

Décision du Médiateur européen concernant la plainte 1351/2000/(ADB)IJH contre la Commission européenne

Décision

Affaire 1351/2000/IJH - **Ouvert le** 24/11/2000 - **Recommandation le** 04/12/2001 - **Décision le** 25/11/2002

Strasbourg, le 25 novembre 2002

Monsieur,

Le 22 octobre 2000, vous avez adressé une plainte au Médiateur européen concernant le versement de fonds de l'UE dans le cadre du programme JOP 2.

Le 24 novembre 2000, j'ai informé le Président de la Commission européenne de votre plainte. La Commission a envoyé son avis le 26 février 2001. Je vous ai transmis cet avis en vous invitant à soumettre vos observations, que j'ai reçues de votre part le 30 avril 2001. Le 15 mai 2001, j'ai demandé des informations complémentaires à la Commission, qui m'a répondu à ce sujet le 17 juillet 2002. Je vous ai transmis cette réponse de la Commission en vous invitant à soumettre vos observations, que j'ai reçues de votre part le 22 août 2001.

Le 4 décembre 2001, j'ai adressé un projet de recommandation à la Commission et, le même jour, vous ai informé de cette action par courrier.

Le 13 février 2002, la Commission m'a envoyé son avis circonstancié sur ce projet de recommandation. Le 7 mars 2002, je vous ai transmis cet avis circonstancié en vous invitant à soumettre vos observations, que j'ai reçues de votre part le 18 avril 2002. Le 17 octobre 2002, je vous ai écrit pour vous signaler que la gestion de votre dossier avait été confiée à un autre juriste.

Je vous adresse la présente afin de vous communiquer les résultats de l'enquête effectuée dans cette affaire.

Je vous prie d'excuser le délai qu'a nécessité le traitement de votre plainte.

LA PLAINTES

Le plaignant, qui est administrateur délégué de GERE, une société sise à Luxembourg, a



déposé une plainte au Médiateur en octobre 2000.

Voici un résumé de cette plainte:

GERE a fait une demande de fonds communautaires dans le cadre du programme JOP 2. Conformément à la procédure requise, la demande a été introduite par un intermédiaire financier. La Commission a accepté le projet en question en octobre 1998. En août 1999, des pièces justificatives ayant été transmises à la Commission par l'intermédiaire financier, GERE s'attendait à être payé dans les 60 jours suivants. Toujours par l'intermédiaire financier, la Commission a demandé des informations complémentaires à plusieurs reprises. Il semble qu'aucune des informations fournies n'ait satisfait la Commission, qui a donc décidé de soumettre la société à un audit. Cet audit a été effectué le 13 juin 2000. À la fin octobre 2000, GERE n'avait pas reçu les fonds et, malgré plusieurs contacts avec la Commission, n'a pas été informé du résultat de l'audit et n'a pas non plus récupéré le Grand livre des comptes emprunté par la Commission pour les besoins dudit audit.

Dans sa plainte au Médiateur, le plaignant a développé les points suivants:

1. La situation contractuelle vis-à-vis de la Commission des entreprises demandant des fonds JOP manque de clarté. GERE n'a jamais signé de contrat avec la Commission mais celle-ci impose des obligations à GERE.
2. La façon dont les informations ont été transmises est contre-productive. Les relations entre GERE et la Commission ont pour la plupart été menées au-travers de l'intermédiaire financier. Il n'est donc pas sûr qu'il ait été demandé au plaignant de fournir les informations dont la Commission avait réellement besoin.
3. La Commission aurait dû limiter son audit de GERE aux éléments liés au projet financé et ne pas vérifier la totalité des comptes de la société.
4. GERE n'a jamais été informé des résultats de l'audit.
5. La Commission a refusé de restituer le Grand livre des comptes qu'elle avait emprunté pour les besoins de l'audit.

Le plaignant réclame le paiement des fonds dus et la restitution du Grand livre.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

En résumé, l'avis de la Commission sur cette plainte était le suivant:

1. La Commission et l'intermédiaire financier ont signé un contrat-cadre le 18 janvier 1996. Pour chaque projet, un contrat spécifique est signé entre la Commission et l'intermédiaire financier, qui signe à son tour un contrat de financement avec le bénéficiaire des fonds. Dans le cas de



GERE, le contrat spécifique et le contrat de financement ont tous deux été signés le 26 octobre 1998. Le contrat de financement fait spécifiquement référence au contrat-cadre et au contrat spécifique, qui contiennent tous deux des clauses imposant des obligations au bénéficiaire envers la Commission. Par conséquent, le plaignant ne pouvait prétendre ne pas être au courant de la situation et de ses obligations envers la Commission.

2. En principe, tous les contacts avec le bénéficiaire passent par l'intermédiaire financier. Cette façon de procéder n'est pas considérée par la Commission comme contre-productive. Au contraire, elle offre aux bénéficiaires potentiels dans toute l'Europe la possibilité de bénéficier de l'aide de professionnels expérimentés. Dans le cas présent, les problèmes semblent avoir résulté des relations entre l'intermédiaire financier et le plaignant.

3. Le contrat de financement se réfère aux dispositions du contrat-cadre et du contrat spécifique qui autorisent la Commission à procéder à "*any and all controls*". Les contrôles effectués auprès du plaignant étaient destinés à vérifier, d'une part, l'éligibilité de GERE au financement et, d'autre part, l'action subventionnée à proprement parler. Pour cela, la Commission devait avoir accès à toute la documentation de l'entreprise.

4. Le 13 juin 2000, les inspecteurs de la Commission ont informé GERE de leurs conclusions provisoires, en demandant toutefois à cette société de fournir des pièces justificatives supplémentaires pour permettre la finalisation de l'audit. L'une des déclarations envoyées par l'avocat du plaignant, à savoir celle du 16 août 2000, était insatisfaisante. Depuis lors, la Commission s'efforce de recevoir directement ces informations de la personne qui a formulé cette déclaration. Le plaignant ne s'est pas acquitté de ses obligations, les pièces justificatives adéquates n'ont pas été fournies et n'ont donc pas pu être approuvées. En conséquence, il n'a pas été possible de verser les fonds.

5. Le Grand livre en la possession de la Commission est daté du 13 juin 2000, jour de l'audit, et a été imprimé par le comptable de GERE à la demande des inspecteurs. Comme GERE a remis ses comptes de l'exercice 1999 à son comptable le 13 avril 2000, l'original du Grand livre a dû être établi avant cette date. Enfin, la Commission avait invité l'avocat du plaignant à vérifier les documents qu'elle avait en sa possession, invitation à laquelle cet avocat n'a pas donné suite.

Les observations du plaignant

En résumé, les observations du plaignant concernant l'avis de la Commission étaient les suivantes:

1. Malgré les demandes de GERE, l'intermédiaire financier ne lui a jamais fourni de copies du contrat cadre ni du contrat spécifique, et ne lui a pas non plus permis de consulter les originaux. Bien que ces documents soient mentionnés comme des annexes du contrat de financement, GERE ne les a jamais vus. La Commission a été informée de cette situation. Toutefois, GERE admet sa propre responsabilité sur ce point.

2. Ce type de contrat portant des références à d'autres contrats impliquant des tiers prête à confusion. Contrairement aux attentes de la Commission, le plaignant n'estime pas que



l'intermédiaire financier en question soit un professionnel hautement qualifié. GERE aurait préféré bénéficier d'un meilleur suivi du dossier et considère que la Commission devrait surveiller les activités des intermédiaires financiers.

3. GERE ne s'est jamais opposé à un audit. Les rapports techniques et financiers ont toutefois été fournis le 5 août 1999. Depuis ce jour, GERE n'a reçu aucune remarque écrite ni aucun paiement de la Commission. Celle-ci aurait dû faire preuve de bonnes pratiques administratives en demandant les informations supplémentaires par écrit, soit directement, soit par l'intermédiaire financier. En réalité, ces demandes ont été transmises à GERE verbalement et à plusieurs occasions isolées. De plus, elles n'ont été transmises qu'en réponse à une requête de GERE sur l'évolution du dossier.

4. GERE n'a pas reçu de conclusions écrites ni de conclusions provisoires de l'audit. Bien que GERE ait à maintes reprises demandé à la Commission de lui fournir les résultats de l'audit et de lui verser la subvention, le plaignant continue d'ignorer les raisons pour lesquelles la Commission n'a pas clôturé l'audit.

5. Le plaignant estime qu'il n'est pas de la compétence de la Commission de décider du caractère original du document fourni. Chaque impression du Grand livre est facturée à GERE. La loi luxembourgeoise impose à chaque société sise sur son territoire de conserver un Grand Livre à son siège social. Le refus de la Commission de restituer le Grand livre à GERE coûte à cette société au moins 100 euros.

Enfin, le plaignant déplore que toutes les conséquences des erreurs commises dans ce projet soient à assumer par la partie la plus faible, à savoir GERE. Bien que GERE n'ait pas été informé de toutes les clauses du contrat, cette société n'a jamais refusé de collaborer.

Complément d'enquête

Le 2 mai 2001, le plaignant a informé le Médiateur d'un fax envoyé à GERE par le Centre commun de recherche (CCR) de la Commission européenne à Ispra pour informer cette société que le paiement dû pour un autre projet était bloqué en raison de l'inscription de GERE sur la "*liste noire de l'UE*".

Un complément d'enquête s'est avéré nécessaire pour clarifier ce nouvel élément. Le Médiateur a donc demandé à la Commission de lui préciser si celle-ci avait bloqué des paiements dus à GERE pour des contrats non litigieux. De plus, le Médiateur a demandé des informations sur le fonctionnement de la liste noire mentionnée dans le fax reçu du CCR.

En réponse à cette demande, la Commission regrette la formulation utilisée par l'un de ses fonctionnaires pour se référer à son Système d'alerte précoce (SAP), qui a été mis en place à la demande du Parlement européen. Le SAP vise à identifier les bénéficiaires de fonds communautaires qui ont commis des erreurs administratives ou des fraudes. Ce système ne peut empêcher un paiement; il ne fait que le rendre plus difficile en demandant des vérifications complémentaires aux services responsables. GERE avait été introduit dans le SAP en raison des interrogations qui pesaient sur cette société. La Commission a exprimé des regrets concernant le retard subi par le paiement relatif à un projet non litigieux. En juillet 2001, la



Commission a présenté ses excuses à GERE pour ce retard et lui a versé les montants dus pour le projet non litigieux ainsi que les intérêts afférents à ce retard.

Dans ses observations relatives à la réponse de la Commission, le plaignant a déclaré que GERE n'avait jamais été notifié ni de fraude, ni d'erreur administrative pouvant justifier son inclusion dans le SAP. Selon le plaignant, les fonctionnaires de la Commission évoquent fréquemment le SAP comme une liste noire dont l'effet est de bloquer les paiements. De plus, une société qui est inscrite dans le SAP devrait en être informée par écrit.

LE PROJET DE RECOMMANDATION

Se fondant sur son enquête, le Médiateur a émis les conclusions provisoires suivantes:

- D'après les documents fournis, la Commission semble ne pas avoir informé le plaignant des documents qu'il est supposé fournir pour ne pas retarder la décision de la Commission concernant le versement des fonds.
- La Commission n'a pas donné au Médiateur une explication valable pour son refus de continuer son travail au moyen d'une photocopie du Grand livre et de restituer à GERE le document original imprimé le 13 juin 2000.

En conséquence, le Médiateur a adressé le projet de recommandation suivant à la Commission le 4 décembre 2001:

La Commission devrait informer par écrit le plaignant des documents qu'il est supposé fournir pour permettre à la Commission de prendre une décision concernant le versement dans un délai raisonnable. De plus, la Commission devrait restituer au plaignant le Grand livre de GERE relatif aux comptes de l'exercice 1999, document imprimé le 13 juin 2000.

L'avis circonstancié de la Commission

Dans son avis circonstancié, la Commission a fourni, en résumé, les raisons suivantes pour son rejet du projet de recommandation du Médiateur:

Concernant le fait que la Commission n'aurait pas informé par écrit le plaignant des documents qu'il était supposé fournir:

En réponse à la lettre de la Commission du 7 février 2001, le plaignant a fourni à la Commission une déclaration d'un consultant sous-traitant. Toutefois, ce document ne répond pas à la demande précise de la Commission du 11 juillet 2000, répétée le 7 février 2001, à savoir une déclaration signée confirmant le montant payé à un consultant sous-traitant nommé pour sa contribution à une étude de faisabilité. Cette déclaration devait être contresignée par le commissaire aux comptes.

Au lieu de cela, le plaignant a fourni:

- une déclaration vague qui ne reprend ni le nom du consultant sous-traitant, ni le montant payé, et qui n'est pas non plus contresignée par le commissaire aux comptes;



- une déclaration signée par le consultant sous-traitant qui ne mentionne pas explicitement la société qui a effectué le paiement, ni la date de réception du paiement. De plus, il a fallu 5 mois au plaignant pour fournir cette déclaration.

La Commission estime que le plaignant a été informé à plusieurs reprises des documents qu'il était supposé fournir. Cette demande a été faite verbalement le 13 juin 2000 lors de l'exécution de l'audit, et par écrit au moyen de deux lettres datées du 11 juillet 2000 et du 7 février 2001.

Sur la base de nouveaux éléments disponibles depuis la réponse de la Commission au Médiateur le 26 février 2001, la Commission estime qu'elle ne peut pas prendre une décision positive concernant ce paiement. Ce ne sera qu'après la clôture de l'enquête en cours que la Commission prendra une décision sur ce paiement.

Concernant la restitution du Grand livre:

Depuis le 26 février 2001, date de la réponse de la Commission au Médiateur, la Commission a découvert de nouveaux éléments qui révèlent de possibles irrégularités. Le Grand livre est un élément important pour l'enquête en cours sur ces possibles irrégularités.

Les observations du plaignant

Le plaignant estime que la Commission a posé de nouvelles exigences concernant des informations qui avaient déjà été fournies sous une autre forme. Il avait fourni à la fois une déclaration attestant que le montant avait été payé par le consultant sous-traitant nommé et une déclaration dans laquelle ce consultant sous-traitant attestait avoir reçu le montant.

LA DÉCISION

1 La situation contractuelle de GERE vis-à-vis de la Commission

1.1 Le plaignant a déclaré que la situation contractuelle des entreprises demandant des fonds JOP vis-à-vis de la Commission manquait de clarté. GERE n'a jamais signé de contrat avec la Commission mais celle-ci impose des obligations à GERE.

1.2 La Commission a déclaré que le plaignant ne pouvait pas ne pas être au courant de ses obligations envers la Commission. Toutes les clauses concernées avaient été clairement exposées dans le contrat de financement ainsi que dans le contrat-cadre et le contrat spécifique qui y étaient annexés.

1.3 Le Médiateur considère que les documents contractuels ont informé le plaignant des obligations de GERE envers la Commission. De plus, le plaignant a reconnu la responsabilité de GERE à ce sujet. En conséquence, le Médiateur en conclut qu'il n'y a pas eu mauvaise administration de la part de la Commission concernant cet aspect de l'affaire.

2 Circulation des informations entre GERE et la Commission

2.1 Le plaignant déclare que la façon dont les informations ont été transmises est contre-productive. Les relations entre GERE et la Commission ont pour la plupart été menées au-travers de l'intermédiaire financier. Il n'est donc pas sûr qu'il ait été demandé au plaignant de fournir les informations dont la Commission avait réellement besoin. Dans ses observations, le plaignant a déclaré que la Commission devrait surveiller les activités des intermédiaires



financiers.

2.2 La Commission a déclaré qu'il n'était pas contre-productif de faire passer les contacts entre la Commission et les bénéficiaires par un intermédiaire financier car ce système offre aux bénéficiaires potentiels la possibilité de bénéficier de l'aide de professionnels expérimentés. Dans le cas présent, les problèmes semblent avoir résulté des relations entre l'intermédiaire financier et le plaignant.

2.3 Se fondant sur les preuves disponibles, le Médiateur n'estime pas que les difficultés constatées dans les relations entre GERE et la Commission puissent être attribuées au système d'utilisation d'intermédiaires financiers en soi. De même, le Médiateur n'a pas reçu de preuves indiquant que la Commission n'aurait pas effectué un suivi adéquat de ses intermédiaires financiers. En conséquence, le Médiateur en conclut qu'il n'y a pas eu mauvaise administration de la part de la Commission concernant cet aspect de l'affaire.

3 Étendue de l'audit

3.1 Le plaignant a déclaré que la Commission aurait dû limiter son audit de GERE aux éléments liés au projet financé et ne pas vérifier la totalité des comptes de la société.

3.2 La Commission a déclaré que l'étendue de l'audit était conforme aux obligations contractuelles de GERE.

3.3 Se fondant sur les preuves disponibles, le Médiateur n'estime pas que l'étendue de l'audit ait dépassé les compétences de la Commission aux termes des dispositions contractuelles concernées. En conséquence, le Médiateur en conclut qu'il n'y a pas eu mauvaise administration de la part de la Commission concernant cet aspect de l'affaire.

4 Information sur les résultats de l'audit

4.1 Le plaignant a déclaré que GERE n'avait reçu aucune conclusion ou conclusion provisoire écrite de l'audit réalisé par la Commission. Selon le plaignant, celle-ci aurait dû faire preuve de bonnes pratiques administratives en demandant les informations supplémentaires par écrit, soit directement, soit par l'intermédiaire financier. Le plaignant réclame le paiement des sommes dues.

4.2 La Commission a déclaré que les inspecteurs avaient informé GERE de leurs conclusions provisoires le 13 juin 2000 et demandé à cette société de fournir des justificatifs supplémentaires pour permettre la finalisation de l'audit. En dépit des demandes répétées, le plaignant ne s'est pas acquitté de ses obligations et n'a pas fourni ces documents.

4.3 Se fondant sur les informations disponibles, le Médiateur a tiré la conclusion provisoire selon laquelle la Commission ne semble pas avoir informé le plaignant des documents qu'il était supposé fournir pour ne pas retarder la décision de la Commission concernant le paiement des fonds. Le Médiateur a donc émis un projet de recommandation selon lequel la Commission devrait informer par écrit le plaignant des documents qu'il est supposé fournir pour permettre à la Commission de prendre une décision concernant le paiement dans un délai raisonnable.

4.4 Dans son avis circonstancié, la Commission a fourni des copies des lettres envoyées au



plaignant les 11 juillet 2000 et 7 février 2001 pour lui demander une déclaration signée confirmant le montant payé à un consultant sous-traitant nommé pour sa contribution à une étude de faisabilité. Cette déclaration devait être contresignée par le commissaire aux comptes. Selon la Commission, le plaignant n'a pas fourni la déclaration adéquate et, par conséquent, les fonds n'ont pu être versés. Le plaignant a déclaré que les informations demandées avaient été fournies sous une autre forme.

4.5 Selon le Médiateur, la Commission a démontré que le plaignant avait été informé par écrit des justificatifs supplémentaires requis pour la clôture de l'audit ainsi que de la forme que ces documents devaient avoir. En conséquence, le Médiateur en conclut qu'il n'y a pas eu mauvaise administration de la part de la Commission concernant cet aspect de l'affaire.

5 Refus de restituer le Grand livre emprunté au cours de l'audit

5.1 Le plaignant a déclaré que la Commission avait refusé de restituer le Grand livre qu'elle avait emprunté pour les besoins de l'audit. Il réclame la restitution de ce document.

5.2 La Commission a déclaré que le Grand livre en sa possession n'était pas un document original et qu'il avait été imprimé par le comptable de GERE à la demande des inspecteurs.

5.3 Se fondant sur les informations disponibles, le Médiateur a émis la conclusion provisoire selon laquelle la Commission n'a pas donné au Médiateur une explication valable pour son refus de faire une copie du Grand livre et de restituer à GERE le document original. En conséquence, le Médiateur a émis un projet de recommandation selon lequel la Commission devrait restituer le document original à GERE.

5.4 Dans son avis circonstancié, la Commission a déclaré avoir découvert de nouveaux éléments qui révèlent de possibles irrégularités. Le Grand livre est un élément important pour l'enquête en cours sur ces possibles irrégularités.

5.5 Le Médiateur estime que l'avis circonstancié de la Commission fournit une explication valable pour son refus de faire une copie du Grand livre et de restituer l'original à GERE. En conséquence, le Médiateur en conclut qu'il n'y a pas eu mauvaise administration de la part de la Commission concernant la conservation du Grand livre par la Commission.

5.6 Le Médiateur remarque avec inquiétude que le plaignant ne semble pas avoir été dûment informé de l'enquête en cours sur de possibles irrégularités, enquête dont la Commission a révélé l'existence. Le Médiateur estime que de telles enquêtes devraient respecter les droits de la défense et envisagera, à une date ultérieure, de procéder de sa propre initiative à une enquête générale à ce sujet. Le Médiateur fait plus bas une remarque complémentaire sur ce point.

6 Inscription supposée de GERE sur une liste noire et conséquences de cette inscription

6.1 Pendant le cours de l'enquête, le plaignant a en outre affirmé que la Commission avait inscrit GERE sur une liste noire et bloqué tous les paiements dus à GERE, même ceux qui résultent de contrats non litigieux.

6.2 La Commission a regretté la formulation utilisée par l'un de ses fonctionnaires pour se



référer à son Système d'alerte précoce (SAP), qui a été mis en place à la demande du Parlement européen. Le SAP vise à identifier les bénéficiaires de fonds communautaires qui ont commis des erreurs administratives ou des fraudes. Ce système ne peut empêcher un paiement; il ne fait que le rendre plus difficile en demandant des vérifications complémentaires aux services responsables. GERE avait été introduit dans le SAP en raison des interrogations qui pesaient sur cette société. La Commission a exprimé des regrets concernant le retard subi par le paiement relatif à un projet non litigieux. En juillet 2001, la Commission a présenté ses excuses à GERE pour ce retard et lui a versé les montants dus pour le projet non litigieux ainsi que les intérêts afférents à ce retard.

6.3 Dans ses observations relatives à la réponse de la Commission, le plaignant a déclaré que GERE n'avait jamais été notifié ni de fraude, ni d'erreur administrative pouvant justifier son inclusion dans le SAP. Selon le plaignant, les fonctionnaires de la Commission évoquent fréquemment le SAP comme une liste noire dont l'effet est de bloquer les paiements. De plus, une société qui est inscrite dans le SAP devrait en être informée par écrit.

6.4 Le Médiateur estime que la Commission a fourni une explication valable sur la nature du SAP. Il note également que la Commission a présenté ses excuses pour les retards de paiements dus à GERE en raison de l'inclusion de cette société dans le SAP, et a versé des intérêts afférents à ces retards. En conséquence, le Médiateur conclut qu'il n'est pas nécessaire de procéder à un complément d'enquête sur les autres accusations du plaignant.

7 Conclusion

Sur la base de l'enquête menée par le Médiateur concernant cette plainte, il s'avère qu'il n'y a pas eu mauvaise administration de la part de la Commission. En conséquence, le Médiateur clos l'affaire.

Le Président de la Commission sera également informé de la présente décision.

REMARQUE COMPLÉMENTAIRE

Le Médiateur remarque avec inquiétude que le plaignant ne semble pas avoir été dûment informé de l'enquête en cours sur de possibles irrégularités, enquête dont la Commission a révélé l'existence. Le Médiateur estime que de telles enquêtes devraient respecter les droits de la défense et envisagera, à une date ultérieure, de procéder de sa propre initiative à une enquête générale à ce sujet.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Jacob SÖDERMAN