

ORDONNANCE DU TRIBUNAL (première chambre)

13 juillet 2004^{*}

Dans l'affaire T-29/03,

Comunidad Autónoma de Andalucía, représentée par M^e C. Carretero Espinosa de los Monteros, avocat, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. C. Ladenburger et M^{me} S. Pardo Quintillán, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision prétendument contenue dans la lettre du directeur général de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) du 8 novembre 2002, par laquelle celui-ci a informé la requérante de l'impossibilité d'instruire sa réclamation dirigée contre le rapport IO/2000/7057 de l'OLAF, relatif aux enquêtes administratives sur la commercialisation d'huile d'olive en Andalousie (Espagne),

* Langue de procédure: l'espagnol

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

composé de MM. B. Vesterdorf, président, P. Mengozzi et M^{me} M. E. Martins
Ribeiro, juges,

greffier: M. H. Jung,

rend la présente

Ordonnance

Cadre juridique

- 1 Le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (JO L 136, p. 1), régit les contrôles, vérifications et actions entrepris par les agents de l'OLAF dans l'exercice de leurs fonctions.
- 2 Le règlement n° 1073/1999, en son article 3, lequel est intitulé «Enquêtes externes», dispose ce qui suit:

«L'Office exerce la compétence, conférée à la Commission par le règlement (Euratom, CE) n° 2185/96, d'effectuer les contrôles et vérifications sur place dans les États membres [...]»

3 L'article 9 du règlement n° 1073/1999 est intitulé «Rapport d'enquête et suites des enquêtes». Il prévoit ce qui suit:

«1. À l'issue d'une enquête effectuée par l'Office, celui-ci établit sous l'autorité du directeur un rapport qui comporte notamment les faits constatés, le cas échéant le préjudice financier et les conclusions de l'enquête, y compris les recommandations du directeur de l'Office sur les suites qu'il convient de donner.

2. Ces rapports sont établis en tenant compte des exigences de procédure prévues par la loi nationale de l'État membre concerné. Les rapports ainsi dressés constituent, au même titre et dans les mêmes conditions que les rapports administratifs établis par les contrôleurs nationaux, des éléments de preuve admissibles dans les procédures administratives ou judiciaires de l'État membre où leur utilisation s'avère nécessaire [...]

3. Le rapport établi à la suite d'une enquête externe et tout document utile y afférent sont transmis aux autorités compétentes des États membres concernés conformément à la réglementation relative aux enquêtes externes.

4. [...]»

4 Aux termes de l'article 14 du règlement n° 1073/1999:

«Dans l'attente de la modification du statut, tout fonctionnaire et tout autre agent des Communautés européennes peut saisir le directeur de l'Office d'une réclamation dirigée contre un acte lui faisant grief, effectué par l'Office dans le

cadre d'une enquête interne, selon les modalités prévues à l'article 90, paragraphe 2, du statut. L'article 91 du statut est applicable aux décisions prises à l'égard de ces réclamations.

Ces dispositions sont applicables par analogie au personnel des institutions, organes et organismes non soumis au statut.»

Faits à l'origine du litige

- 5 En février 2000, l'OLAF a été saisi, par l'intermédiaire de la direction générale «Agriculture» de la Commission, de diverses plaintes ayant trait à 23 opérateurs économiques et concernant certaines pratiques de repassage de grignons d'huile d'olive en Espagne. Ces plaintes dénonçaient, d'une part, la vente, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Espagne, d'huile d'olive de repassage provenant de grignons d'olives comme «huile d'olive vierge» et, d'autre part, le mélange, dans certains moulins à huile, de l'huile d'olive de repassage avec l'huile d'olive vierge afin d'augmenter indûment le volume d'huile d'olive vierge pouvant bénéficier du concours communautaire. Ledit concours communautaire est accordé sur les fonds de la section «Garantie» du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

- 6 Sur la base de ces informations, l'OLAF a ouvert une enquête externe. Dans ce cadre, l'OLAF a demandé à la Guardia Civil (organisme des forces armées chargé de tâches de maintien de l'ordre en Espagne) de lui fournir des informations au sujet d'éventuels antécédents de fraude dans le secteur de l'huile d'olive de la part des 23 opérateurs dénoncés. À la suite de ces contacts, le procureur spécial pour la poursuite des délits économiques en matière de corruption en Espagne (ci-après le «procureur anticorruption») a ouvert une enquête, en décembre 2001, enregistrée sous le numéro 10/2001.

7 À l'issue de certains contrôles réalisés auprès de trois des entreprises dénoncées, l'OLAF a conclu à la mise en œuvre de pratiques frauduleuses par ces opérateurs.

8 Au début de l'année 2002, l'OLAF a effectué de nouveaux contrôles administratifs auprès de trois autres opérateurs économiques, parmi lesquels l'entreprise Oleícola El Tejar. Dans le cadre de son contrôle auprès de cette dernière entreprise, l'OLAF a eu accès aux procès-verbaux du conseil d'administration de celle-ci. Certains passages desdits procès-verbaux ont concerné la Consejería de Agricultura (service de l'agriculture) de l'exécutif de la requérante et ont été reproduits dans le rapport final de l'OLAF, datant de l'année 2002, relatif aux éventuelles irrégularités commises par des opérateurs économiques du secteur de l'huile d'olive en Espagne, portant la référence IO/2000/7057 (ci-après le «rapport final»).

9 Les conclusions du rapport final, dans la partie relative à l'entreprise Oleícola El Tejar, se lisent comme suit:

«Nous estimons également que l'ensemble des activités de cette société ont été encouragées par la Consejería de Agricultura [de l'exécutif de la requérante] et, notamment, la vente d'huile de repassage comme huile d'olive vierge, ce qui constitue une infraction au droit communautaire.»

10 L'OLAF a transmis une copie du rapport final au FEGA (l'organisme étatique chargé d'effectuer le paiement direct des aides en Espagne). Dans la lettre d'accompagnement, le FEGA a été invité à entreprendre les démarches nécessaires, d'une part, en vue de la récupération des montants prévus dans le rapport et des intérêts dus sur ces sommes et, d'autre part, en vue de l'adoption de certaines mesures complémentaires.

- 11 Une copie du rapport final a également été envoyée à la Guardia Civil ainsi qu'au procureur anticorruption pour être versée au dossier de l'enquête n° 10/2001.

- 12 Par lettre du 30 août 2002, la requérante a introduit une réclamation (ci-après la «réclamation») auprès du directeur général de l'OLAF contre le rapport final, sur la base de l'article 14 du règlement n° 1073/1999, afin d'obtenir une modification de la partie du rapport concluant que la requérante avait encouragé l'ensemble des activités de l'entreprise Oleícola El Tejar.

- 13 Par lettre du 8 novembre 2002, l'OLAF a fait savoir à la requérante qu'il lui était impossible d'instruire sa réclamation. Il a expliqué, à cet égard, que la procédure de réclamation prévue à l'article 14 du règlement n° 1073/1999 n'était pas applicable au cas d'espèce, celle-ci étant réservée aux seuls cas où un fonctionnaire ou un agent des Communautés européennes souhaite introduire une réclamation contre un acte adopté par l'OLAF dans le cadre d'une enquête interne et lui faisant grief.

- 14 Par télécopie du 10 juin 2003, le bureau du procureur anticorruption a informé l'OLAF du classement de l'affaire dans l'enquête n° 10/2001.

Procédure et conclusions des parties

- 15 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 27 janvier 2003, la requérante a introduit le présent recours.

- 16 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- annuler la décision contenue dans la lettre de l'OLAF du 8 novembre 2002;

 - déclarer que l'OLAF est tenu d'admettre la réclamation présentée par la requérante et d'examiner les questions de fond soulevées dans ladite réclamation.
- 17 La Commission a, par acte déposé au greffe le 24 mars 2003, soulevé une exception d'irrecevabilité, en faisant valoir que le représentant de la requérante ne remplissait pas les conditions énoncées à l'article 19 du statut de la Cour.
- 18 Par acte déposé au greffe le 9 mai 2003, la requérante a déposé ses observations écrites sur ladite exception d'irrecevabilité.
- 19 La Commission ayant, par observations écrites déposées au greffe le 16 juin 2003, renoncé à l'exception d'irrecevabilité soulevée, un délai a été fixé pour le dépôt du mémoire en défense.
- 20 La Commission a déposé son mémoire en défense le 24 octobre 2003, par lequel elle conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- déclarer le recours irrecevable;

— à titre subsidiaire, rejeter le recours comme non fondé;

— condamner la requérante aux dépens.

- 21 La requérante s'étant abstenue de déposer un mémoire en réplique, la procédure écrite a été close le 5 janvier 2004.

En droit

- 22 Aux termes de l'article 113 du règlement de procédure du Tribunal, le Tribunal, statuant dans les conditions prévues à l'article 114, paragraphes 3 et 4, du même règlement, peut à tout moment examiner, même d'office, les fins de non-recevoir d'ordre public, au rang desquelles figurent les conditions de recevabilité d'un recours fixées par l'article 230, quatrième alinéa, CE (ordonnance du Tribunal du 8 juillet 1999, *Area Cova e.a./Conseil et Commission*, T-12/96, Rec. p. II-2301, point 21).
- 23 En l'espèce, le Tribunal s'estime suffisamment éclairé par les pièces du dossier et, en conséquence, décide de statuer sans ouvrir la procédure orale.
- 24 Il convient, en premier lieu, d'examiner le second chef de conclusions de la requérante visant à ce que le Tribunal déclare que l'OLAF est tenu, d'une part, d'admettre la réclamation présentée par la requérante et, d'autre part, d'examiner les questions de fond soulevées dans ladite réclamation puis, en second lieu, d'examiner le premier chef de conclusions visant à l'annulation de la décision prétendument contenue dans la lettre de l'OLAF du 8 novembre 2002 (ci-après la «lettre litigieuse»).

Sur le second chef de conclusions, visant à ce que le Tribunal déclare que l'OLAF est tenu d'admettre la réclamation présentée par la requérante et d'examiner les questions de fond soulevées dans ladite réclamation

- 25 Par son second chef de conclusions, la requérante entend clairement obtenir du Tribunal qu'il adresse des injonctions à l'un des services de l'institution défenderesse.
- 26 Or, selon une jurisprudence constante, dans le cadre du contrôle de légalité fondé sur l'article 230 CE, la juridiction communautaire n'est pas compétente pour adresser des injonctions aux institutions communautaires (arrêt de la Cour du 8 juillet 1999, DSM/Commission, C-5/93 P, Rec. p. I-4695, point 36, et ordonnance de la Cour du 26 octobre 1995, Pevasa et Inpesca/Commission, C-199/94 P et C-200/94 P, Rec. p. I-3709, point 24). En outre, cette juridiction ne saurait pas non plus se substituer à ces mêmes institutions, étant précisé qu'il incombe à l'institution concernée, en vertu de l'article 233 CE, de prendre les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt rendu dans le cadre d'un recours en annulation (arrêts du Tribunal du 27 janvier 1998, Ladbroke Racing/Commission, T-67/94, Rec. p. II-1, point 200, et du 16 septembre 1998, IECC/Commission, T-110/95, Rec. p. II-3605, point 33).
- 27 Il en résulte que ce chef de conclusions est irrecevable.

Sur le premier chef de conclusions, visant à l'annulation de la lettre litigieuse

- 28 Par son premier chef de conclusions, la requérante demande l'annulation de la décision prétendument contenue dans la lettre litigieuse, par laquelle l'OLAF a fait part à la requérante de l'impossibilité d'instruire sa réclamation contre le rapport final.

29 En ce qui concerne la recevabilité d'un tel recours en annulation, il y a lieu de rappeler que seules constituent des actes ou décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci (arrêts de la Cour du 11 novembre 1981, *IBM/Commission*, 60/81, Rec. p. 2639, point 9, et du 23 novembre 1995, *Nutral/Commission*, C-476/93 P, Rec. p. I-4125, points 28 et 30; arrêts du Tribunal du 15 septembre 1998, *Oleifici Italiani et Fratelli Rubino/Commission*, T-54/96, Rec. p. II-3377, point 48, et du 22 mars 2000, *Coca-Cola/Commission*, T-125/97 et T-127/97, Rec. p. II-1733, point 77). En outre, ainsi qu'il ressort d'une jurisprudence bien établie, il ne suffit pas qu'une lettre ait été envoyée par une institution communautaire à son destinataire, en réponse à une demande formulée par ce dernier, pour que ladite lettre puisse être qualifiée de décision au sens de l'article 230 CE, ouvrant ainsi la voie du recours en annulation (arrêt du Tribunal du 22 mai 1996, *AITEC/Commission*, T-277/94, Rec. p. II-351, point 50, et ordonnance du Tribunal du 9 avril 2003, *Pikaart e.a./Commission*, T-280/02, Rec. p. II-1621, point 23).

30 Il convient également d'observer que, lorsque, comme en l'espèce, un acte de la Commission revêt un caractère négatif, il doit être apprécié en fonction de la nature de la demande à laquelle il constitue une réponse (arrêt de la Cour du 8 mars 1972, *Nordgetreide/Commission*, 42/71, Rec. p. 105, point 5; ordonnance du Tribunal du 13 novembre 1995, *Dumez/Commission*, T-126/95, Rec. p. II-2863, point 34). En particulier, le refus opposé par une institution communautaire de procéder au retrait ou à la modification d'un acte ne saurait constituer lui-même un acte dont la légalité peut être contrôlée, conformément à l'article 230 CE, que lorsque l'acte que l'institution communautaire refuse de retirer ou de modifier aurait pu lui-même être attaqué en vertu de cette disposition (arrêt du Tribunal du 22 octobre 1996, *Salt Union/Commission*, T-330/94, Rec. p. II-1475, point 32, et ordonnance du Tribunal du 18 avril 2002, *IPSO et USE/BCE*, T-238/00, Rec. p. II-2237, point 45).

31 En l'espèce, l'acte attaqué en vertu de l'article 230 CE est la lettre litigieuse par laquelle l'OLAF a fait part à la requérante de l'impossibilité d'instruire sa réclamation dirigée contre le rapport final.

- 32 Au vu de la jurisprudence citée au point 30 ci-dessus, cette lettre ne pourrait être considérée comme une décision susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation que si le rapport final avait constitué une mesure produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts de la requérante, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celle-ci.
- 33 Or, force est de constater que les rapports, tels que le rapport final, rédigés par l'OLAF à l'issue d'une enquête externe et transmis aux autorités compétentes des États membres, conformément à l'article 9 du règlement n° 1073/1999, ne constituent que des recommandations ou avis dépourvus d'effets juridiques obligatoires.
- 34 Il convient de relever, à cet égard, que l'OLAF a envoyé le rapport final aux autorités espagnoles compétentes au terme d'une enquête externe qu'il avait effectuée conformément au règlement n° 1073/1999.
- 35 L'article 9 du règlement n° 1073/1999 précise, en substance, que les rapports transmis aux autorités compétentes des États membres, qui sont établis sous l'autorité du directeur et qui contiennent, notamment, les conclusions de l'enquête et les recommandations du directeur de l'OLAF, constituent, au même titre et dans les mêmes conditions que les rapports administratifs établis par les contrôleurs nationaux, des éléments de preuve admissibles dans les procédures administratives ou judiciaires de l'État membre où leur utilisation s'avère nécessaire.
- 36 En outre, le règlement n° 1073/1999 énonce, au considérant 13 de son préambule, qu'il «incombe aux autorités nationales compétentes ou, le cas échéant, aux institutions, organes ou organismes de décider des suites à donner aux enquêtes terminées sur la base du rapport établi par l'Office».

- 37 Il ressort de ces dispositions que les conclusions de l'OLAF contenues dans le rapport final ne sauraient aboutir d'une manière automatique à l'ouverture d'une procédure administrative ou judiciaire au niveau national, dans la mesure où les autorités nationales sont libres de décider de la suite à donner au rapport final et sont donc les seules autorités à pouvoir arrêter des décisions susceptibles d'affecter la situation juridique de la requérante.
- 38 Cette analyse est d'ailleurs confirmée par le fait — invoqué par la Commission dans son mémoire en défense — que le procureur anticorruption a, par décision du 10 juin 2003, classé le dossier de l'enquête n° 10/2001, auquel le rapport final avait été joint.
- 39 Compte tenu du fait que le rapport final est dépourvu d'effet juridique obligatoire à l'égard des autorités compétentes espagnoles, il ne saurait pas non plus être considéré comme une décision susceptible d'affecter la situation juridique de la requérante.
- 40 Il découle de ce qui précède que la requérante n'aurait pas pu former un recours en annulation contre le rapport final, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un acte lui faisant grief au sens de l'article 230 CE. Par conséquent, elle ne saurait pas non plus être recevable à attaquer la lettre litigieuse.
- 41 Il s'ensuit que le présent recours doit, dans son ensemble, être déclaré irrecevable.

Sur les dépens

- ⁴² En vertu de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé, il y a lieu de décider qu'elle supportera, outre ses propres dépens, ceux de la Commission, conformément aux conclusions de cette dernière.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre)

ordonne:

- 1) **Le recours est rejeté comme irrecevable.**

- 2) **La requérante supportera ses propres dépens ainsi que ceux de la Commission.**

Fait à Luxembourg, le 13 juillet 2004.

Le greffier

H. Jung

Le président

B. Vesterdorf