A cet égard, les requérantes font observer, d'une part, que le DAFSE, par les lettres datées du 18 mars et du 24 avril 1991, ne leur a transmis copie d'aucun acte qui pourrait être considéré comme une décision de la Commission et, d'autre part, que ces lettres ne contiennent aucune information leur permettant de connaître, avec un minimum de précision, le contenu de la décision à laquelle elles se réfèrent. Ces communications du DAFSE n'étant pas des décisions de la Commission, au sens attribué à cette notion par la jurisprudence (arrêts de la Cour du 5 décembre 1963, *Usines Émile Henricot e.a/Haute Autorité*, 23/63, 24/63 et 52/63, Rec. p. 439, et du 16 juin 1966, *Compagnie des forges de Châtillon, Cemmentry et Neuves-Maisons/Haute Autorité*, 54/65, Rec. p. 265), et ne contenant pas, non plus, de détails permettant d'identifier une telle décision et d'en connaître le contenu exact, n'auraient donc pas permis aux requérantes d'exercer leur droit de recours (arrêt de la Cour du 5 mars 1980, *Könecke/Commission*, 76/79 Rec. p. 665). Par conséquent, le délai pour l'introduction d'un recours en annulation ne pouvait pas avoir commencé à courir à leur égard le 30 avril 1991, date à laquelle elles ont pris connaissance de la seconde lettre du DAFSE, datée du 24 avril 1991.
- 44 Les requérantes considèrent, par conséquent, que seule la lettre de la Commission du 10 juillet 1991, qui leur a été communiquée le 30 juillet 1991, doit être consi-

dérée en droit comme une décision. La raison en serait que c'est uniquement dans cette lettre que la Commission a expliqué qu'elle considère comme non éligibles des dépenses d'un montant de 423 853 516 ESC et que, pour étayer cette conclusion, elle a exposé ses motifs (points 1 et 2), en faisant référence à la vérification effectuée auprès de la requérante Stec et aux résultats de cette vérification, ainsi qu'à la réunion tenue avec les autorités nationales et aux observations présentées par celles-ci (point 3), avant d'indiquer qu'elle avait décidé de porter ainsi le montant du concours du FSE à 437 452 918 ESC (point 4). Les requérantes concluent que, s'agissant d'un acte de nature décisionnelle, la lettre du 10 juillet 1991 ne pouvait avoir un caractère confirmatif, puisqu'un acte confirmatif présupposerait l'existence d'une décision antérieure qui, en l'espèce, n'existait pas.

- 45 Par conséquent, les présents recours, introduits le 10 octobre 1991, auraient été formés dans les délais, dans la mesure où il se sont dirigés contre le seul acte qui est, en l'espèce, susceptible de recours.

### *Appréciation du Tribunal*

- 46 Le Tribunal constate que, suite aux lettres, datées du 18 mars et du 24 avril 1991, que le DAFSE leur avait adressées, les requérantes étaient, au 30 avril 1991, date de réception de la lettre susmentionnée du DAFSE du 24 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, indiqués par l'organisme national compétent, dans ses lettres précitées du 18 mars et du 24 avril 1991.
- 47 Il convient de rappeler, à cet égard, d'une part, que selon la jurisprudence de la Cour, l'existence juridique d'une décision est appréciée compte tenu de son

contenu et des effets qu'elle produit (ordonnance du Tribunal du 30 novembre 1992, SFEI e.a./Commission, T-36/92, Rec. p. II-2479, point 23; arrêt de la Cour du 16 juin 1994, SFEI e.a./Commission, C-39/93 P, Rec. p. I-2681, points 26 et suivants; arrêt du Tribunal du 24 mars 1994, Air France/Commission, T-3/93, Rec. p. II-121, points 57 à 59) et, d'autre part, que dans le domaine spécifique des missions du FSE, les décisions de réduction du concours du FSE peuvent être notifiées par simple lettre de la DG V de la Commission (ordonnance du Tribunal du 20 juin 1994, Frinil/Commission, T-446/93, non publiée au Recueil, points 29 et 32). Par conséquent, la circonstance que la décision litigieuse n'a été matériellement formalisée que par les actes de notification dont elle a fait l'objet (lettre du 14 février 1991 d'un chef d'unité de la DG V adressée au DAFSE et lettre du DAFSE adressée aux requérantes en date du 24 avril 1991, à laquelle était annexée la première) n'est pas de nature à mettre en cause son existence juridique. Dans ces circonstances, les requérantes, dont la situation juridique se trouvait affectée en ce que, à la date du 30 avril 1991, elles se voyaient refuser le droit de percevoir le solde du montant de la contribution financière du FSE à leurs projets et obligées de procéder à la restitution des montants trop perçus à ce titre, ne pouvaient pas contester l'existence même d'une décision produisant de tels effets, mais seulement la légalité de celle-ci, afin d'en faire disparaître les effets.

48 Il convient, dès lors, d'examiner si la décision de la Commission telle que portée à la connaissance des requérantes le 30 avril 1991, permettait à celles-ci d'introduire utilement un recours.

49 Le Tribunal rappelle que, s'agissant de l'article 173, troisième alinéa, du traité, la Cour a jugé (arrêt du 6 juillet 1988, Dillinger/Commission, 236/86, Rec. p. 3761, point 14; voir aussi arrêts de la Cour, Könecke/Commission, précité, et du 5 mars 1986, Tezi Textiel/Commission, 59/84, Rec. p. 887, et arrêt du Tribunal du 19 mai 1994, Consorzio gruppo di azione locale « Murgia Messapica »/Commission, T-465/93 Rec. p. II-361, point 29) que, 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 que, sous cette réserve,



le délai de recours ne saurait courir qu'à partir du moment où le tiers concerné a une connaissance exacte du contenu et des motifs de l'acte en cause de manière à pouvoir faire fruit de son droit de recours.

50 En l'espèce, il est constant que, si la lettre du 14 février 1991 contenait des éléments permettant d'identifier l'existence d'une décision ainsi qu'une motivation abstraite et générale (« présence de divers contrats de prestation de services », « visites de contrôle effectuées... »), elle ne faisait pas état des motifs précis ayant justifié son adoption vis-à-vis des requérantes. Or, dès la réception, le 30 avril 1991, de la lettre du DAFSE du 24 avril 1991, les requérantes ont demandé, par lettre du 14 mai 1991, adressée au DAFSE, et par lettre du 17 mai 1991, adressée à la Commission, à connaître les motifs exacts de la décision refusant le paiement du solde. Elles n'ont reçu communication de ces motifs que le 30 juillet 1991, date à laquelle le DAFSE leur a communiqué la lettre précitée de la Commission du 10 juillet 1991. Cette lettre exposait de manière détaillée les vérifications effectuées par les services du FSE et mentionnait en particulier que ces vérifications avaient commencé auprès de l'entreprise requérante Stec, où elles avaient révélé l'existence de contrats de prestation de services insuffisamment justifiés et d'une surévaluation des pertes subies, ce qui avait conduit à l'extension des vérifications à l'ensemble des dépenses présentées dans le dossier litigieux. Enfin, cette lettre concluait, en ce qui concerne la participation du FSE, à l'existence d'un montant remboursable de l'ordre de 71 454 000 ESC. Il s'ensuit que c'est par la lettre précitée du 10 juillet 1991 que les requérantes ont eu, à la date du 30 juillet 1991, une connaissance suffisante des motifs de la décision de la Commission de refuser le paiement du solde et qu'elles pouvaient, à partir de cette date, introduire utilement un recours contre cette décision.

51 Par conséquent, force est de constater que le recours tendant à l'annulation de la décision de la Commission, telle qu'elle résulte de la lettre du 10 juillet 1991, a été introduit dans le délai de deux mois à compter du jour où les requérantes ont eu connaissance de cette décision. Il doit donc être déclaré recevable.

## Sur la recevabilité des conclusions tendant à la condamnation de la Commission au versement du solde

### *Exposé sommaire de l'argumentation des parties*

- 52 La Commission soutient que le recours est irrecevable en ce qu'il vise à obtenir sa condamnation au paiement du solde de la contribution financière du FSE. Elle souligne que sa condamnation au paiement d'un certain montant dans le cadre d'un recours en annulation ne serait justifiée qu'à titre d'indemnisation pour perte et préjudice. Faute pour les requérantes de formuler une telle prétention, leur demande impliquerait que le juge communautaire se substitue à la Commission et lui ordonne de payer ce solde, alors qu'il n'a pas cette compétence dans le cadre de l'article 173 du traité, dont l'application ne peut aboutir qu'à l'annulation d'une décision.
- 53 Les requérantes s'en remettent au jugement du Tribunal quant à l'étendue de sa compétence pour faire droit à leur demande de condamnation de la Commission au paiement du solde du concours du FSE au projet litigieux.

### *Appréciation du Tribunal*

- 54 Le Tribunal rappelle que, selon une jurisprudence constante, il n'appartient pas au juge communautaire d'adresser des injonctions aux institutions ou de se substituer à ces dernières (voir arrêt du Tribunal du 11 juillet 1991, Von Hoessle/Cour des comptes, T-19/90, Rec. p. II-615, point 30) dans le cadre du contrôle de légalité qu'il exerce et qu'il incombe à l'administration concernée de prendre les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt rendu dans le cadre d'un recours en annulation (voir arrêt de la Cour du 24 juin 1986, AKZO/Commission, 53/85, Rec. p. 1965 et arrêt du Tribunal du 7 juillet 1994, Dunlop/Commission, T-43/92, Rec. p. II-441, point 181).

- 55 Il s'ensuit que les conclusions des requérantes tendant à la condamnation de la Commission au versement du solde, qui leur aurait été illégalement refusé par la décision attaquée, doivent être rejetées comme irrecevables.

## Sur le fond

- 56 Les requérantes soulèvent quatre moyens à l'encontre de la légalité de la décision de la Commission, telle qu'elle résulte de la lettre du 10 juillet 1991, tirés de la violation des principes de légalité et de protection de la confiance légitime, de la violation des formes substantielles et des règles de procédure prévues à l'article 6, paragraphe 1, et à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 2950/83 ainsi que de la violation des règles relatives à la gestion du FSE, et notamment des articles 1<sup>er</sup> et 5, paragraphe 4, du règlement n° 2950/83.
- 57 Le Tribunal estime qu'il convient, en l'espèce, d'examiner, en premier lieu, le moyen tiré de la violation des formes substantielles, consistant, en l'espèce, en l'inobservation des règles de procédure, précitées, du règlement n° 2950/83 et, notamment, de celle prévue à l'article 6, paragraphe 1, de ce règlement.

*Sur la violation des règles de procédure prévues à l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83*

## Exposé sommaire de l'argumentation des parties

- 58 Les requérantes soutiennent que la décision attaquée, telle qu'elle résulte de la lettre du 10 juillet 1991, doit être annulée pour violation des formes substantielles, au motif que la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83,

qui dispose que la Commission, avant d'adopter une décision de suspension, de suppression ou de réduction du concours du FSE, doit donner à l'État membre concerné l'occasion de présenter ses observations, n'a pas été respectée.

59 Elles soulignent que la présentation par les autorités nationales de leurs observations sur ce point précis ne doit pas être confondue avec les éventuelles remarques que les autorités nationales de l'État concerné peuvent présenter dans le cadre d'autres contacts existant entre la Commission et les services nationaux, lors des vérifications effectuées par la Commission. Elles affirment que le dossier n° 860012/P1, tel qu'il figure dans les archives du DAFSE, ne contient aucun document relatif à une invitation adressée par la Commission à cet organisme national, afin qu'il présente ses observations sur les motifs avancés pour justifier la réduction du concours du FSE au projet en cause, ou à une réunion qui aurait eu lieu entre les services de la Commission et les autorités nationales, à laquelle se réfère pourtant la lettre du 10 juillet 1991.

60 Enfin, les requérantes soulignent qu'elles sont recevables à invoquer ce vice de procédure, conformément à la jurisprudence de la Cour en la matière (arrêts du 7 mai 1991, *Interhotel/Commission*, C-291/89, Rec. p. I-2257, et *Oliveira/Commission*, précité).

61 La Commission souligne que l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83, ne prévoit aucune formalité spécifique pour entendre l'État membre concerné, mais uniquement l'obligation de lui donner la possibilité de présenter ses observations. En l'espèce, bien que les archives du DAFSE ne contiennent pas de traces des réunions qui se sont tenues en juin 1988, ce dont elle ne saurait être tenue pour responsable, elle aurait donné plusieurs fois la possibilité à l'État membre concerné de présenter ses observations, notamment pendant les missions de contrôle, où ses

fonctionnaires ont été toujours accompagnés des responsables du DAFSE, ainsi qu'à l'occasion des multiples réunions qui ont eu lieu à Lisbonne pour discuter des conclusions de ces missions et, enfin, dans le cadre des contacts de haut niveau entre le vice-président de la Commission et le ministre de l'Emploi et de la Sécurité sociale portugais. La défenderesse se réfère à cet égard aux missions de contrôle effectuées à Lisbonne du 27 octobre au 3 novembre 1986, du 28 septembre au 2 octobre 1987 et du 26 au 29 juillet 1988, pour lesquelles elle a établi des rapports, figurant respectivement dans les annexes 3, 6, 12 et 13 à son mémoire en défense, ainsi qu'à deux réunions qui se sont tenues, respectivement, à Bruxelles entre le ministre de l'Emploi et de la Sécurité sociale portugais et le vice-président de la Commission, en juin 1988, et à Lisbonne entre les représentants de la Commission et les autorités portugaises, le 26 juin 1988, auxquelles il est fait référence dans des documents figurant en annexes 12 et 14 à son mémoire en défense.

- 62 La Commission considère, enfin, que, en tout état de cause, les requérantes ne sont pas recevables à invoquer un tel vice de procédure, qui ne saurait être invoqué que par le seul État membre concerné, ce à quoi ce dernier aurait renoncé en acceptant la décision de réduire le concours du FSE.

### Appréciation du Tribunal

- 63 S'agissant de la recevabilité du présent moyen, contestée par la Commission, le Tribunal estime que l'intérêt des requérantes à s'en prévaloir ne saurait être contesté. Selon la jurisprudence en effet (voir arrêts Oliveira/Commission, précité, points 17 et 18, et Interhotel/Commission, précité, point 14), les particuliers disposent d'un intérêt légitime à se prévaloir devant le juge communautaire du non-respect éventuel de la formalité prescrite par l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83, en ce qu'une telle irrégularité a pu avoir une incidence sur la légalité des décisions attaquées les concernant. Il convient d'ajouter que, en tout état de cause, il résulte également de la jurisprudence précitée que le juge communautaire peut examiner d'office l'existence d'une violation éventuelle des formes substantielles.

- 64 Quant au bien-fondé du présent moyen, le Tribunal rappelle que, en vertu de 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 réduire ce concours, après avoir donné à l'État membre concerné l'occasion de présenter ses observations.
- 65 Il convient, en outre, de souligner que la possibilité pour l'État membre concerné de présenter ses observations préalablement à l'adoption d'une décision définitive de réduction, tant en ce qui concerne le principe de la réduction qu'en ce qui concerne son montant précis, constitue une formalité substantielle dont le non-respect entraîne la nullité des décisions en question (voir arrêts de la Cour Interhotel/Commission, précité, point 17, du 4 juin 1992, Infortec/Commission, C-157/90, Rec. p. I-3525, point 20, du 25 mai 1993, Foyer culturel du Sart-Tilman/Commission, C-199/91, Rec. p. I-2667, point 34, et en dernier lieu, arrêt du Tribunal du 6 décembre 1994, Lisrestal e.a./Commission, T-450/93, Rec. p. II-1177, points 40 et 47).
- 66 Il s'ensuit que, en tant que formalité substantielle, la présentation, par l'État membre concerné de ses observations préalablement à une décision de réduction du concours du FSE doit, d'une part, précéder cette décision et, d'autre part, être établie avec certitude et avec une clarté suffisante, ce qui exclut qu'elle puisse résulter d'une preuve par présomption.
- 67 En vue d'apprécier si ces conditions ont été respectées en l'espèce, il convient d'examiner l'objet et le contenu des missions de contrôle que la Commission a effectuées au Portugal 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 l'objet et le contenu des réunions auxquelles la Commission se réfère, qui se sont tenues au mois de juin 1988, d'une part, à Bruxelles, entre le membre compétent de

la Commission et le ministre de l'Emploi et de la Sécurité sociale portugais et, d'autre part, à Lisbonne, entre les représentants de la Commission et les autorités portugaises.

68 A cet égard, il y a lieu de constater, d'une part, que la mission qui s'est déroulée à Lisbonne du 27 octobre 1986 au 3 novembre 1986 est antérieure à la demande de paiement du solde pour le dossier n° 860012/P1, qui, selon la réponse de la Commission à une question écrite du Tribunal, a été présentée le 31 juillet 1987, et, d'autre part, que les services de la Commission, dans leur rapport figurant en annexe 3 au mémoire en défense, se limitent à la constatation, en premier lieu, que l'exercice prévisionnel des dépenses concernées était, parfois, fondé sur des hypothèses trop généreuses, en deuxième lieu, qu'il y avait, dans les cas de formation pratique dans les entreprises, une tendance évidente à assimiler la formation à la production et qu'il serait nécessaire que le FSE réaffirme l'exigence du respect du caractère propre des actions de formation et, enfin, qu'il fallait concentrer les concours du FSE là où il existait des nécessités réelles de formation. Le rapport établi sur cette mission par les services compétents de la Commission ne fait, en revanche, mention d'éventuelles observations de la part des autorités portugaises ni à propos des conclusions de ce rapport ni à propos d'une éventuelle réduction du financement du FSE.

69 En ce qui concerne la mission que les services de la Commission ont effectuée à Lisbonne du 28 septembre au 2 octobre 1987, il est constant qu'un représentant de l'inspection générale portugaise des finances a accompagné les représentants de la Commission à titre d'observateur. Lors de cette mission, ainsi qu'il ressort du rapport établi par la suite, et figurant en annexe 6 au mémoire en défense, il a été constaté que des informations complémentaires devraient être fournies avant le paiement du solde et il a été suggéré aux autorités nationales de suivre, pour l'ensemble des dossiers, le modèle des dossiers dans lesquels les demandes de solde étaient le mieux présentées. Dans ce cas, également, le rapport de mission ne fait état d'une quelconque observation des autorités portugaises au sujet de la réduction du concours du FSE.

70

En ce qui concerne la mission effectuée à Lisbonne du 26 au 29 juillet 1988, les services de la Commission ont fait observer, dans leur rapport, figurant en annexe 12 au mémoire en défense, qu'une proposition de paiement du solde n'avait pas encore été formulée pour des raisons tenant au manque de transparence des dépenses et aux coûts élevés des heures de formation par élève, qu'un examen classique de l'éligibilité des dépenses n'était pas possible pour des raisons tenant à l'existence et à la nature des contrats et en ont conclu que les dépenses exposées n'étaient pas suffisamment justifiées ni du point de vue de la documentation comptable ni de celui d'une gestion financière équilibrée d'un cours de formation. Ce rapport de mission fait aussi état des vérifications effectuées auprès de l'entreprise Stec ainsi que de la reformulation des coûts à laquelle ces contrôles ont conduit, ayant eu comme effet de ramener la part des dépenses éligibles à 56 % du montant demandé. Enfin, dans ce même rapport, les services de la Commission concluent que, en raison de la diversité des situations des différents sous-dossiers et pour tenir compte des difficultés de démarrage de l'action au Portugal, bien qu'il eût été possible d'envisager de demander au titulaire du dossier n° 860012/P1 une restitution de 71 454 000 ESC, il paraissait opportun de renoncer à toute action de recouvrement, de considérer que l'avance versée au moment de l'agrément suffisait à couvrir les dépenses encourues et de clore ce dossier sans paiement de solde. Or, s'il ressort de ces conclusions que la Commission envisageait une éventuelle réduction du financement du FSE dans les conditions précitées, il ne résulte pas de ce document que les autorités nationales portugaises ont pu présenter leurs observations sur ce point. Cette constatation est corroborée par un document n° XX/42/88, du 12 août 1988, produit en annexe 13 au mémoire en défense, concernant cette même mission du 26 au 29 juillet 1988. Dans ce document, consistant dans un rapport sur la même mission de contrôle, effectuée au Portugal du 26 au 29 juillet 1988, la Commission indique que le FSE disposait désormais des pièces comptables, financières ou autres, indispensables pour prendre une décision en toute connaissance de cause et que les dossiers allaient, dès lors, être réexaminés suivant des critères uniformes, en espérant qu'ils pourraient être liquidés à brève échéance, ce qui exclut, en l'absence d'une conclusion définitive de la Commission, que les autorités nationales aient pu présenter leurs observations sur le principe et sur le montant d'une réduction de la contribution du FSE.

71

Il résulte des constatations qui précèdent que la formalité substantielle consistant à mettre l'État concerné à même de présenter ses observations préalablement à la réduction du concours du FSE n'a pu être respectée lors d'aucune des missions de contrôle effectuées par les services de la Commission à Lisbonne respectivement



du 27 octobre au 3 novembre 1986, du 28 septembre au 2 octobre 1987 et du 26 au 29 juillet 1988.

72 En ce qui concerne les deux réunions de juin 1988 auxquelles se réfère la Commission, le Tribunal relève que la première d'entre elles, selon la Commission, s'est tenue à Lisbonne entre les représentants de la Commission et les autorités portugaises, ainsi qu'il résulterait du rapport établi à propos de la mission de contrôle susmentionnée effectuée du 26 au 29 juillet 1988, figurant en annexe 12 à son mémoire en défense. Or, ainsi qu'il a été constaté (voir ci-dessus point 70), il ne ressort pas de ce document que les autorités portugaises aient pu se prononcer sur le principe et les montants précis de la réduction de la contribution litigieuse du FSE. Quant à la seconde des réunions susmentionnées, à laquelle ont participé le membre compétent de la Commission et le ministre de l'Emploi et de la Sécurité sociale portugais, le Tribunal relève que cette réunion a donné lieu à une note de la Commission, en date du 27 juin 1988, adressée à la représentation permanente du Portugal, rédigée dans les termes suivants: « Suite à l'entretien qui a eu lieu la semaine dernière entre votre ministre et le vice-président de la Commission, veuillez trouver ci-dessous les numéros exacts d'identification des 9 dossiers parmi les 54 qui, selon la Commission, méritent des visites d'inspection sur place et/ou la réponse à des questions additionnelles que la Commission vous a posées ou vous posera ». Parmi les dossiers énumérés figure le dossier n° 860012/P1 concernant les requérantes. Le Tribunal estime que, si le dossier en question nécessitait des visites d'inspection sur place et/ou des questions supplémentaires de la Commission, cette dernière ne pouvait pas, à cette date, avoir déjà adopté une décision de réduction de la contribution du FSE, sur laquelle les autorités nationales auraient présenté leurs observations.

73 En outre, cette même réunion, évoquée par la Commission, a donné lieu à une note, datée du 19 octobre 1988, du cabinet du vice-président de la Commission, M. Marin, à l'attention du directeur de la DG V, rédigée dans les termes suivants:

« Objet: Liquidation des dossiers 860012/P1, 860288/P1, 860003/P3 et 86084/P3

Suite à la réception du rapport de mission concernant les dossiers cités en objet et compte tenu de la solution proposée par la Commission (M. Marin, DG XX et DG V) aux autorités portugaises à l'occasion des entretiens du mois de juin dernier pour des dossiers analogues, le cabinet peut donner son accord aux propositions contenues dans ledit rapport. Je vous prie, par conséquent, de faire exécuter dans les meilleurs délais les ordres de dégagements et de paiement (860003/P3) correspondants. »

- 74 Il ressort de cette note que, à supposer même que les entretiens dont il est question aient pu porter sur une réduction du concours financier du FSE, cette réduction, proposée par la Commission, n'a porté, selon les termes mêmes de cette note, que sur des dossiers analogues et non pas sur le dossier même des requérantes, de sorte qu'il ne saurait être affirmé, à ce titre non plus, que l'État membre concerné a pu présenter ses observations, que ce soit sur le principe ou sur le montant de la réduction du financement par le FSE des actions concernées par le dossier n° 860012/P1.
- 75 Le Tribunal estime, en outre, que le compromis politique auquel auraient abouti les entretiens entre le ministre portugais et le vice-président de la Commission ne saurait, en tout état de cause, remplacer la formalité litigieuse précise prévue par le règlement n° 2950/83, telle qu'elle a été interprétée par la jurisprudence précitée de la Cour et du Tribunal.
- 76 Il résulte de l'ensemble de ce qui précède et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres vices de procédure allégués par les requérantes, ou les autres moyens d'annulation soulevés par celles-ci, que la Commission ne peut pas être regardée comme ayant respecté son obligation de donner à l'État membre concerné, conformément à l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2950/83, l'occasion de présenter ses observations avant l'adoption de la décision attaquée de réduire le concours du FSE et que cette décision doit, par conséquent, être annulée.

## Sur les dépens

- 77 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. En l'espèce, la Commission ayant succombé pour l'essentiel en ses moyens et les requérantes ayant conclu à la condamnation de la Commission aux dépens, il y a lieu de la condamner à supporter l'ensemble des dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre)

déclare et arrête:

- 1) La décision de la Commission portant réduction du concours financier octroyé par le Fonds social européen au titre du projet n° 860012/P1 concernant un programme d'action de formation professionnelle au Portugal en 1986, est annulée.
- 2) Le recours est rejeté pour le surplus.
- 3) La Commission supportera l'ensemble des dépens.

Cruz Vilaça

Kirschner

Kalogeropoulos

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 7 mars 1995.

Le greffier

H. Jung

Le président

J. L. Cruz Vilaça