



Décision dans l'affaire 1698/2019/MDC portant sur les vices de procédure d'un audit mené par l'Agence exécutive pour la recherche

Décision

Affaire 1698/2019/MDC - **Ouvert le** 30/09/2019 - **Décision le** 20/04/2020 - **Institution concernée** Agence exécutive européenne pour la recherche (Poursuite de l'enquête non justifiée) |

L'affaire concerne la décision de l'Agence exécutive pour la recherche (REA) de recouvrer certaines sommes auprès d'une société à la suite de l'audit des activités de cette dernière au titre de deux projets financés par l'Union. La plaignante faisait valoir qu'il y avait lieu de déclarer nul et non avenu l'audit litigieux au motif qu'il était entaché de vices de procédure et que la procédure avait globalement duré plus de quatre ans.

La Médiatrice a estimé qu'il était regrettable que la REA n'ait pas respecté la date limite fixée dans la convention de subvention pour l'établissement du rapport d'audit final. Ce retard n'a toutefois pas privé la plaignante de la possibilité de contester valablement les conclusions de l'audit. Par ailleurs, la REA a procédé à une nouvelle révision exceptionnelle de son rapport d'audit qui s'est traduite par une réduction de 85 % de la somme que la REA se proposait de recouvrer.

La REA ayant reconnu qu'elle n'avait pas respecté le délai prévu dans la convention de subvention, ayant présenté ses excuses pour le retard occasionné et pris des mesures visant à éviter qu'une telle situation ne se répète à l'avenir, la Médiatrice a classé l'affaire.

Contexte de la plainte

1. La plaignante est une société privée de conseil faisant partie d'un consortium qui a mené à bien deux projets au titre d'un programme financé par l'Union et géré par l'Agence exécutive pour la recherche (REA). [1]
2. Une fois les deux projets achevés, la REA a fait part de son intention de les auditer. L'audit a été réalisé le 25 novembre 2014 dans les locaux de la plaignante.
3. La plaignante a reçu le projet de rapport d'audit le 3 mars 2016. Le rapport estimait que certaines dépenses que la plaignante avait fait valoir n'étaient pas éligibles. La plaignante a présenté ses observations le 23 mars 2016.
4. La REA a adressé son (premier) rapport d'audit final à la plaignante le 21 septembre 2016 (soit six mois après la transmission des observations de la plaignante).



- 5.** Le 30 septembre 2016, la plaignante a contesté les constatations du (premier) rapport d'audit final. Elle a également contesté la validité de l'audit en faisant notamment observer qu'il incombait à la REA d'adresser son rapport d'audit final dans un délai de deux mois à compter de l'expiration de la date limite prévue pour la transmission des observations. [2] La plaignante a donc invité la REA à revoir l'ensemble de son audit.
- 6.** Le 11 novembre 2016, la REA a accusé réception du courrier de la plaignante et l'a informée, le 13 janvier 2017, qu'elle attendait toujours le retour d'information des auditeurs. [3]
- 7.** Fin 2018, les auditeurs ont adressé à la REA une version révisée du rapport d'audit final (ci-après: le «deuxième rapport d'audit final»). Le 12 avril 2019, la REA a adressé à la plaignante une «lettre de conclusion», accompagnée du deuxième rapport d'audit final. Le rapport final avait été modifié pour tenir compte des informations complémentaires et des éléments d'appréciation fournis par la plaignante. Les dépenses réputées inéligibles ont alors été sensiblement revues à la baisse. Le deuxième rapport d'audit final a, pour les deux projets pris dans leur globalité, requalifié en dépenses éligibles une somme de 336 527,73 EUR jugée précédemment inéligible. Au final, les dépenses inéligibles s'élevaient à 45 850,13 EUR.
- 8.** La REA s'est notamment excusée pour le temps pris pour répondre et a précisé qu'elle avait dû contacter l'auditeur externe pour connaître son point de vue sur le sujet. La REA a également reconnu que l'envoi du premier rapport d'audit final s'était trop longtemps fait attendre. Elle soutient toutefois que cet envoi tardif ne remet pas en question l'audit et ses conclusions (concernant les dépenses inéligibles).
- 9.** Le 16 mai 2019, la REA a indiqué à la plaignante qu'elle entendait recouvrer la somme de 37 695,92 EUR au titre des dépenses inéligibles et le montant de 1 453,12 EUR au titre de l'«indemnité forfaitaire», conformément à la convention de subvention. [4]
- 10.** Le 17 mai 2019, la plaignante a dénoncé ce recouvrement en expliquant que l'audit n'avait respecté ni les «délais» ni les «procédures» prévus dans la convention de subvention.
- 11.** La plaignante fait valoir que les délais prévus dans la convention de subvention n'auraient pas été respectés et que la REA ne l'avait pas contactée à ce sujet durant 27 mois. La plaignante prétend donc que la procédure serait « *irrégulière et ses conclusions nulles et non avenues* ». Elle a dès lors demandé à la REA d'annuler l'audit et de ne pas procéder au recouvrement des montants litigieux.
- 12.** Le 14 juin 2019, la REA a répondu à la plaignante en indiquant qu'elle continuait d'étudier le dossier.
- 13.** Le 27 août 2019, la REA a répondu au courrier de la plaignante et rejeté sa demande d'annulation de l'audit et de recouvrement des sommes correspondantes. La REA a fait une nouvelle fois valoir les arguments qu'elle avait exposés en avril et indiqué que les



explications de la plaignante, dont elle avait pris bonne note, n'étaient pas de nature à remettre en question les conclusions de l'audit.

14. La REA a ajouté qu'elle avait modifié les conclusions du rapport d'audit final après avoir reçu les informations et les éléments complémentaires fournis par la plaignante. La révision des conclusions n'étant pas une «procédure habituelle», le délai ne saurait donc être qualifié de déraisonnable. La REA a également souligné que les modifications apportées étaient favorables à la plaignante. La REA a alors confirmé son intention d'émettre deux notes de débit correspondant aux sommes précitées.

15. Mécontente de la réponse de la REA, la plaignante a saisi la Médiatrice le 9 septembre 2019.

L'enquête

16. La Médiatrice a ouvert une enquête sur le temps pris par la REA pour établir les rapports d'audit finals, sur la demande de la plaignante de déclarer nulle et non avenue la procédure d'audit, au motif qu'elle serait entachée d'un vice de procédure, et sur le versement d'une compensation financière à la plaignante pour les frais qu'elle aurait exposés en raison des erreurs et des retards de la REA.

17. Au cours de son enquête, la Médiatrice a analysé l'ensemble des éléments fournis par la plaignante, la réponse que la REA a apportée à la plainte ainsi que les observations de la plaignante sur la réponse de la REA.

Arguments présentés à la Médiatrice

18. La plaignante fait valoir que non seulement la REA n'aurait pas respecté le délai de deux mois prévu dans la convention de subvention (voir ci-dessus) mais qu'il y avait également eu un certain nombre d'anomalies et d'erreurs dans la procédure d'audit. [5]

19. Dans sa réponse à la Médiatrice, la REA rejette l'argument de la plaignante selon lequel elle n'aurait pas respecté les procédures prévues dans la convention de subvention. [6] La REA fait observer que la plaignante a pu présenter ses observations sur les constatations provisoires ainsi que sur le projet de rapport d'audit. La REA reconnaît le retard de quatre mois environ pris pour rédiger le (premier) rapport d'audit final mais explique qu'il est imputable aux informations incomplètes fournies par la plaignante. Selon la REA, la plaignante aurait omis de signaler que sa filiale avait été associée au projet. En outre, la REA explique que la plaignante aurait transmis des informations lacunaires ou contradictoires sur le lieu de travail effectif des employés de sa filiale.

20. La REA fait également valoir que le retard pris dans l'établissement du (premier) rapport d'audit final s'explique par la complexité de l'affaire. La REA indique qu'avant d'établir le rapport, il lui avait fallu déterminer lesquelles des dépenses signalées dans le cadre de l'audit étaient inéligibles. Cela a donné lieu à de nombreuses discussions au sein de la REA.

21. De plus, la REA soutient que le non-respect du délai de deux mois prévu par la



convention de subvention ne rend pas nulle et non avenue la procédure d'audit, d'autant que ce retard était imputable à l'évaluation d'éléments d'appréciation complémentaires communiqués postérieurement à l'audit. [7]

22. Par ailleurs, la REA affirme que le retard pris dans l'envoi du (premier) rapport d'audit final n'a pas affecté la capacité de la plaignante à contester de manière effective les conclusions de ce rapport. Selon la REA, les arguments et éléments complémentaires présentés par la plaignante après le (premier) rapport d'audit final ont abouti à une modification des conclusions en faveur de la plaignante, et à une réduction sensible du montant des dépenses inéligibles. [8]

23. En ce qui concerne la période de 27 mois écoulée entre la dernière communication de la REA et la date à laquelle celle-ci a envoyé le (deuxième) rapport d'audit final, la REA explique que la modification des conclusions du (premier) rapport d'audit final constituait une procédure exceptionnelle, qu'il convenait de préparer adéquatement et d'étayer par des arguments et éléments de preuve solides.

24. La REA déclare que ses auditeurs ont dû analyser soigneusement l'ensemble des arguments présentés, tant du point de vue du fond que de celui de la procédure, ainsi que les informations et pièces justificatives complémentaires qui étaient indisponibles au moment de la préparation du (premier) rapport d'audit final. La REA signale également qu'il lui a fallu examiner une allégation de la plaignante relative au comportement des auditeurs externes (voir note de bas de page 5 ci-dessus). Selon la REA, tout cela a nécessité la mise en place de nombreux échanges entre les auditeurs de la REA et la société d'audit externe, ainsi qu'en interne entre membres du personnel de la REA.

25. La REA fait valoir que la plaignante n'a avancé aucune preuve des frais qu'elle déclare avoir exposés en raison de ces retards et de ces erreurs et dont elle souhaite être dédommée.

26. La plaignante réplique en contestant la déclaration de la REA selon laquelle le retard était imputable à la plaignante. Elle fait valoir qu'elle avait informé les auditeurs de la situation concernant sa filiale. La plaignante indique également avoir toujours fourni ses meilleurs efforts pour assurer la disponibilité de l'ensemble de la documentation et des pièces justificatives demandées.

27. Enfin, la plaignante considère avoir été pénalisée par la longueur de la procédure et soutient que la demande de paiement de « *frais procéduraux* » (indemnité forfaitaire) à hauteur de 1 453,12 EUR présentée par la REA est injustifiée.

L'évaluation de la Médiatrice

28. La convention de subvention [9] stipule clairement que le rapport d'audit final doit être envoyé à la société auditée dans les deux mois qui suivent l'expiration du délai durant lequel le contractant est invité à présenter ses observations sur le rapport provisoire.



29. En l'occurrence, en envoyant le (premier) rapport d'audit final avec un retard de près de quatre mois, la REA n'a pas respecté ce délai. Si la REA a exposé de manière précise les raisons pour lesquelles elle n'a pas respecté le délai qui lui était imparti, il n'en demeure pas moins qu'elle a enfreint cette disposition de la convention de subvention. Cela est regrettable.

30. La convention de subvention ne précise pas quelles sont les conséquences d'un tel retard. Conformément à la jurisprudence du Tribunal [10], dans les circonstances telles que celles qui caractérisent la présente affaire, le non-respect par la REA du délai de deux mois ne rend pas la procédure d'audit nulle et non avenue. Il n'a pas davantage affecté la capacité de la plaignante à contester les conclusions du rapport d'audit. [11] La REA et ses auditeurs ont analysé les arguments et informations complémentaires présentés par la plaignante. Ceux-ci ont par ailleurs procédé à un «second tour de révision du rapport d'audit final», exercice exceptionnel et indubitablement favorable à la plaignante, qui visait à identifier les dépenses pouvant être considérées comme éligibles. Cela a **conduit à une réduction sensible (de près de 85 %) des montants à recouvrer** .

31. La Médiatrice relève que la REA a admis ne pas avoir respecté le délai de deux mois fixé dans la convention de subvention et qu'elle a présenté ses excuses pour le caractère tardif de la réponse apportée à la plaignante. Elle a confiance que la REA fera ses meilleurs efforts pour éviter de tels retards à l'avenir. La Médiatrice note également que la REA a rappelé au cabinet d'audit de respecter à l'avenir les délais stipulés et « *d'optimiser le calendrier de leurs audits et de se conformer aux procédures d'audit* ».

32. Enfin, la Médiatrice relève que, en sus d'une note de débit pour le recouvrement des dépenses inéligibles (à hauteur de 37 695,92 EUR), la REA a émis une note de débit pour le versement d'une «indemnité forfaitaire» (d'un montant de 1 453,12 EUR). La plaignante est d'avis que cela n'est pas justifié et soutient qu'elle a été pénalisée par la longueur de la procédure.

33. S'agissant des frais que la plaignante déclare avoir exposés en raison des retards et des erreurs, celle-ci n'a pas précisé leur montant ni apporté de preuves à l'appui de cette affirmation.

34. La convention de subvention [12] prévoit que la REA peut renoncer à réclamer une indemnisation « *dans des cas exceptionnels* ». La procédure d'audit ayant duré plus de quatre ans, la REA pourrait considérer que cette circonstance constitue un « *cas exceptionnel* ». La Médiatrice invite la REA à réfléchir, si elle le juge approprié, à l'opportunité de rembourser à la plaignante le montant de l'indemnité forfaitaire compte tenu des circonstances de l'affaire.

Conclusion

Sur la base de l'enquête, la Médiatrice clôture la présente affaire en formulant la conclusion suivante:

Il est regrettable que la REA n'ait pas respecté la date limite fixée dans la convention de subvention pour l'établissement du rapport d'audit final. Toutefois, étant donné



qu'elle a, à titre exceptionnel, révisé une seconde fois le rapport d'audit, qu'elle a présenté ses excuses pour le retard occasionné et pris des mesures pour empêcher que ce problème ne se reproduise, il n'y a pas lieu de poursuivre l'enquête au sujet de cette plainte.

Le plaignant et l'Agence exécutive pour la recherche seront informés de cette décision .

Emily O'Reilly

Médiatrice européenne

Fait à Strasbourg le 20/04/2020

[1] Le premier projet visait à doter les acteurs de la sécurité européenne d'une boîte à outils articulée autour de logiciels à code source ouvert et d'un ensemble d'instruments de traitement de l'information à la pointe du progrès. Le deuxième projet visait à améliorer la qualité de l'analyse du renseignement en gommant les effets négatifs des biais cognitifs.

[2] L'article II.22, point 5, des conditions générales de la convention de subvention (annexe II de la convention de subvention au titre du 7 e PC) est libellé comme suit:

*« Un rapport provisoire est établi sur la base des constatations effectuées lors de l'audit financier. Il est envoyé par la Commission ou par son mandataire au bénéficiaire, qui peut formuler ses observations dans un délai d'un mois à compter de sa réception. La Commission peut décider de ne pas tenir compte des observations ou documents communiqués après l'expiration de ce délai. Le rapport final **est envoyé au bénéficiaire dans les deux mois** qui suivent l'expiration de ce délai »* (caractères gras ajoutés).

[3] Le 27 septembre 2018, les auditeurs ont adressé à la REA une version révisée du rapport d'audit, qu'elle leur a ensuite demandé de modifier.

[4] L'article II.24, paragraphe 1, des conditions générales de la convention de subvention précise que « [...], le bénéficiaire dont les dépenses se sont avérées exagérées et qui a reçu en conséquence une contribution financière injustifiée de l'Union est susceptible de payer une indemnité, dénommée ci-après «indemnité forfaitaire» . [...] Dans des cas exceptionnels, la Commission peut s'abstenir de réclamer une indemnité forfaitaire ».

[5] La plaignante dénonce notamment le fait que les auditeurs lui auraient imposé un délai plus court pour présenter ses observations sur le rapport d'audit provisoire que celui prévu dans la convention de subvention, qu'ils lui auraient demandé de numériser les pièces justificatives et qu'ils n'auraient jamais vérifié les originaux.

[6] Voir en particulier article II.22 des conditions générales de la convention de subvention.



[7] Voir arrêt du Tribunal du 8 mars 2018, *Rose Vision/Commission*, dans les affaires jointes T-45/13 RENV et T-587/15 (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=200061&pageIndex=0&doclang=FR&n>), point 103.

[8] Le montant des dépenses inéligibles afférentes au premier projet a été ramené de 258 631,11 EUR dans le premier rapport d'audit final à 45 850,13 EUR dans le deuxième rapport d'audit final et les dépenses inéligibles afférentes au deuxième projet (d'un montant de 123 746,75 EUR) visées dans le premier rapport d'audit final ont été considérées comme éligibles dans le deuxième rapport d'audit final.

[9] Voir note 2 ci-dessus.

[10] Voir entre autres arrêt rendu le 11 juillet 2019 par le Tribunal dans l'affaire *Instytut Podstawowych Problemów Techniki Polskiej Akademii Nauk (IPPT PAN)/Commission et Agence exécutive pour la recherche (REA)*, affaire T-805/16: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=216071&pageIndex=0&doclang=FR&n>

[11] Dans son arrêt rendu le 11 juillet 2019 dans l'affaire T-805/16, *Instytut Podstawowych Problemów*

Techniki Polskiej Akademii Nauk (IPPT PAN)/Commission et Agence exécutive pour la recherche (REA),

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=216071&pageIndex=0&doclang=FR&n>, le Tribunal a, aux points 124 à 128, jugé que le délai de deux ans écoulé entre la remise de la version provisoire du rapport d'audit et la remise de sa version définitive revêtait un caractère déraisonnable. Le Tribunal a conclu que ce retard déraisonnable n'avait pas affecté la capacité du requérant à contester de manière effective les conclusions de ce rapport. Le Tribunal a donc écarté le grief du requérant tiré de ce que la Commission n'aurait pas exécuté de bonne foi ses obligations contractuelles.

[12] Article II.24.1 des conditions générales de la convention de subvention.