CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO SAGGIO

présentées le 14 juillet 1998 *

1. La Commission saisit la Cour, en vertu de l'article 181 du traité CE, en demandant que la société de droit anglais Industrial Refuse & Coal Energy Limited (ci-après « Iraco ») soit condamnée à rembourser les avances qui lui ont été à l'époque versées pour la réalisation d'un projet prévu dans un contrat qui a été unilatéralement résilié par la Commission motif pris de l'inexécution dudit contrat par la défenderesse.

En particulier, la requérante demande qu'Iraco soit condamnée à lui verser la somme de 242 234 écus, ainsi que des intérêts de retard calculés au taux de 8,15 % l'an à compter du 20 octobre 1993, et à supporter les dépens.

Les faits

Le contrat conclu par les parties

2. Le 9 juillet 1987, la Communauté économique européenne, représentée par la Commission, a conclu avec Iraco un contrat portant sur la réalisation d'un projet de démonstration visant à convertir un dépôt de transit de déchets en installation pour la production d'électricité par traitement de déchets urbains bruts (ci-après le « contrat »).

3. L'article 13 du contrat contient une clause compromissoire en vertu de laquelle les parties ont attribué à la Cour la compétence de

connaître de tout litige sur la validité, l'interprétation ou l'exécution dudit contrat. Conformément à la volonté des parties contractantes, le contrat est régi par la loi anglaise [1].

4. En vertu du contrat, Iraco s'engageait à réaliser les travaux nécessaires à l'exécution du projet jusqu'en août 1989 et la Commission, pour sa part, était tenue d'accorder à Iraco un soutien financier représentant 26,2 % du coût effectif du projet, sans pouvoir dépasser un plafond de 636 612 écus.

* Langue originale: l'italien.

1 — Voir article 14 du contrat.

En toute hypothèse, les sommes avancées par la Commission étaient réputées restituables jusqu'au moment de l'approbation du rapport final et de l'état des dépenses.

5. Aux termes de l'article 6 du contrat, Iraco assumait l'entière responsabilité des pertes, dommages ou préjudices qu'elle pourrait subir dans l'exécution du contrat. L'article 7 suivant prescrivait la forme écrite pour tout changement apporté au contrat.

6. Enfin, conformément à l'article 9, chacune des parties contractantes pouvait résilier le contrat, moyennant un préavis de deux mois, au cas où son exécution serait devenue sans intérêt. En pareille hypothèse, si les sommes versées jusqu'à ce moment par la Commission dépassaient les dépenses effectivement encourues par le contractant et répondant aux conditions d'octroi du soutien financier de la Commission, le contractant aurait dû rembourser le trop-perçu à la Commission, majoré d'intérêts à compter de la date d'arrêt des travaux.

Le comportement des parties contractantes

7. En exécution du contrat, la Commission a versé à Iraco deux avances, portant sur une somme de 190 984 écus et de 11 005 écus respectivement.

Par lettre du 20 novembre 1987, la société a informé la Commission que l'emplacement initialement retenu pour l'exécution du projet devait être abandonné et que la recherche d'un autre site retarderait de quelques mois la réalisation des travaux en question. Après avoir fait part de la déception qu'elle éprouvait en raison de ce retard, la Commission, par lettre du 29 novembre 1988, a accepté le report d'août 1989 à septembre 1990 de la date ultime d'achèvement du contrat. Ce report était toutefois subordonné à la détermination, par Iraco, d'un site adéquat pour l'exécution des travaux et à la délivrance des autorisations requises par les autorités locales, dans un délai maximal de six mois à compter de la réception de la lettre. Dans le cas contraire, la Commission exercerait le droit de résilier unilatéralement le contrat, conformément aux dispositions de l'article 9 de celui-ci, puisqu'elle ne pouvait pas admettre que les fonds attribués restent inutilisés plus longtemps.

8. Le 30 mai 1989, l'emplacement pour l'exécution du projet n'ayant toujours pas été trouvé, la Commission a écrit à Iraco pour lui faire part de son intention de résilier le contrat. Cette décision a été ensuite confirmée par lettre du 23 août 1989, dans laquelle, entre autres, la Commission invitait Iraco à fournir, avant le 30 septembre suivant, un rapport financier comprenant un état détaillé des dépenses encourues aux fins de l'exécution du contrat jusqu'au 15 décembre 1988, et indiquant le montant des intérêts qu'avaient entre-temps rapportés les sommes avancées par la Commission.

9. Ce n'est que le 15 mai 1990, après un nouveau rappel de la Commission, qu'Iraco

lui a envoyé un rapport contenant, d'une part, des justifications concernant la non-réalisation du projet et, d'autre part, l'état des dépenses encourues dans le cadre de l'exécution du contrat.

10. La Commission a demandé à une société indépendante de procéder au contrôle technique et financier des dépenses exposées par Iraco. Elle a ensuite communiqué à Iraco les résultats de l'audit par lettre du 4 août 1993, dans laquelle la Commission faisait état d'une créance à son profit s'élevant à 242 234 écus, dont elle demandait le remboursement dans un délai de deux mois. Le 12 octobre suivant, la Commission a envoyé à Iraco la note de débit y afférente.

11. Par lettre du 18 août 1993, Iraco a contesté le fait de devoir rembourser les sommes reçues à titre d'avance et a réclamé, pour sa part, à la Commission la somme de 636 612 écus pour l'exécution de travaux supplémentaires, ainsi qu'au titre du préjudice subi et du manque à gagner résultant de la résiliation du contrat. Elle réclamait en outre le paiement d'un million d'écus en réparation du dommage que lui aurait causé le comportement diffamatoire de certains fonctionnaires de la Commission lors d'une réunion entre les parties.

La procédure

12. Conformément à la clause compromissoire, la Commission a saisi la Cour en demandant qu'Iraco soit condamnée à payer la somme de 242 234 écus, majorée des intérêts de retard calculés au taux de 8,15 % l'an, à compter du 20 octobre 1993.

13. La société défenderesse a comparu en déposant un document dénommé « mémoire en défense et demande reconventionnelle », dans lequel elle s'oppose à la demande de remboursement des sommes versées à l'époque, telle que formulée par la Commission, et demande que cette dernière soit condamnée à payer en sa faveur la somme de 445 174 écus, en réparation des dommages subis du fait des violations du contrat commises par la Commission, et la somme d'un million d'écus, en réparation du préjudice commercial éprouvé au cours de la période allant de 1987 à 1996 [2].

Sur le fond

14. La demande de remboursement introduite par la Commission est fondée et il y a lieu de lui faire droit. En revanche, celle relative aux intérêts ne mérite d'être accueillie qu'en partie, ainsi que nous le préciserons ci-après.

2 — La demande de la Commission tendant à ce que le mémoire en défense soit déclaré irrecevable et, partant, à obtenir un arrêt par défaut au sens de l'article 94 du règlement de procédure, a été rejetée: voir ordonnance du 23 septembre 1997, Commission/Iraco (C-337/96, non publiée au Recueil).

15. Selon la Commission, l'inexécution du contrat qui est reprochée à Iraco consiste dans le fait d'avoir tardé à trouver le site adéquat pour la réalisation du projet, en enlevant ainsi tout intérêt de l'administration communautaire à la poursuite du rapport contractuel, dont la résolution, conformément aux dispositions de l'article 9 du contrat, est par conséquent justifiée, avec pour conséquence la restitution des sommes avancées, majorées des intérêts prévus au contrat et déduction faite des dépenses effectivement encourues par Iraco et répondant aux conditions d'octroi du soutien financier de la Commission.

16. La partie défenderesse fait au contraire valoir que la Commission n'a pas respecté les obligations contractuelles lui incombant sous deux angles.

En premier lieu, la Commission aurait contrecarré les finalités du contrat, en rendant « techniquement illégal » [3] le projet qui devait être réalisé. Plus précisément, il est fait grief à la Commission d'avoir établi, en 1987, des contacts avec les autorités britanniques compétentes en matière de politique de l'environnement et, sur un plan plus général, d'avoir lancé des études en vue de l'adoption d'une directive plus sévère en matière de protection de l'environnement et concernant les caractéristiques des installations d'incinération des déchets.

17. Le comportement illicite de la Commission aurait ensuite atteint son point culminant avec l'adoption de la directive 89/369/CEE du Conseil, du 8 juin 1989, concernant la prévention de la pollution atmosphérique en provenance des installations nouvelles d'incinération des déchets municipaux [4]. En effet, les valeurs limites d'émission prescrites par la réglementation communautaire seraient inférieures à celles prévues dans le projet et, d'un point de vue plus général, la directive imposerait des normes pour la construction d'installations d'incinération qui ne sont pas compatibles avec le projet faisant l'objet du contrat.

18. En conséquence, Iraco aurait décidé de tout mettre en œuvre, quitte à retarder l'achèvement des travaux, pour rendre le projet compatible avec les dispositions de la directive, qu'il y aurait lieu d'assimiler à une modification apportée par écrit au contrat, au sens de l'article 7 de ce dernier.

19. En second lieu, la Commission aurait violé les obligations contractuelles du fait qu'elle a communiqué à une tierce personne, à savoir KTI Energy Inc., les mesures qu'elle avait l'intention de prendre en ce qui concerne le contrat passé avec Iraco. La partie défenderesse se réfère notamment à une lettre du 12 juin 1989, qui figure au dossier, par laquelle la Commission, en réponse à une demande de KTI Energy, a indiqué qu'une participation de celle-ci au projet ne pouvait pas entrer en ligne de

3 — Voir point 10 du mémoire en défense.

4 — JO L 163, p. 32.

compte, le contrat en question étant désormais sur le point d'être résilié.

20. Le troisième et dernier argument avancé par la partie défenderesse semble au contraire invoquer la responsabilité non contractuelle de la Commission, puisqu'il met en cause le comportement d'un fonctionnaire de cette institution qui aurait, lors d'une réunion, diffamé un responsable d'Iraco. Cette circonstance aurait eu pour effet de provoquer l'échec de la participation du groupement, composé, en plus d'Iraco, d'autres sociétés, à la réalisation d'un autre projet, du reste sans rapport avec les dispositions du contrat en cause en l'espèce.

21. Aucun des arguments développés par la partie défenderesse ne paraît convaincant.

Quant à l'adoption de la directive 89/369, et aux travaux préparatoires y afférents, il convient d'abord de relever l'erreur de perspective commise par Iraco, lorsqu'elle confond l'activité déployée par la Commission, d'une part, en tant contractant de droit privé et, d'autre part, en tant qu'organisme appelé à contribuer à la formation des dispositions communautaires. En effet, à supposer même que la directive eût établi des normes impératives de nature à apporter une modification hétéronome au contenu du contrat, cet élément ne saurait néanmoins impliquer une responsabilité de la Commission pour violation de ses obligations contractuelles.

22. En tout état de cause, la directive 89/369 n'a aucune incidence sur les obligations contractuelles des parties, pour les raisons exposées ci-après.

A. La directive, qui a été adoptée le 8 juin 1989, aurait dû être mise en œuvre par les États membres avant le 1er décembre 1990. Le projet prévu par le contrat aurait dû être réalisé, compte tenu également du report dont les parties sont convenues, au plus tard en septembre 1990 et l'emplacement des installations aurait dû être fixé, au plus tard, en mai 1989. Il s'ensuit que le retard d'Iraco dans la détermination du site adéquat pour l'exécution du projet, qui est à l'origine de la résiliation du contrat, est même antérieur à l'adoption de la directive et ne saurait, par conséquent, être considéré comme une conséquence de cette adoption.

B. Les mesures prévues dans la directive, à l'article 2, s'appliquent exclusivement aux « installations nouvelles d'incinération ». Ces dernières sont définies, à l'article 1er, point 5, de la directive, comme étant les installations dont l'autorisation d'exploitation est délivrée à partir du 1er décembre 1990. Il s'ensuit que l'installation faisant l'objet des clauses contractuelles, à réaliser au plus tard en septembre 1990, n'aurait en aucun cas été soumise au nouveau régime.

C. La directive ne saurait être considérée comme une modification écrite apportée au contrat, au sens de l'article 7 de celui-ci, pour

la simple raison que, en tant qu'acte normatif, elle n'a pas été négociée par les parties contractantes.

23. S'agissant du deuxième grief tiré de la violation de l'obligation de confidentialité, nous observons d'abord que, en vertu de l'article 11 du contrat, la confidentialité n'était requise que pour certaines informations, à savoir précisément celles transmises par Iraco à la Commission et ayant trait aux événements revêtant de l'importance pour l'exécution du contrat et aux résultats industriels et commerciaux du projet.

En l'espèce, Iraco reproche à la Commission d'avoir communiqué à la société KTI Energy, par lettre du 12 juin 1989, les mesures qu'elle allait prendre dans le futur. En réalité, cette lettre n'est que la réponse à une demande de participation de KTI Energy au projet en tant que contractant associé à Iraco. Il s'agit d'une réponse négative, motivée par la résiliation du contrat résultant de la non-détermination du site de l'installation en question. Or, dans cette communication, on ne peut discerner aucune violation de l'obligation de confidentialité imposée à l'article 11 du contrat, puisqu'elle ne concerne aucune des circonstances visées dans cette clause. Cela vaut a fortiori si l'on considère que KTI Energy et Iraco étaient partenaires dans une entreprise commune constituée en vue de la réalisation du projet et que, par conséquent, la Commission pouvait légitimement présumer que KTI Energy serait dûment informée du sort réservé au contrat.

24. Quant au troisième grief, à savoir celui tiré du prétendu comportement diffamatoire qu'aurait eu un fonctionnaire de la Commission au détriment d'Iraco et d'un de ses responsables, avant même de souligner que ce grief s'apparente à une simple affirmation de la part de la défenderesse, non étayée par un quelconque élément de preuve et contestée par la requérante, force est de constater l'irrecevabilité de la demande de dommages-intérêts, étant donné qu'il s'agit d'une demande fondée sur des circonstances qui ne peuvent pas être rattachées au contrat en cause, mais qui sont à la rigueur susceptibles d'avoir été simplement et indirectement occasionnées par l'exécution de ce contrat. En effet, l'éventuelle diffamation commise par un fonctionnaire de la Commission pourrait être la source d'une responsabilité non contractuelle de la Communauté, qui échappe à la compétence de la Cour, telle que définie en l'espèce par la clause compromissoire, en vertu de laquelle la Cour ne peut connaître que des litiges concernant la validité, l'interprétation ou l'exécution du contrat [5].

25. Il résulte des considérations qui précèdent que la demande reconventionnelle d'Iraco, dans la mesure où elle vise à obtenir de la Commission la réparation des dommages causés par celle-ci du fait de la violation des obligations contractuelles lui incombant, doit être rejetée comme non fondée. Par contre, la demande tendant à obtenir de la Commission la réparation des dommages provoqués par celle-ci du fait de

5 — La compétence de la Cour fondée sur la clause compromissoire doit être interprétée restrictivement, sur le fondement des seules dispositions communautaires, sans que le droit national régissant le contrat puisse revêtir de l'importance: voir arrêt du 18 décembre 1986, Commission/Zoubek (426/85, Rec. p. 4057, points 10 et 11).

comportements ne pouvant pas être rattachés à l'exécution des obligations contractuelles et ne présentant pas non plus un rapport direct avec celles-ci doit être déclarée irrecevable parce qu'elle échappe à la compétence de la Cour [6].

26. Puisqu'il a été établi qu'Iraco a manqué de manière injustifiée à ses obligations contractuelles et, principalement, à celle, à l'évidence fondamentale, de repérer un site adéquat pour l'exécution du projet, la résiliation du contrat conformément aux dispositions de son article 9 semble justifiée.

Ce même article 9 impose, en pareil cas, la vérification des montants versés par la Commission et des dépenses effectivement encourues par le contractant pour la réalisation du projet, obligation étant faite au contractant de rembourser à la Commission l'éventuel trop-perçu, majoré d'intérêts.

27. L'évaluation du montant à restituer, tel qu'il résulte du contrôle auquel a procédé, à la demande de la Commission, une société d'audit indépendante, n'est pas réellement contestée par la partie défenderesse, qui se borne à évoquer les circonstances « tragiques » [7], imputables à la Commission, qui ont privé Iraco de sa réputation, de ses profits et de son activité commerciale.

Les dépenses exposées par Iraco ont été évaluées à 32 151 UKL. En vertu des dispositions contractuelles (article 3), la Commission aurait dû financer 26,2 % du coût effectif, soit 10 551 écus. La Commission a versé des avances s'élevant à 201 989 écus. La somme à rembourser au titre du principal correspondra donc à la différence, soit 191 438 écus, majorée des intérêts calculés conformément au contrat.

L'article 9 du contrat prévoit que les intérêts courent à compter de la date d'achèvement ou d'arrêt des travaux. Les parties n'ayant pas précisé quelle a été en fait la date d'arrêt des travaux, il semble raisonnable, en l'absence d'une telle indication, de se référer à la date de résiliation du contrat, à savoir le 23 octobre 1989. Par conséquent, la somme de 191 438 écus devra être majorée d'intérêts au taux de 8,15 % à compter du 23 octobre 1989 jusqu'au 23 novembre 1990, date à laquelle la Commission elle-même limite la période pendant laquelle courent les intérêts.

Il s'ensuit qu'Iraco est tenue de rembourser à la Commission la somme de 208 340 écus, y

6 — Le moyen ayant un « fondement non contractuel » échappe au champ d'application de la clause compromissoire et son examen ne relève pas de la compétence de la Cour: voir arrêt du 5 mars 1991, Grifoni/CEEA (C-330/88, Rec. p. I-1045, point 20). La demande reconventionnelle est considérée comme irrecevable lorsqu'elle ne dérive pas du contrat contenant la clause compromissoire et qu'elle n'a pas non plus un rapport direct avec les obligations qui découlent du contrat: voir arrêt du 20 février 1997, IDE/Commission (C-114/94, Rec. p. I-803, point 82).

7 — Voir point 29 du mémoire en défense.

compris les intérêts accumulés jusqu'au 23 novembre 1990.

La somme due a été définitivement réclamée par la Commission par envoi d'une note de débit datée du 12 octobre 1993 et reçue par Iraco, au plus tard, le 20 octobre suivant, ainsi qu'il résulte de la lettre que celle-ci a envoyée à la Commission à la même date. Aucun paiement n'étant intervenu, à partir de ce moment courent les intérêts sur le montant susmentionné, au taux prévu au contrat.

A la seule exception près concernant le décompte des intérêts, le calcul, qui a été communiqué à Iraco par lettre du 4 août 1993, paraît exempt de défauts de logique, avec cette conséquence que la demande de condamnation formulée par la Commission devrait être accueillie, dans les limites précisées plus haut.

28. Iraco ayant succombé en ses moyens et la Commission ayant conclu en ce sens, il y a lieu de condamner la partie défenderesse aux dépens, conformément aux dispositions de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure.

Conclusions

29. A la lumière des considérations qui précèdent, nous proposons par conséquent à la Cour de:

— condamner la société Industrial Refuse & Coal Energy Ltd à verser à la Commission la somme de 208 340 écus, majorée des intérêts calculés au taux de 8,15 % l'an à compter du 20 octobre 1993;

— rejeter la demande reconventionnelle de la société Industrial Refuse & Coal Energy visant à ce que la Commission soit condamnée à réparer les dommages causés par l'adoption de la directive et par la violation de l'obligation de confidentialité prévue au contrat;

— déclarer irrecevable la demande reconventionnelle de la société Industrial Refuse & Coal Energy visant à ce que la Commission soit condamnée à réparer les dommages causés par le comportement diffamatoire d'un fonctionnaire de la Commission;

— condamner la société Industrial Refuse & Coal Energy aux dépens.