

ORDONNANCE DU TRIBUNAL (quatrième chambre)  
9 juin 2004 \*

« Enquête de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) concernant la gestion et le financement de l'Institut pour les relations européennes latino-américaines – Conflit d'intérêts éventuel dans le chef d'un enquêteur – Décision de retrait de l'enquêteur de l'équipe – Recours en annulation – Actes préparatoires – Irrecevabilité »

Dans l'affaire T-96/03,

**Manel Camós Grau**, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Bruxelles (Belgique), représenté par M<sup>c</sup> M.-A. Lucas, avocat,

partie requérante,

contre

**Commission des Communautés européennes**, représentée initialement par M. H. van Lier, puis par MM. J.-F. Pasquier et C. Ladenburger, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet, d'une part, une demande d'annulation de la décision de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) du 17 mai 2002 d'écarter un des enquêteurs de l'enquête concernant l'Institut pour les relations européennes latino-américaines afin d'éviter toute apparence de conflit d'intérêts sans rapporter les

\* Langue de procédure : le français.

actes accomplis par cet enquêteur, ainsi que de la décision implicite de rejet de la réclamation du requérant introduite le 29 juillet 2002 contre cette décision et, d'autre part, une demande d'indemnisation, visant la réparation des préjudices, moral et de carrière, prétendument subis du fait de ces décisions,

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

composé de M. H. Legal, président, M<sup>me</sup> V. Tiili et M. M. Vilaras, juges,

greffier : M. H. Jung,

rend la présente

**Ordonnance**

**Cadre juridique**

- 1 L'Office européen de lutte antifraude (OLAF), institué par la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Commission, du 28 avril 1999 (JO L 136, p. 20), est chargé, notamment, d'effectuer des enquêtes administratives internes en vue de rechercher les faits graves, liés à l'exercice d'activités professionnelles, pouvant constituer un manquement aux obligations des fonctionnaires et agents des Communautés susceptibles de poursuites disciplinaires.

- 2 Le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF (JO L 136, p. 1), prévoit que les enquêtes, qui concernent les institutions, organes et organismes des Communautés, sont exécutées dans le respect des règles des traités et du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après le « statut ») et du régime applicable aux autres agents ainsi que dans le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Son article 6 précise les modalités d'exécution des enquêtes, lesquelles sont effectuées par des agents de l'OLAF sous l'autorité du directeur de l'OLAF.
- 3 L'article 9 du règlement n° 1073/1999 prévoit que, à l'issue d'une enquête effectuée par l'OLAF, celui-ci établit un rapport qui comporte, en particulier, les conclusions de l'enquête, y compris les recommandations sur les suites qu'il convient d'y donner. Conformément au paragraphe 4 de cette disposition, le rapport établi à la suite d'une enquête interne et les documents y afférents sont transmis à l'institution, à l'organe ou à l'organisme concerné qui lui donne, notamment, les suites disciplinaires que les résultats de l'enquête appellent.
- 4 En vertu de l'article 14 du même règlement, tout fonctionnaire et tout autre agent des Communautés européennes peuvent saisir le directeur de l'OLAF d'une réclamation dirigée contre un acte leur faisant grief, effectué par l'OLAF dans le cadre d'une enquête interne, selon les modalités prévues à l'article 90, paragraphe 2, du statut.
- 5 L'article 4, premier alinéa, de la décision 1999/396/CE, CECA, Euratom de la Commission, du 2 juin 1999, relative aux conditions et modalités des enquêtes internes en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute activité illégale préjudiciable aux intérêts des Communautés (JO L 149, p. 57), prévoit, dans le cas où l'implication personnelle d'un membre, d'un fonctionnaire ou d'un agent de la Commission apparaît possible, les modalités de son information. Cette disposition précise qu'aucune conclusion visant nominativement l'intéressé ne peut être tirée à l'issue de l'enquête sans qu'il ait été mis à même de s'exprimer sur tous les faits le concernant.

## Antécédents du litige et procédure

- 6 M. Camós Grau, fonctionnaire de la Commission de grade A 3, a participé, de 1992 à 1997, à la gestion de l'Institut pour les relations européennes latino-américaines (ci-après l'« IRELA ») créé en 1984.
- 7 Après que plusieurs rapports, notamment de la direction générale (DG) « Contrôle financier » de la Commission, en 1997, et de la Cour des comptes, en 1998, aient mis en évidence des irrégularités budgétaires et comptables à l'IRELA, le directeur de l'OLAF a décidé, le 4 juillet 2000, d'ouvrir une enquête concernant l'IRELA puis, le 19 janvier 2001, d'étendre l'enquête initiale et d'ouvrir également une enquête interne.
- 8 Conformément à l'article 4 de la décision 1999/396, le directeur de l'OLAF a avisé M. Camós Grau, le 30 janvier 2001, de l'ouverture de cette enquête et de la possibilité qu'il soit impliqué dans les irrégularités constatées. Il lui a également indiqué les noms des agents de l'OLAF habilités dans l'enquête.
- 9 M. Camós Grau, assisté de son conseil, a été entendu le 22 février 2001 par trois des quatre agents habilités de l'OLAF.
- 10 Par courriers du 22 février 2002, adressés respectivement au directeur de l'OLAF et au comité de surveillance de l'OLAF, M. Camós Grau a appelé l'attention sur le rôle de la DG « Contrôle financier » à l'égard de l'IRELA et exprimé ses inquiétudes quant à l'objectivité de l'un des enquêteurs, M. P., pour mener l'enquête, celui-ci ayant effectué une partie de sa carrière dans les services de cette DG. Une réponse d'attente lui a été envoyée par le directeur de l'OLAF le 22 mars 2002.
- 11 Le conseil du requérant a précisé, dans un courrier du 15 avril 2002 adressé au directeur de l'OLAF, les soupçons de M. Camós Grau concernant le conflit d'intérêts possible dans le chef de M. P. compte tenu des responsabilités que cet enquêteur aurait assumées au sein de l'unité en charge du contrôle de l'IRELA à la DG « Contrôle financier » à l'époque des faits faisant l'objet de l'enquête et de son comportement dans la conduite de l'enquête de l'OLAF. Le conseil du

requérant a saisi dans le même sens le président du comité de surveillance de l'OLAF, par lettre du 26 avril 2002.

- 12 M. Camós Grau, assisté de son conseil, a été entendu, le 22 avril 2002, par le chef de l'unité « Magistrats, conseil et suivi judiciaire » de l'OLAF au cours d'une audition visant à ce qu'il précise ses allégations concernant M. P. Le chef de cette unité a également procédé, le 23 avril 2002, à l'audition de cet enquêteur.
- 13 Par courrier du 17 mai 2002, le chef de l'unité « Magistrats, conseil et suivi judiciaire » a indiqué à M. Camós Grau que son unité avait donné au directeur de l'OLAF l'avis juridique selon lequel « la position de M. P. en tant qu'enquêteur associé dans le dossier de référence [IRELA] pourrait être perçue comme un conflit d'intérêts » et que l'OLAF avait décidé, conformément à la proposition faite au directeur par cette unité, de retirer cet enquêteur de l'enquête.
- 14 M. Camós Grau a introduit, le 29 juillet 2002, auprès du directeur de l'OLAF une réclamation au titre de l'article 90 du statut, applicable par renvoi de l'article 14 du règlement n° 1073/1999, tendant, en particulier, à l'annulation de la décision du 17 mai 2002 en tant qu'elle laissait subsister des actes accomplis par M. P. dans le cadre de l'enquête concernant l'IRELA, ceux-ci étant, selon le requérant, contraires aux principes d'impartialité et d'objectivité, et de lui accorder des indemnités en réparation des préjudices moral et de carrière qui lui auraient été causés.
- 15 Le directeur de l'OLAF a accusé réception de cette réclamation le 14 août 2002.
- 16 Le conseil du requérant a adressé une nouvelle lettre, le 25 septembre 2002, au directeur de l'OLAF et au président du comité de surveillance dans laquelle il a rappelé ses griefs au sujet du déroulement de l'enquête concernant l'IRELA.
- 17 La réclamation de M. Camós Grau n'ayant pas fait l'objet d'une réponse explicite dans le délai de quatre mois prévu par l'article 90, paragraphe 2, du statut, une décision implicite de rejet de cette réclamation est intervenue le 29 novembre 2002.

- 18 Le rapport final de l'enquête concernant l'IRELA a été adressé par le directeur de l'OLAF à la Commission, le 17 octobre 2002, et communiqué au requérant le 4 novembre 2002. Ce rapport, qui critique les modalités selon lesquelles a été géré l'IRELA, met en cause, notamment, la responsabilité de M. Camós Grau et recommande l'ouverture d'une procédure disciplinaire à son égard.
- 19 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 10 mars 2003, M. Camós Grau a introduit le présent recours.
- 20 Après la remise du rapport de l'OLAF, la Commission a chargé l'Office d'investigation et de discipline de procéder à une enquête administrative complémentaire afin de tenter d'établir d'éventuelles responsabilités. Les conclusions de ces investigations lui étant parvenues, l'autorité investie du pouvoir de nomination a décidé de clore l'affaire sans suite disciplinaire, ce dont M. Camós Grau a été informé le 2 septembre 2003.
- 21 Par courrier du 24 septembre 2003, le requérant a demandé au Tribunal d'ordonner à la Commission la production de documents relatifs à l'enquête de l'OLAF et à ses suites.

### **Conclusions des parties**

- 22 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
  - annuler la décision du 17 mai 2002 écartant M. P. de l'enquête concernant l'IRELA en ce qu'elle laisse subsister les actes accomplis avec sa participation sans les réexaminer, les annuler ou en prescrire de nouveaux ;
  - annuler la décision du 29 novembre 2002 rejetant implicitement sa réclamation du 29 juillet 2002 ;
  - condamner la Commission à lui-payer une somme provisoirement-évaluée à 10 000 euros en réparation de son préjudice moral ;

- condamner la Commission à lui payer un euro à titre provisionnel en réparation de son préjudice de carrière ;
  - condamner la Commission aux dépens.
- 23 La Commission conclut à ce qu’il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours comme irrecevable et, à titre subsidiaire, comme non fondé ;
  - condamner le requérant aux dépens.

### **Sur la recevabilité**

- 24 En vertu de l’article 113 de son règlement de procédure, le Tribunal, se prononçant dans les conditions prévues à l’article 114, paragraphes 3 et 4, du même règlement, peut à tout moment examiner d’office les fins de non-recevoir d’ordre public, au nombre desquelles figurent les conditions de recevabilité d’un recours. L’article 114, paragraphe 3, du règlement de procédure prévoit que la suite de la procédure est orale, sauf décision contraire du Tribunal.
- 25 En l’espèce, il y a lieu d’examiner si le recours est recevable. Sans exciper de son irrecevabilité par acte séparé présenté en vertu de l’article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure, la Commission a fait valoir des arguments en ce sens et, M. Camós Grau lui ayant répliqué, le Tribunal s’estime suffisamment éclairé et décide qu’il n’y a pas lieu d’ouvrir la procédure orale.

### *Sur les conclusions en annulation*

#### Arguments des parties

- 26 La Commission soutient, à titre principal, que le recours est irrecevable. La décision du 17 mai 2002, relative à la conduite d’une enquête devant aboutir à la conclusion d’un rapport de l’OLAF, constituerait un acte préparatoire n’emportant pas d’effets juridiques obligatoires de nature à affecter directement ou indirectement les intérêts du requérant en modifiant de façon caractérisée sa

situation juridique. Cette décision ne saurait lui faire grief ni, dès lors, faire l'objet d'un recours en annulation. L'irrecevabilité du recours s'étendrait au rejet de la réclamation formée contre cette décision.

- 27 M. Camós Grau fait valoir au contraire que, par sa lettre du 17 mai 2002, le directeur de l'OLAF aurait pris une position définitive sur la légalité de la participation de M. P. à l'enquête. Cette décision ne constituerait donc pas un acte préparatoire pris dans le cadre de l'enquête, mais un acte détachable de celle-ci qui aurait affecté immédiatement et directement les droits du requérant à l'impartialité et à l'objectivité de l'enquête. M. Camós Grau soutient qu'il doit disposer d'un recours juridictionnel effectif à l'encontre d'un tel acte. En outre, les conclusions dirigées contre la décision implicite de rejet de la réclamation du requérant, en date du 29 novembre 2002, seraient également recevables.

#### Appréciation du Tribunal

- 28 Suivant une jurisprudence constante, constituent des actes ou des décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation au sens de l'article 230 CE 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 14 février 1989, Bossi/Commission, 346/87, Rec. p. 303, point 23).
- 29 Lorsqu'il s'agit d'actes ou de décisions dont l'élaboration s'effectue en plusieurs phases, notamment au terme d'une procédure interne, en principe ne constituent un acte attaquant que les mesures qui fixent définitivement la position de l'institution au terme de cette procédure, à l'exclusion des mesures intermédiaires dont l'objectif est de préparer la décision finale (arrêt IBM/Commission, précité, point 10).
- 30 Il n'en serait autrement que si des actes ou des décisions pris au cours de la procédure préparatoire constituaient eux-mêmes le terme ultime d'une procédure spéciale distincte de celle qui doit permettre à l'institution de statuer sur le fond (arrêt IBM/Commission, précité, point 11).



- 31 Par ailleurs, si des mesures de nature purement préparatoire ne peuvent en tant que telles faire l'objet d'un recours en annulation, les illégalités éventuelles qui les entacheraient pourraient être invoquées à l'appui d'un recours dirigé contre l'acte définitif dont elles constituent un stade d'élaboration (arrêts de la Cour du 7 avril 1965, Weighardt/Commission de la CEEA, 11/64, Rec. p. 365, 383 ; IBM/Commission, précité, point 12, et Bossi/Commission, précité, point 24).
- 32 En ce qui concerne les enquêtes internes de l'OLAF, les dispositions de l'article 4 de la décision 1999/396 déterminent les conditions dans lesquelles le respect des droits de la défense du fonctionnaire concerné peut être concilié avec les impératifs de confidentialité propres à toute enquête de cette nature. Leur méconnaissance est constitutive d'une violation de formalités substantielles applicables à la procédure d'enquête [ordonnance de la Cour du 8 avril 2003, Gómez-Reino/Commission, C-471/02 P (R), Rec. p. I-3207, points 63 et 64].
- 33 Il ne résulte pas de ces dispositions que les mesures préparatoires ou intermédiaires que constituent, pour ce fonctionnaire, l'ouverture et la conduite d'une enquête interne puissent faire l'objet d'un recours indépendant, distinct de celui que l'intéressé est recevable à présenter contre la décision finale de l'administration (ordonnance Gómez-Reino/Commission, précitée, point 65). À l'occasion d'un tel recours contre la décision finale, l'intéressé pourra en effet se prévaloir de toute violation des formalités substantielles ayant, selon lui, entaché la procédure d'enquête.
- 34 En l'espèce, la décision dont M. Camós Grau a été informé le 17 mai 2002 a été prise dans le cadre de la conduite d'une enquête menée par l'OLAF et au cours de celle-ci. L'OLAF n'avait alors tiré aucune conclusion de ses investigations, notamment en ce qui concerne le requérant.
- 35 Il convient au surplus de noter que cette décision, qui écarte M. P. de l'enquête relative à l'IRELA, se présente littéralement comme une mesure favorable à M. Camós Grau, qui demandait précisément que M. P. ne soit plus chargé de l'enquête. Toutefois il convient d'admettre, dans les circonstances de l'espèce, et étant donné que la Commission ne le conteste pas, que cette décision emportait également, implicitement mais nécessairement, refus d'annuler les actes accomplis par M. P., alors qu'il participait encore à l'enquête, en ne tirant de conséquences que pour l'avenir du conflit d'intérêts qui pouvait exister dans le chef de cet enquêteur.

- 36 La décision ainsi analysée constitue une mesure intermédiaire inscrite dans la procédure d'enquête que l'OLAF avait engagée au sujet de l'IRELA. À supposer par conséquent que cette mesure ait pu avoir une influence sur le résultat de l'enquête relative à l'IRELA, son illégalité éventuelle pourrait être invoquée devant le juge dans le cadre d'un recours dirigé contre l'acte attaquant mettant fin à la procédure. Le requérant n'est par conséquent pas fondé à soutenir qu'il serait privé de voie de recours, puisqu'il peut exciper, à l'occasion d'un tel recours, de toute irrégularité qu'il estimerait avoir été commise dans le déroulement de l'enquête.
- 37 Contrairement à ce que soutient M. Camós Grau, la mesure attaquée ne constitue pas un acte détachable de la procédure d'enquête, qui s'inscrirait dans une procédure autonome par rapport à celle-ci. En particulier, la référence aux dispositions du statut relatives aux réclamations et aux recours des fonctionnaires, figurant à l'article 14 du règlement n° 1073/1999, n'implique pas qu'il existe une procédure distincte de l'enquête, mais a pour objet de rendre applicables aux contestations visant des actes de l'OLAF faisant grief aux intéressés, comme elle l'indique expressément, certaines dispositions du statut relatives aux voies de recours. Ce renvoi ne saurait en tout état de cause permettre de saisir le juge d'actes qui ne font pas grief aux fonctionnaires concernés.
- 38 Or, la mesure attaquée est dépourvue d'effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant et n'a en rien modifié de façon caractérisée sa situation juridique. Si cette décision emporte effectivement, de manière implicite, refus de remettre en cause les actes accomplis par M. P., elle n'arrête cependant en rien une position définitive de l'OLAF à l'égard de M. Camós Grau.
- 39 Il résulte de ce qui précède que le recours de M. Camós Grau tendant à l'annulation de la décision du 17 mai 2002 par laquelle l'OLAF a retiré M. P. de l'enquête sans remettre en cause les actes déjà accomplis par cet enquêteur est irrecevable.
- 40 S'agissant des conclusions de la requête tendant à l'annulation de la décision implicite de rejet de la réclamation introduite par M. Camós Grau le 29 juillet 2002, il ressort d'une jurisprudence constante qu'une décision de rejet d'une réclamation, qu'elle soit implicite ou explicite, qui ne fait, si elle est pure et simple, que confirmer l'acte ou l'abstention dont se plaint le réclamant, ne constitue pas, prise isolément, un acte attaquant (ordonnance de la Cour

du 16 juin 1988, Progoulis/Commission, 371/87, Rec. p. 3081, point 17 et la jurisprudence citée).

- 41 Il s'ensuit que les conclusions dirigées contre la décision implicite de rejet de la réclamation de M. Camós Grau, qui est purement confirmative de la décision du 17 mai 2002, sont également irrecevables. De surcroît, la décision du 17 mai 2002 ne constituant pas un acte attaquant, le rejet implicite de la réclamation introduite contre cette décision, par laquelle M. Camós Grau reprochait, en particulier, au directeur de l'OLAF de s'être abstenu de remettre en cause les actes accomplis par M. P., n'est pas non plus un acte attaquant.

### *Sur les conclusions en indemnité*

#### Arguments des parties

- 42 M. Camós Grau soutient qu'il a subi un préjudice moral, car les irrégularités dénoncées, en laissant subsister contre lui des accusations et des soupçons, portent atteinte à son honneur et à sa réputation professionnelle. Il en résulterait également pour lui un préjudice de carrière.
- 43 La Commission fait valoir que les conditions d'engagement de la responsabilité des Communautés ne sont pas remplies. Aucune illégalité n'aurait été commise et le requérant n'établirait pas la réalité du préjudice allégué.

#### Appréciation du Tribunal

- 44 Il est de jurisprudence constante que, lorsque des conclusions en indemnité présentent un lien étroit avec des conclusions en annulation, elles-mêmes déclarées irrecevables, les conclusions en indemnité sont également irrecevables (ordonnance du Tribunal du 24 mars 1993, Benzler/Commission, T-72/92, Rec. p. II-347, point 21 et la jurisprudence citée).
- 45 En l'espèce, ainsi qu'il ressort des points 39 et 41 ci-dessus, les chefs de conclusions tendant à l'annulation de la décision du 17 mai 2002 et du rejet de la réclamation formée contre cette décision sont irrecevables. En conséquence, la demande en indemnité de M. Camós Grau, qui tend à la réparation des préjudices, moral et de carrière, que lui auraient causés ces décisions est irrecevable.

## Sur les dépens

- 46 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, en vertu de l'article 88 du même règlement, dans les litiges entre les Communautés et leurs agents, les frais exposés par les institutions restent à la charge de celles-ci.
- 47 En l'espèce, M. Camós Grau ayant succombé, il y a lieu pour chaque partie de supporter ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre)

ordonne:

- 1) **Le recours est rejeté comme irrecevable.**
- 2) **Chaque partie supportera ses propres dépens.**

Fait à Luxembourg, le 9 juin 2004.

Le greffier  
H. Jung

Le président  
H. Legal