

Arrêt du Tribunal de première instance, Iseri Europa / Cour des comptes, affaire T-277/97 (15 juin 1999)

Légende: Première affaire concernant directement les pouvoirs d'audit de la Cour des comptes.

D'après le Tribunal de première instance, la Cour des comptes est tenue de dénoncer les irrégularités qu'elle constate dans le cadre de l'exécution de sa mission de contrôle, qu'il s'agisse ou non de fraudes. Il n'appartient pas à la Cour des comptes de déterminer si une irrégularité est constitutive de fraude. La Cour des comptes joue pourtant un rôle important dans la lutte contre la fraude. Elle contribue à sa prévention et détection, ses rapports pouvant aider à d'ultérieures investigations.

Le rôle de la Cour des comptes dans la prévention des fraudes a été confirmé par le Traité Amsterdam (article 248, paragraphe 2, et article 280, paragraphe 4, du Traité CE).

Source: Recueil de la Jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. 1999. Luxembourg: Cour de justice des Communautés européennes.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/arret_du_tribunal_de_premiere_instance_ismeri_europa_cour_des_comptes_affaire_t_277_97_15_juin_1999-fr-5ca23594-4d2c-4315-9705-15073604c6ff.html

Date de dernière mise à jour: 24/10/2012

Affaire T-277/97**Ismeri Europa Srl contre Cour des comptes des Communautés européennes**

« Responsabilité non contractuelle - Programmes MED - Rapport de la Cour des comptes - Critiques concernant la requérante »

Sommaire de l'arrêt

1. Procédure - Requête introductive d'instance - Exigences de forme - Identification de l'objet du litige - Exposé sommaire des moyens invoqués - Requête visant à la réparation des dommages causés par une institution communautaire - Requête ne chiffrant pas le montant du préjudice mais en indiquant les éléments constitutifs - Recevabilité - Condition - Préjudice moral [Statut (CE) de la Cour de justice, art. 19, alinéa 1; règlement de procédure du Tribunal, art. 44, § 1, sous c)]

2. Responsabilité non contractuelle - Conditions - Illicéité - Préjudice - Lien de causalité - Charge de la preuve [Traité CE, art. 215, alinéa 2 (devenu art. 288, alinéa 2, CE)]

3. Responsabilité non contractuelle - Conditions - Rapport spécial de la Cour des comptes - Diffamation - Absence - Responsabilité non engagée [Traité CE, art. 188 C, § 2, alinéa 1, et 4 (devenu, après modification, art. 248, § 2, alinéa 1, et 4, CE)]

1. En vertu de l'article 19, premier alinéa, du statut de la Cour et de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure du Tribunal, toute requête doit indiquer l'objet du litige et contenir un exposé sommaire des moyens invoqués. Cette indication doit être suffisamment claire et précise pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et au Tribunal de statuer sur le recours, le cas échéant, sans autres informations à l'appui. Afin de garantir la sécurité juridique et une bonne administration de la justice, il faut, pour qu'un recours soit recevable, que les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels se fonde celui-ci ressortent, à tout le moins sommairement, mais d'une façon cohérente et compréhensible, du texte de la requête elle-même. Pour satisfaire à ces exigences, une requête visant à la réparation de dommages prétendument causés par une institution communautaire doit contenir les éléments qui permettent d'identifier le comportement que le requérant reproche à l'institution, les raisons pour lesquelles il estime qu'un lien de causalité existe entre le comportement et le préjudice qu'il prétend avoir subi, ainsi que le caractère et l'étendue de ce préjudice.

S'il est vrai qu'une demande tendant à obtenir une indemnité quelconque manque de la précision nécessaire et doit, par conséquent, être considérée comme irrecevable, il en est différemment lorsque la requête, bien que ne contenant pas de données chiffrées du préjudice prétendument subi, indique clairement les éléments qui permettent d'en apprécier la nature et l'étendue, en sorte que l'institution peut assurer sa défense et que le Tribunal est en mesure de statuer sur le recours. Dans de telles circonstances, l'absence de données chiffrées dans la requête n'affecte pas les droits de la défense de la partie défenderesse, à condition que la partie requérante produise lesdites données dans son mémoire en réplique, en permettant ainsi à la partie défenderesse de les discuter aussi bien dans son mémoire en duplique que lors de l'audience.

Quant au préjudice moral, que sa réparation soit demandée à titre symbolique ou aux fins d'obtention d'une véritable indemnité, il appartient au requérant de préciser la nature du préjudice allégué, au regard du comportement reproché à l'institution, et, même de façon approximative, d'évaluer l'ensemble de ce préjudice.

2. L'engagement de la responsabilité de la Communauté dans le cadre de l'article 215, deuxième alinéa, du traité (devenu article 288, deuxième alinéa, CE) suppose que le requérant prouve non seulement l'illégalité du comportement reproché à l'institution concernée et la réalité d'un préjudice, mais également l'existence d'un lien de causalité entre ce comportement et ce préjudice, ce dernier devant, en outre, découler de façon suffisamment directe du comportement reproché.

3. Lorsque la Cour des comptes constate, dans le cadre de l'exécution de sa mission, des dysfonctionnements graves affectant sérieusement la légalité et la régularité des recettes ou des dépenses de la Communauté, ou les nécessités d'une bonne gestion financière, elle est tenue de les dénoncer. Les appréciations portées dans le cadre de son rapport annuel ou de rapports spéciaux sur des personnes tierces directement impliquées sont soumises à un contrôle complet du Tribunal. Elles sont de nature à constituer une faute, et donc à engager, le cas échéant, la responsabilité extra-contractuelle de la Communauté, soit si les faits relatés ne sont pas matériellement exacts, soit si l'interprétation donnée de faits matériellement exacts est erronée ou partielle.

Tel n'est pas le cas lorsque la Cour des comptes dénonce l'existence d'une confusion d'intérêts impliquant le requérant dans la passation d'un marché public avec la Communauté. En effet, la confusion d'intérêts constitue en soi et objectivement un dysfonctionnement grave, sans qu'il soit nécessaire de tenir compte, pour sa qualification, des intentions des intéressés et de leur bonne ou mauvaise foi, ni d'établir qu'elle ait causé un préjudice matériel quantifiable.

ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre)

15 juin 1999 *

Dans l'affaire T-277/97,

Ismeri Europa Srl, société de droit italien, établie à Rome, représentée par M^{es} Sergio Ristuccia et Gian Luigi Tosato, avocats au barreau de Rome, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e Alex Schmitt, 7, Val Sainte-Croix,

partie requérante,

contre

Cour des comptes des Communautés européennes, représentée par MM. Jean-Marie Stenier, Jan Inghelram et Paolo Giusta, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile au siège de la Cour des comptes, 12, rue Alcide de Gasperi, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande, au titre des articles 178 et 215 du traité CE (devenus articles 235 CE et 288 CE), visant à obtenir la réparation du préjudice prétendument subi par la société requérante à la suite des critiques formulées à son égard par la Cour des comptes dans le rapport spécial n° 1/96, relatif aux programmes MED accompagné des réponses de la Commission (présenté en vertu de l'article 188 C, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE) (JO 1996, C 240, p. 1),

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

composé de MM. M. Jaeger, président, K. Lenaerts et J. Azizi, juges,
greffier: M. A. Mair, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 11 février 1999,

rend le présent

Arrêt

Cadre factuel

Programmes MED

1 Les aides de l'Union européenne aux pays tiers méditerranéens s'inscrivent dans une démarche d'ensemble baptisée politique méditerranéenne renouée. Les objectifs globaux de celle-ci visent, du point de vue économique, à favoriser l'émergence d'une zone de prospérité autour de la Méditerranée et, du point de vue politique, à renforcer le processus démocratique et d'intégration régionale de ces pays.

2 Les programmes MED répondent à la volonté de la Communauté de développer une coopération multilatérale avec et entre les pays tiers méditerranéens. Ils sont nés de l'inadaptation des protocoles financiers, conventions bilatérales de nature interétatique, pour mener à bien une telle politique.

3 Les programmes MED ont été conçus comme devant permettre de développer une coopération décentralisée à partir d'instruments nouveaux. Ils consistent à confier à des partenaires des pays de l'Union européenne et du pourtour méditerranéen, qui se constituent en réseaux de quatre à huit membres, la

réalisation d'un projet conçu par eux-mêmes. Les secteurs concernés sont l'administration locale (MED-Urbs), l'enseignement supérieur (MED-Campus), les médias (MED-Média), la recherche (MED-Avicenne) et les entreprises (MED-Invest). La Commission apporte aux réseaux le complément financier et l'aide technique nécessaire dont ils ont besoin pour mener à bien leur projet.

Gestion des programmes MED

4 Ses ressources propres ne lui permettant pas de gérer elle-même les programmes MED, la Commission confie leur gestion administrative et financière à l'Agence pour les réseaux transmédiaiterranéens (ci-après «ARTM»), une association sans but lucratif de droit belge, qu'elle a spécialement créée à cette fin. S'agissant des opérations de suivi technique, elles font l'objet de contrats passés avec des bureaux d'assistance technique (ci-après «BAT»). Ceux-ci sont généralement des cabinets de consultants.

5 Les projets sont approuvés par un comité, dit comité d'engagement, qui se compose des représentants de l'ARTM et du BAT, ces derniers assistant aux débats pour fournir un avis technique et n'ayant pas de droit de vote, et que préside l'administrateur responsable de la Commission.

Rapport spécial no 1/96 de la Cour des comptes relatif aux programmes MED

6 Considérant que la gestion financière des programmes MED présentait un nombre élevé d'irrégularités et d'insuffisances importantes, la Cour des comptes a adopté le 30 mai 1996 le rapport spécial n° 1/96 relatif aux programmes MED accompagné des réponses de la Commission (présenté en vertu de l'article 188 C, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE) (JO 1996, C 240, p. 1, ci-après «RS 1/96»).

7 La défenderesse constate notamment que les conditions d'attribution des contrats, ainsi que la participation des mêmes cabinets de consultants à la conception des programmes, à l'élaboration des propositions de financement, à la gestion de l'ARTM et au suivi technique des programmes auraient créé une situation caractérisée par de graves confusions d'intérêts, préjudiciables à la bonne gestion des fonds communautaires.

8 Par ailleurs, les ressources et les procédures prévues par la Commission pour assurer le suivi de la mise en oeuvre des programmes MED et le contrôle de leur gestion décentralisée n'auraient pas été appropriées: après avoir constaté l'existence des graves confusions d'intérêts mentionnées ci-dessus, la Commission aurait longtemps été incapable de trouver des solutions.

9 La défenderesse relève à ce sujet en particulier:

[...]

La Commission prenant enfin conscience du danger d'une telle situation a fini par demander la démission du conseil d'administration de l'ARTM des dirigeants des BAT chargés du suivi. Les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration de l'agence montrent la résistance des intéressés à se plier aux demandes de la Commission. Il aura fallu plus d'un an et demi pour qu'ils finissent par s'y résoudre et dans des conditions pour le moins critiquables.[...]

[...]

[...] Étant donné la gravité de ces constatations, la Cour en a immédiatement informé la Commission, afin que celle-ci puisse prendre les mesures nécessaires et examiner notamment la nécessité éventuelle d'engager des poursuites contre les responsables. A la fin du mois de novembre 1995, les services responsables au niveau de la Commission ont informé la Cour qu'ils avaient l'intention, d'une part, de ne pas renouveler les contrats signés avec l'ARTM à leur échéance en janvier 1996 et, d'autre part, de liquider l'ARTM. Ils envisageaient également de ne pas renouveler les contrats signés avec les BAT et d'ouvrir une enquête afin

d'établir les responsabilités et d'examiner, en coopération avec le service juridique de la Commission, s'il convenait d'engager des poursuites.»

[...]

Sur le fond

95 L'engagement de la responsabilité de la Communauté dans le cadre de l'article 215, deuxième alinéa, du traité est subordonné à la réunion d'un ensemble de conditions en ce qui concerne l'illégalité du comportement reproché aux institutions communautaires, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre le comportement de l'institution et le préjudice allégué (arrêts de la Cour du 27 mars 1990, Grifoni/CEEA, C-308/87, Rec. p. I-1203, point 6, et du Tribunal du 18 septembre 1995, Blackspur e.a./Conseil et Commission, T-168/94, Rec. p. II-2627, point 38).

96 La requérante considère que la défenderesse a eu un comportement illégal en ce que, d'une part, elle aurait violé le principe du contradictoire et, d'autre part, elle aurait émis dans le RS 1/96 à son égard des critiques diffamatoires.

Sur la violation du principe du contradictoire

[...]

Sur le caractère diffamatoire des critiques formulées par la défenderesse à l'égard de la requérante

Sur le principe de la diffamation

106 La requérante allègue que la défenderesse, dans le RS 1/96, a émis à son égard des critiques qui ne seraient pas fondées. Ce serait la première fois que la défenderesse aurait formulé dans le texte d'un rapport spécial, adressé au Parlement, des critiques graves visant directement et nommément des personnes étrangères aux institutions communautaires. Ces accusations s'appuieraient sur une interprétation partielle et déformée de la vérité.

107 Elle considère qu'une affirmation peut être diffamatoire indépendamment du caractère fondé ou non du fait rapporté. Un propos pourrait être diffamatoire même si le fait présenté est vrai ou partiellement vrai. Ainsi, en droit italien, seraient considérés comme susceptibles de porter atteinte à la réputation d'autrui ou de la mettre en péril non seulement les propos mensongers ou non objectifs, mais également les insinuations.

108 Le Tribunal constate que la Cour des comptes est, en vertu de l'article 188 C, paragraphe 2, premier alinéa, du traité, tenue d'examiner la légalité et la régularité des recettes et dépenses de la Communauté et de s'assurer de la bonne gestion financière. Selon le paragraphe 4, elle exprime ses appréciations dans le cadre, soit du rapport annuel, soit de rapports spéciaux.

109 Le souci d'une exécution effective de cette mission peut amener la Cour des comptes, à titre exceptionnel, et notamment en cas de dysfonctionnement grave affectant sérieusement la légalité et la régularité des recettes ou des dépenses, ou les nécessités de la bonne gestion financière, à dénoncer les faits constatés d'une façon complète et donc à désigner nommément des personnes tierces directement impliquées. Une telle désignation s'impose plus particulièrement lorsque l'anonymat risque de prêter à confusion ou encore de jeter le doute sur l'identité de personnes impliquées, ce qui est susceptible de nuire aux intérêts de personnes concernées par l'enquête de la Cour des comptes mais non visées par ses appréciations critiques.

110 Les appréciations portées, dans ces conditions, sur des personnes tierces sont soumises à un contrôle complet du Tribunal. Elles sont de nature à constituer une faute, et donc d'engager, le cas échéant, la

responsabilité extra-contractuelle de la Communauté, soit si les faits relatés ne sont pas matériellement exacts, soit si l'interprétation donnée de faits matériellement exacts est erronée ou partielle.

Sur les griefs spécifiques de diffamation

111 La requérante conteste qu'elle se serait octroyée au moyen d'une confusion d'intérêts une position privilégiée et qu'elle aurait résisté aux demandes de la Commission. De plus, la défenderesse aurait omis de tenir compte des importants résultats des travaux auxquels elle aurait contribué.

- Sur la confusion d'intérêts

112 Le principe d'égalité de traitement en matière de marchés publics, le souci d'une bonne gestion financière des deniers communautaires et la prévention de la fraude rendent hautement critiquable, et le droit pénal de plusieurs États membres incrimine, le fait qu'une personne qui contribue à évaluer et sélectionner les offres d'un marché public se voit attribuer ce marché.

113 La Cour des comptes, qui, dans le cadre de l'exécution de sa mission, constate de tels dysfonctionnements graves, est tenue de les dénoncer.

114 En l'espèce, le RS 1/96 expose, dans ses points 50 à 55 et en son annexe 3, que la requérante a participé au conseil d'administration de l'ARTM, son dirigeant étant l'un des quatre administrateurs de celle-ci, ainsi qu'à la conception des programmes MED, jusqu'au stade de la préparation des projets de financement, et à leur suivi. Or, en même temps, elle se voyait attribuer en tant que BAT des marchés dans le cadre de ces programmes d'un montant total de 2 088 700 écus.

[...]

123 Cependant, cet argument n'est pas pertinent. En effet, la confusion d'intérêts constitue en soi et objectivement un dysfonctionnement grave, sans qu'il soit nécessaire de tenir compte, pour sa qualification, des intentions des intéressés et de leur bonne ou mauvaise foi. Or, la présence des BAT, dont la requérante, au conseil d'administration de l'ARTM, était objectivement injustifiable. La défenderesse était donc tenue de la dénoncer sans être obligée de s'interroger sur la question de savoir si cette anomalie sérieuse était la conséquence d'un simple manque de prévoyance ou d'une intention frauduleuse caractérisée. Cette question, sans pertinence en ce qui concerne le contrôle financier effectué par la Cour des comptes, est, en revanche, d'importance en ce qui concerne les éventuelles suites à donner au RS 1/96 par la Commission.

124 Il s'ensuit que la défenderesse n'a pas commis une faute ni donné une interprétation erronée ou partielle des faits en dénonçant, dans le RS 1/96, l'existence d'une confusion d'intérêts impliquant la requérante.

125 Le moyen doit donc être rejeté.

- Sur la résistance de la requérante aux demandes de la Commission

126 La requérante critique le fait que le RS 1/96 relate (au point 56) ce qui suit:

«[...] les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration de l'agence [...] montrent la résistance des intéressés à se plier aux demandes de la Commission. Il aura fallu plus d'un an et demi pour qu'ils finissent par s'y résoudre et dans des conditions pour le moins critiquables.»

127 La requérante considère que cette présentation constitue une véritable dénaturation des faits. Il n'y aurait pas eu résistance des intéressés à démissionner et les démissions ne seraient pas intervenues dans des conditions critiquables.

[...]

142 En conclusion, les énonciations contenues au point 56 du RS 1/96 non seulement font référence à des faits matériellement établis, mais elles en donnent une interprétation objective et complète en soulignant que les conditions dans lesquelles est intervenue la démission du dirigeant de la requérante étaient critiquables. Cette démission, justifiée par une situation de confusion d'intérêts, a été en effet, soumise successivement à des conditions nouvelles. Dans un premier temps, elle a été subordonnée à l'octroi à l'ARTM du marché de la gestion des programmes MED. Ensuite, elle a été soumise à la double condition que la requérante soit reconduite comme BAT du programme MED-Campus et que le dirigeant de la requérante puisse proposer pour son remplacement un candidat de son choix. Ce n'est qu'après que ces conditions ont été respectées que le dirigeant de la requérante a finalement démissionné en avril 1995. Or, entre la date à laquelle la Commission a souhaité cette démission, en mai 1993, et le moment où celle-ci est intervenue, en avril 1995, la requérante s'est vu attribuer deux contrats de BAT du programme MED-Campus, le premier en janvier 1994, portant sur l'année 1994, comportant une rémunération de 610 800 écus, et le second, le 18 janvier 1995, pour l'année 1995, comportant une rémunération de 720 000 écus.

143 Le moyen doit donc être rejeté.

- Sur le défaut de prise en considération par la défenderesse des résultats des travaux auxquels la requérante a contribué

144 La requérante reproche à la défenderesse d'avoir totalement omis de mentionner dans le RS 1/96 les résultats obtenus par les programmes MED au cours de la phase expérimentale. Or, elle estime que ceux-ci étaient très positifs. Elle fonde ce constat sur les résultats d'un sondage effectué à la demande de la Commission auprès des participants aux réseaux, mentionné par la résolution du Parlement du 17 juillet 1997 sur le RS 1/96. Elle ajoute que les conclusions d'auditeurs indépendants, appelés à évaluer les activités exercées au cours de la phase expérimentale, auraient même insisté sur la nécessité de renforcer ses fonctions en tant que BAT.

145 Le Tribunal relève que la Cour des comptes est, en vertu de l'article 188 C, paragraphe 2, du traité, compétente pour examiner la légalité et la régularité des recettes et des dépenses et pour s'assurer de la bonne gestion financière de la Communauté. Sa compétence est donc, en principe, circonscrite au domaine de la gestion financière. Sans qu'il soit besoin de répondre à la question de savoir si cette compétence pourrait aussi s'étendre à l'appréciation de choix politiques fondamentaux, il y a lieu de constater que celle-ci couvre toutefois manifestement, sous le point de vue de la bonne gestion financière, le contrôle des moyens de la mise en oeuvre de ces choix.

146 En l'espèce, la défenderesse a révélé de graves dysfonctionnements dans la gestion financière des programmes MED, se manifestant notamment par une confusion d'intérêts affectant la requérante. Or, la confusion d'intérêts en matière de marchés publics constitue en soi une atteinte à la saine gestion des deniers communautaires et à l'égalité de tous devant les marchés publics sans qu'il soit en plus nécessaire qu'elle ait causé un préjudice matériel quantifiable. L'appréciation de la qualité du travail accompli par la requérante et des résultats qu'il a permis d'obtenir ne constitue donc pas un critère susceptible de mettre en cause la pertinence des constatations effectuées par la défenderesse.

147 Le moyen doit donc être rejeté.

148 Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté dans son intégralité.

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La requérante est condamnée aux dépens.

Jaeger
Lenaerts
Azizi

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 juin 1999.

Le greffier
H. Jung

Le président
M. Jaeger

* Langue de procédure: l'italien.