



# Recueil de la jurisprudence

## CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. GERARD HOGAN

présentées le 17 décembre 2020<sup>1</sup>

**Affaire C-130/19**

**Cour des comptes européenne  
contre**

**Karel Pinxten**

« Article 286, paragraphe 6, TFUE – Violation des obligations découlant de la charge d'un ancien membre de la Cour des comptes européenne – Déchéance du droit à pension ou d'autres avantages en tenant lieu »

### **I. Introduction**

1. Quelles sont les règles juridiques et éthiques qui régissent la conduite d'un membre de la Cour des comptes européenne et quelles sont les sanctions qui s'y attachent en cas de violation de ces règles ? Telles sont les questions fondamentales soulevées par l'action qui a été introduite par la Cour des comptes et dont la Cour est actuellement saisie.

2. En effet, par son recours, la Cour des comptes demande à la Cour de constater que M. Karel Pinxten n'a pas satisfait aux obligations découlant de sa charge de membre de la Cour des comptes. Elle soutient que M. Pinxten a agi en violation des obligations qui lui incombent en vertu des articles 285 et 286 TFUE. Elle demande donc à la Cour d'infliger à l'intéressé une sanction appropriée au titre de l'article 286, paragraphe 6, TFUE.

3. Il s'agit de la première affaire impliquant un (ancien) membre de la Cour des comptes introduite sur le fondement de l'article 286, paragraphe 6, TFUE. Cette disposition se lit comme suit : « [l]es membres de la Cour des comptes ne peuvent être relevés de leurs fonctions ni déclarés déchus de leur droit à pension ou d'autres avantages en tenant lieu que si la Cour de justice constate, à la demande de la Cour des comptes, qu'ils ont cessé de répondre aux conditions requises ou de satisfaire aux obligations découlant de leur charge ». Plus généralement, il y a lieu de noter que la Cour n'a, jusqu'à présent, rendu qu'un seul arrêt sur la base d'une disposition analogue du traité applicable aux commissaires, à savoir l'arrêt du 11 juillet 2006, *Commission/Cresson* (C-432/04, EU:C:2006:455).

4. La présente affaire offre donc à la Cour une nouvelle occasion, d'une part, de clarifier certaines spécificités procédurales relatives à ce type de procédure et, d'autre part, d'indiquer les règles de conduite qui s'imposent aux personnes occupant de hautes fonctions au sein des institutions de

<sup>1</sup> Langue originale : l'anglais.

l'Union européenne. À un moment où la légitimité de l'Union, de ses institutions et des personnes qui les servent est, à tout le moins, remise en cause, la décision que la Cour prononcera sera, à n'en pas douter, perçue comme revêtant une importance considérable.

## II. Le cadre juridique

### A. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

5. La Cour des comptes est l'une des sept institutions de l'Union. En cette qualité, trois articles du traité FUE lui sont consacrés, à savoir les articles 285, 286 et 287.

6. Premièrement, l'article 285, second alinéa, TFUE prévoit que les membres de la Cour des comptes « exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union ». Deuxièmement, l'article 286, paragraphe 3, TFUE dispose que, « [d]ans l'accomplissement de leurs devoirs, les membres de la Cour des comptes ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme [et qu'ils] s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions ». L'article 286, paragraphe 4, TFUE ajoute que « [l]es membres de la Cour des comptes ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, exercer aucune activité professionnelle, rémunérée ou non. Ils prennent, lors de leur installation, l'engagement solennel de respecter, pendant la durée de leurs fonctions et après la cessation de celles-ci, les obligations découlant de leur charge, notamment les devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation, après cette cessation, de certaines fonctions ou de certains avantages ».

### B. Le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 2290/77

7. L'article 7 du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 2290/77 du Conseil, du 18 octobre 1977, portant fixation du régime pécuniaire des membres de la Cour des comptes<sup>2</sup>, tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1293/2004 du Conseil, du 30 avril 2004<sup>3</sup> (ci-après le « règlement n° 2290/77 »), énonçait :

« Le membre de la Cour des comptes appelé, dans l'exercice de ses fonctions, à se déplacer hors du lieu de travail provisoire de la Cour bénéficie :

- a) du remboursement de ses frais de voyage ;
- b) du remboursement de ses frais d'hôtel (chambre, service et taxes, à l'exclusion de tous autres frais) ;
- c) d'une indemnité, par journée entière de déplacement, égale à 105 % du taux d'indemnité journalière de mission prévue au statut des fonctionnaires des Communautés européennes. »

<sup>2</sup> JO 1977, L 268, p. 1.

<sup>3</sup> JO 2004, L 243, p. 26.

### **C. Le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013**

8. L'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 septembre 2013, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil<sup>4</sup>, dans sa version applicable à la présente affaire, dispose :

« 1. Dans les domaines visés à l'article 1<sup>er</sup>, [l'OLAF] effectue les enquêtes administratives au sein des institutions, des organes et des organismes (ci-après dénommées "enquêtes internes").

Ces enquêtes internes sont menées conformément aux conditions prévues par le présent règlement et par les décisions que chaque institution, organe ou organisme adopte.

2. Pour autant que les dispositions mentionnées au paragraphe 1 soient respectées :

a) [l'OLAF] a accès sans préavis et sans délai à toute information pertinente, y compris aux informations figurant dans des bases de données, détenue par les institutions, organes et organismes, ainsi qu'aux locaux de ceux-ci. [L'OLAF] est habilité à vérifier la comptabilité des institutions, organes et organismes. [L'OLAF] peut prendre copie et obtenir des extraits de tout document et du contenu de tout support d'informations que les institutions, organes et organismes détiennent et, en cas de besoin, assumer la garde de ces documents ou informations pour éviter tout risque de disparition ;

[...] »

### **D. Les lignes directrices de la Cour des comptes en matière d'éthique**

9. Par sa décision n° 66-2011 portant établissement de lignes directrices de la Cour des comptes européenne en matière d'éthique, du 26 octobre 2011, la Cour des comptes a prévu que les lignes directrices jointes à ladite décision lui étaient applicables.

10. Ces lignes directrices en matière d'éthique prévoient notamment ce qui suit :

« [...]

2.2. Nous devons gérer les ressources de la Cour de manière légale, régulière et conforme aux principes de la bonne gestion financière. La Cour doit faire office de modèle en matière de gestion financière : ses ressources doivent être gérées en parfaite conformité avec les dispositions du règlement financier et avec toute autre règle applicable ; ses objectifs doivent être atteints de manière économique, efficiente et efficace.

[...]

3.2. Nous devons nous acquitter de nos tâches en faisant abstraction de toute pression extérieure, qu'elle soit politique, nationale, ou autre.

<sup>4</sup> JO 2013, L 248, p. 1.

3.3. Nous devons éviter tout conflit d'intérêts, réel ou apparent. Cela pourrait se produire, par exemple, en cas d'appartenance à des organisations politiques ou à des conseils d'administration, en cas d'exercice d'un mandat politique ou en cas d'intérêts financiers dans des entités auditées. Nous devons être particulièrement attentifs à ce genre de situation et à la manière dont elle pourrait être perçue par des tiers.

[...] »

### **III. Les faits à l'origine du litige**

11. M. Pinxten a été membre de la Cour des comptes du 1<sup>er</sup> mars 2006 au 30 avril 2018, date à laquelle son mandat a pris fin. Il a été affecté à la chambre III de cette institution, chargée de l'audit des dépenses de l'Union en matière de relations extérieures, d'élargissement et d'aide humanitaire. Du 4 avril 2011 au 30 avril 2018, M. Pinxten a exercé les fonctions de doyen de la chambre III.

12. Pendant la durée de son mandat, la Cour des comptes a mis à la disposition de M. Pinxten un véhicule de fonction ainsi qu'une carte de carburant lui permettant de mettre à la charge de la Cour des comptes le carburant destiné à ce véhicule. M. Pinxten disposait également de deux cartes de carburant supplémentaires qui lui permettaient d'acheter du carburant exonéré de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et des droits d'accise.

13. De 2006 à 2014, la Cour des comptes a mis un chauffeur à la disposition de M. Pinxten. À partir du mois d'avril 2014, M. Pinxten a pu demander le recours aux services d'un chauffeur affecté au « pool des chauffeurs » placé sous la responsabilité du directeur des finances de la Cour des comptes. Jusqu'au 6 octobre 2016, M. Pinxten devait signer un ordre de mission pour le chauffeur chargé de le conduire, afin de permettre à ce dernier d'être remboursé de ses frais de mission et de recevoir des indemnités journalières. Cette compétence a ensuite été exercée par le secrétaire général de la Cour des comptes.

14. Pendant son mandat, M. Pinxten a obtenu le remboursement de frais de représentation et de réception ainsi que de divers frais encourus au cours de missions autorisées, à sa demande, par le président de la Cour des comptes, de même que le paiement d'indemnités journalières au titre de ces missions.

### **IV. Les enquêtes et les procédures**

#### **A. Les mesures préliminaires adoptées par la Cour des comptes**

15. En 2016, la Cour des comptes a reçu des informations faisant état de plusieurs irrégularités graves concernant différentes missions de M. Pinxten.

16. Le 18 juillet 2016, le secrétaire général de la Cour des comptes a informé oralement M. Pinxten de l'accusation portée contre lui. Les services de la Cour des comptes ont également procédé à une analyse des missions de M. Pinxten et de ses chauffeurs en vue de déceler d'éventuelles irrégularités. Après divers échanges entre ces services et M. Pinxten, ce dernier a

contesté, par une note du 30 septembre 2016, toute obligation de remboursement de ses propres frais de mission ou de ceux de ses chauffeurs. Par la suite, les échanges entre l'administration de la Cour des comptes et M. Pinxten se sont poursuivis.

17. En outre, le 26 juillet 2016, la Cour des comptes a été informée que, à la suite d'un accident entre sa voiture de fonction et son véhicule privé en 2011, M. Pinxten pourrait avoir commis une fraude à l'assurance.

18. Le 1<sup>er</sup> septembre 2016, le président de la Cour des comptes a informé oralement M. Pinxten de ces allégations. Dans une note du même jour, M. Pinxten a soutenu que l'accident en cause résultait d'une collision entre sa voiture de fonction, conduite par son chauffeur, et sa voiture privée, conduite par son fils.

## **B. L'enquête menée par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)**

19. Le 14 octobre 2016, le secrétaire général de la Cour des comptes, sur instruction du président de cette institution, a transmis à l'OLAF un dossier relatif aux activités de M. Pinxten ayant entraîné des dépenses potentiellement indues à la charge du budget de l'Union.

20. Après une première réunion tenue le 31 janvier 2017, le directeur général de l'OLAF a, le 31 mars 2017, formellement notifié au président de la Cour des comptes l'ouverture d'une enquête impliquant M. Pinxten au sujet d'éventuelles irrégularités affectant les intérêts financiers de l'Union en lien avec l'usage qu'il aurait fait des actifs de la Cour des comptes et avec les missions qu'il aurait effectuées ou autorisées en violation des règles applicables.

21. Le 22 septembre 2017, l'OLAF a informé M. Pinxten de l'ouverture de cette enquête en lui précisant qu'il avait le statut de « personne concernée » aux fins de celle-ci.

22. Le 20 novembre 2017, l'OLAF a procédé à une inspection du bureau de M. Pinxten et a recueilli divers documents. Le 15 décembre 2017, au terme d'une analyse préliminaire de ces éléments, l'OLAF a informé M. Pinxten que le champ de l'enquête avait été étendu, notamment, à d'éventuels abus de droits et privilèges attachés à sa qualité de membre de la Cour des comptes, à d'éventuels conflits d'intérêts ou autres violations au titre des articles 285 et 286 TFUE, ainsi qu'à d'éventuels manquements au code de conduite applicable aux membres de la Cour des comptes (ci-après le « code de conduite des membres de la Cour des comptes »).

23. M. Pinxten a été entendu par les enquêteurs de l'OLAF le 22 décembre 2017. Le 15 mai 2018, M. Pinxten a présenté à l'OLAF des observations écrites faisant suite à la communication par l'OLAF, le 6 avril 2018, d'un résumé des faits tels qu'établis au terme de l'enquête.

24. Le 2 juillet 2018, la Cour des comptes a reçu le rapport final de l'OLAF clôturant l'enquête. Ce rapport concluait que M. Pinxten avait fait un usage abusif, d'une part, des ressources de la Cour des comptes dans le cadre d'activités étrangères à l'exercice de ses fonctions, d'autre part, des cartes de carburant et, enfin, du contrat d'assurance automobile relatif à sa voiture de fonction. Ledit rapport concluait en outre à des absences injustifiées, au défaut de déclaration d'activités extérieures, à la transmission non autorisée d'informations confidentielles et à l'existence de conflits d'intérêts.

25. Ce rapport indiquait notamment que 332 missions qui avaient été approuvées ou validées par M. Pinxten n'étaient pas liées à l'exercice de ses fonctions et que l'intéressé avait utilisé des fonds de la Cour des comptes pour couvrir des frais de représentation liés à des événements privés qui n'étaient pas dans l'intérêt de l'institution.

26. Au vu des éléments figurant dans ce rapport, l'OLAF a recommandé à la Cour des comptes d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre de M. Pinxten. Il a, en outre, recommandé à la Cour des comptes de prendre les mesures appropriées pour assurer le recouvrement de la somme de 472 869,09 euros, correspondant aux coûts indûment supportés par la Cour des comptes, et d'envisager le recouvrement d'un montant de 97 954,52 euros, correspondant aux salaires versés au titre des périodes d'absences injustifiées de M. Pinxten.

27. En outre, estimant que certains faits révélés par l'enquête pouvaient constituer des infractions pénales, l'OLAF a transmis ses informations et recommandations aux autorités judiciaires luxembourgeoises.

### **C. La procédure pénale au Luxembourg**

28. Au vu des informations transmises par l'OLAF, le procureur d'État auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Luxembourg) a, par lettre du 1<sup>er</sup> octobre 2018, demandé à la Cour des comptes de lever l'immunité de juridiction de M. Pinxten. Le 15 novembre 2018, la Cour des comptes a fait droit à cette demande.

### **D. La procédure au sein de la Cour des comptes**

29. Le 12 juillet 2018, la Cour des comptes a chargé son président d'établir un rapport préliminaire concernant les allégations d'infractions signalées dans le rapport de l'OLAF à l'encontre de M. Pinxten.

30. Le 5 octobre 2018, le président de la Cour des comptes a adressé un rapport préliminaire aux membres de cette institution. Le rapport a recommandé à la Cour des comptes d'inviter la Cour « à examiner les faits tels qu'ils ont été établis et à déterminer si M. Pinxten a manqué aux obligations découlant de sa charge ». Ce rapport et celui de l'OLAF ont été communiqués le même jour à M. Pinxten.

31. Le 19 novembre 2018, M. Pinxten a adressé des observations écrites à la Cour des comptes. Le 26 novembre 2018, il a été auditionné par les membres de cette institution lors d'une session à huis clos.

32. Le 29 novembre 2018, lors d'une session à huis clos, la Cour des comptes a décidé, au vu du rapport de l'OLAF, du rapport préliminaire de son président, de la décision de lever l'immunité de juridiction de M. Pinxten ainsi que de ses observations écrites et orales, de renvoyer à la Cour le cas de M. Pinxten, en application de l'article 286, paragraphe 6, TFUE.

## **E. La procédure devant le Tribunal de l'Union européenne**

33. Le 24 juin 2019, M. Pinxten a introduit un recours en annulation devant le Tribunal contre une décision du secrétaire général de la Cour des comptes du 11 avril 2019 qualifiant une somme de 153 407,58 euros de paiement indu et ordonnant le recouvrement de cette somme<sup>5</sup>.

34. Cette procédure comporte des caractéristiques communes avec le présent recours dans la mesure où la somme litigieuse se rapporte aux faits mentionnés dans le cadre du premier grief soulevé en l'espèce. La procédure devant le Tribunal a été suspendue dans l'attente de l'arrêt de la Cour dans la présente affaire.

## **V. La procédure devant la Cour et les conclusions des parties**

35. La requête de la Cour des comptes a été déposée le 15 février 2019. Cette requête et le mémoire en défense ont été complétés par des mémoires en réplique et en duplique. Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries devant la Cour lors de l'audience qui s'est tenue le 29 septembre 2020.

36. La Cour des comptes conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

- rejeter la demande de M. Pinxten tendant à ce que la Cour sursoie à statuer jusqu'à la clôture de la procédure pénale au Luxembourg ;
- constater que M. Pinxten a cessé de satisfaire aux obligations découlant de sa charge en vertu des articles 285 et 286 TFUE ainsi que des règles prises en application de ceux-ci ;
- infliger, en conséquence, la sanction prévue à l'article 286, paragraphe 6, TFUE, la Cour des comptes s'en remettant à la sagesse de la Cour pour en déterminer la portée ;
- déclarer irrecevables les conclusions indemnitaires présentées par M. Pinxten ;
- condamner M. Pinxten aux dépens.

37. M. Pinxten conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

- surseoir à statuer jusqu'à la clôture de la procédure pénale ;
- ordonner à la Cour des comptes de produire le rapport d'audit interne pour la période allant de l'année 2012 à l'année 2018 concernant les frais de mission des membres de la Cour des comptes et l'utilisation des véhicules de service par l'ensemble de ces membres, de préciser les mesures prises à la suite de ce rapport et de produire toute note relative aux pressions exercées sur l'auditeur interne ;
- rejeter le recours de la Cour des comptes ;
- condamner la Cour des comptes à lui verser la somme de 50 000 euros en réparation du préjudice moral subi ;

<sup>5</sup> Affaire T-386/19.

– condamner la Cour des comptes à l'intégralité des dépens.

## VI. Argumentation des parties

38. À titre liminaire, il y a lieu de noter que les parties ont présenté des observations écrites volumineuses et ont fondé pour l'essentiel leur argumentation sur plus de 25 000 pages d'annexes. Il serait quelque peu vain de tenter de résumer de manière concise l'ensemble de leurs arguments. C'est pourquoi j'ai choisi de me limiter ici à énumérer les griefs invoqués par la Cour des comptes à l'appui de son recours et les arguments de procédure soulevés par M. Pinxten. Pour le surplus, il suffit, à ce stade, de relever que M. Pinxten soutient qu'aucun grief n'est fondé et que les faits ne sont, dans une très large mesure, pas établis.

### A. Les griefs invoqués à l'appui du recours de la Cour des comptes

39. La Cour des comptes soulève cinq griefs à l'appui de son recours.

#### *1. Sur le premier grief, tiré d'un usage abusif des ressources de la Cour des comptes pour financer des activités sans lien ou incompatibles avec les fonctions de membre de cette institution*

40. Par son premier grief, la Cour des comptes reproche à M. Pinxten d'avoir fait un usage abusif des ressources de cette institution pour financer des activités sans lien ou incompatibles avec ses fonctions de membre de la Cour des comptes, telles que des activités de détente – à savoir un séjour dans la station de montagne de Crans-Montana (Suisse) du 21 au 26 août 2013 pour participer à la session d'été du Forum de Crans-Montana –, des activités de loisirs – comme plusieurs séjours de chasse incluant trois chasses à Chambord (France) –, des visites touristiques (en particulier un séjour à Cuba du 30 mars au 14 avril 2015) et sa participation à des mariages ou réceptions d'amis.

41. M. Pinxten aurait également demandé des remboursements et des paiements pour des activités liées à ses intérêts personnels, notamment à l'occasion de l'achat d'un vignoble. Selon la Cour des comptes, il a également effectué des missions dans le cadre d'activités incompatibles avec ses fonctions, telles que des activités politiques liées à sa participation au parti Open Vlaamse Liberalen en Democraten (Open VLD). Enfin, M. Pinxten aurait, d'une part, introduit des ordres de mission « sans indemnité » pour des activités sans lien avec ses fonctions, afin d'éviter que le kilométrage de la voiture de fonction utilisée dans ses missions ne soit mis à sa charge, et, d'autre part, utilisé sa voiture de fonction et eu recours aux services de chauffeurs de la Cour des comptes pour des activités sans lien ou incompatibles avec ses fonctions, y compris dans des cas où il n'était pas lui-même en mission.

42. En agissant ainsi, M. Pinxten aurait manqué à ses obligations de désintéressement, d'indépendance, d'impartialité, d'engagement, d'honnêteté, de responsabilité, d'exemplarité et de transparence. La Cour des comptes affirme que ce comportement est constitutif d'une violation

des articles 285 et 286 TFUE ainsi que de plusieurs autres dispositions de droit dérivé<sup>6</sup>.

## ***2. Sur le deuxième grief, tiré de l'usage abusif et illégal de privilèges fiscaux***

43. Dans le cadre du deuxième grief, la Cour des comptes affirme que M. Pinxten a fait un usage abusif et illégal de privilèges fiscaux. Par ce grief, elle soutient que, en faisant un usage abusif et illégal des cartes de carburant mises à sa disposition, M. Pinxten a manqué à ses obligations d'honnêteté, d'exemplarité et de désintéressement. Il en résulterait également une violation des articles 285 et 286 TFUE ainsi que d'une série de dispositions de droit dérivé<sup>7</sup>.

## ***3. Sur le troisième grief, tiré de fausses déclarations à l'assurance***

44. Dans le cadre du troisième grief, la Cour des comptes soutient que M. Pinxten a fait de fausses déclarations à l'assurance dans le cadre de prétendus accidents impliquant le véhicule de fonction mis à sa disposition et au titre desquels il aurait bénéficié de deux indemnisations indues. L'une concernait la déclaration d'un accident entre la voiture privée de M. Pinxten, conduite par son fils, et la voiture de fonction, conduite par son chauffeur. L'autre se rapportait à un incident au cours duquel le chauffeur aurait roulé sur une valise contenant une bouteille de vin et plusieurs vêtements. Il ressortirait toutefois du témoignage du chauffeur recueilli pendant l'enquête que ce dernier n'était pas impliqué dans le premier accident et que le second incident n'a pas entraîné les conséquences qui avaient été déclarées à la compagnie d'assurances.

45. Si cette allégation spécifique était exacte, il serait difficile de contester le manquement de M. Pinxten à ses obligations d'honnêteté, d'exemplarité et de désintéressement, de même que la violation qui en découle des articles 285 et 286 TFUE ainsi que d'une série de dispositions de droit dérivé<sup>8</sup>.

## ***4. Sur le quatrième grief, tiré de l'exercice non déclaré et illégal d'une activité de gérance d'une société commerciale et d'une activité politique intense***

46. Dans le cadre du quatrième grief, la Cour des comptes reproche à M. Pinxten d'avoir exercé les fonctions de gérant d'une société commerciale et mené une activité intense au sein d'un parti politique alors qu'il était membre de la Cour des comptes. M. Pinxten aurait ainsi de nouveau

<sup>6</sup> Articles 2 et 7 du règlement n° 2290/77 ; articles 33 et 74 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1) ; article 5 de la décision n° 38-2016 portant modalités d'application du règlement intérieur de la Cour des comptes ; articles 1<sup>er</sup>, 2, 4 et 7 du code de conduite des membres de la Cour des comptes ; points 1.2, 2.2, 3.2, 3.3 et 3.7 des lignes directrices de la Cour des comptes en matière d'éthique ; articles 20, 21 et 25 du code de déontologie de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) ; article 2 de la décision n° 7-2004 de la Cour des comptes concernant les frais de représentation et de réception de ses membres, et articles 4 à 6 de la décision n° 33-2004 concernant la gestion et l'utilisation du parc automobile de la Cour des comptes.

<sup>7</sup> Article 33 du règlement 2018/1046 ; article 5 de la décision portant modalités d'application du règlement intérieur de la Cour des comptes ; article 7 du code de conduite des membres de la Cour des comptes ; points 1.2 et 2.2 des lignes directrices de la Cour des comptes en matière d'éthique, et article 5 de la décision de la Cour des comptes concernant les frais de représentation et de réception de ses membres.

<sup>8</sup> Article 3 du règlement intérieur de la Cour des comptes européenne (JO 2010, L 103, p. 1) ; article 7 du code de conduite des membres de la Cour des comptes, ainsi que points 1.2 et 2.2 des lignes directrices de la Cour des comptes en matière d'éthique.

manqué à ses obligations de désintéressement, d'indépendance, d'impartialité, d'engagement, d'honnêteté, de responsabilité, d'exemplarité et de transparence. Dans ces conditions, il aurait violé les articles 285 et 286 TFUE ainsi qu'une série de dispositions de droit dérivé<sup>9</sup>.

***5. Sur le cinquième grief, tiré du conflit d'intérêts né d'une proposition de location d'un appartement privé faite à la responsable d'une entité auditée***

47. Par le cinquième grief, la Cour des comptes reproche à M. Pinxten d'avoir créé un conflit d'intérêts en offrant un service à la responsable d'une entité auditée. Plus précisément, il est accusé d'avoir proposé la location d'un appartement privé à la haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, alors que ses services relevaient de la chambre III dont il était le doyen. Cette situation aurait porté atteinte à son indépendance et à son impartialité ou, à tout le moins, aurait pu susciter une telle impression.

48. M. Pinxten aurait donc créé une situation de conflit d'intérêts et manqué à ses obligations de désintéressement, d'indépendance, d'impartialité, d'honnêteté et d'exemplarité. Ce comportement serait, dans ces conditions, constitutif d'une violation des articles 285 et 286 TFUE ainsi que d'une série de dispositions de droit dérivé<sup>10</sup>.

**B. M. Pinxten**

49. Comme indiqué précédemment, M. Pinxten soutient qu'aucun grief n'est fondé et que les faits ne sont, dans une très large mesure, pas établis. En outre, il avance plusieurs arguments relatifs aux aspects procéduraux du présent recours et à ses droits de la défense.

***1. Sur le lien entre le présent recours et la procédure pénale pendante au Luxembourg***

50. À titre liminaire, M. Pinxten fait valoir que le principe selon lequel le pénal tient le disciplinaire en l'état trouve à s'appliquer en l'espèce. Dans ces conditions, il estime que la Cour devrait surseoir à statuer jusqu'à la clôture de la procédure pénale.

***2. Le principe de protection juridictionnelle effective***

51. En premier lieu, M. Pinxten fait valoir que, dans le cadre du recours introduit au titre de l'article 286, paragraphe 6, TFUE, il ne bénéficie ni du droit d'accès à un tribunal (« droit au juge ») ni du droit à un double degré de juridiction, en violation, respectivement, de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») et de l'article 2 du protocole n° 7 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la « CEDH »), signé à Strasbourg le 22 novembre 1984.

<sup>9</sup> Article 3 du règlement intérieur de la Cour des comptes ; articles 5 et 6 de la décision portant modalités d'application du règlement intérieur de la Cour des comptes ; articles 1<sup>er</sup> à 4 et 7 du code de conduite des membres de la Cour des comptes, ainsi que points 1.2, 2.2, 3.3 et 3.7 des lignes directrices de la Cour des comptes en matière d'éthique.

<sup>10</sup> Article 61 du règlement 2018/1046 ; article 3 du règlement intérieur de la Cour des comptes ; article 5 de la décision portant modalités d'application du règlement intérieur de la Cour des comptes ; articles 1<sup>er</sup>, 2 et 7 du code de conduite des membres de la Cour des comptes ; points 1.2, 2.2, 3.1, 3.3, 3.4 et 3.7 des lignes directrices de la Cour des comptes en matière d'éthique, et article 25 du code de déontologie de l'INTOSAI.

52. Selon M. Pinxten, la Cour agit, au titre de l'article 286, paragraphe 6, TFUE, non pas en qualité de « juridiction », mais en tant qu'autorité disciplinaire. En conséquence, M. Pinxten estime être privé de toute protection juridictionnelle. Il s'ensuivrait que la procédure visée à l'article 286 TFUE ne pourrait pas fonder le recours de la Cour des comptes.

### ***3. Sur l'irrégularité des actes par lesquels la Cour des comptes a saisi la Cour***

53. En deuxième lieu, M. Pinxten soulève deux arguments d'ordre procédural relatifs à la décision par laquelle la Cour des comptes a saisi la Cour.

54. D'une part, il estime insuffisant le nombre des membres de la Cour des comptes ayant voté en faveur du renvoi de l'affaire devant la Cour. Alors que l'article 4, paragraphe 4, du règlement intérieur de la Cour des comptes exigeait une majorité de quatre cinquièmes de ces membres, à savoir 23 membres, seuls 22 d'entre eux auraient effectivement voté en faveur de cette décision.

55. D'autre part, alors que l'article 8 et l'article 49, paragraphe 3, de la décision portant modalités d'application du règlement intérieur de la Cour des comptes exigent que l'audition d'un membre visé par une plainte se tienne en l'absence de tout interprète ou agent de la Cour des comptes, l'audition de M. Pinxten s'est déroulée en présence du secrétaire général et du chef du service juridique de cette institution.

### ***4. Sur le non-respect du délai raisonnable***

56. En troisième lieu, M. Pinxten estime que la Cour des comptes a méconnu son droit d'être entendu dans un délai raisonnable en remettant en cause la régularité des demandes qu'il a introduites depuis 2006, alors qu'elle disposait dès le début de son mandat de toutes les informations pertinentes pour vérifier si ces demandes étaient légitimes et qu'elle pouvait, en tout état de cause, demander des éclaircissements si nécessaire.

57. Se fondant sur la réglementation financière applicable au budget de l'Union, M. Pinxten demande à ce qu'il soit constaté que la Cour des comptes est forclosé à saisir la Cour pour des faits antérieurs de plus de trois ans ou, à tout le moins, de plus de cinq ans au 5 octobre 2018, date du rapport préliminaire de la Cour des comptes.

### ***5. L'enquête illégale de l'OLAF et son rapport***

58. En ce qui concerne l'enquête de l'OLAF, M. Pinxten invoque trois irrégularités qui auraient une incidence sur ce rapport, lequel fonde le recours de la Cour des comptes.

59. Premièrement, M. Pinxten fait valoir, en substance, que l'OLAF a irrégulièrement étendu le champ de son enquête sur la base de l'analyse des données recueillies lors de l'inspection effectuée dans son bureau. Deuxièmement, l'OLAF aurait violé son droit au respect de la vie privée en se saisissant de dossiers privés, dont certains contenaient des communications avec son avocate. Troisièmement, l'OLAF aurait violé les droits de la défense de M. Pinxten pour quatre motifs. En premier lieu, le résumé des faits aurait été extrêmement bref, les tableaux joints à ce résumé ne seraient pas intelligibles et toutes les pièces justificatives n'auraient pas été communiquées. En deuxième lieu, M. Pinxten n'aurait pas été entendu sur tous les faits et autres

éléments pertinents ayant abouti au rapport. En troisième lieu, ses arguments auraient non pas été examinés, mais simplement repris à la fin du rapport. En quatrième lieu, son ancienne assistante n'a pas reçu copie du procès-verbal de son audition.

## VII. Analyse

60. Le recours introduit par la Cour des comptes soulève un certain nombre de questions de fond et de procédure. J'estime, cependant, que la réponse à plusieurs d'entre elles dépend de la nature même de cette procédure ainsi que de l'étendue de la mission de la Cour des comptes et des fonctions exercées par ses membres. Je propose dès lors d'organiser mon analyse en quatre parties. Je m'emploierai tout d'abord à définir la nature du recours prévu à l'article 286, paragraphe 6, TFUE ainsi que les fonctions des membres de la Cour des comptes à la lumière du rôle de cette institution (section A). J'étudierai ensuite les questions de procédure (section B). Enfin, j'examinerai l'affaire au fond et les éventuelles sanctions qui devraient être appliquées (sections C et D).

### A. Le rôle de la Cour des comptes

#### 1. *La nature de la procédure prévue à l'article 286, paragraphe 6, TFUE*

61. Aux termes de l'article 286, paragraphe 5, TFUE, en dehors des renouvellements réguliers et des décès, les fonctions de membre de la Cour des comptes prennent fin individuellement par démission volontaire ou par démission d'office déclarée par la Cour de justice conformément aux dispositions de l'article 286, paragraphe 6, TFUE.

62. Cette dernière disposition prévoit que les membres de la Cour des comptes ne peuvent être relevés de leurs fonctions ni déclarés déchus de leur droit à pension ou d'autres avantages en tenant lieu que si la Cour de justice constate, à la demande de la Cour des comptes, qu'ils ont cessé de répondre aux conditions requises ou de satisfaire aux obligations découlant de leur charge. Le traité énonce une règle analogue pour les membres de la Commission à l'article 245, second alinéa, TFUE. En ce qui concerne la procédure prévue à cette disposition, la Cour a déclaré qu'il s'agissait d'une « procédure autonome » qui ne saurait être comparée à la procédure disciplinaire visant un fonctionnaire ou un agent de l'Union<sup>11</sup>. Plus spécifiquement, dans la seule affaire comparable, à savoir l'affaire Commission/Cresson<sup>12</sup>, l'avocat général Geelhoed a considéré que, « [c]omme il exist[ait] un lien direct entre, d'une part, le comportement d'un commissaire et, d'autre part, l'image publique et le fonctionnement de l'institution dans laquelle il est en fonction, la procédure prévue à [l'article 245, second alinéa, TFUE] [était] *de nature constitutionnelle* »<sup>13</sup>. Je partage cet avis, car ces dispositions contribuent manifestement à assurer le caractère démocratique de l'Union en tant qu'ordre juridique fondé, comme le souligne l'article 2 TUE, sur l'État de droit.

63. D'une part, la mission de la Cour des comptes, qui s'est vu conférer le statut d'institution en vertu du traité de Maastricht, est d'abord décrite de manière très générale à l'article 285 TFUE. Cette disposition prévoit que la mission de la Cour des comptes est d'assurer le contrôle des

<sup>11</sup> Voir, à cet égard, arrêt du 11 juillet 2006, Commission/Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, point 118).

<sup>12</sup> Arrêt du 11 juillet 2006, Commission/Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455).

<sup>13</sup> Conclusions de l'avocat général Geelhoed dans l'affaire Commission/Cresson (C-432/04, EU:C:2006:140, point 93 dans la version originale en langue anglaise, mais point 94 dans les autres versions linguistiques). Mise en italique par mes soins.

comptes de l'Union. L'article 287 TFUE, qui détaille cette mission et précise la manière dont la Cour des comptes est appelée à s'en acquitter, prévoit notamment, à son paragraphe 1, que cette dernière examine les comptes de la totalité des recettes et dépenses de tout organe ou organisme créé par l'Union et qu'elle fournit au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, déclaration pouvant être complétée par des appréciations spécifiques pour chaque domaine majeur de l'activité de l'Union.

64. La mission de la Cour des comptes consiste donc à contribuer à l'amélioration de la gestion financière de l'Union, à œuvrer au renforcement de l'obligation de rendre compte, à encourager la transparence et à jouer le rôle de gardienne indépendante des intérêts financiers des citoyens de l'Union<sup>14</sup>. En d'autres termes, pour reprendre l'expression employée par le président de la Cour de justice à l'occasion de la prestation solennelle de serment des premiers membres de la Cour des comptes en octobre 1977, celle-ci est la « conscience financière » de l'Union<sup>15</sup>.

65. D'autre part, il convient de rappeler également que les traités ont mis en place un système de répartition des compétences entre les différentes institutions de l'Union, qui attribue à chacune de celles-ci sa propre mission dans la structure institutionnelle de l'Union et dans la réalisation des tâches confiées à celle-ci<sup>16</sup>. À cet égard, la création de la Cour des comptes a été présentée comme une garantie d'équilibre et d'impartialité dans l'architecture institutionnelle<sup>17</sup>.

66. En outre, la nécessité d'un contrôle externe sur les finances publiques est largement partagée et considérée comme un des piliers de la démocratie<sup>18</sup>. Il est naturel que les citoyens et les contribuables de l'Union soient assurés de la manière dont les deniers publics sont alloués et dépensés. En tant qu'institution de contrôle non représentative, la Cour des comptes joue un rôle essentiel dans la gouvernance démocratique, même si, à l'instar du juge de l'Union, les institutions de ce type ne sont pas directement soumises à la tutelle politique ou au vote des électeurs<sup>19</sup>. L'élément déterminant de la légitimité de la Cour des comptes est donc son indépendance et l'importance du rôle qu'elle joue dans la promotion de la bonne gouvernance et dans le renforcement de la confiance du public dans le fait que le produit des taxes et les autres recettes de l'Union sont utilisés correctement, avec une efficacité optimale au regard des coûts<sup>20</sup>.

67. Toutefois, comme Montesquieu l'a théorisé dès 1748, il est évident que tous les titulaires de charges publiques sont enclins à abuser de leurs pouvoirs et qu'ils continueront de le faire tant qu'ils ne rencontreront pas de limites. C'est la raison pour laquelle, « [p]our qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir »<sup>21</sup>. Le principe de séparation des pouvoirs a ainsi été progressivement affiné de manière à ce que toutes

<sup>14</sup> Voir site Internet à l'adresse suivante : <https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/MissionAndRole.aspx>.

<sup>15</sup> Voir Cour des comptes (1995), *Contrôler les finances de l'Union européenne*, Luxembourg, brochure de la Cour des comptes, en particulier p. 7 et 13.

<sup>16</sup> Voir, en ce sens, arrêts du 15 novembre 2011, Commission/Allemagne (C-539/09, EU:C:2011:733, point 56), et du 28 juillet 2016, Conseil/Commission (C-660/13, EU:C:2016:616, point 31).

<sup>17</sup> Voir, en ce sens, Vardabasso, V., « La cendrillon de l'histoire : la Cour des comptes européenne et la démocratisation des institutions européennes (1970-1976) », *Revue d'histoire de l'intégration européenne*, vol. 17(2), 2011, p. 285 à 302, en particulier p. 286.

<sup>18</sup> Voir, en ce sens, Vardabasso, V., op. cit., en particulier p. 300.

<sup>19</sup> Voir, en ce sens, Laffan, B., « Auditing and accountability in the European Union », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, Taylor and Francis, 2003, p. 762 à 777, en particulier p. 762.

<sup>20</sup> Voir, en ce sens, Laffan, B., op. cit., en particulier p. 762 et 763.

<sup>21</sup> Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, livre XI, chapitre 4, Garnier Frères, Paris, 1961, p. 162 et 163.

les institutions – qu’elles soient élues ou, chose tout aussi importante, non élues – soient contrôlées et surveillées. Il est désormais admis que, dans une démocratie, tout pouvoir appelle un contre-pouvoir chargé de le contrôler en vue de le modérer<sup>22</sup>.

68. La procédure établie à l’article 286, paragraphe 6, TFUE concourt ainsi à assurer le caractère démocratique de l’Union en tant qu’ordre juridique fondé, comme le souligne l’article 2 TUE, sur l’État de droit. Elle prévoit, en substance, ce qui s’apparente à la destitution d’un membre (ou, comme en l’espèce, d’un ancien membre) d’une institution de l’Union devant la Cour lorsque la conduite de cette personne se situe en deçà des normes démocratiques applicables. Des dispositions analogues existent dans les constitutions nationales et les lois fondamentales de nombreux États membres à l’égard de titulaires de charges constitutionnelles<sup>23</sup>. En tant que telle, cette procédure revêt donc un caractère constitutionnel.

69. Enfin, le fait que la procédure visée à l’article 286, paragraphe 6, TFUE soit la seule pour laquelle le statut de la Cour de justice de l’Union européenne exige que l’affaire soit jugée en assemblée plénière – avec celles visées à l’article 228, paragraphe 2, TFUE et aux articles 245 et 247 TFUE impliquant, respectivement, le médiateur européen et les membres de la Commission – prouve, s’il en était besoin, l’importance et le caractère extraordinaire de cette procédure<sup>24</sup>. Cette exigence suffit à elle seule à démontrer que cette procédure n’est pas de nature disciplinaire, car la caractéristique même de la « justice disciplinaire » est précisément qu’elle s’apparente généralement à une forme de sanction privée de nature contractuelle plutôt qu’à la justice publique rendue par des titulaires d’une charge judiciaire<sup>25</sup>. Dans une procédure disciplinaire, au contraire, l’organe qui impose la sanction n’est pas un tribunal au sens de l’article 47 de la Charte, mais une autorité administrative<sup>26</sup>.

## ***2. Les devoirs des membres de la Cour des comptes***

70. Ainsi que la Cour l’a déclaré dans l’arrêt *Commission/Cresson*, bien que l’existence d’un manquement d’un certain degré de gravité soit requise pour que les dispositions analogues de l’article 245 TFUE puissent être valablement mises en œuvre, « les membres de la Commission doivent [...] veiller à se comporter de manière irréprochable »<sup>27</sup>. Cette exigence s’applique également aux membres de la Cour des comptes.

71. En effet, comme l’avocat général Geelhoed l’a expliqué dans cette affaire, « [i]l est essentiel au bon fonctionnement des institutions [de l’Union] que les titulaires de hautes fonctions soient considérés non seulement comme étant compétents sur le plan professionnel, mais également

<sup>22</sup> Voir, en ce sens, Hourquebie, F., « De la séparation des pouvoirs aux contre-pouvoirs : “l’esprit” de la théorie de Montesquieu », dans Vrabie, G. (éd.), *L’évolution des concepts de la doctrine classique de droit constitutionnel*, Institutul European, Iași, Roumanie, 2008, p. 59 à 67, en particulier p. 60.

<sup>23</sup> Voir, par exemple, article 61 de la Loi fondamentale allemande [qui prévoit la mise en accusation du président fédéral devant le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale, Allemagne) « pour violation délibérée de la Loi fondamentale ou d’une autre loi fédérale »] et article 12, paragraphe 3, point 1, de la Constitution irlandaise [déstitution du président de l’Irlande pour incapacité permanente, cette incapacité étant constatée par la Supreme Court (Cour suprême, Irlande) composée d’au moins cinq juges].

<sup>24</sup> Voir article 16, quatrième alinéa, du statut de la Cour de justice de l’Union européenne.

<sup>25</sup> Voir, en ce sens, De Bernardinis, C., « Vers un modèle européen de régime disciplinaire des fonctionnaires », dans Potvin-Solis, L. (éd.), *Vers un modèle européen de la fonction publique*, Bruylant, Bruxelles, 2011, p. 349 à 372, en particulier p. 352.

<sup>26</sup> Voir, en ce sens, Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l’Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2017, p. 364.

<sup>27</sup> Arrêt du 11 juillet 2006, *Commission/Cresson* (C-432/04, EU:C:2006:455, point 72).

comme ayant un comportement irréprochable. Les qualités personnelles de ces personnes reflètent directement la confiance que le grand public place dans les institutions [de l'Union], leur crédibilité et, partant, leur efficacité »<sup>28</sup>.

72. C'est avec cette finalité en vue qu'il convient d'interpréter les articles 285 et 286 TFUE, qui énumèrent certains devoirs figurant dans l'engagement solennel pris par les membres de la Cour des comptes au début de leur mandat.

73. Le premier de ces devoirs est d'agir en pleine indépendance et dans l'intérêt général de l'Union. Les membres de la Cour des comptes ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. En outre, ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions pendant la durée de leur mandat et après la cessation de celui-ci. Ils doivent donc respecter les obligations découlant de leur charge. Ainsi que le précise l'article 286, paragraphe 4, TFUE, il s'agit « *notamment* [des] devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation, après cette cessation, de certaines fonctions ou de certains avantages »<sup>29</sup>.

74. Force est de constater que ces obligations sont rédigées dans les mêmes termes que celles que la Cour a interprétées à propos des devoirs des membres de la Commission dans son arrêt du 11 juillet 2006, *Commission/Cresson* (C-432/04, EU:C:2006:455). Dans ces conditions, puisque l'article 286, paragraphe 4, TFUE ne contient pas non plus de restriction à la notion de « devoirs qui découlent de la charge de membre de la [Cour des comptes] », ces termes doivent être interprétés aussi largement qu'ils l'ont été pour les membres de la Commission<sup>30</sup>.

75. Dès lors, il importe que les membres de la Cour des comptes, au vu des hautes responsabilités qui leur sont confiées, « observent les normes les plus rigoureuses en matière de comportement. Il y a donc lieu d'entendre ladite notion comme comprenant, outre les obligations d'honnêteté et de délicatesse expressément mentionnées à [l'article 286, paragraphe 4, TFUE], l'ensemble des devoirs qui découlent de la charge de membre de la [Cour des comptes]. [...] Il incombe ainsi aux membres de la [Cour des comptes] de faire prévaloir à tout moment l'intérêt général de [l'Union] *non seulement sur des intérêts nationaux, mais également sur des intérêts personnels* »<sup>31</sup>.

76. Il s'ensuit, concrètement, que les membres de la Cour des comptes doivent respecter les obligations d'indépendance, d'honnêteté et de délicatesse énoncées aux articles 285 et 286 TFUE, mais aussi les normes les plus rigoureuses en matière d'impartialité<sup>32</sup> et de désintéressement. Pour les membres de la Cour des comptes, institution qui est, comme je l'ai indiqué précédemment, la « conscience financière » de l'Union, cela implique nécessairement d'assumer toute responsabilité quant à la façon dont ils dépensent les fonds publics et, par conséquent, un certain degré de transparence quant à la manière de le faire.

<sup>28</sup> Conclusions de l'avocat général Geelhoed dans l'affaire *Commission/Cresson* (C-432/04, EU:C:2006:140, point 67 dans la version originale en langue anglaise, mais point 68 dans les autres versions linguistiques).

<sup>29</sup> Mise en italique par mes soins.

<sup>30</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 11 juillet 2006, *Commission/Cresson* (C-432/04, EU:C:2006:455, point 70).

<sup>31</sup> Arrêt du 11 juillet 2006, *Commission/Cresson* (C-432/04, EU:C:2006:455, points 70 et 71). Mise en italique par mes soins.

<sup>32</sup> Voir, en ce sens, Vogiatzis, N., « The independence of the European Court of Auditors », *Common Market Law Review*, vol. 56, 2019, p. 667 à 772, en particulier p. 669.

## **B. Le respect des règles de procédure et des différents droits invoqués par M. Pinxten**

### ***1. Sur le lien entre le présent recours et la procédure pénale pendante au Luxembourg***

77. À titre liminaire, M. Pinxten estime que le principe selon lequel le pénal tient le disciplinaire en l'état trouve à s'appliquer en l'espèce.

78. Pour ma part, je considère toutefois qu'il est erroné de qualifier la procédure prévue à l'article 286, paragraphe 6, TFUE de « disciplinaire », celle-ci étant, comme je l'ai indiqué précédemment, de nature constitutionnelle. Admettre que la Cour devrait surseoir à statuer jusqu'à la clôture de la procédure pénale porterait atteinte à l'objectif spécifique poursuivi à l'article 286, paragraphe 6, TFUE, en tant qu'élément essentiel de la séparation des pouvoirs instaurée par le traité. Ainsi que l'avocat général Geelhoed l'a expliqué dans l'affaire *Commission/Cresson*, la procédure pénale nationale et l'article 286, paragraphe 6, TFUE répondent à des besoins différents dans les ordres juridiques national et de l'Union : « [t]andis que le premier vise à faire respecter des normes jugées essentielles pour le tissu social à l'échelle nationale, le second est destiné à assurer le bon fonctionnement des institutions [de l'Union] en vue de la réalisation des objectifs du traité »<sup>33</sup> et, ajouterai-je, le respect du fonctionnement démocratique de l'Union.

79. En outre, si le comportement à l'origine des deux procédures peut être identique, les règles et devoirs au regard desquels la matérialité des faits doit être démontrée pour qu'une personne impliquée soit condamnée ne sont pas les mêmes. La Cour n'est donc pas liée par la qualification juridique des faits effectuée dans le cadre de la procédure pénale et il lui appartient, dans la plénitude de son pouvoir d'appréciation, de rechercher si les faits reprochés dans le cadre d'une procédure fondée sur l'article 286, paragraphe 6, TFUE constituent un manquement aux obligations découlant de la charge de membre de la Cour des comptes<sup>34</sup>. En conséquence, quelle que soit l'issue des poursuites pénales nationales, le sort de la procédure au titre de l'article 286, paragraphe 6, TFUE est indépendant des décisions judiciaires rendues dans d'autres procédures<sup>35</sup>. L'inverse est également vrai en ce sens que l'issue de la présente procédure n'aura aucune incidence sur la procédure pénale pendante au Luxembourg.

80. Au vu des considérations qui précèdent, j'estime qu'il n'est donc pas nécessaire d'attendre l'issue de la procédure pénale nationale actuellement pendante devant les tribunaux luxembourgeois.

### ***2. Sur le principe de protection juridictionnelle effective***

81. M. Pinxten fait valoir que, dans le cadre du recours introduit au titre de l'article 286, paragraphe 6, TFUE, il ne bénéficie ni du droit d'accès à un tribunal ni du droit à un double degré de juridiction, en violation de l'article 47 de la Charte et de l'article 2 du protocole n° 7 à la CEDH.

<sup>33</sup> Conclusions de l'avocat général Geelhoed dans l'affaire *Commission/Cresson* (C-432/04, EU:C:2006:140, point 97 dans la version originale en langue anglaise, mais point 98 dans les autres versions linguistiques).

<sup>34</sup> Voir, en ce sens, s'agissant de la procédure au titre de l'article 245 TFUE, arrêt du 11 juillet 2006, *Commission/Cresson* (C-432/04, EU:C:2006:455, point 121).

<sup>35</sup> Même en cas d'acquiescement. Cette situation a été expressément analysée par la Cour dans l'arrêt du 10 juillet 2014, *Nikolaou/Cour des comptes* (C-220/13 P, EU:C:2014:2057). Voir, en particulier, conclusions de l'avocat général Bot dans cette affaire (C-220/13 P, EU:C:2014:176, points 71 et 73), ainsi que arrêt du 10 juillet 2014, *Nikolaou/Cour des comptes* (C-220/13 P, EU:C:2014:2057, point 40).

82. À cet égard, la Cour a jugé que, à supposer même que cette dernière disposition soit applicable dans le cas d'une procédure fondée sur l'article 245 TFUE, « il suffit de rappeler que, selon l'article 2, paragraphe 2, dudit protocole, ce droit peut faire l'objet d'exceptions notamment lorsque l'intéressé a été jugé en première instance par la plus haute juridiction »<sup>36</sup>. Au vu des similitudes entre les deux procédures, il doit en aller de même pour celle prévue à l'article 286, paragraphe 6, TFUE.

83. En réponse à cette considération, M. Pinxten fait valoir que la Cour agit, au titre de l'article 286, paragraphe 6, TFUE, non pas en qualité de « juridiction », mais en tant qu'autorité disciplinaire. En conséquence, M. Pinxten estime être privé de toute protection juridictionnelle effective. Il s'ensuivrait que la procédure visée par cette disposition ne pourrait pas fonder le recours de la Cour des comptes.

84. Cet argument revient, en substance, à contester la validité d'une disposition du traité alors que l'examen de la validité du droit primaire ne relève pas de la compétence de la Cour<sup>37</sup>. En tout état de cause, comme je l'ai déjà indiqué, la procédure en question est de nature non pas disciplinaire, mais constitutionnelle.

85. En outre, il y a lieu de relever que l'ensemble de la procédure menée devant la Cour sur le fondement de l'article 286, paragraphe 6, TFUE est conforme aux règles applicables aux recours directs prévues par le règlement de procédure de la Cour. Il est également frappant de constater que l'affaire doit être jugée par l'assemblée plénière de la Cour, conformément à l'article 16 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne. La personne visée par la procédure bénéficie ainsi d'un examen de son cas par un collège de juges indépendants au grand complet qui constituent eux-mêmes l'institution de l'Union chargée de l'interprétation et de l'application des traités. Il est évident que, dans ce contexte, la Cour agit, comme l'avocat général Geelhoed l'a déclaré dans ses conclusions dans l'affaire *Commission/Cresson*, en tant que « pouvoir judiciaire impartial de [l'Union] »<sup>38</sup>.

### ***3. Sur l'irrégularité des actes par lesquels la Cour des comptes a saisi la Cour***

86. M. Pinxten soulève deux arguments d'ordre procédural relatifs à la décision par laquelle la Cour des comptes a saisi la Cour.

87. En premier lieu, il affirme que le nombre des membres de la Cour des comptes ayant voté en faveur du renvoi de l'affaire devant la Cour est insuffisant au regard de l'article 4, paragraphe 4, du règlement intérieur de la Cour des comptes. En second lieu, il fait valoir que son audition s'est déroulée en présence du secrétaire général et du chef du service juridique de cette institution, ce qui serait contraire aux exigences de l'article 49, paragraphe 3, de la décision portant modalités d'application du règlement intérieur de la Cour des comptes<sup>39</sup>. Je propose à présent de traiter successivement ces arguments.

<sup>36</sup> Arrêt du 11 juillet 2006, *Commission/Cresson* (C-432/04, EU:C:2006:455, point 112).

<sup>37</sup> Voir, en ce sens, au sujet de l'article 267 TFUE, arrêt du 27 novembre 2012, *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756, point 33).

<sup>38</sup> Conclusions de l'avocat général Geelhoed (C-432/04, EU:C:2006:140, point 93 dans la version originale en langue anglaise, mais point 94 dans les autres versions linguistiques).

<sup>39</sup> Pour rappel, les dispositions visées en l'espèce sont celles qui étaient applicables au moment où les décisions litigieuses ont été prises, à savoir les dispositions du règlement intérieur de la Cour des comptes adopté le 11 mars 2010 et les dispositions de la décision n° 38-2016 portant modalités d'application du règlement intérieur de la Cour des comptes.

**a) Sur l'article 4, paragraphe 4, du règlement intérieur de la Cour des comptes**

88. L'article 25, paragraphe 3, du règlement intérieur de la Cour des comptes prévoit que les décisions de cette institution sont acquises à la majorité des membres présents à la séance de la Cour des comptes. Par dérogation à cette règle, l'article 4, paragraphe 4, du règlement intérieur de la Cour des comptes dispose que la décision de saisir la Cour sur le fondement de l'article 286, paragraphe 6, TFUE « est prise, à bulletin secret, à la majorité des quatre cinquièmes des membres de la [Cour des comptes] ».

89. À la date du vote en cause, les membres de la Cour des comptes étaient au nombre de 28. Sur ces 28 membres, deux se sont récusés : l'un en raison de ses liens d'amitié avec M. Pinxten et l'autre parce qu'elle lui avait succédé en tant que membre belge de l'institution. Quatre autres membres de la Cour des comptes étaient absents et avaient été excusés à cette fin.

90. Il est donc intéressant de comparer le libellé de la dérogation prévue à l'article 4, paragraphe 4, du règlement intérieur de la Cour des comptes avec le principe énoncé à l'article 25, paragraphe 3, du même règlement. La première de ces dispositions prévoit que le chiffre requis correspond aux quatre cinquièmes des membres, tandis que l'article 25, paragraphe 3, mentionne une majorité des membres présents à la séance concernée. Compte tenu du libellé différent de ces deux dispositions, il apparaît clairement que la majorité des quatre cinquièmes doit être calculée en fonction du nombre de membres de la Cour des comptes et non pas simplement sur la base des membres effectivement présents lors du vote.

91. Étant donné qu'à la date de la décision en cause la Cour des comptes était composée de 28 membres disposant d'un droit de vote, la majorité théoriquement requise était de 23 membres. Si, toutefois, les membres récusés ne sont pas pris en considération, ce chiffre est ramené à 26 membres, de sorte que la majorité requise était fixée à 21 voix.

92. Certes, le règlement intérieur de la Cour des comptes ne contient aucune disposition traitant de la question spécifique de la récusation. Néanmoins, comme l'avocat général Wahl l'a fait observer au sujet de la Cour, ce n'est pas parce que le règlement de procédure ne contient aucune règle spécifique sur la récusation de ses membres que ce principe ne peut pas être invoqué<sup>40</sup>. En effet, la récusation n'est rien d'autre qu'un aspect de l'exigence d'impartialité à laquelle toute « juridiction » au sens de l'article 47 de la Charte doit satisfaire<sup>41</sup>.

93. Or, les institutions de l'Union sont naturellement soumises, elles aussi, à cette exigence d'impartialité en vertu du droit à une bonne administration tel qu'énoncé à l'article 41 de la Charte<sup>42</sup>. Il s'ensuit que la possibilité de récusation s'applique nécessairement aux décisions adoptées par la Cour des comptes, en particulier dans le cadre de procédures administratives engagées contre des personnes et susceptibles d'aboutir à des décisions leur faisant grief.

<sup>40</sup> Voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Wahl dans l'affaire Union européenne/Kendrion (C-150/17 P, EU:C:2018:612, point 29).

<sup>41</sup> Voir, en ce sens, arrêts du 19 septembre 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, point 53), et du 19 novembre 2019, A. K. e.a. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême) (C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982, point 123 et jurisprudence citée).

<sup>42</sup> Voir, en ce sens, arrêts du 11 juillet 2013, Ziegler/Commission (C-439/11 P, EU:C:2013:513, points 154 et 155), et du 14 juin 2016, Marchiani/Parlement (C-566/14 P, EU:C:2016:437, point 70). Voir, également, dans le cadre d'une procédure engagée contre un État membre, arrêt du 20 décembre 2017, Espagne/Conseil (C-521/15, EU:C:2017:982, points 88, 90 et 91).

94. Dans ces conditions, la récusation ayant pour but d'éviter tout conflit d'intérêts, il est également évident que la personne qui se récusé ou qui est récusée ne doit en aucun cas intervenir dans la procédure. D'une certaine façon, la personne qui se récusé cesse d'être, à tout le moins temporairement, membre de l'institution concernée à l'égard d'une question déterminée. L'effet d'une récusation ne saurait donc être considéré comme équivalant à celui d'une abstention. S'il en était autrement, la personne récusée serait incluse dans le quorum. Or, une telle inclusion pourrait avoir une incidence sur la décision adoptée, ouvrant ainsi la voie à une impression de partialité.

95. Dès lors, au vu de ce qui précède, j'estime que les deux membres de la Cour des comptes qui se sont récusés ne doivent pas être pris en considération aux fins de l'article 4, paragraphe 4, du règlement intérieur de la Cour des comptes. Dans ces circonstances, il apparaît que la majorité des quatre cinquièmes exigée par cette disposition a été atteinte.

***b) Sur l'article 49, paragraphe 3, de la décision portant modalités d'application du règlement intérieur de la Cour des comptes***

96. L'article 8 de la décision portant modalités d'application du règlement intérieur de la Cour des comptes dispose que les réunions tenues dans le cadre de la procédure prévue à l'article 4 de ce règlement intérieur sont des « séances restreintes » au sens de l'article 49, paragraphe 3, de cette décision. Concrètement, cela signifie que l'audition d'un membre visé par une plainte doit se dérouler en l'absence de tout interprète ou agent de la Cour des comptes.

97. Il convient toutefois de relever qu'il ressort de l'article 39, paragraphe 1, de la décision portant modalités d'application du règlement intérieur de la Cour des comptes que le secrétaire général est chargé d'établir et de conserver les procès-verbaux des réunions de la Cour des comptes. L'article 50, paragraphe 1, de cette décision confirme le fait que les projets de procès-verbaux des séances de la Cour des comptes sont établis par le secrétaire général ou par toute autre personne désignée à cet effet. Toutefois, si le cinquième paragraphe de cet article indique que les procès-verbaux des séances restreintes font l'objet d'une diffusion limitée, aucune précision n'est fournie quant à la question de savoir qui doit, dans ces circonstances particulières, établir le procès-verbal. L'article 23 du règlement intérieur de la Cour des comptes exige qu'un procès-verbal de chaque séance de la Cour des comptes soit établi, et ce sans exception.

98. Dans ces conditions, dès lors qu'il est évident que l'audition d'un membre de la Cour des comptes entendu dans le cadre de l'application de l'article 4 du règlement intérieur de cette institution doit être transcrite, il y a lieu de considérer que ni l'article 8, ni l'article 49, paragraphe 3, ni, à ce sujet, l'article 50 de la décision portant modalités d'application du règlement intérieur de la Cour des comptes ne dérogent à la règle prévue à l'article 39 de cette même décision. Dans ces circonstances, il y a donc lieu d'interpréter l'article 49, paragraphe 3, de la décision portant modalités d'application du règlement intérieur de la Cour des comptes en ce sens qu'il ne vise pas le secrétaire général ou la personne désignée sur la base de l'article 50, paragraphe 1, de cette décision.

99. À cet égard, il y a lieu de relever que la décision de la Cour des comptes du 12 février 2015<sup>43</sup> a désigné, sur la base de l'article 50, paragraphe 1, de la décision portant modalités d'application du règlement intérieur de la Cour des comptes, le chef du service juridique pour assister le secrétaire

<sup>43</sup> DEC 16/15 FINAL (dossier de M. Pinxten, annexe B.26).

général dans la tâche de suivi des réunions, en mentionnant expressément les procès-verbaux. Il ressort par conséquent de ces motifs que sa présence et celle du secrétaire général à l'audition de M. Pinxten étaient conformes aux règles en vigueur à la Cour des comptes.

100. En tout état de cause, j'ajouterai incidemment que la présence du chef du service juridique fournit, en principe, au membre concerné la garantie que la réglementation applicable sera respectée. Dans ce contexte, l'article 49, paragraphe 3, de la décision portant modalités d'application du règlement intérieur de la Cour des comptes doit donc être interprété en ce sens qu'il ne vise pas non plus le chef du service juridique.

#### **4. Sur le non-respect du délai raisonnable**

101. M. Pinxten estime que la Cour des comptes a méconnu son droit d'être entendu dans un délai raisonnable en remettant en cause la régularité des demandes qu'il a introduites depuis 2006, alors qu'elle disposait dès le début de son mandat de toutes les informations pertinentes pour vérifier si ces demandes étaient légitimes et qu'elle pouvait, en tout état de cause, demander des éclaircissements si nécessaire.

102. Se fondant sur la réglementation financière applicable au budget de l'Union, M. Pinxten demande à ce qu'il soit constaté que la Cour des comptes est forclosé à saisir la Cour pour des faits antérieurs de plus de trois ans ou, à tout le moins, de plus de cinq ans au 5 octobre 2018, date du rapport préliminaire de la Cour des comptes.

103. En premier lieu, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, « lorsque la durée de la procédure n'est pas fixée par une disposition du droit de l'Union, le caractère "raisonnable" du délai pris par l'institution pour adopter l'acte en cause doit être apprécié en fonction de l'ensemble des circonstances propres à chaque affaire et, notamment, de l'enjeu du litige pour l'intéressé, de la complexité de l'affaire[, des différentes étapes procédurales que l'institution de l'Union a suivies] et du comportement des parties en présence »<sup>44</sup>. Il découle donc de l'obligation de procéder à une appréciation concrète que le caractère raisonnable d'un délai ne saurait être fixé par référence à une limite maximale précise, déterminée de manière abstraite, mais doit être apprécié dans chaque cas d'espèce en fonction des circonstances de la cause<sup>45</sup>.

104. Dans ces circonstances, le délai de cinq ans invoqué par M. Pinxten, comme la Cour l'a déjà expressément déclaré, est uniquement applicable au contexte spécifique du recouvrement des dettes de l'Union et, plus particulièrement, au règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil<sup>46</sup>. En outre, il convient de rappeler que la Cour elle-même a clairement établi que, même dans ces circonstances spécifiques, le délai de cinq ans n'était qu'une présomption réfragable<sup>47</sup>.

105. En l'espèce, il y a lieu de constater tout d'abord, s'agissant des étapes procédurales suivies, que la procédure interne ayant donné lieu au présent recours a débuté le 18 juillet 2016 et le 1<sup>er</sup> septembre 2016, lorsque M. Pinxten a été informé que plusieurs griefs tirés d'éventuelles

<sup>44</sup> Arrêt du 28 février 2013, Réexamen Arango Jaramillo e.a./BEI (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, point 28). Voir, également, arrêt du 14 juin 2016, Marchiani/Parlement (C-566/14 P, EU:C:2016:437, point 99).

<sup>45</sup> Voir, en ce sens, arrêts du 28 février 2013, Réexamen Arango Jaramillo e.a./BEI (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, points 29 et 30), et du 14 juin 2016, Marchiani/Parlement (C-566/14 P, EU:C:2016:437, point 100).

<sup>46</sup> JO 2012, L 298, p. 1.

<sup>47</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 14 juin 2016, Marchiani/Parlement (C-566/14 P, EU:C:2016:437, points 104 et 105).

irrégularités graves avaient été formulés à son encontre. Le dossier a été transmis à l'OLAF le 14 octobre 2016, lequel a ouvert son enquête le 15 novembre 2016. La Cour des comptes a ensuite reçu le rapport final de l'OLAF le 2 juillet 2018. Le 12 juillet 2018, la Cour des comptes a chargé son président d'établir un rapport préliminaire conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement intérieur de la Cour des comptes sur les informations fournies par l'OLAF dans son rapport final. Ce rapport préliminaire a été communiqué aux membres de la Cour des comptes et à M. Pinxten avec le rapport final de l'OLAF le 5 octobre 2018. Le 19 novembre 2018, M. Pinxten a présenté des observations écrites et son audition a eu lieu le 26 novembre 2018. Sur la base de ces éléments, la Cour des comptes a décidé, trois jours plus tard, de renvoyer l'affaire devant la Cour en application de l'article 286, paragraphe 6, TFUE. Il ne s'est donc guère, en tout état de cause, écoulé plus de deux ans entre le moment où les allégations concernant M. Pinxten ont été formulées pour la première fois et la décision de renvoyer l'affaire devant la Cour.

106. Au vu du nombre d'actes de procédure pris au cours de cette période – des premiers actes internes visant M. Pinxten, après la formulation des griefs, à la saisine puis à l'enquête de l'OLAF, jusqu'à la rédaction d'un résumé des faits, du rapport final de l'OLAF et du rapport préliminaire de la Cour des comptes, ce à quoi il convient encore d'ajouter le temps imparti à M. Pinxten pour sa défense (observations écrites adressées tant à l'OLAF qu'à la Cour des comptes et auditions devant l'OLAF et la Cour des comptes) –, on ne saurait, à mon avis, affirmer que la manière dont la Cour des comptes a traité l'affaire et le temps qu'il lui a fallu pour ce faire ont conduit à une violation du principe du délai raisonnable.

107. En second lieu, pour ce qui est des faits, il est vrai que certains d'entre eux remontent à 2006, année au cours de laquelle M. Pinxten a entamé son premier mandat à la Cour des comptes. On relèvera toutefois qu'une grande partie des griefs se rapportent à des événements survenus après octobre 2013<sup>48</sup>, c'est-à-dire au cours d'une période acceptée par M. Pinxten lui-même, ou à des événements qui, s'ils sont advenus plus tôt, se sont répétés après cette prétendue « date pivot »<sup>49</sup>. En outre, l'exigence du délai raisonnable, qui est désormais expressément énoncée aux articles 41 et 47 de la Charte, ne saurait être assimilée à une forme de prescription en matière pénale, définie par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH ») comme le droit accordé par la loi à l'auteur d'une infraction de ne plus être poursuivi ni jugé après l'écoulement d'un certain délai depuis la réalisation des faits<sup>50</sup>. L'exigence du délai raisonnable procède du droit de voir ses affaires « traitées [...] dans un délai raisonnable », c'est-à-dire, selon le libellé plus explicite de l'article 47 de la Charte, du droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable par un tribunal. En d'autres termes, en matière disciplinaire ou pénale, l'exigence d'un délai raisonnable vise le délai dans lequel l'auteur d'une infraction doit être jugé, son point de départ se situant non pas au jour des faits, mais bien au jour où la personne poursuivie s'est trouvée sous le coup d'une « accusation »<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Tels que deux des trois chasses à Chambord (premier grief), le séjour à Cuba (premier grief), la création d'une société privée et le rôle de M. Pinxten en tant que gérant de cette société (quatrième grief), ainsi que la proposition de location d'un appartement privé à la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (cinquième grief).

<sup>49</sup> Comme l'usage abusif et illégal des cartes de carburant mises à sa disposition (deuxième grief) ou la participation au bureau d'un parti politique (premier et quatrième griefs).

<sup>50</sup> Voir, en ce sens, Cour EDH, 22 juin 2000, Coëme et autres c. Belgique, CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, § 146.

<sup>51</sup> Voir, en ce sens, Franchimont, M., Jacobs, A., et Masset, A., *Manuel de procédure pénale*, Larcier, collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, Bruxelles, 2012, p. 123. Selon la Cour EDH, « [i]l y a "accusation en matière pénale" dès lors qu'une personne est officiellement inculpée par les autorités compétentes ou que les actes effectués par celles-ci en raison des soupçons qui pèsent contre elle ont des répercussions importantes sur sa situation » (Cour EDH, 5 octobre 2017, Kalēja c. Lettonie, CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, § 36).

108. En tout état de cause, si l'exigence du délai raisonnable devait être comprise, dans le cadre de la procédure spécifique de l'article 286 TFUE, comme englobant également une règle de prescription, il conviendrait alors de prendre en compte la gravité des manquements susceptibles d'être jugés au titre de l'article 286, paragraphe 6, TFUE. En effet, il est constant que, dans les systèmes juridiques des États membres qui admettent la prescription en matière pénale, la durée du délai est directement proportionnelle à la gravité de l'infraction<sup>52</sup>. Dans ce contexte, une période de dix ans entre les premiers faits allégués et le premier acte adopté par l'institution à leur égard – voire de douze ans en l'espèce si l'on tient compte du rapport préliminaire du président de la Cour des comptes, comme le suggère M. Pinxten – ne semble pas excessive.

### **5. Sur l'enquête illégale de l'OLAF et son rapport**

109. En ce qui concerne l'enquête de l'OLAF, M. Pinxten invoque trois irrégularités qui, selon lui, entacheraient le rapport adressé par l'OLAF à la Cour des comptes.

#### **a) L'extension du champ de l'enquête**

110. Premièrement, M. Pinxten fait valoir, en substance, que l'OLAF a irrégulièrement étendu le champ de son enquête sur la base de l'analyse des données recueillies lors de l'inspection effectuée dans son bureau.

111. Il est vrai que la première lettre de l'OLAF informant M. Pinxten de l'ouverture d'une enquête de cet office à son encontre mentionnait uniquement d'« éventuelles irrégularités l'impliquant en sa qualité de membre de la Cour des comptes, dans l'usage qu'il [avait] fait des actifs de la Cour des comptes et [concernant] les missions qu'il [avait] effectuées et/ou autorisées, en violation des règles applicables, au préjudice des intérêts financiers de l'Union »<sup>53</sup>. Ce n'est qu'au cours de la deuxième étape (c'est-à-dire dans la lettre adressée par l'OLAF à l'avocate de M. Pinxten le 15 décembre 2017) que l'OLAF a informé celle-ci du fait que le directeur général de cet office avait décidé, au terme d'une analyse préliminaire des éléments obtenus dans le cadre de l'inspection, d'étendre l'enquête à d'éventuels conflits d'intérêts et autres violations des articles 285 et 286 TFUE, ainsi qu'à d'éventuels manquements au code de conduite des membres de la Cour des comptes<sup>54</sup>.

112. Selon M. Pinxten, une inspection ne peut avoir pour objet ou pour effet de révéler d'éventuels manquements qui n'auraient pas pu être connus avant cette inspection, car l'objet et la portée de l'inspection sont définis par le mandat confié aux enquêteurs<sup>55</sup>.

113. J'estime toutefois que cette interprétation de la manière dont une enquête de l'OLAF peut se dérouler est trop restrictive.

114. Il convient de rappeler, tout d'abord, que la responsabilité de l'OLAF, comme l'indique expressément le considérant 6 du règlement n° 883/2013, « concerne également, au-delà de la protection des intérêts financiers, l'ensemble des activités liées à la sauvegarde d'intérêts de l'Union contre des comportements irréguliers susceptibles de poursuites administratives ou

<sup>52</sup> Voir, en ce sens, pour le droit belge, Beernaert, M.-A., Bosly, H.-D., et Vandermeersch, D., *Droit de la procédure pénale*, La Chartre, Bruges, 2014, p. 189.

<sup>53</sup> Lettre de l'OLAF à M. Pinxten du 22 septembre 2017 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.32, p. 252).

<sup>54</sup> Lettre de l'OLAF à M<sup>e</sup> Levi du 15 décembre 2017 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.34, p. 255).

<sup>55</sup> Point 108 du mémoire en défense de M. Pinxten.

pénales ». Ensuite, l'article 4, paragraphe 2, de ce règlement prévoit que l'OLAF, aux fins de l'accomplissement de cette mission, « a accès sans préavis et sans délai à toute information pertinente, y compris aux informations figurant dans des bases de données, détenue par les institutions, organes et organismes, ainsi qu'aux locaux de ceux-ci. [...] [L'OLAF] peut prendre copie et obtenir des extraits de tout document et du contenu de tout support d'informations que les institutions, organes et organismes détiennent et, en cas de besoin, assumer la garde de ces documents ou informations pour éviter tout risque de disparition ». Enfin, il faut également avoir à l'esprit que les membres des institutions de l'Union ont un devoir spécifique de coopération avec l'OLAF, en vertu de l'article 7, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 883/2013, selon lequel les institutions « veillent à ce que [...] leurs membres [...] prêtent le concours nécessaire au personnel de [l'OLAF] pour lui permettre d'accomplir efficacement sa mission ». Cette obligation s'applique également aux membres de la Cour des comptes en vertu de l'article 3, second alinéa, de la décision n° 99-2004 de la Cour des comptes portant règles relatives aux modalités de la collaboration des [m]embres [de cette institution] avec les enquêtes internes en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale préjudiciable aux intérêts financiers des Communautés, aux termes duquel, « [d]ans le cadre de l'enquête [de l'OLAF], les [m]embres de la [Cour des comptes] coopèrent *pleinement* avec [l'OLAF] »<sup>56</sup>.

115. Compte tenu de la portée de la mission de l'OLAF, des pouvoirs qui lui sont conférés pour l'exercer et du devoir spécifique de collaboration imposé aux membres de la Cour des comptes, je considère qu'une inspection menée par l'OLAF peut avoir pour *effet* de révéler d'éventuels manquements qui n'entraient pas dans le champ initial de l'enquête. Interdire à l'OLAF d'agir en ce sens reviendrait à fermer les yeux sur d'éventuelles irrégularités graves, en contradiction totale avec le rôle de l'OLAF, ses compétences et le devoir de collaboration imposé aux membres de la Cour des comptes, alors même qu'il est dans l'intérêt public qu'une enquête de l'OLAF soit efficace, au nom de l'intérêt public plus général de la protection des intérêts financiers de l'Union<sup>57</sup>.

116. Toute autre conclusion compromettrait l'*indépendance* de l'OLAF en ce qu'elle conduirait à limiter la possibilité pour le directeur de l'OLAF d'ouvrir des enquêtes, y compris lorsqu'il s'agit d'étendre la portée d'une enquête. En effet, ainsi que le Tribunal l'a jugé à propos de la possibilité d'étendre la portée d'une enquête interne de l'OLAF à celle d'une enquête externe, « [t]el serait le cas si, en présence de soupçons suffisamment sérieux concernant des faits, qui se sont révélés au cours d'une enquête interne [...], le directeur général de l'OLAF était empêché [...] d'étendre la portée de la première »<sup>58</sup>.

117. Il résulte des considérations qui précèdent que, dès lors que l'OLAF a mené son inspection conformément aux règles applicables, qu'elle a informé M. Pinxten de l'extension de l'enquête et qu'elle lui a offert la possibilité d'être entendu sur l'ensemble des faits finalement incriminés<sup>59</sup>, les irrégularités découvertes à la suite de l'extension de l'enquête de l'OLAF peuvent également être prises en considération dans le cadre de la présente procédure.

<sup>56</sup> Mise en italique par mes soins.

<sup>57</sup> Voir, en ce sens, Inghelram, J.F.H., *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF)*, Europa Law Publishing, Amsterdam, 2011, en particulier p. 137.

<sup>58</sup> Arrêt du 6 juin 2019, Dalli/Commission (T-399/17, non publié, EU:T:2019:384, point 86).

<sup>59</sup> Lettre de l'OLAF à M<sup>e</sup> Levi du 15 décembre 2017 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.34, p. 255).

**b) Sur le droit au respect de la vie privée de M. Pinxten**

118. Deuxièmement, M. Pinxten reproche à l'OLAF d'avoir violé son droit au respect de la vie privée en se saisissant de dossiers privés et en prenant copie d'éventuelles communications en lien avec son avocate.

119. Aux termes de l'article 7 de la Charte, toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications. Ce droit n'est cependant pas absolu. Conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, il peut comporter des restrictions, à condition qu'elles soient effectivement prévues par la loi, qu'elles répondent à des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union et qu'elles ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une ingérence disproportionnée<sup>60</sup>.

120. À cet égard, il convient de noter que le droit de l'OLAF de prendre copie des documents pertinents est prévu par la loi, à savoir à l'article 4, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 883/2013. Ce droit est nécessaire à la protection des intérêts financiers de l'Union, qui constitue indéniablement un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union au sens de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte<sup>61</sup>. En effet, ainsi que la Cour l'a déjà souligné à l'égard des États membres, l'obligation de lutter contre les activités illicites portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures dissuasives et effectives est une obligation imposée, notamment, par le droit primaire de l'Union, à savoir l'article 325, paragraphe 1, TFUE<sup>62</sup>.

121. Le fait que certains documents aient été qualifiés de « privés » par la personne visée par l'enquête est sans incidence dans ce contexte. Tout d'abord, il convient d'observer que l'article 13.5 des lignes directrices sur les procédures d'enquête à l'intention du personnel de l'OLAF indique expressément que, « [l]ors d'une inspection de locaux, les membres de l'unité d'enquête peuvent accéder à toutes les informations détenues par l'institution, organe ou organisme de l'Union concerné(e), et notamment aux *copies* de données électroniques et de *documents à caractère privé* (y compris des dossiers médicaux) *s'ils sont utiles à l'enquête* »<sup>63</sup>. Cette interprétation des pouvoirs de l'OLAF me semble conforme au règlement n° 883/2013, dans la mesure où celui-ci habilite l'OLAF à prendre copie de tout document et du contenu de tout support d'informations que les institutions, organes et organismes de l'Union détiennent, pour autant qu'ils se rapportent à une information pertinente.

122. Il y a également lieu d'admettre que, dans le cadre d'une enquête visant à déterminer si M. Pinxten a manqué aux obligations découlant de sa charge, les droits qu'il tire du principe du respect de la vie privée en ce qui concerne les documents produits dans le cadre de son travail – autres que la correspondance et les courriers électroniques purement privés et personnels – ne sauraient être considérés comme particulièrement protecteurs. Toute autre conclusion serait incompatible avec l'obligation des institutions de l'Union de lutter contre la fraude et toute autre activité illégale préjudiciable aux intérêts financiers de l'Union au moyen de mesures qui doivent être dissuasives.

<sup>60</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 4 avril 2019, OZ/BEI (C-558/17 P, EU:C:2019:289, point 65).

<sup>61</sup> Voir, en ce sens, Inghelram, J.F.H., *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF)*, Europa Law Publishing, Amsterdam, 2011, en particulier p. 91.

<sup>62</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 8 septembre 2015, Taricco e.a. (C-105/14, EU:C:2015:555, point 50).

<sup>63</sup> Mise en italique par mes soins.

123. Par ailleurs, les pouvoirs de l'OLAF sont conçus de manière à garantir qu'il en soit fait un usage proportionné. L'article 13.4 des lignes directrices sur les procédures d'enquête à l'intention du personnel de l'OLAF prévoit que, si nécessaire, l'inspection peut être menée en l'absence du membre de l'institution de l'Union concerné. Toutefois, « [e]n pareil cas, un autre membre du personnel ou un membre du service de sécurité de l'institution de l'Union [...] [concernée] doit être présent ».

124. En l'espèce, il n'est pas contesté que l'inspection a eu lieu en présence du responsable de la sécurité de la Cour des comptes et du responsable de la sécurité de l'information et délégué à la protection des données de la Cour des comptes (DPD). En ce qui concerne les communications privées de M. Pinxten, il ressort expressément du « rapport d'expertise technico-légale numérique » du 22 novembre 2017<sup>64</sup> que « les enquêteurs de l'OLAF, à la demande du [DPD], ont procédé à une analyse préalable de l'ensemble de ces données, conformément aux exigences en matière de protection des données. Les courriers électroniques liés à sa vie privée et ceux qui n'avaient manifestement aucun rapport avec l'objet de l'enquête ont été supprimés de toutes les boîtes de réception exportées [...] C'est le [DPD] qui s'est chargé de l'analyse préalable et de la suppression des messages [...] [Le DPD] a également fourni les documents électroniques qui avaient fait l'objet de l'analyse préalable et qui avaient été sélectionnés et copiés à partir des disques U\ et S\ ».

125. S'agissant plus particulièrement de la question de la correspondance prétendument échangée avec son avocate, il ne fait aucun doute que la confidentialité des communications écrites entre avocats et clients est protégée au titre du droit de l'Union, pour autant qu'il s'agisse de correspondance échangée dans le cadre et aux fins du droit de la défense du client et qu'elle émane d'avocats indépendants<sup>65</sup>. Or, en l'espèce, il suffit de relever, comme la Cour des comptes l'a fait observer, que M. Pinxten n'a fourni aucune preuve démontrant que l'OLAF s'est fondé sur un document couvert par la confidentialité de la correspondance entre un avocat et son client. M. Pinxten n'a pas non plus identifié de document de ce type dans le rapport final de l'OLAF ou ses annexes. Au contraire, il ressort de l'annexe 6 du « rapport d'expertise technico-légale numérique » du 22 novembre 2017 qu'« en ce qui concerne le filtrage des courriers électroniques [...], tous les éléments Outlook antérieurs à [l'année] 2010 ont été supprimés ». Ce document indique également clairement que d'autres éléments tels que la correspondance avec l'avocate de M. Pinxten et les références à celle-ci ont aussi été supprimés<sup>66</sup>.

126. Par conséquent, dans ces circonstances, il y a lieu de conclure que l'OLAF n'a pas violé le droit au respect de la vie privée de M. Pinxten dans le cadre de son enquête.

### *c) Sur les droits de la défense de M. Pinxten*

127. Troisièmement, M. Pinxten fait valoir que l'OLAF aurait violé ses droits de la défense. En premier lieu, le résumé des faits communiqué aurait été extrêmement bref, les tableaux joints à ce résumé ne seraient pas intelligibles et toutes les pièces justificatives n'auraient pas été communiquées. En deuxième lieu, M. Pinxten n'aurait pas été entendu sur tous les faits ni sur les

<sup>64</sup> Dossier de M. Pinxten, annexe B.25.

<sup>65</sup> Voir, en ce sens, arrêts du 18 mai 1982, AM & S Europe/Commission (155/79, EU:C:1982:157, points 21 et 27), et du 14 septembre 2010, Akzo Nobel Chemicals et Akcros Chemicals/Commission e.a. (C-550/07 P, EU:C:2010:512, point 70).

<sup>66</sup> Dossier de M. Pinxten, annexe B.25.

auditions de témoins ayant abouti au rapport. En troisième lieu, ses arguments auraient non pas été examinés, mais simplement repris à la fin du rapport. En quatrième lieu, son ancienne assistante n'a pas reçu copie du procès-verbal de son audition.

128. Il ressort clairement de l'article 41 de la Charte que le droit à une bonne administration comporte, d'une part, le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre et, d'autre part, le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne.

129. Ainsi que la Cour l'a rappelé dans son arrêt du 11 juillet 2006, *Commission/Cresson* (C-432/04, EU:C:2006:455), « le respect des droits de la défense dans toute procédure ouverte à l'encontre d'une personne et susceptible d'aboutir à un acte faisant grief à celle-ci constitue un principe fondamental du droit [de l'Union] et doit être assuré même en l'absence de toute réglementation concernant la procédure en cause. Il est de jurisprudence constante que le respect des droits de la défense exige que la personne contre laquelle [l'institution, l'organe ou l'organisme] a entamé une procédure administrative ait été mise en mesure, au cours de cette procédure, de faire connaître utilement son point de vue sur la réalité et la pertinence des faits et des circonstances alléguées ainsi que sur les documents retenus par [l'institution, l'organe ou l'organisme] à l'appui de son allégation quant à l'existence d'une violation du droit [de l'Union] »<sup>67</sup>. Il convient d'ajouter que, dans le cadre d'une enquête de l'OLAF, l'article 9, paragraphe 4, du règlement n° 883/2013 prévoit également qu'« une fois que l'enquête a été achevée et avant que les conclusions se rapportant nommément à une personne concernée n'aient été tirées, cette dernière se voit accorder la possibilité de présenter ses observations sur les faits la concernant ».

130. En l'espèce, il importe de vérifier tout d'abord si M. Pinxten a été informé, en temps utile, des griefs qui lui sont reprochés et s'il a eu la possibilité d'être entendu<sup>68</sup>.

131. Pour ma part, je ne peux accueillir l'argument de M. Pinxten selon lequel ses droits de la défense n'auraient pas été respectés. En effet, il ressort du dossier que, par lettre du 7 décembre 2017, M. Pinxten a été invité à un entretien le 22 décembre 2017 pour évoquer les éventuelles irrégularités dont il avait été informé le 22 septembre 2017<sup>69</sup>. Il est clairement établi également que M. Pinxten a été informé de l'extension de la portée de l'enquête et de l'entretien dans une lettre adressée à son avocate le 15 décembre 2017<sup>70</sup>. Il est vrai que l'avocate de M. Pinxten a répondu à cette lettre en indiquant que son client n'acceptait d'être entendu par l'OLAF dans le cadre de l'entretien du 22 décembre 2017 que sur les faits mentionnés dans la notification à la personne concernée<sup>71</sup>. Il ressort toutefois du procès-verbal de cet entretien qu'une grande partie des faits mis au jour par l'enquête de l'OLAF et figurant dans son rapport final ont été discutés ou, à tout le moins, mentionnés au cours dudit entretien, librement et sans contrainte<sup>72</sup>. En outre, les questions qui n'ont pas été directement soulevées au cours de ce même entretien ont néanmoins été incluses dans le résumé des faits communiqué ultérieurement [telles que le séjour à Crans-Montana, la participation au bureau d'un parti politique ou les (prétendues) fausses déclarations à l'assurance]. À cet égard, si M. Pinxten prétend que le résumé des faits communiqué était extrêmement bref et que les tableaux joints à ce résumé n'étaient pas

<sup>67</sup> Point 104.

<sup>68</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 11 juillet 2006, *Commission/Cresson* (C-432/04, EU:C:2006:455, point 105).

<sup>69</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.72.

<sup>70</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.34.

<sup>71</sup> Dossier de M. Pinxten, annexe B.20, p. 136.

<sup>72</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.73.

intelligibles, il est évident que ce résumé présente à la fois les règles applicables et les irrégularités reprochées de façon suffisamment exhaustive. M. Pinxten peut difficilement contester la clarté et l'exhaustivité du résumé des faits, alors qu'il a rédigé pas moins de 36 pages d'observations – pour lesquelles il a obtenu une prolongation de dix jours ouvrables eu égard au volume du dossier – couvrant l'ensemble des faits invoqués dans le résumé<sup>73</sup>.

132. Par ailleurs, il convient également de relever que le rapport final de l'OLAF ne contient que les recommandations du directeur général. Aux termes de l'article 11, paragraphe 4, du règlement n° 883/2013, l'institution destinataire donne aux enquêtes internes les suites, notamment disciplinaires et judiciaires, que leurs résultats appellent. Il n'en demeure pas moins que la décision susceptible de faire grief à l'intéressé est l'éventuelle décision de l'institution à laquelle le rapport final de l'OLAF est adressé.

133. Au vu de ces dernières considérations, j'estime que le fait que M. Pinxten a reçu – après avoir déjà été entendu une première fois par l'OLAF et avoir été autorisé à commenter le résumé des faits – une copie du rapport final de l'OLAF et de ses annexes en vue de la procédure administrative devant la Cour des comptes, qui a précédé le recours introduit contre M. Pinxten au titre de l'article 286, paragraphe 6, TFUE, ne saurait être ignoré aux fins de déterminer si le droit d'être entendu a été respecté.

134. À cet égard, il y a lieu de relever que M. Pinxten a non seulement été mis en mesure de présenter des observations écrites sur le rapport final de l'OLAF et sur le rapport préliminaire établi par le président de la Cour des comptes, ce qu'il a effectivement fait<sup>74</sup>, mais a également eu la possibilité d'être entendu sur les faits contenus dans ces documents<sup>75</sup>.

135. Dans ces conditions, je me vois dans l'obligation de constater que le déroulement de la procédure administrative ne révèle aucun élément ayant été de nature à porter atteinte aux droits de la défense de M. Pinxten.

## **6. Conclusion sur les règles de procédure et les différents droits invoqués par M. Pinxten**

136. Il résulte des considérations qui précèdent que l'ensemble des moyens soulevés par M. Pinxten pour sa défense et qui portent sur des questions de procédure ainsi que sur le respect de différents droits, notamment les droits de la défense, doit être écarté.

137. Dans un souci d'exhaustivité, j'ajouterai que, si la Cour des comptes s'appuie largement sur le rapport final de l'OLAF pour démontrer le bien-fondé de ses allégations, il n'en demeure pas moins que sa demande est intelligible indépendamment de ce rapport et de ses annexes. En outre, la requête témoigne également d'une appréciation des faits propre à la Cour des comptes, qui s'est, à certains égards, distanciée des conclusions de l'OLAF.

<sup>73</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexes B.37.41 et B.37.88.

<sup>74</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.40.

<sup>75</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.41.

## C. L'existence d'un manquement aux obligations visées à l'article 286 TFUE

### 1. Les conditions d'application de l'article 286, paragraphe 6, TFUE

138. Avant de déterminer si M. Pinxten a manqué à l'une ou plusieurs de ses obligations en tant que membre de la Cour des comptes, il peut être utile de réitérer trois observations déjà formulées dans les présentes conclusions.

139. Premièrement, il peut être déduit de l'article 286 TFUE qu'il incombe aux membres de la Cour des comptes de faire prévaloir à tout moment l'intérêt général de l'Union non seulement sur des intérêts nationaux, mais également sur des intérêts personnels<sup>76</sup>. Deuxièmement, les membres de la Cour des comptes doivent respecter non seulement les obligations d'indépendance, d'honnêteté et de délicatesse énoncées aux articles 285 et 286 TFUE, mais aussi les normes les plus rigoureuses en matière d'impartialité et de désintéressement. Il s'ensuit nécessairement qu'ils doivent assumer toute responsabilité quant à la façon dont ils dépensent les fonds publics<sup>77</sup>. Troisièmement, le traité ne contient aucune disposition sur le type ou la fréquence des manquements qui peuvent entraîner l'application de l'article 286, paragraphe 6, TFUE. La seule condition est que le membre concerné de la Cour des comptes ait cessé de répondre aux conditions requises ou de satisfaire aux obligations découlant de sa charge.

140. Étant donné que les dispositions du traité sont similaires pour les membres de la Commission et pour les membres de la Cour des comptes, force est de constater que ces derniers sont également tenus de se comporter de manière irréprochable. La violation des obligations doit néanmoins se caractériser par un certain degré de gravité pour qu'un recours au titre de l'article 286, paragraphe 6, TFUE soit justifié<sup>78</sup>. Cette condition de gravité s'explique aisément par la sévérité de l'éventuelle sanction que la Cour peut prononcer à l'encontre du titulaire d'une charge (ou, comme en l'espèce, de l'ancien titulaire d'une charge) lorsque les allégations de manquement sont confirmées. En revanche, il peut être déduit du libellé général de l'article 286, paragraphe 6, TFUE, combiné avec le rôle de cette disposition dans l'architecture institutionnelle de l'Union, que le manquement en cause peut résulter tant d'un acte unique mais grave que d'actes répétés qui, pris isolément, sont moins graves, mais dont la répétition constitue une violation manifeste des règles en vigueur.

141. Il résulte de ces considérations que, dans le cadre de l'article 286, paragraphe 6, TFUE, il est suffisant – mais non moins nécessaire – qu'un manquement d'un certain degré de gravité soit constaté pour qu'un recours au titre de l'article 286, paragraphe 6, TFUE soit déclaré fondé. Un tel manquement peut résulter soit d'un seul acte grave, soit de la répétition d'un même acte présentant un moindre degré de gravité, qui, en lui-même, ne serait pas considéré comme suffisamment grave. Par ailleurs, la gravité de l'acte ou sa répétition, voire l'accumulation de plusieurs actes, peut avoir une incidence sur l'étendue de la déchéance du droit à pension ou d'autres avantages en tenant lieu<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 11 juillet 2006, Commission/Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, points 70 et 71).

<sup>77</sup> Voir points 70 à 76 des présentes conclusions.

<sup>78</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 11 juillet 2006, Commission/Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, point 72).

<sup>79</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 11 juillet 2006, Commission/Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, point 73).

## **2. L'examen des griefs retenus à l'encontre de M. Pinxten**

142. À l'appui de son recours, la Cour des comptes invoque cinq griefs dont le premier est à lui seul fondé sur au moins 332 faits. Toutefois, comme je viens de l'expliquer, les irrégularités invoquées à l'appui de ces griefs ne sont pas toutes indispensables pour établir le manquement visé à l'article 286, paragraphe 6, TFUE. Je limiterai donc mon analyse, pour chaque grief, aux faits que j'estime les plus susceptibles de révéler un manquement incontestable aux obligations qui incombent à un membre de la Cour des comptes, sans préjudice de la matérialité des autres faits.

### ***a) Sur le premier grief, tiré d'un usage abusif des ressources de la Cour des comptes pour financer des activités sans lien ou incompatibles avec les fonctions de membre de cette institution***

143. Conformément à l'article 7 du règlement n° 2290/77, le membre de la Cour des comptes « appelé, *dans l'exercice de ses fonctions*, à se déplacer hors du [siège de la Cour des comptes] bénéficie du remboursement de ses frais de voyage [et] de ses frais d'hôtel [ainsi que] d'une indemnité [...] de mission » (mise en italique par mes soins). Il ressort du libellé même de cette disposition que les membres de la Cour des comptes ne peuvent obtenir ces remboursements et indemnités que lorsque l'activité à l'origine de la dépense est liée à l'exercice de leurs fonctions.

144. À cet égard, après avoir examiné les éléments de preuve qui, pour l'essentiel, ne sont pas contestés, il m'apparaît difficile de ne pas conclure que M. Pinxten a tiré indûment profit du système en présentant certaines activités d'une manière inappropriée afin de bénéficier du remboursement prévu par le règlement n° 2290/77. Je suis au regret de dire que ce constat est amplement démontré par ses séjours à Crans-Montana et à Cuba ainsi que par sa participation à certains séjours de chasse à Chambord et Ciergnon (Belgique).

#### ***1) Sur le séjour à Crans-Montana***

145. Dans une note datée du 11 juillet 2013 et adressée au président de la Cour des comptes, M. Pinxten a expliqué que, « [c]omme doyen de la chambre III de la [Cour des comptes], [il avait] été invité au Forum de Crans-Montana pour assister à sa session d'été du 22 au 25 août 2013 »<sup>80</sup>. Cette note indiquait que « [d]es représentants clés des gouvernements, de la diplomatie, des organisations internationales, des partis politiques et des parlements de partout dans le monde se rassembl[ai]ent à Crans-Montana pour discuter de questions actuelles de politique internationale ». Dans ces conditions, comme « [il avait été] invité en tant que membre de la Cour des comptes, [il souhaitait] demander que [...] [cette institution] paye le logement et la contribution financière (3 570 euros) ».

146. Bien que cette mission ait été acceptée et que la somme demandée ait été payée par la Cour des comptes, il ressort du dossier que les trois informations que M. Pinxten a données dans sa note – le fait d'avoir été invité, l'objet de l'événement et le coût – n'étaient pas strictement exactes.

147. En premier lieu, il semble que M. Pinxten n'ait pas été invité à cet événement, ni en tant que doyen de la chambre III de la Cour des comptes ni même en tant que membre de cette institution. Bien au contraire, alors que son assistante avait envoyé, le 29 mai 2013, un courrier électronique à

<sup>80</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.27, p. 3859.

« info@cmf.ch » indiquant que M. Pinxten était désireux de participer audit événement, elle a reçu, le jour même, une réponse précisant que la « session d'été du Forum de Crans-Montana [était] un événement restreint auquel un nombre très limité de personnes (40 invités) [étaient] conviées dans cette station de montagne exclusive ». Ce n'est qu'après l'intervention d'un ancien ministre belge et sur sa recommandation que M. Pinxten a reçu, deux semaines plus tard environ, un second courrier électronique des organisateurs indiquant qu'il était invité à l'événement, sans toutefois qu'il soit fait mention de sa fonction ou de son titre<sup>81</sup>.

148. En deuxième lieu, le premier courrier électronique du bureau exécutif du Forum de Crans-Montana du 29 mai 2013 indiquait qu'il n'existait pas de programme spécifique pour ce que l'on appelait la « session spéciale d'été », ainsi que le confirment la brochure de présentation de l'événement annuel et le programme communiqués par la suite. Ce document indiquait que « la participation à la session d'été [était] limitée à un maximum de 60 amis du Forum venant partager un cadre très privilégié de relaxation et d'amitié dans cette station exceptionnelle »<sup>82</sup>. Le programme complet du séjour révélait également qu'il n'y avait pas de sessions de travail ni même de temps consacré à des discussions formelles. Toutes les matinées et après-midi étaient occupées à des marches, des excursions et des opportunités de shopping. En effet, le programme indiquait de manière assez désarmante qu'il s'agissait d'un « week-end à la montagne ! Il n'y a aucun effort d'élégance ni aucune exigence vestimentaire particulière requis ». Les participants étaient invités à « se sentir en vacances et à adopter une tenue décontractée »<sup>83</sup>.

149. En troisième lieu, alors que M. Pinxten a demandé la prise en charge des frais d'hôtel et d'une contribution financière de 3 570 euros, il ressort du formulaire d'inscription et de la facture que la contribution financière demandée à M. Pinxten par le Forum ne s'est élevée qu'à 2 950 euros<sup>84</sup>. La différence – d'un montant de 620 euros – correspondait au coût additionnel des deux nuits supplémentaires passées à l'hôtel par M. Pinxten et son épouse la veille et le lendemain de l'événement, alors que la première activité était prévue à 19 heures le 22 août 2013 et que le programme se terminait à 9 h 30 le 25 août après le petit déjeuner. Même en tenant compte du fait que le trajet depuis Luxembourg a été effectué en voiture, ces deux nuits n'étaient donc pas nécessaires pour participer à l'événement<sup>85</sup>.

150. Étant donné le caractère peu contraignant du programme de l'événement, on ne peut que douter du fait que la participation de M. Pinxten ait pu avoir un quelconque effet positif pour la Cour des comptes. Il semble plutôt que cet événement ait simplement été l'occasion d'un séjour de loisir et de détente dans un grand hôtel situé dans un lieu agréable. Dans ces conditions, l'activité aurait dû être considérée en réalité comme un déplacement privé.

151. En exprimant ce point de vue, je ne néglige pas le fait que la Cour des comptes aurait peut-être pu accorder plus d'attention au contenu du programme et poser plus de questions sur la véritable nature de l'événement organisé par le Forum avant d'approuver la participation de M. Pinxten. Toutefois, je pense qu'il serait injuste de critiquer la Cour des comptes à cet égard. Elle était en droit d'attendre de ses membres qu'ils observent des normes rigoureuses en matière

<sup>81</sup> Ces constatations sont fondées sur le courrier électronique envoyé par l'assistante de M. Pinxten le 29 mai 2013 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.27, p. 3858) et sur les courriers électroniques envoyés par le bureau exécutif du Forum de Crans-Montana le 29 mai 2013 et le 12 juin 2013 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.27, p. 3857 et 3875).

<sup>82</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.27, p. 3881.

<sup>83</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.27, p. 3862 à 3865.

<sup>84</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.27, p. 3860 (facture) et p. 3861 (formulaire d'inscription).

<sup>85</sup> Selon l'itinéraire choisi, le trajet entre Luxembourg (siège de la Cour des comptes) et Crans-Montana est long de 600 à 650 km et prend entre six heures et six heures et demie.

de comportement. En particulier, si l'intéressé souhaitait participer à un événement qui n'était en fait rien de plus qu'une occasion de se reposer et de se détendre, il aurait dû le financer sur ses propres deniers et non en faire porter la charge, en définitive, au contribuable européen.

## 2) *Sur le séjour à Cuba*

152. Du 30 mars 2015 au 14 avril 2015, M. Pinxten et son épouse se sont rendus à Cuba. M. Pinxten a présenté ce voyage comme une mission officielle de la Cour des comptes et, à ce titre, a bénéficié du remboursement de frais de mission et du versement d'indemnités journalières pour un montant total de 10 042,71 euros.

153. Dans une note adressée au président de la Cour des comptes le 24 mars 2015, il a présenté la mission à Cuba en ces termes : « [elle] devrait apporter des éclairages nouveaux sur les relations entre l'Union européenne et Cuba, au vu d'une situation susceptible d'évoluer rapidement dans le pays, ce qui pourrait conduire à inclure Cuba dans l'un des programmes de travail à venir de la chambre III, qui est chargée de l'audit de l'action extérieure de l'Union. La mission consiste en une prise de contacts avec des représentants de la société civile (ONG, universitaires, journalistes, etc.) et en des visites sur le terrain de projets [Union européenne-Programme des Nations unies pour le développement (UE-PNUD)]. Nonobstant tous les préparatifs de la mission depuis Luxembourg et Bruxelles, il faudra, en raison du régime "autoritaire" en place à Cuba, nouer la plupart des contacts et organiser l'essentiel des visites sur le terrain une fois à La Havane [(Cuba)] »<sup>86</sup>.

154. En dépit de cette présentation, il ressort du dossier que la Cour des comptes a communiqué à la Cour le fait que ce voyage était envisagé dès le début comme un séjour privé. En effet, dans le premier courrier électronique adressé par l'assistante de M. Pinxten au chef de la délégation de l'Union européenne à Cuba, il était expliqué que M. Pinxten et son épouse organisaient un séjour privé à Cuba parce qu'ils n'avaient pas encore visité ce pays<sup>87</sup>. Dans ce courrier électronique, M. Pinxten sollicitait des suggestions concernant des hôtels, des villes et des îles à visiter, ainsi que toute autre information utile. Le lendemain, un deuxième courrier électronique a été envoyé dans lequel étaient répertoriées les villes auxquelles M. Pinxten avait pensé, et qui correspondent, en fin de compte, aux villes visitées par ce dernier et son épouse<sup>88</sup>.

155. Il est vrai que, dix jours avant le départ environ, M. Pinxten a émis le souhait de rencontrer des journalistes, des représentants d'ONG et des représentants de bénéficiaires de fonds européens et/ou de parties contractantes, ainsi que d'effectuer des visites de terrain à certains projets<sup>89</sup>. C'est ainsi que l'équipe de M. Pinxten avait identifié le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) comme étant la partie contractante la plus importante et lui avait adressé un courrier électronique afin d'examiner le point de savoir s'il était possible de visiter des projets mis en œuvre par ce dernier lorsque M. Pinxten et son épouse se trouveraient dans la région concernée<sup>90</sup>.

<sup>86</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.26, p. 3553.

<sup>87</sup> Courrier électronique du 28 janvier 2015 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.26, p. 3509).

<sup>88</sup> Courrier électronique du 29 janvier 2015 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.26, p. 3516).

<sup>89</sup> Courrier électronique du 18 mars 2015 adressé au PNUD (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.26, p. 3737) et courrier électronique du 19 mars 2015 adressé à la délégation de l'Union européenne à Cuba (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.26, p. 3504).

<sup>90</sup> Courrier électronique du 18 mars 2015 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.26, p. 3737).

156. Les réponses à cette demande ont cependant été unanimes et sans équivoque. Ainsi, le chef de la délégation de l'Union européenne à Cuba a répondu que « cela pourrait poser un certain nombre de problèmes [dans ce pays] [...] En règle générale, il est difficile, à Cuba, de combiner le tourisme avec des activités officielles »<sup>91</sup>. Le représentant résident du PNUD à Cuba a confirmé que « le bureau du PNUD à Cuba partage[ait] entièrement cette analyse »<sup>92</sup>. De plus, l'ambassadeur de Belgique à Cuba a indiqué qu'il souscrivait pleinement à l'appréciation du chef de la délégation de l'Union dans ce pays, ajoutant qu'il « [était] très improbable qu'une réunion officielle puisse se tenir [et que] cette constatation valait également pour les réunions informelles, [car], en général, les responsables cubains n'acceptent pas d'invitations à ce genre de réunions[, et ce] a fortiori lorsqu'il s'agit de réunions avec des responsables étrangers qui occupent un poste élevé dans leur pays ou leur organisation »<sup>93</sup>.

157. Bien que son assistante lui ait transmis les deux premiers courriers électroniques le 18 mars 2015<sup>94</sup> – de sorte qu'il devait avoir eu connaissance du fait que les autorités cubaines étaient réticentes à l'idée d'associer un quelconque élément professionnel à un voyage essentiellement touristique –, M. Pinxten a expressément indiqué dans sa note au président de la Cour des comptes du 24 mars 2015 que « la mission consist[ait] en une prise de contacts avec des représentants de la société civile (ONG, universitaires, journalistes, etc.) et en des visites sur le terrain de projets UE-PNUD ». Il ajoutait qu'il « faudr[ait] [...] nouer la plupart des contacts et organiser l'essentiel des visites sur le terrain une fois à La Havane ».

158. Il est difficile de croire que M. Pinxten ait pu penser qu'il serait possible d'organiser ces réunions et ces visites alors qu'il avait été averti à plusieurs reprises que toute visite sur le terrain ou toute réunion avec les autorités locales nécessitait un visa de travail et qu'il avait néanmoins décidé de voyager à Cuba avec un visa touristique<sup>95</sup>. En tout état de cause, il ressort du programme de M. Pinxten que les seules réunions qui ont eu lieu à Cuba sont la réunion informelle avec le chef de la délégation de l'Union européenne à Cuba du 31 mars 2015, soit le lendemain de son arrivée à Cuba, et une réunion impromptue de quelques heures avec un membre de la délégation de l'Union européenne à Cuba le jour suivant<sup>96</sup>.

159. Pour le reste, M. Pinxten et son épouse ont simplement été invités, le 2 avril 2015, par le chef de la délégation de l'Union européenne à Cuba à un déjeuner d'accueil informel à son domicile, en présence de l'ambassadeur de Belgique et de son épouse, du représentant résident du PNUD et d'un représentant de l'Union des auteurs et des artistes de Cuba. Le caractère informel de ce déjeuner a été confirmé au cours de l'enquête de l'OLAF par le chef de la délégation de l'Union européenne à Cuba lui-même<sup>97</sup> et par le membre de cette délégation que M. Pinxten avait rencontré la veille<sup>98</sup>. Ce dernier avait déjà souligné le caractère purement informel de ce déjeuner dans un bref résumé de la visite de M. Pinxten rédigé *in tempore non suspecto*<sup>99</sup>. Ce résumé confirme également que la réunion du 1<sup>er</sup> avril 2015 a consisté en un « échange amical et

<sup>91</sup> Courrier électronique du 18 mars 2015 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.26, p. 3736 et 3737).

<sup>92</sup> Courrier électronique du 20 mars 2015 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.26, p. 3737).

<sup>93</sup> Courrier électronique du 18 mars 2015 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.26, p. 3765).

<sup>94</sup> Courrier électronique du 20 mars 2015 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.26, p. 3736).

<sup>95</sup> Courrier électronique du chef de la section « Coopération » de la délégation de l'Union européenne à Cuba à l'assistante de M. Pinxten du 18 mars 2015 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.26, p. 3768) et courrier électronique du chef de la délégation de l'Union européenne à Cuba du 18 mars 2015 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.26, p. 3764).

<sup>96</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe B.37.26, p. 3500 et 3501 ainsi que p. 3522 à 3528.

<sup>97</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.26, p. 3751 (en néerlandais).

<sup>98</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.26, p. 3752 à 3756.

<sup>99</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.26, p. 3761 (résumé du 21 avril 2015 en espagnol), ainsi que p. 3758 et 3759 (résumé des 5 et 6 mai 2015 en anglais).

décontracté [...] au cours duquel ont été évoquées des questions d'intérêt politique plutôt que technique ». Enfin, il convient également d'observer que, alors même que les parties s'accordent sur la suite du voyage à Cuba, aucune autre visite ni aucune réunion à caractère officiel ou quasi officiel n'a eu lieu.

160. Dans ces circonstances, il est manifeste que le voyage était dans une large mesure de nature privée. En tout état de cause, force est de constater que deux réunions et un déjeuner organisés sur trois jours à La Havane ne justifiaient pas un voyage de quatorze jours dans tout le pays. Or, au lieu de reconnaître que les objectifs annoncés dans sa note à la Cour des comptes du 24 mars 2015 n'avaient pas été remplis, M. Pinxten a déclaré dans son rapport de mission qu'« [il était] parvenu à rencontrer un certain nombre de personnes extrêmement intéressantes et bien informées »<sup>100</sup>. Tout au plus pourrait-on reconnaître, ainsi que l'agent de la Cour des comptes l'a confirmé lors de l'audience, que deux des journées de voyage sont susceptibles d'être considérées comme ayant été consacrées à des activités professionnelles.

### 3) Sur les chasses à Chambord et à Ciergnon

161. Il ressort du dossier de la Cour des comptes et de l'enquête de l'OLAF que M. Pinxten semble avoir été un chasseur régulier. Sur les quelque 40 chasses visées dans le rapport final de l'OLAF, il a participé à certaines d'entre elles comme si elles s'inscrivaient dans le cadre d'une mission officielle et, à ce titre, a bénéficié de remboursements de frais de mission et d'indemnités journalières. Tel est le cas d'au moins trois chasses à Chambord et de deux à Ciergnon.

162. En ce qui concerne les chasses qui se sont déroulées à Chambord les 25 janvier 2013, 13 février 2015 et 12 février 2016, M. Pinxten a justifié ces missions par le fait qu'il avait été invité en tant que membre de la Cour des comptes, en compagnie d'autres personnalités européennes et françaises de premier plan, à ce qu'il a appelé les « Journées européennes ». Toutefois, malgré une déclaration en ce sens du directeur général du domaine national de Chambord, rédigée à la demande de M. Pinxten dans le cadre de l'enquête de l'OLAF<sup>101</sup>, la seule autre référence à une « battue européenne » figure dans un courrier électronique du directeur de la chasse et de la forêt du domaine de Chambord l'invitant à la chasse du 13 février 2015. Ce courrier électronique a été adressé au *ministre* Pinxten le 7 décembre 2014 (et non à l'intéressé en tant que membre de la Cour des comptes)<sup>102</sup>.

163. En outre, il semble que M. Pinxten ait été invité à ces chasses à la suite d'une initiative personnelle et sur l'intervention d'un ami proche<sup>103</sup>. Plus important, il n'est fait mention d'une « Journée européenne » ou d'une « battue européenne » dans aucun autre courrier électronique relatif à Chambord ni dans aucune des trois invitations officielles reçues. Au contraire, les

<sup>100</sup> Note de M. Pinxten au président de la Cour des comptes, du 16 avril 2015 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.26, p. 3555 et 3556).

<sup>101</sup> Courrier électronique du directeur général du domaine national de Chambord du 4 décembre 2018 (dossier de M. Pinxten, annexe B.29).

<sup>102</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.9, p. 1635.

<sup>103</sup> Dans un courrier électronique daté du 1<sup>er</sup> février 2012 adressé par M. Pinxten à un employé du domaine de Chambord, l'intéressé fait clairement référence à un contact personnel grâce auquel le directeur général du domaine national de Chambord a eu l'amabilité de l'inviter « dans le cadre d'une battue de régulation » au cours de la saison 2011/2012. Au cas où il ne lui serait pas possible de participer à cette battue en raison de son agenda, il déclare expressément que si le directeur avait l'obligeance de le convier à une nouvelle battue sur le domaine national de Chambord, il serait heureux d'accepter son invitation (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.9, p. 1056 et 1686).

invitations ou les cartons réponse faisaient uniquement référence à une « battue de régulation de sangliers »<sup>104</sup>, à une « battue de cerfs et de sangliers »<sup>105</sup> ou même simplement à une « battue de régulation »<sup>106</sup>.

164. Par ailleurs, s'il est vrai que des missions officielles peuvent également inclure des activités sociales ou des réunions informelles, il convient de noter qu'il ressort des programmes des chasses à Chambord auxquelles M. Pinxten a participé en 2013, 2015 et 2016 que les journées étaient entièrement consacrées aux activités de chasse, du matin jusqu'au dîner<sup>107</sup>. Dans ces circonstances, il est difficile d'établir un lien entre ces événements et le rôle de M. Pinxten au sein de la Cour des comptes.

165. S'agissant des chasses de Ciergnon, il est encore plus difficile d'admettre, si tant est que cela soit possible, l'existence d'un lien éventuel avec le travail et les responsabilités de M. Pinxten au sein de la Cour des comptes. En effet, contrairement à ce qui a été allégué lors de l'audience du 29 septembre 2020, les invitations ont été envoyées à l'adresse privée de M. Pinxten en Belgique par le chef du protocole à la Maison de Sa Majesté le Roi des Belges. Ces invitations ne comportaient aucune référence à la Cour des comptes ou à une quelconque « Journée européenne »<sup>108</sup>. En outre, il ressort du tableau joint au rapport de l'OLAF que des indemnités ont été versées et des frais d'hôtel remboursés à M. Pinxten au titre de ces chasses en 2014 et 2015<sup>109</sup>.

#### ***b) Sur le deuxième grief, tiré de l'usage abusif et illégal de privilèges fiscaux***

166. Par son deuxième grief, la Cour des comptes soutient que M. Pinxten a violé l'article 12 de la directive 2008/118/CE du Conseil, du 16 décembre 2008, relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE<sup>110</sup>, ainsi que les dispositions du règlement grand-ducal du 7 février 2013 concernant les franchises et exonérations de la taxe sur la valeur ajoutée accordées aux missions diplomatiques et aux postes consulaires, ainsi qu'aux agents diplomatiques, aux fonctionnaires consulaires et aux agents de chancellerie (ci-après le « règlement grand-ducal du 7 février 2013 »). Plus particulièrement, M. Pinxten aurait fait un usage abusif et illégal des cartes de carburant mises à sa disposition en permettant à certaines personnes de bénéficier indûment de l'exonération de TVA et de droits d'accise accordée aux diplomates au Luxembourg.

167. Tout comme les autres membres de la Cour des comptes, M. Pinxten disposait de deux cartes de carburant pour un maximum de deux voitures particulières immatriculées au Luxembourg. Il a utilisé l'une des cartes pour sa première voiture privée, conduite par son épouse, et l'autre pour sa seconde voiture privée, conduite par son fils. Le fait que l'utilisation des cartes de carburant permettait de bénéficier d'un prix avantageux et de l'exonération de TVA était expressément mentionné dans le courrier électronique du 18 mars 2009 invoqué par M. Pinxten lui-même dans son mémoire en défense<sup>111</sup>. En outre, il a également été précisé dans une note à l'attention du président et des membres de la Cour des comptes ainsi que du secrétaire général

<sup>104</sup> Voir invitation pour l'année 2013 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.9, p. 1647) ; invitation et carton réponse pour l'année 2015 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.9, p. 1619).

<sup>105</sup> Courrier électronique en prévision de la chasse du 12 février 2016 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.9, p. 1595).

<sup>106</sup> Voir invitation pour l'année 2016 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.9, p. 1603).

<sup>107</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.9, p. 1647 (2013), p. 1621 (2015) et p. 1603 (2016).

<sup>108</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.9, p. 1508 et 1509.

<sup>109</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.9, p. 1886 et 1887.

<sup>110</sup> JO 2009, L 9, p. 12.

<sup>111</sup> Courrier électronique du service « Gestion administrative » du 18 mars 2009 (dossier de M. Pinxten, annexe B.34).

de cette institution, du 3 novembre 2010, que les cartes comportaient un code confidentiel, associé pour partie à la Cour des comptes et pour partie à l'utilisateur lui-même, qui permettait d'identifier l'auteur de chaque transaction. La note ajoutait que « chaque carte [correspondait] à une voiture et devait donc rester à bord du véhicule »<sup>112</sup>.

168. Il n'est pas nécessaire de s'attarder, aux fins de la présente analyse, sur le fait que l'un des fils de M. Pinxten n'était plus à la charge de ses parents (et n'était donc plus autorisé à utiliser l'une des cartes de carburant). En effet, indépendamment de cette question, il est évident que les cartes de carburant n'ont pas été utilisées conformément aux règles rappelées ci-dessus.

169. En effet, les deux voitures associées aux cartes de carburant supplémentaires étaient équipées d'un moteur diesel. Or, l'examen de l'utilisation des cartes a révélé plusieurs anomalies. Tout d'abord, il ressort de factures émises par le fournisseur de carburant que l'une des cartes de carburant était régulièrement utilisée pour acheter de l'essence (au moins onze fois sur une période de dix-sept mois)<sup>113</sup>. En outre, ces factures révèlent que l'une des cartes de carburant a été utilisée pour acheter du diesel, tandis que l'autre carte a été utilisée le même jour pour acheter de l'essence pour ce qui était censé être, en principe, la même voiture<sup>114</sup>. Il y a même certains jours où la carte a été utilisée à la même station-service, une fois pour de l'essence et l'autre pour du diesel, à des intervalles de seulement deux ou quatre minutes<sup>115</sup>, ce qui est évidemment impossible. Dans ces circonstances, l'argument tiré de l'utilisation d'un véhicule de remplacement n'est donc pas plausible. Au contraire, ces factures prouvent un usage manifestement abusif des cartes de carburant supplémentaires, entraînant une violation des règles clairement mentionnées dans plusieurs documents adressés à M. Pinxten. En effet, la simple utilisation simultanée de deux carburants différents, dont l'un était incompatible avec le véhicule auquel la carte était associée, démontre que M. Pinxten a fait bénéficier des tiers non autorisés des cartes de carburant et des avantages fiscaux qui y étaient liés.

### *c) Sur le troisième grief, tiré de fausses déclarations à l'assurance*

170. Par son troisième grief, la Cour des comptes soutient que M. Pinxten a fait de fausses déclarations à l'assurance dans le cadre de deux accidents impliquant le véhicule de fonction mis à sa disposition et au titre desquels il a bénéficié de deux indemnisations indues. La première se rapporte à un incident survenu le 14 janvier 2010, au cours duquel le chauffeur a roulé sur une valise contenant une bouteille de vin et plusieurs vêtements. L'autre a trait à un accident ayant eu lieu le 17 janvier 2011, entre sa voiture privée, conduite par son fils, et la voiture de fonction, conduite par son chauffeur. Or, il ressort du témoignage du chauffeur recueilli pendant l'enquête de l'OLAF que le premier accident n'a pas entraîné les conséquences déclarées et que le chauffeur n'a pas été impliqué dans le second incident.

<sup>112</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe B.37.30, p. 4093.

<sup>113</sup> Pour la carte n° 0027 3 \*\*\*, associée à la voiture immatriculée CD-7572, voir dossier de la Cour des comptes, annexe 37.30, p. 4133, 4140, 4147, 4159, 4163, 4165, 4170, 4172, 4184 et 4188.

<sup>114</sup> Par exemple, le 11 avril 2017, la carte n° 0027 3 \*\*\* a été utilisée pour du diesel et la carte n° 0029 5 \*\*\* pour de l'essence, dans les deux cas en rapport avec la voiture immatriculée CD-7572 (dossier de la Cour des comptes, annexe 37.30, p. 4163) ; le 28 juillet 2017, la carte n° 0027 3 \*\*\* a été utilisée pour du diesel et la carte n° 0029 5 \*\*\* pour de l'essence et du diesel, dans les deux cas en rapport avec la voiture immatriculée CD-7572 (dossier de la Cour des comptes, annexe 37.30, p. 4172).

<sup>115</sup> Par exemple, le 4 mai 2017, la carte n° 0029 5 \*\*\* a été utilisée pour du diesel à 17 h 56 et pour de l'essence à 18 h 00, dans les deux cas en rapport avec la voiture immatriculée CD-7572 (dossier de la Cour des comptes, annexe 37.30, p. 4165) ; le 28 juillet 2017, la carte n° 0029 5 \*\*\* a été utilisée pour de l'essence à 15 h 03 et pour du diesel à 15 h 05, dans les deux cas en rapport avec la voiture immatriculée CD-7572 (dossier de la Cour des comptes, annexe 37.30, p. 4172).

171. S'agissant du premier incident, il apparaît que plusieurs vêtements, dont deux costumes, ont été remboursés à M. Pinxten, sur la base d'une déclaration d'accident signée par son chauffeur<sup>116</sup> et d'une déclaration sur l'honneur signée par M. Pinxten lui-même<sup>117</sup>. Eu égard, toutefois, au témoignage du chauffeur de M. Pinxten recueilli pendant l'enquête de l'OLAF, les circonstances dans lesquelles cet incident s'est produit ne sont pas très claires. En outre, selon le même témoignage, la valise dans laquelle la bouteille de vin s'est brisée était trop petite pour contenir deux costumes, contrairement à ce que M. Pinxten a déclaré à la compagnie d'assurances<sup>118</sup>. Néanmoins, la compagnie d'assurances semble avoir versé l'indemnisation sans discuter.

172. Quant au second accident, le rôle joué par M. Pinxten n'est pas clairement établi. L'accident a d'abord été déclaré par M. Pinxten lui-même. La compagnie d'assurances a refusé de verser l'indemnisation au motif que l'accident impliquait deux membres de la même famille. Cet état de fait est confirmé non seulement par un courrier électronique adressé par un employé de la compagnie d'assurances au directeur général de la société de leasing chargée des voitures de la Cour des comptes, le 28 janvier 2011, soit moins de deux semaines après la date de l'accident<sup>119</sup>, mais aussi par M. Pinxten lui-même dans une lettre du 11 janvier 2012 adressée au directeur de la compagnie d'assurances<sup>120</sup>. Dans cette lettre, il déclare expressément que les faits se sont produits de la manière dont il les a précédemment décrits et qu'il juge la décision de la compagnie d'assurances injuste dans la mesure où la seule raison du refus de prise en charge est que deux personnes de la même famille ne peuvent pas être impliquées et figurer sur le constat. Les explications données par M. Pinxten au secrétaire général de la Cour des comptes dans une note du 1<sup>er</sup> septembre 2016, selon lesquelles « en aucun cas [il n'a] prétendu avoir conduit [sa] voiture de fonction [lui-]même », bien que « cette lettre [puisse] laisser une impression différente à quelqu'un qui n'a pas lu la description des faits et ne sait pas que M. S. G. était [son] chauffeur officiel »<sup>121</sup>, ne sont pas convaincantes. D'une part, ce document a été rédigé à l'époque où les premiers griefs ont été formulés par la Cour des comptes. D'autre part, il est difficile de croire que M. Pinxten ait utilisé un pronom personnel tel que « je » ou « nous » (pour parler de lui-même et de son fils) alors que la personne impliquée était un tiers.

173. Il y a lieu de relever, néanmoins, que le constat d'accident communiqué à la compagnie d'assurances a été signé par le fils et par le chauffeur de M. Pinxten. Cela étant, à la lecture du dossier, on ne saurait écarter que c'est à l'initiative du responsable des chauffeurs au sein de la Cour des comptes<sup>122</sup> ou de M. Pinxten lui-même en réaction au refus de prise en charge de l'assureur que le constat d'accident a finalement été signé par le chauffeur de M. Pinxten<sup>123</sup>. Dans ces circonstances, force est de constater qu'il n'existe aucune preuve incontestable que M. Pinxten était impliqué dans la fraude alléguée ayant donné lieu à l'indemnisation ou qu'il ait eu connaissance de cette fraude.

174. Dans ces conditions, j'estime que le troisième grief n'est pas fondé.

<sup>116</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.31, p. 4324.

<sup>117</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.31, p. 4325.

<sup>118</sup> Audition du chauffeur de M. Pinxten en tant que témoin du 7 décembre 2017 (questions 1, 2, 3 et 6) (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.31, p. 4331 et 4332).

<sup>119</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.31, p. 4198.

<sup>120</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.31, p. 4246.

<sup>121</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.31, p. 4244.

<sup>122</sup> Voir, en ce sens, réponses de l'employé de la compagnie d'assurances au questionnaire de l'OLAF (point 2) (dossier de la Cour des comptes, annexe B.37.31, p. 4218 et 4219) ; audition en tant que témoin du responsable des chauffeurs au sein de la Cour des comptes du 7 décembre 2017 (réponse à la question 13) (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.31, p. 4302).

<sup>123</sup> Voir, en ce sens, sans certitude, audition du chauffeur de M. Pinxten du 16 octobre 2017 (réponse à la question 2) (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.31, p. 4280).

***d) Sur le quatrième grief, tiré de l'exercice non déclaré et illégal d'une activité de gérance d'une société commerciale et d'une activité politique intense***

175. Le quatrième grief repose essentiellement sur deux accusations. En premier lieu, M. Pinxten aurait agi en qualité de gérant d'une société commerciale depuis 2016, lorsqu'il a fait l'acquisition d'un domaine en Bourgogne constitué d'une maison et d'un vignoble. En second lieu, il aurait exercé une activité intense au sein d'un parti politique alors qu'il était membre de la Cour des comptes.

176. S'agissant de son activité dans une société commerciale, M. Pinxten fait valoir qu'il ne s'agissait pas d'une activité commerciale ou professionnelle. Il affirme avoir été actionnaire, avec son épouse et ses enfants, d'une société civile immobilière. L'activité de gérant n'était pas de nature professionnelle. La société percevait seulement un loyer pour la location du bien.

177. Indépendamment de cet aspect financier, il ressort du dossier que M. Pinxten n'avait pas déclaré cette situation en temps utile et, a fortiori, que celle-ci n'avait pas été approuvée. Elle n'a été révélée que lorsque M. Pinxten a informé la Cour des comptes en septembre 2018, après l'expiration de son mandat en avril 2018, qu'il avait été nommé deux mois plus tôt « gérant » dudit vignoble à Chambolle-Musigny (France), devenu un « groupement foncier agricole » à la suite d'une modification de sa forme juridique<sup>124</sup>. Toutefois, l'article 6 de la décision portant modalités d'application du règlement intérieur de la Cour des comptes exige que les membres de cette institution déclarent toutes leurs activités extérieures et l'article 2, paragraphe 2, du code de conduite des membres de la Cour des comptes prévoit que « [t]out bien immobilier détenu soit directement, soit par l'intermédiaire d'une société immobilière, doit être déclaré », à la seule exception des résidences réservées à l'usage exclusif du propriétaire ou de sa famille. M. Pinxten ne s'est donc pas conformé à cette obligation pendant la durée de son mandat.

178. En ce qui concerne les activités politiques, les règles de la Cour des comptes sont particulièrement claires. Premièrement, l'article 4, paragraphe 1, du code de conduite des membres de la Cour des comptes dispose que ceux-ci doivent se consacrer à l'accomplissement de leur mandat et qu'ils « ne peuvent exercer aucune fonction politique ». Deuxièmement, le point 3.2 des lignes directrices en matière d'éthique prévoit que les membres de la Cour des comptes doivent s'acquitter de leurs tâches en faisant abstraction de toute pression extérieure, qu'elle soit politique, nationale, ou autre. Troisièmement, pour lever toute ambiguïté, le point 3.3 de ces mêmes lignes directrices ajoute que les membres de la Cour des comptes doivent « éviter tout conflit d'intérêts, réel ou apparent [qui] pourrait se produire, par exemple, en cas d'appartenance à des organisations politiques ou [...] d'exercice d'un mandat politique »<sup>125</sup>.

179. Il ne fait aucun doute que M. Pinxten connaissait ces règles. En effet, dès le mois de mai 2006, il avait demandé à conserver son mandat de bourgmestre de la ville de Overpelt (Belgique). Toutefois, cette demande avait été rejetée sur le fondement de l'article 286 TFUE et du code de conduite des membres de la Cour des comptes, précité, même si M. Pinxten avait en réalité délégué toutes ses fonctions de bourgmestre et avait souhaité conserver seulement le titre associé à cette fonction politique<sup>126</sup>.

<sup>124</sup> Courrier électronique de M. Pinxten du 18 septembre 2018 adressé au président de la Cour des comptes (dossier de la Cour des comptes, annexe A.16, p. 149).

<sup>125</sup> Mise en italique par mes soins.

<sup>126</sup> DEC-C 25/06 du 29 mai 2006 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.14).

180. Les éléments de preuve démontrent cependant que, aussi surprenant que cela puisse paraître, entre les années 2006 et 2017, M. Pinxten a continué d'être membre du bureau d'un parti politique en Belgique. Dans son mémoire en défense, M. Pinxten fait valoir que, depuis le mois de novembre 2008, il était uniquement membre du « bureau élargi », de sorte qu'il ne disposait d'aucun droit de vote. Cet argument est de peu de poids et le seul fait de l'avoir invoqué est à lui seul révélateur de l'approche générale de M. Pinxten vis-à-vis des obligations d'objectivité totale et de distanciation de l'activité politique qui incombent à un membre de la Cour des comptes.

181. Il n'est guère nécessaire d'ajouter que l'absence de droits de vote n'empêche pas une personne d'exprimer son point de vue sur les questions débattues et, partant, d'influencer le résultat d'un vote ou, au contraire, d'être influencée par la discussion. En tout état de cause, c'est le fait même que M. Pinxten soit resté membre actif d'un parti politique national qui est répréhensible.

182. Il est manifeste que M. Pinxten avait la ferme intention de demeurer un membre influent de son parti et donc d'exercer une activité au sein du bureau politique. Ainsi, par exemple, M. Pinxten a personnellement conseillé la présidente de son parti sur la meilleure stratégie médiatique à adopter par ce dernier sur une question économique<sup>127</sup>. Après avoir été dans l'impossibilité d'assister au bureau du parti, il a également tenu à rencontrer sa présidente, parce qu'il souhaitait évoquer un sujet qui présentait un intérêt pour elle et le parti<sup>128</sup>. Par ailleurs, les éléments de preuve démontrent également que M. Pinxten participait régulièrement au bureau politique. Ainsi, sur 57 réunions organisées entre février 2009 et avril 2010, M. Pinxten a assisté à 30 d'entre elles, parfois même deux fois dans la même semaine. Plus important encore que son assiduité à ces réunions, les procès-verbaux de celles-ci révèlent que les sujets abordés ont manifestement été de nature à influencer le travail ou l'indépendance de M. Pinxten en tant que membre de la Cour des comptes. Des sujets tels que les campagnes en vue des élections européennes et régionales, la décision qui allait être adoptée par les actionnaires à propos de la fusion de deux grandes banques en Belgique<sup>129</sup>, les conséquences des élections nationales sur le futur système institutionnel belge<sup>130</sup>, et même le plan pluriannuel à soumettre à la Commission<sup>131</sup>, les observations de la Commission sur le budget de la Belgique<sup>132</sup>, l'éventualité que le premier président du Conseil européen soit de nationalité belge et la succession du Premier ministre<sup>133</sup>, la nomination du nouveau Premier ministre<sup>134</sup>, ou encore les priorités du parti pour la présidence belge de l'Union européenne<sup>135</sup> ont été discutés en présence de M. Pinxten alors qu'il était membre de la Cour des comptes et que son parti était représenté au gouvernement belge.

183. Pourtant, le traité FUE lui-même est particulièrement clair sur cette question. Les membres de la Cour des comptes doivent offrir toutes garanties d'indépendance (article 286, paragraphe 1, TFUE) et, dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme (article 286, paragraphe 3, TFUE). Il s'ensuit que ce type d'activité politique exercé activement au sein d'un parti est totalement incompatible avec la

<sup>127</sup> Courriel électronique de M. Pinxten à la présidente de l'Open VLD du 23 février 2010 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.8, p. 694).

<sup>128</sup> Courriel électronique de M. Pinxten du 4 janvier 2016 (dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.8, p. 971).

<sup>129</sup> Procès-verbal du bureau de l'Open VLD du 27 avril 2009 (dossier de la Cour des comptes, annexe 37.8, p. 777).

<sup>130</sup> Procès-verbal du bureau de l'Open VLD du 8 juin 2009 (dossier de la Cour des comptes, annexe 37.8, p. 784).

<sup>131</sup> Procès-verbal du bureau de l'Open VLD du 14 septembre 2009 (dossier de la Cour des comptes, annexe 37.8, p. 809).

<sup>132</sup> Procès-verbal du bureau de l'Open VLD du 16 novembre 2009 (dossier de la Cour des comptes, annexe 37.8, p. 848).

<sup>133</sup> Procès-verbal du bureau de l'Open VLD du 16 novembre 2009 (dossier de la Cour des comptes, annexe 37.8, p. 847).

<sup>134</sup> Procès-verbal du bureau de l'Open VLD du 23 novembre 2009 (dossier de la Cour des comptes, annexe 37.8, p. 875).

<sup>135</sup> Procès-verbal du bureau de l'Open VLD du 22 mars 2010 (dossier de la Cour des comptes, annexe 37.8, p. 942).

qualité de membre de la Cour des comptes. N'importe quel membre de la Cour des comptes devrait tenir ces principes pour élémentaires et je ne peux m'empêcher d'observer que le comportement de M. Pinxten à cet égard est tout simplement inexcusable.

***e) Sur le cinquième grief, tiré du conflit d'intérêts né de la proposition de location d'un appartement privé faite à la responsable d'une entité auditée***

184. Par le cinquième grief, la Cour des comptes reproche à M. Pinxten d'avoir créé un conflit d'intérêts en proposant la location d'un appartement privé à la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (M<sup>me</sup> Mogherini), alors que ses services relevaient de la chambre III dont il était le doyen.

185. Il ressort du dossier que, le 20 novembre 2014, M. Pinxten a effectivement adressé à M<sup>me</sup> Mogherini une offre qui ne comportait aucune référence à son mandat auprès de la Cour des comptes, à l'exception de la mention de son adresse électronique en dessous de sa signature<sup>136</sup>. Cette initiative était de toute évidence particulièrement malavisée au regard du poste occupé par M. Pinxten et a ouvert la voie à un conflit d'intérêts manifeste.

***3. L'existence d'un manquement aux obligations visées aux articles 285 et 286 TFUE***

186. Après avoir analysé les arguments des parties et leurs dossiers, je conclus que la plupart des éléments de fait essentiels qui précisent ce dont M. Pinxten est accusé dans le cadre des premier, deuxième et quatrième griefs ont été établis à suffisance de droit. Ces éléments constituent un contournement de la réglementation applicable, à savoir, à tout le moins, l'article 7 du règlement n° 2290/77, l'article 12 de la directive 2008/118, le règlement grand-ducal du 7 février 2013, l'article 4, paragraphe 1, du code de conduite des membres de la Cour des comptes et les points 2.2, 3.2 et 3.3 des lignes directrices de la Cour des comptes en matière d'éthique. Le comportement reproché à M. Pinxten dans le cadre du cinquième grief, à savoir la proposition de location d'un appartement privé, était assurément malavisé lui aussi et, dans cette mesure, inapproprié.

187. Si plusieurs des faits établis constituent en eux-mêmes un manquement d'un certain degré de gravité, force est de constater que, considérés dans leur ensemble, ils témoignent, en tout état de cause, d'un mépris total pour la réglementation en vigueur. Ces différents actes sont révélateurs d'un comportement de principe qui traduit la volonté de M. Pinxten, alors qu'il exerçait son mandat de membre de la Cour des comptes, d'utiliser cette fonction pour étendre ses avantages, et ce au détriment du budget de l'Union<sup>137</sup>.

188. Il ressort du dossier que M. Pinxten avait manifestement des difficultés certaines non seulement à comprendre les exigences de sa charge, mais aussi à déterminer quels coûts étaient couverts par des fonds publics et quelles dépenses devaient être financées sur ses propres deniers. Le dossier fait ainsi apparaître, d'une part, une utilisation abusive caractérisée et répétée, voire permanente, des avantages et privilèges liés à son mandat auprès de la Cour des comptes, en vue notamment de ne pas avoir à régler des dépenses privées ou à financer des activités de loisirs

<sup>136</sup> Dossier de la Cour des comptes, annexe A.37.37, p. 4722.

<sup>137</sup> Voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Geelhoed dans l'affaire Commission/Cresson (C-432/04, EU:C:2006:140, point 118 dans la version originale en langue anglaise, mais point 119 dans les autres versions linguistiques).

étrangères à sa fonction au sein de cette institution, et, d'autre part, une incapacité à quitter son ancienne carrière politique et à abandonner l'influence qu'il avait précédemment exercée sur la politique belge.

189. Ce comportement constitue indéniablement une violation grave des principes fondamentaux qui définissent les devoirs figurant dans l'engagement solennel que M. Pinxten a juré de respecter au début de son mandat, à savoir les devoirs d'honnêteté, de délicatesse et d'indépendance.

190. Certains faits sur lesquels sont fondés les présents griefs, tels que les séjours à Crans-Montana ou à Cuba, les chasses à Chambord et à Ciergnon ou la manière apparemment désinvolte avec laquelle M. Pinxten a utilisé les cartes de carburant, sont d'autant plus inacceptables eu égard à la mission de la Cour des comptes, qui se doit d'être la « conscience financière » de l'Union. En effet, on peut se demander quel crédit peut être accordé à un audit de la Cour des comptes lorsque son propre auteur ne respecte pas les règles lors de son utilisation des fonds publics. Les faits reprochés sont d'autant plus graves que c'est M. Pinxten qui, de facto, a cherché à se procurer les invitations présentées pour justifier ses dépenses, alors qu'il incombe aux membres de la Cour des comptes de faire prévaloir à tout moment l'intérêt général de l'Union sur des intérêts personnels<sup>138</sup>.

191. M. Pinxten soutient, à titre de justification, que la réglementation n'était pas claire ou qu'il a, en tout état de cause, respecté les règles internes de la Cour des comptes telles qu'elles étaient applicables à l'époque des faits ; il aurait systématiquement reçu l'approbation du président de la Cour des comptes et d'autres membres de cette institution auraient agi comme lui. À supposer même que ces circonstances soient avérées – et, pour être honnête, aucune d'entre elles, à l'exception des autorisations du président, n'a jamais été établie –, aucune ne saurait excuser son comportement.

192. S'agissant, en premier lieu, de la clarté de la réglementation applicable, j'ai démontré tout d'abord que les principales règles violées par M. Pinxten – celles relatives aux missions officielles, à l'utilisation des cartes de carburant ou à l'interdiction des activités politiques – étaient non seulement claires, mais également parfaitement connues de l'intéressé. Ensuite, il me semble tout aussi évident que les principes d'honnêteté, de délicatesse et d'indépendance, qui revêtent également une importance fondamentale dans le cadre des manquements reprochés à M. Pinxten, n'ont pas à être développés dans des dispositions de droit dérivé pour que l'essence même en soit comprise. Dans le même ordre d'idées, je partage l'opinion exprimée par l'avocat général Geelhoed dans ses conclusions dans l'affaire Commission/Cresson, selon laquelle « [i]l n'est pas entièrement possible ni nécessaire de tenter de définir de manière exhaustive les normes de bonne conduite qui doivent être respectées dans l'exercice de fonctions publiques. Il y aura toujours un élément pour lequel on ne sera peut-être pas en mesure d'identifier la norme violée, mais dont on pourra conclure que le comportement est néanmoins contraire à l'intérêt général »<sup>139</sup>. À cet égard, on observera que les catégories de fautes possibles aux fins de l'article 286 TFUE ne sont jamais fermées.

<sup>138</sup> Voir, en ce sens, point 75 des présentes conclusions et arrêt du 11 juillet 2006, Commission/Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, point 71).

<sup>139</sup> Conclusions de l'avocat général Geelhoed dans l'affaire Commission/Cresson (C-432/04, EU:C:2006:140, point 77 dans la version originale en langue anglaise, mais point 78 dans les autres versions linguistiques).

193. En deuxième lieu, pour ce qui est du fait que les demandes de M. Pinxten ont été approuvées par le président de la Cour des comptes, il convient de rappeler que, comme la Cour l'a d'ailleurs jugé dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Commission/Cresson*, M. Pinxten ne peut dégager sa responsabilité en se retranchant derrière l'autorisation de quelqu'un d'autre<sup>140</sup>. En outre, force est de constater que les autorisations reçues étaient fondées sur des informations souvent incomplètes ou même inexacts. À cet égard, il ne saurait être reproché au président de la Cour des comptes de ne pas avoir demandé des renseignements complémentaires en cas de doute. En effet, les rapports entre le président et les membres de la Cour des comptes ne sont pas de nature hiérarchique, mais plutôt des rapports entre pairs, fondés sur la bonne foi et la confiance. Dans ces conditions, il ne s'agissait certainement pas de savoir si le président de la Cour des comptes soupçonnait M. Pinxten de mentir, mais bien de savoir si ce dernier était honnête.

194. Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que, en vertu du principe de *coopération loyale* énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE, « [l]'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités ». Or, l'Union n'est pas une notion théorique. Il s'agit d'une réalité qui se définit concrètement au travers des personnes qui la constituent, au rang desquelles figurent, au niveau le plus élevé, les membres des institutions. En tout état de cause, à supposer même que les règles internes de la Cour des comptes relatives aux informations à fournir à l'appui d'une demande de mission n'aient peut-être pas été très exigeantes à l'époque des faits et qu'il faille les considérer comme ayant été respectées en l'espèce, il n'en reste pas moins que le *comportement* auquel ce type de demandes se rapporte était manifestement contraire aux principes fondamentaux sous-tendant le serment prononcé par M. Pinxten.

195. En ce qui concerne, en troisième lieu, le comportement des autres membres de la Cour des comptes, même s'il était démontré que certains d'entre eux se sont comportés de manière analogue – et, je le répète, aucune preuve n'a été présentée à cet effet –, il y a lieu de rappeler que, en vertu du principe de légalité, nul ne peut invoquer, à son profit, une illégalité commise en faveur d'autrui<sup>141</sup>.

196. Dans ces conditions, je me dois de conclure que le comportement de M. Pinxten n'a guère été à la hauteur des obligations éthiques et réglementaires imposées aux membres de la Cour des comptes. En se comportant de la sorte, il s'est rendu coupable d'un manquement caractérisé à ses obligations éthiques, dont il convient de considérer qu'il revêt un certain degré de gravité.

#### **D. La sanction**

197. Par analogie avec ce que la Cour a indiqué à l'égard des membres de la Commission dans le cadre de l'article 245, second alinéa, TFUE dans son arrêt du 11 juillet 2006, *Commission/Cresson* (C-432/04, EU:C:2006:455), la violation des obligations découlant de la charge de membre de la Cour des comptes appelle en principe l'application d'une sanction en vertu des dispositions de l'article 286, paragraphe 6, TFUE<sup>142</sup>. Bien que la Cour des comptes s'en remette à la sagesse de la Cour pour déterminer la nature et la portée d'une telle sanction, elle estime néanmoins que toute sanction devrait être infligée dans le respect du principe de proportionnalité.

<sup>140</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 11 juillet 2006, *Commission/Cresson* (C-432/04, EU:C:2006:455, point 145).

<sup>141</sup> Voir, en ce sens, arrêts du 4 juillet 1985, *Williams/Cour des comptes* (134/84, EU:C:1985:297, point 14) ; du 31 mars 1993, *Ahlström Osakeyhtiö e.a./Commission* (C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 et C-125/85 à C-129/85, EU:C:1993:120, point 197), et du 16 juin 2016, *Evonik Degussa et AlzChem/Commission* (C-155/14 P, EU:C:2016:446, point 58).

<sup>142</sup> Point 149.

## 1. *La jurisprudence et les principes applicables*

198. Le principe de la proportionnalité des sanctions est bien évidemment garanti au niveau constitutionnel par l'article 49, paragraphe 3, de la Charte. Cette disposition prévoit que l'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction commise<sup>143</sup>. Bien que la présente procédure n'implique assurément aucun jugement sur la question de savoir si M. Pinxten s'est rendu coupable d'infractions pénales, il n'en est pas moins certain que le principe de proportionnalité est un principe général du droit de l'Union qui s'applique à l'imposition de sanctions, quel que soit le domaine du droit de l'Union concerné<sup>144</sup>.

199. En outre, l'exigence de proportionnalité des sanctions figure également dans la jurisprudence de la Cour EDH. En particulier, l'article 1<sup>er</sup> du protocole additionnel n° 1 à la CEDH prévoit que « [t]oute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens ».

200. Or, lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a violation de ce droit, la jurisprudence de la Cour EDH indique qu'elle apprécie si les sanctions à caractère pécuniaire, y compris la réduction ou la déchéance du droit à pension, sont proportionnées. Aussi convient-il de déterminer si un juste équilibre a été ménagé entre les exigences relatives à l'intérêt général de la société et les impératifs liés à la protection des droits fondamentaux de l'individu<sup>145</sup>. Selon cette jurisprudence, le juste équilibre voulu ne sera pas respecté si l'intéressé doit supporter une charge individuelle et excessive<sup>146</sup>.

201. Dans le contexte particulier d'une réduction ou d'une déchéance du droit à pension, il convient de noter également que la Cour EDH a considéré qu'il n'était pas en soi déraisonnable de prévoir la réduction – voire la suppression totale – des prestations de retraite lorsque la situation s'y prête<sup>147</sup>. Par ailleurs, le fait de savoir si le juste équilibre a été atteint ou non dépend dans une large mesure des circonstances et des facteurs particuliers d'une affaire donnée, qui peuvent faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre<sup>148</sup>.

202. Aux termes de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, dans la mesure où celle-ci contient des droits correspondant à des droits garantis par la CEDH, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère la CEDH. Il s'ensuit que, dès lors que l'article 17, paragraphe 1, de la Charte énonce également que « [t]oute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer », les exigences de la Cour EDH que je viens de rappeler ci-dessus doivent nécessairement être prises en compte dans le cadre de l'interprétation du seuil de protection minimal aux fins de l'article 17 de la Charte<sup>149</sup>.

<sup>143</sup> En ce qui concerne l'appréciation de la nature pénale des poursuites et des sanctions, il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour – inspirée de celle de la Cour EDH –, trois critères sont pertinents. Le premier est la qualification juridique de l'infraction en droit interne, le deuxième la nature même de l'infraction et le troisième le degré de sévérité de la sanction que risque de subir l'intéressé (voir, en ce sens, arrêt du 20 mars 2018, *Garlsson Real Estate e.a.*, C-537/16, EU:C:2018:193, point 28 et jurisprudence citée).

<sup>144</sup> Si l'on pense tout de suite à la détermination du montant d'une amende en droit de la concurrence (voir, à titre d'exemple de l'importance de la proportionnalité en la matière, arrêt du 26 septembre 2018, *Infineon Technologies/Commission*, C-99/17 P, EU:C:2018:773, point 207), on trouve des applications du principe de proportionnalité en matière de sanctions dans plusieurs autres domaines tels que les douanes, la protection des intérêts financiers de l'Union, la libre circulation des travailleurs ou l'immigration illégale. Voir, à propos de ces exemples, conclusions de l'avocat général Bobek dans l'affaire *Link Logistik N&N* (C-384/17, EU:C:2018:494, point 37 et jurisprudence citée dans les notes en bas de page).

<sup>145</sup> Voir, en ce sens, Cour EDH, 18 octobre 2005, *Banfield c. Royaume-Uni*, CE:ECHR:2005:1018DEC000622304, et Cour EDH, 14 juin 2006, *Philippou c. Chypre*, CE:ECHR:2016:0614JUD007114810, § 65 et 66.

<sup>146</sup> Voir, en ce sens, Cour EDH, 14 juin 2006, *Philippou c. Chypre*, CE:ECHR:2016:0614JUD007114810, § 61.

<sup>147</sup> Voir, en ce sens, Cour EDH, 18 octobre 2005, *Banfield c. Royaume-Uni*, CE:ECHR:2005:1018DEC000622304, et Cour EDH, 14 juin 2006, *Philippou c. Chypre*, CE:ECHR:2016:0614JUD007114810, § 68.

<sup>148</sup> Voir, en ce sens, Cour EDH, 14 juin 2006, *Philippou c. Chypre*, CE:ECHR:2016:0614JUD007114810, § 68.

<sup>149</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 21 mai 2019, *Commission/Hongrie (Usufruits sur terres agricoles)* (C-235/17, EU:C:2019:432, point 72).

203. Selon la jurisprudence, afin d’apprécier si une sanction est conforme au principe de proportionnalité, il convient de tenir compte, notamment, du comportement de la personne concernée<sup>150</sup>, de la nature et de la gravité de l’infraction que cette sanction vise à combattre<sup>151</sup>, de la durée de la violation des règles en question<sup>152</sup>, mais aussi du préjudice causé à l’institution qu’est la Cour des comptes<sup>153</sup>. Enfin, le fait que la déchéance du droit à pension ne prive pas l’intéressé de moyens de subsistance ou, plus généralement, n’a pas d’influence décisive sur sa situation financière globale peut également être un élément pertinent pour l’appréciation de la proportionnalité de la sanction<sup>154</sup>.

204. Si l’on applique ces principes à la Cour des comptes, il convient d’observer que les titulaires de hautes fonctions tels que M. Pinxten sont censés respecter les normes les plus élevées en matière d’honnêteté et de probité personnelles. Il est important d’être clair sur ce point. Les êtres humains sont, par nature, des créatures faibles et faillibles, et même les plus consciencieux et les plus honorables d’entre eux sont enclins à se tromper et à commettre des erreurs de jugement. L’appréciation de la proportionnalité doit donc faire une certaine part à la condition humaine. Si l’on exigeait des candidats à un poste élevé qu’ils soient parfaits, personne ne pourrait véritablement être appelé à exercer ces fonctions.

205. En l’occurrence, toutefois, le recours au titre de l’article 286, paragraphe 6, TFUE comporte déjà un élément intrinsèque de proportionnalité, en ce que, comme je l’ai observé plus haut, seuls les manquements graves de la part du membre concerné peuvent justifier l’introduction d’un tel recours. Néanmoins, comme je viens de le souligner également, l’évaluation de la proportionnalité doit aussi tenir compte du préjudice que le comportement du membre a causé ou causera à l’institution concernée. Toute personne qui accepte un poste élevé est soumise à une obligation particulière de ne pas se comporter d’une manière qui serait contraire aux objectifs mêmes de l’institution qu’elle sert. La Cour des comptes a pour mission fondamentale de garantir que les recettes publiques de l’Union sont dépensées en toute légalité et avec efficacité ; ces objectifs ne sont pas remplis lorsque le comportement d’un membre de la Cour des comptes leur porte manifestement atteinte et entame la confiance publique dans la capacité, voire la volonté, de cette institution de remplir sa mission.

206. Outre ces principes, il convient de rappeler que, en ce qui concerne la sanction en tant que telle, le seul véritable précédent est celui fourni par l’affaire Commission/Cresson elle-même. Dans cette affaire, l’ancienne commissaire avait été déclarée coupable d’avoir fait preuve de favoritisme en nommant un ami personnel à un poste à haute responsabilité, pour lequel il n’avait aucune qualification. Si, dans ses conclusions, l’avocat général Geelhoed a estimé que le comportement de M<sup>me</sup> Cresson était assez grave pour justifier une déchéance totale du droit à pension, il a considéré qu’il existait des circonstances atténuantes suffisantes pour limiter la

<sup>150</sup> Voir, en ce sens, Cour EDH, 18 juin 2013, S.C. Complex Herta Import Export S.R.L. Lipova c. Roumanie, CE:ECHR:2013:0618JUD001711804, § 35.

<sup>151</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 13 novembre 2014, Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, point 40).

<sup>152</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 6 novembre 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, point 89).

<sup>153</sup> Voir, en ce sens, conclusions de l’avocat général Geelhoed dans l’affaire Commission/Cresson (C-432/04, EU:C:2006:140, point 122 dans la version originale en langue anglaise, mais point 123 dans les autres versions linguistiques).

<sup>154</sup> Voir, en ce sens, Cour EDH, 18 juin 2013, S.C. Complex Herta Import Export S.R.L. Lipova c. Roumanie, CE:ECHR:2013:0618JUD001711804, § 38, et Cour EDH, 14 juin 2006, Philippou c. Chypre, CE:ECHR:2016:0614JUD007114810, § 72. Dans le même sens, voir, également, arrêt du 30 mai 2002, Onidi/Commission (T-197/00, EU:T:2002:135, point 152).

sanction à une réduction de moitié de ce droit<sup>155</sup>. La Cour, en revanche, n'est pas allée si loin et s'est limitée à déclarer que le constat du manquement constituait en soi une sanction appropriée. Elle n'a ordonné aucune réduction du droit à pension de M<sup>me</sup> Cresson.

207. À la lumière de ce précédent et des principes gouvernant l'appréciation d'une sanction au regard du principe de proportionnalité, quelle sanction conviendrait-il donc d'appliquer en l'espèce ?

## ***2. L'application de la jurisprudence et des principes aux faits de l'espèce***

208. Il convient de rappeler tout d'abord que l'arrêt du 11 juillet 2006, Commission/Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455), était lui-même novateur. Néanmoins, tant les conclusions de l'avocat général que l'arrêt de la Cour ont précisé les normes requises dont les titulaires de hautes fonctions tels que M. Pinxten doivent être présumés avoir eu connaissance. À cet égard, force est de constater que le manquement en cause résulte non seulement de plusieurs actes ponctuels et graves, mais également d'actes dont la répétition trahit malheureusement un mépris manifeste des normes en question.

209. En d'autres termes, le comportement constaté en l'espèce témoigne d'un non-respect éhonté et persistant des règles de conduite ordinaires, lequel constitue une violation grave des principes fondamentaux qui sous-tendent l'engagement des membres de l'ensemble des institutions de l'Union, à savoir l'honnêteté, la délicatesse et l'indépendance, tels qu'énoncés, dans le cas de la Cour des comptes, aux articles 285 et 286 TFUE.

210. Ensuite, alors que l'affaire Commission/Cresson portait sur un seul acte, certes flagrant, de favoritisme, M. Pinxten a démontré par son comportement qu'il n'avait pas hésité, à de nombreuses reprises et pendant une période de plusieurs années, à abuser de ses fonctions pour s'enrichir personnellement ou favoriser ses intérêts privés. À cet égard, le fait qu'il ait continué à s'impliquer dans un parti politique belge est inexcusable et son comportement à l'égard des demandes de remboursement de diverses dépenses telles que celles correspondant à l'intégralité du voyage à Cuba, au séjour à Crans-Montana et aux différentes expéditions de chasse est tout aussi répréhensible. M. Pinxten a de toute évidence fait un usage abusif du système des cartes de carburant pour ses besoins privés et l'explication la plus charitable à l'offre de location de son appartement faite à M<sup>me</sup> Mogherini alors qu'il se trouvait dans une situation de conflit d'intérêts manifeste est qu'il a fait preuve d'un manque de jugement abyssal.

211. De surcroît, si certains de ces actes ont eu une incidence sur le budget de l'Union, tous ont également eu des conséquences sur la crédibilité et l'image publique de l'Union et, en particulier, de la Cour des comptes. L'effet en est d'autant plus grave pour une institution telle que la Cour des comptes, qui tire sa légitimité de son indépendance et de l'importance de son rôle dans la promotion de la bonne gouvernance et de la confiance dans la façon dont les recettes publiques de l'Union sont dépensées. Lorsqu'il est impossible d'avoir l'assurance qu'un membre de la Cour des comptes respectera des normes élevées en matière financière, c'est l'ensemble du système de surveillance financière au sein de l'Union qui est compromis et l'institution même dont l'intéressé est membre à qui il est porté tort.

<sup>155</sup> Voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Geelhoed dans l'affaire Commission/Cresson (C-432/04, EU:C:2006:140, points 123 à 125 dans la version originale en langue anglaise, mais points 124 à 126 dans les autres versions linguistiques).

212. Enfin, on ne peut guère trouver d'autres circonstances atténuantes à M. Pinxten au-delà du fait qu'il a exercé ses fonctions pendant douze ans et, je suis prêt à l'admettre, qu'il a accompli du bon travail au cours de cette période. Or, premièrement, comme je l'ai déjà démontré, les principales règles qui ont été violées étaient claires, parfaitement connues et compréhensibles pour une personne qui se trouvait dans la situation de M. Pinxten. Deuxièmement, même si M. Pinxten avait reçu des autorisations pour certaines missions ou dépenses, ces autorisations étaient fondées sur des informations souvent incomplètes, voire inexacts. Troisièmement, même s'il était démontré, quod non, que certains autres membres de la Cour des comptes se sont comportés de manière analogue à M. Pinxten, cela n'atténuerait en rien la gravité intrinsèque de son propre comportement. Quatrièmement, j'ajouterai encore que, même si la déchéance du droit à pension de M. Pinxten était susceptible d'avoir une influence réelle sur sa situation financière – mais n'est-ce pas là aussi l'objectif de l'article 286, paragraphe 6, TFUE ? –, il convient de garder à l'esprit que cette déchéance portera uniquement sur une partie des activités professionnelles de M. Pinxten, qui, malgré deux mandats, est relativement courte par rapport à l'ensemble de sa carrière. Dans ces circonstances, je ne crois donc pas que la déchéance du droit à pension lié à sa qualité de membre de la Cour des comptes, même si elle était totale, serait de nature à priver M. Pinxten de tout moyen de subsistance.

213. Pour toutes ces raisons, le comportement de M. Pinxten appelle une condamnation exemplaire. C'est pourquoi j'estime que les manquements décrits et constatés ci-dessus sont suffisamment graves pour justifier la déchéance du droit à une part significative de sa pension et à d'autres avantages connexes. Si, comme je l'ai indiqué, je suis disposé à admettre que M. Pinxten a fourni du bon travail pendant la durée de son mandat – et cette circonstance doit être prise en considération en tant que telle dans l'appréciation de la proportionnalité –, force est de constater également que le préjudice institutionnel est considérable.

214. Au regard de l'ensemble de ces éléments, il est justifié d'infliger une sanction sévère à M. Pinxten en raison de son comportement. Je propose donc à la Cour de déclarer M. Pinxten déchu des deux tiers de son droit à pension en vertu de la compétence que lui confère l'article 286, paragraphe 6, TFUE.

### **VIII. Les demandes de M. Pinxten et les dépens**

215. En premier lieu, M. Pinxten demande la production du rapport d'audit interne, pour la période allant de l'année 2012 à l'année 2018, des frais de mission des membres de la Cour des comptes et de l'utilisation des véhicules officiels par tous ces membres. Cette demande me semble devoir être écartée au motif qu'elle n'est d'aucune utilité pour juger de son comportement personnel.

216. En second lieu, s'agissant de ses conclusions indemnitaires, j'estime que celles-ci sont irrecevables dans le cadre de la procédure prévue à l'article 286, paragraphe 6, TFUE. En tout état de cause, si la Cour devait retenir mon analyse, ces conclusions devraient être rejetées.

217. Quant aux dépens, il ressort de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour que toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Cour des comptes ayant conclu à la condamnation de M. Pinxten aux dépens et celui-ci ayant succombé en sa défense, il y a lieu de le condamner aux dépens.

## **IX. Conclusion**

218. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de :

- déclarer recevable le recours formé par la Cour des comptes européenne ;
- dire pour droit que M. Pinxten a agi en violation des obligations découlant de la charge de membre de la Cour des comptes européenne au sens des articles 285 et 286 TFUE ;
- déclarer M. Pinxten déchu des deux tiers de son droit à pension et des avantages connexes à compter de la date du prononcé de l'arrêt dans la présente affaire ;
- déclarer irrecevables ou, en tout état de cause, non fondées les conclusions indemnitaires présentées par M. Pinxten ;
- condamner M. Pinxten aux dépens.