



Décision du Médiateur européen concernant la plainte 2238/2003/(AJ)(OV)ELB contre la Commission européenne

Décision

Affaire 2238/2003/(AJ)(OV)ELB - Ouvert le 08/01/2004 - Décision le 18/11/2004

Strasbourg, le 18 novembre 2004

Monsieur,

Le 2 octobre 2003, vous avez déposé une plainte (1882/2003/ELB) contre la Commission portant sur la résiliation d'une convention de subvention au fonctionnement. La plainte a été déclarée irrecevable parce que l'objet de la plainte ne pouvait être identifié avec précision. La lettre d'irrecevabilité vous informait de la possibilité de déposer une nouvelle plainte.

Le 6 novembre 2003, vous avez déposé auprès du Médiateur européen une nouvelle plainte contre la Commission portant sur la résiliation d'une convention de subvention au fonctionnement. Cette plainte contenait des informations supplémentaires qui m'ont permis d'identifier son objet.

Le 8 janvier 2004, j'ai transmis votre plainte au Président de la Commission. Celle-ci a rendu son avis le 2 avril 2004. Je vous l'ai transmis et vous ai invité à formuler des observations à son sujet, que vous m'avez envoyées le 29 mai 2004 et le 26 juillet 2004.

Je vous fais part à présent des résultats de mon enquête.

LA PLAINTÉ

Les faits, tels qu'ils sont allégués par le plaignant, sont récapitulés ci-après:

Le plaignant est le Président d'une organisation.

Le 28 avril 2003, la Commission a signé avec le plaignant une convention de subvention au fonctionnement pour un montant de EUR 50 000. La subvention devait permettre la réalisation du programme de travail de l'organisation, et plus particulièrement, comme le mentionnait la convention, l'organisation d'un séminaire, la réalisation de cinq émissions télévisées et le paiement des frais de fonctionnement liés à une revue. L'organisation a reçu un premier



versement après signature de la convention; elle devait recevoir un deuxième paiement après avoir consommé 70 % de la première somme octroyée. La Commission devait verser le montant restant après avoir approuvé le rapport financier et les rapports d'activité et d'audit externe.

Le 22 août 2003, l'organisation a réclamé le deuxième paiement. Le 29 août 2003, des agents de la Commission ont mené un contrôle sur place des comptes et du bilan de l'organisation.

Le jour même, la Commission a transmis au plaignant une lettre annonçant la résiliation de la convention en raison d'une comptabilité incorrecte et d'un bilan inexact. La résiliation a pris effet le jour suivant réception de la lettre.

Les 2 et 3 septembre 2003, le plaignant a écrit à la Commission pour lui demander de reconsidérer sa décision. Il a joint sa demande de paiement final à la lettre datée du 2 septembre 2003.

Le 18 septembre 2003, le plaignant a informé la Commission que sa demande de paiement final n'était pas définitive.

Le plaignant affirme que:

- la décision relative à la résiliation de la subvention était hâtive, qu'elle n'a pas pris en considération les pièces justificatives apportées par l'organisation;
- elle était disproportionnée, l'organisation n'étant pas animée d'intentions frauduleuses;
- elle a nui au travail de l'organisation.

Aux dires du plaignant, l'agent de la Commission en charge du dossier a abusé de son autorité en recourant à l'intimidation et aux accusations et s'est montré déloyal en faisant usage de documents internes à caractère confidentiel. Il a également fait preuve d'arrogance, s'est montré lent quand il aurait dû agir rapidement et a agi rapidement lorsqu'il aurait dû s'accorder le temps de la réflexion.

En résumé, le plaignant estime que la résiliation de la convention était inéquitable et que l'agent de la Commission en charge du dossier a abusé de son pouvoir. Il réclame de la Commission une réparation du préjudice encouru par l'organisation et une réintégration de celle-ci dans ses droits quant à l'utilisation des fonds attribués.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

L'avis de la Commission concernant la plainte est résumé ci-après:

Historique

Jusqu'en 2003, la section «Commission» du budget contenait un chapitre A-30 intitulé



«Subventions communautaires» et une ligne budgétaire A-3021 intitulée «Subventions à des groupes de réflexion européens et à des organisations promouvant l'idée européenne». En 2002 et 2003, l'autorité budgétaire a dressé une liste des organisations qu'elle souhaitait voir bénéficier de subventions. Le budget pour 2003 affectait un montant de EUR 50 000 à l'octroi d'une subvention à l'organisation que préside le plaignant.

Le 25 octobre 2002, au moment de la première lecture du budget, la Commission a écrit à l'organisation pour l'informer de la situation réglementaire et lui a envoyé un formulaire de demande de subvention. Elle a invité le plaignant à renvoyer ce formulaire avec les pièces justificatives requises avant le 31 décembre 2002. Elle a renouvelé son invitation le 25 novembre 2002.

La demande de subvention remplie par le plaignant est parvenue à la Commission et, le 13 février 2002, le comité d'évaluation l'a examinée conformément à l'article 116 du règlement financier. Le comité a invité le plaignant à apporter d'autres pièces justificatives. Le 14 février 2003, la Commission a invité le plaignant à remettre au comité un budget définitif mentionnant les autres sources de financement (correspondant à au moins 20 % de la subvention communautaire), ainsi qu'un nouveau certificat de viabilité financière. Lors de sa deuxième réunion, le comité n'avait reçu aucune information du plaignant et a de nouveau invité celui-ci à transmettre les documents nécessaires au plus tard le 28 mars 2003. La Commission a communiqué cette date limite au plaignant le 5 mars 2003 et lui a envoyé un courrier électronique de rappel du délai le 26 mars 2003. Le plaignant a fourni les documents requis le 28 mars 2003.

Le 1er avril 2003, le comité d'évaluation a recommandé l'octroi d'une subvention à l'organisation et, compte tenu de ses doutes quant aux activités de celle-ci, a également conseillé de demander une garantie. Le 4 avril 2003, la Commission a décidé d'accorder un financement au plaignant et a engagé les fonds le 9 avril 2003.

Le 28 avril 2004, la Commission et l'organisation ont signé la convention de subvention au fonctionnement. Après échange de plusieurs lettres entre les deux signataires, la Commission a reçu le 16 juillet 2003 la lettre de garantie, rédigée dans des termes acceptables. Une première somme de EUR 20 000 a été versée à l'organisation le jour même.

Le 28 juillet 2003, le plaignant a demandé un deuxième paiement de EUR 20 000. Il a joint à la demande le bilan des dépenses effectuées entre janvier et juillet 2003 pour un montant total de EUR 27 070. Le 31 juillet 2003, la Commission a invité le plaignant à transmettre un état d'avancement de la réalisation de son programme de travail et les copies des pièces justificatives, notamment des factures du loyer.

Le plaignant a envoyé certains documents le 22 août 2003. Le 28 août 2003, la Commission a averti le plaignant que ces documents suscitaient des questions et a demandé au plaignant de recevoir son représentant dans ses locaux pour vérifier les originaux des documents envoyés.

La rencontre a eu lieu le 29 août 2003. Les agents de la Commission ont rapporté les



constatations suivantes:

- aucune boîte aux lettres ne porte le nom de l'organisation à l'adresse indiquée;
- le plaignant loue le rez-de-chaussée à l'organisation pour un loyer mensuel de EUR 1 500. L'objet de la location consiste en une salle de séjour et une salle à manger. Le plaignant n'était pas en mesure de fournir des documents originaux prouvant les paiements de loyer;
- de toute évidence, l'organisation ne tenait pas de comptabilité et ne possédait aucun document permettant de vérifier les paiements de loyer;
- d'autres documents mentionnaient le paiement de 6 mois de loyer, et non des 8 mois déclarés à la Commission;
- ces loyers avaient été payés après réception du premier versement de la Commission, et non aux dates indiquées dans les reçus transmis à la Commission en tant que pièces justificatives;
- le budget de l'organisation pour le premier trimestre 2003 ne faisait état que de sommes encore impayées.

La Commission a ensuite reçu des télécopies d'extraits bancaires confirmant qu'un certain nombre des documents envoyés à la Commission le 22 août 2003 n'étaient pas conformes à la réalité.

Le 29 août 2003, la Commission a résilié la convention, conformément à l'article II.9.2 de ladite convention, au motif que certains documents relatifs au paiement des loyers ne correspondaient pas à la réalité. Le 2 septembre 2003, la convention de subvention au fonctionnement prenait effectivement fin.

Le 2 octobre 2003, le Président de l'organisation s'est plaint auprès de la Commission de l'agent chargé de la convention. Des agents de la Commission ont examiné les informations complémentaires déposées par l'organisation et se sont rendus sur place.

En janvier 2004, la Commission a transmis le dossier à l'OLAF, qui a ouvert une enquête.

Observations

Concernant la résiliation supposée inéquitable et disproportionnée de la subvention, la Commission explique que l'organisation était tenue de montrer qu'elle avait consommé EUR 14 000 du premier versement. Le 28 juillet 2003, l'organisation a communiqué avoir consommé EUR 10 500 en loyers. Pourtant, à ce moment, aucun paiement de loyer n'avait été effectué. En conséquence de quoi la convention a été résiliée, conformément aux dispositions de la convention signée par le plaignant (article II.9.2).

La protection des intérêts financiers communautaires réclamait une prise de décision rapide.

Concernant l'abus de pouvoir présumé, il est à noter que la Commission a traité rapidement ce



dossier. Tout retard est dû au plaignant. En outre, tous les documents internes ont été fournis à la Commission avec l'assentiment de l'organisation.

L'organisation se plaint de la lettre de la Commission datée du 20 juin 2003 portant sur la garantie. La Commission explique que tout bénéficiaire d'une subvention est tenu d'obtenir une garantie de son organisme bancaire. Selon la pratique en vigueur, la Commission transmet au bénéficiaire une lettre de garantie qui doit être signée par la banque et ne peut pas être modifiée. Il semblerait que l'organisation ait rencontré quelques difficultés avec sa banque.

Selon la Commission, aucun fait ne corrobore l'accusation du plaignant concernant l'attitude de l'agent en charge du dossier.

L'organisation ne peut pas prétendre que la subvention lui ait été indispensable pour assurer sa viabilité financière. Si elle avait informé la Commission qu'elle n'était pas capable de fonctionner sur ses fonds propres, elle n'aurait pas bénéficié de la subvention.

Tous les documents demandés par la Commission résultent de l'application du règlement financier. Aucune demande n'était excessive.

La Commission n'exerce pas la fonction de conseiller lorsqu'elle octroie une subvention. Néanmoins, le plaignant a rencontré les agents de la Commission chargés du dossier à plusieurs occasions.

Les observations du plaignant

Le 29 mai 2004, le plaignant a informé par télécopie les services du Médiateur qu'il transmettrait par courrier postal ses observations concernant l'avis de la Commission. Cependant, les services du Médiateur n'ont reçu aucun courrier s'y rapportant. Ils ont donc contacté le plaignant en l'invitant à transmettre de nouveau ses observations, qu'ils ont reçues le 26 juillet 2004.

Les observations du plaignant sont résumées ci-après:

Le plaignant a éprouvé des difficultés à obtenir la lettre de garantie signée par sa banque, cette garantie dépassant la durée de la convention. Il souligne également que le comité d'évaluation avait recommandé à la Commission de demander une telle garantie, mais ne l'y avait pas contraint. L'article 118 du règlement financier confirme cette absence d'obligation. Le plaignant s'est vu tenu de souscrire à une assurance auprès de sa banque pour obtenir la signature de la lettre. La Commission a finalement accepté de fixer une durée déterminée à la garantie.

L'organisation a demandé le paiement d'un deuxième préfinancement sur la base des dépenses effectuées entre janvier et juillet 2003, dont le montant total s'élevait à EUR 27 070. Cette somme dépassait largement les 70 % du premier paiement (soit EUR 14 000 pour un versement de EUR 20 000) et démontrait que l'organisation était en droit de réclamer le deuxième paiement, conformément aux dispositions de la convention. Après déduction de la somme correspondant au paiement des loyers, le montant total des dépenses était malgré tout supérieur à EUR 14 000.



Concernant le contrôle réalisé sur place par les agents de la Commission, le plaignant explique que l'entrée du bâtiment compte cinq sonnettes, dont une réservée à l'organisation, et trois boîtes aux lettres, l'une d'entre elles appartenant à l'organisation, au plaignant et à une tierce personne. Les locaux de l'organisation comprennent trois grandes pièces.

Le plaignant déclare s'être mépris quant au but de l'entretien du 29 août 2003, pensant qu'il s'agissait d'une rencontre préparatoire. Ce malentendu explique l'indisponibilité des documents.

L'organisation n'avait pas l'intention de fournir des rapports non conformes à la réalité.

LA DÉCISION

1 Allégation de résiliation inéquitable de la convention de subvention

1.1 Le 28 avril 2003, la Commission a signé avec le plaignant une convention concernant l'octroi d'une subvention au fonctionnement s'élevant à EUR 50 000. Le 2 septembre 2003, la Commission a résilié cette convention. De l'avis du plaignant, cette résiliation était inéquitable.

1.2 La Commission explique que l'organisation devait prouver qu'elle avait consommé EUR 14 000 du premier paiement au moment de la demande du deuxième paiement. Le 28 juillet 2003, l'organisation a déclaré avoir dépensé EUR 10 500 en loyers. Pourtant, à cette date, aucun paiement n'avait été effectué. Certains documents justificatifs joints à la demande de deuxième paiement ne correspondaient pas à la réalité. Par conséquent, la Commission a mis un terme à la convention, conformément aux dispositions de ladite convention signée par le plaignant, en particulier l'article II.9.2.

1.3 Le Médiateur note que, conformément à l'article II.9.2 de la convention, *«la Commission peut mettre un terme à la convention, sans indemnité quelconque de sa part, dans les circonstances suivantes: (...)f) lorsque le bénéficiaire fait des déclarations fausses ou fournit des rapports non conformes à la réalité pour obtenir la subvention prévue dans la convention (...)»*. Après examen minutieux des éléments de preuve disponibles, le Médiateur est d'avis que le plaignant n'est pas parvenu à soulever de sérieux doutes quant au droit de la Commission d'appliquer l'article II.9.2 de la convention dans les circonstances du cas présent. Il ne constate donc aucun cas de mauvaise administration concernant cet aspect de la plainte. Il rappelle également au plaignant que, conformément à l'article I.8 de la convention, celui-ci a la possibilité de porter ce cas devant la Cour européenne de justice.

2 Allégation d'abus de pouvoir par l'agent de la Commission en charge du dossier

2.1 Le plaignant allègue que l'agent de la Commission en charge du dossier a abusé de son pouvoir. De l'avis du plaignant, celui-ci a recouru à l'intimidation et aux accusations et s'est montré déloyal en faisant usage de documents internes à caractère confidentiel. Il a également fait preuve d'arrogance, s'est montré lent quand il aurait dû agir rapidement et a agi rapidement lorsqu'il aurait dû s'accorder le temps de la réflexion.

2.2 La Commission déclare avoir traité ce dossier avec célérité et estime que tout retard était causé par le plaignant. Tous les documents internes ont été donnés à la Commission avec



l'assentiment de l'organisation. La Commission est d'avis qu'aucun fait ne corrobore l'accusation portant sur l'attitude de son agent. Elle n'exerce pas la fonction de conseiller lorsqu'elle accorde une subvention; cependant, le plaignant a rencontré à plusieurs reprises les agents de la Commission en charge du dossier.

2.3 Le Médiateur signale que, conformément à l'article 7 du Code de bonne conduite administrative relatif à l'abus de pouvoir, *«les pouvoirs ne sont exercés que pour les buts pour lesquels ils ont été conférés par les dispositions pertinentes. Le fonctionnaire évite notamment d'user de ces pouvoirs à des fins qui n'ont pas de base juridique ou qui ne sont pas motivées par un intérêt public.»* Il ajoute que, conformément à l'article 12 du Code, *«le fonctionnaire est consciencieux, correct, courtois et abordable dans ses relations avec le public. Dans ses réponses à la correspondance, aux appels téléphoniques et aux courriers électroniques, le fonctionnaire s'efforce d'être aussi serviable que possible et il répond de manière aussi complète et exacte que possible aux questions posées. (...)»* .

2.4 Après examen minutieux des documents disponibles, le Médiateur constate l'existence de preuves de l'attitude positive adoptée par la Commission à l'égard du plaignant, parmi lesquelles la transmission d'informations et l'envoi de lettres de rappel relatives aux délais. En outre, la Commission et le plaignant ont échangé de nombreuses lettres et ont organisé des rencontres au cours desquelles les agents de la Commission ont aidé le plaignant à préparer sa demande de subvention. Bien que ce dernier soit de toute évidence mécontent du traitement reçu, le Médiateur considère que les preuves apportées par le plaignant n'appuient pas ses allégations d'abus de pouvoir par l'agent de la Commission. Par ailleurs, rien ne prouve que l'agent a manqué de courtoisie. Le Médiateur conclut donc à l'absence de mauvaise administration concernant cet aspect de la plainte.

3 Réclamation d'indemnités et de réinstaurer de l'organisation dans ses droits

3.1 Le plaignant réclame de la Commission une réparation du préjudice encouru par l'organisation et une réintégration de celle-ci dans ses droits quant à l'utilisation des fonds attribués.

3.2 Suite aux conclusions tirées aux points 1 et 2 susmentionnés, le Médiateur estime qu'il est impossible de donner droit à la revendication du plaignant.

4 Conclusion

Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu mauvaise administration en l'occurrence, le Médiateur classe l'affaire.

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

Veillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

P. Nikiforos DIAMANDOUROS