



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (septième chambre)

28 juin 2023*

« Responsabilité non contractuelle – Enquêtes de l’OLAF – Fuites dans la presse –
Préjudices matériel et moral – Lien de causalité – Imputabilité des fuites –
Violation suffisamment caractérisée d’une règle de droit conférant des droits aux particuliers –
Confidentialité des avis juridiques »

Dans l’affaire T-752/20,

International Management Group (IMG), établie à Bruxelles (Belgique), représentée par
M^{es} L. Levi et J.-Y. de Cara, avocats,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par MM. J. Baquero Cruz, J.-F. Brakeland et
M^{me} S. Delaude, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

LE TRIBUNAL (septième chambre),

composé, lors des délibérations, de MM. R. da Silva Passos, président, L. Truchot (rapporteur) et
M. Sampol Pucurull, juges,

greffier : M. L. Ramette, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure, notamment :

- la requête déposée au greffe du Tribunal le 21 décembre 2020,
- l’exception d’irrecevabilité soulevée au titre de l’article 130 du règlement de procédure du Tribunal par la Commission par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le 12 mars 2021,
- l’ordonnance de jonction de l’exception au fond du 2 juillet 2021,

à la suite de l’audience du 20 juin 2022,

rend le présent

* Langue de procédure : le français.

Arrêt¹

- 1 Par son recours fondé sur l'article 268 TFUE, la requérante, International Management Group (IMG), demande réparation des préjudices matériel et moral qu'elle aurait subis en raison de l'illégalité des comportements de la Commission européenne et de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) à la suite d'un rapport la concernant élaboré par ce dernier.

[*omissis*]

Conclusions des parties

- 19 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- condamner la Commission à lui verser la somme de 10 000 euros par mois pour la période courant de mi-décembre 2015 au prononcé de l'arrêt à intervenir dans la présente affaire, à titre de réparation du préjudice moral subi ;
 - condamner la Commission à lui verser la somme de 2,1 millions d'euros, outre les intérêts de retard, à titre de réparation du préjudice matériel subi ;
 - condamner la Commission aux dépens.
- 20 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours comme étant irrecevable ;
 - à titre subsidiaire, rejeter le recours comme étant manifestement non fondé ou comme étant non fondé ;
 - retirer du dossier de la présente affaire l'avis de son service juridique du 16 janvier 2015 (ci-après l'« avis du service juridique »), annexé à la requête ;
 - condamner la requérante aux dépens.

En droit

Sur la demande indemnitaire

[*omissis*]

Sur l'illégalité du comportement de la Commission et de l'OLAF

[*omissis*]

¹ Ne sont reproduits que les points du présent arrêt dont le Tribunal estime la publication utile.

– *Sur la violation des devoirs de diligence et de sollicitude*

- 70 La requérante fait valoir que la Commission a manqué à ses devoirs de diligence et de sollicitude en ce qu'elle n'a pas condamné publiquement la fuite du rapport de l'OLAF ni mis fin à la diffusion de fausses informations provoquée par ladite fuite au moyen de la publication d'un communiqué synthétisant les principales informations contenues dans la lettre du 8 mai 2015, par laquelle elle avait décidé de ne pas suivre intégralement les recommandations du rapport de l'OLAF.
- 71 À titre liminaire, il convient de rappeler que la Cour a défini le devoir de sollicitude comme une notion reflétant l'équilibre des droits et des obligations réciproques que le statut des fonctionnaires de l'Union européenne a créé dans les relations entre l'administration et les agents du service public, étant précisé que cet équilibre implique notamment que, lorsqu'elle statue à propos de la situation d'un fonctionnaire, l'administration prenne en considération l'ensemble des éléments susceptibles de déterminer sa décision et que, ce faisant, elle tienne compte non seulement de l'intérêt du service, mais aussi de celui du fonctionnaire concerné (voir arrêt du 12 novembre 2020, Fleig/SEAE, C-446/19 P, non publié, EU:C:2020:918, point 67 et jurisprudence citée).
- 72 Ainsi, le devoir de sollicitude concerne spécifiquement les obligations des institutions de l'Union vis-à-vis de leurs fonctionnaires et agents, notamment en ce qu'il implique la prise en considération des intérêts individuels de ceux-ci (voir, en ce sens, arrêt du 10 décembre 2008, Nardone/Commission, T-57/99, EU:T:2008:555, point 167).
- 73 Dès lors que le présent recours n'est pas relatif aux relations entre l'administration de l'Union et l'un de ses fonctionnaires ou agents, le devoir de sollicitude n'est pas applicable en l'espèce et ne saurait donc être invoqué par la requérante au soutien de ses conclusions.
- 74 Ainsi, l'illégalité soulevée par la requérante doit être rejetée en ce qu'elle est fondée sur la violation du devoir de sollicitude.
- 75 Il convient, dès lors, d'examiner ladite illégalité en ce qu'elle est fondée sur la violation du devoir de diligence.
- 76 Il résulte de la jurisprudence constante de la Cour que, pour que la responsabilité non contractuelle de l'Union soit susceptible d'être engagée dans un cas donné, il est nécessaire que la personne qui demande la réparation du ou des préjudices qu'elle estime avoir subis du fait d'un comportement ou d'un acte de l'Union établisse l'existence d'une violation d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers (arrêts du 4 juillet 2000, Bergaderm et Goupil/Commission, C-352/98 P, EU:C:2000:361, points 41 et 42, et du 4 avril 2017, Médiateur européen/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, point 31).
- 77 En outre, cette violation doit être suffisamment caractérisée, exigence qui dépend elle-même du pouvoir d'appréciation dont dispose l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union qui aurait violé cette règle et de la question de savoir si ceux-ci ont méconnu de manière manifeste et grave les limites qui s'imposent à ce pouvoir, eu égard, notamment, au degré de clarté et de précision de ladite règle, aux difficultés d'interprétation ou d'application qui peuvent en découler ainsi qu'à la complexité de la situation à régler (voir, en ce sens, arrêts du 4 juillet 2000, Bergaderm et Goupil/Commission, C-352/98 P, EU:C:2000:361, points 40, 43 et 44, et du 30 mai 2017, Safa Nicu Sepahan/Conseil, C-45/15 P, EU:C:2017:402, point 30).

- 78 Il ressort du point 70 ci-dessus que la requérante reproche à la Commission une absence de prise de position condamnant publiquement la fuite du rapport de l'OLAF et mettant fin à la diffusion de fausses informations provoquée par ladite fuite, au moyen de la publication d'un communiqué. Ce faisant, la requérante reproche à la Commission d'avoir omis d'agir.
- 79 En vertu de la jurisprudence, les omissions des institutions de l'Union ne sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'Union que dans la mesure où lesdites institutions ont violé une obligation légale d'agir résultant d'une disposition du droit de l'Union (voir ordonnance du 12 juillet 2018, Acquafarm/Commission, C-40/18 P, non publiée, EU:C:2018:566, point 42 et jurisprudence citée).
- 80 Il découle des points 77 et 79 ci-dessus que l'examen de la question de savoir si une institution a commis une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers en raison d'une omission implique de déterminer si trois conditions sont remplies, à savoir, premièrement, l'existence d'une obligation légale d'agir, deuxièmement, l'existence d'un pouvoir d'appréciation pour l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union en cause et, troisièmement, la violation de manière manifeste et caractérisée par celle-ci des limites qui s'imposent à ce pouvoir.
- 81 Il convient d'examiner si ces trois conditions sont remplies en l'espèce.
- 82 Le devoir de diligence, qui est inhérent au droit à une bonne administration consacré à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux et qui s'applique de manière générale à l'action de l'administration de l'Union dans ses relations avec le public, exige de celle-ci qu'elle agisse avec soin et prudence (voir, en ce sens, arrêt du 16 juin 2022, SGL Carbon e.a./Commission, C-65/21 P et C-73/21 P à C-75/21 P, EU:C:2022:470, point 30 et jurisprudence citée).
- 83 En premier lieu, il ressort de la jurisprudence de la Cour que le devoir de diligence constitue une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers, dont la violation est susceptible, dans certaines circonstances, d'engager la responsabilité non contractuelle de l'Union, à savoir s'il est établi, dans un cas donné, que cette violation est suffisamment caractérisée, conformément à la jurisprudence rappelée au point 77 ci-dessus [voir, en ce sens, arrêts du 27 mars 1990, Grifoni/Commission, C-308/87, EU:C:1990:134, points 6, 7 et 14 ; du 16 décembre 2008, Masdar (UK)/Commission, C-47/07 P, EU:C:2008:726, point 91, et du 4 avril 2017, Médiateur/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, points 38 et 41].
- 84 En second lieu, il convient de rappeler que, eu égard à la nature du devoir de diligence, qui est intrinsèquement liée au cadre dans lequel agit l'administration de l'Union dans un cas donné, la mise en évidence de l'existence d'une violation suffisamment caractérisée de celui-ci ne peut résulter que d'un examen au cas par cas de l'ensemble des éléments pertinents de fait et de droit, prenant en considération le domaine, les conditions et le contexte dans lesquels le devoir de diligence pèse sur l'institution, l'organe ou l'organisme concerné ainsi que les circonstances concrètes permettant d'en établir le non-respect (voir, en ce sens, arrêt du 4 avril 2017, Médiateur/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, points 40 et 41).
- 85 Ainsi qu'il a été rappelé au point 70 ci-dessus, la requérante fait valoir que la Commission a manqué à son devoir de diligence en ce qu'elle n'a pas condamné publiquement la fuite du rapport de l'OLAF ni mis fin à la diffusion de fausses informations provoquée par ladite fuite au moyen de la publication d'un communiqué synthétisant les principales informations contenues dans la lettre du 8 mai 2015.

- 86 Il convient donc d'examiner si le devoir de diligence peut être interprété en ce sens qu'une obligation légale d'agir, qui consisterait en l'obligation de condamner publiquement une fuite et de mettre fin à la diffusion de fausses informations provoquée par celle-ci au moyen de la publication d'un communiqué, s'imposait à la Commission.
- 87 Il y a lieu de relever que, dans ses écritures, la requérante n'invoque aucune règle de droit précise dont il résulterait, à la charge de la Commission, une obligation légale d'agir consistant en une prise de position condamnant publiquement la fuite d'un rapport d'enquête de l'OLAF et mettant fin à la diffusion de fausses informations provoquée par une telle fuite en vue de donner suite à la transmission d'un rapport de l'OLAF. Toutefois, la violation du devoir de diligence invoquée par la requérante est intrinsèquement liée au règlement n° 883/2013, qui constitue le cadre juridique dans lequel la Commission a agi lorsqu'elle a adopté la lettre du 8 mai 2015, de sorte qu'il convient de déterminer si une telle obligation ressort des dispositions dudit règlement.
- 88 D'une part, aux termes de l'article 11, paragraphe 3, du règlement n° 883/2013, « [l]es rapports et les recommandations élaborés 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 et, s'il y a lieu, aux services compétents de la Commission ». Il convient de relever que cette disposition ne prévoit pas d'obligation légale d'agir à la charge de la Commission. Il ne saurait donc être considéré que la requérante a démontré que le devoir de diligence créait une obligation légale d'agir à la charge de la Commission à ce titre.
- 89 D'autre part, selon l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 883/2013, « [l]es informations transmises ou obtenues dans le cadre des enquêtes externes, sous quelque forme que ce soit, sont protégées par les dispositions pertinentes ». Aux termes de l'article 3, paragraphe 2, de ce règlement, consacré, selon le titre dudit article, aux « enquêtes externes », dans sa version applicable aux faits de l'espèce, « l'[OLAF] peut procéder, conformément aux dispositions et procédures prévues par le règlement (Euratom, CE) n° 2185/96, à des contrôles et vérifications sur place auprès d'opérateurs économiques ». L'article 8, paragraphe 1, du règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil, du 11 novembre 1996, relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités (JO 1996, L 292, p. 2), prévoit que « [l]es informations communiquées ou obtenues en vertu [de ce] règlement, sous quelque forme que ce soit, sont couvertes par le secret professionnel ».
- 90 En outre, aux termes de l'article 10, paragraphe 3, du règlement n° 883/2013, « [l]es institutions, organes et organismes concernés assurent le respect de la confidentialité des enquêtes effectuées par l'[OLAF] ». En l'espèce, il n'est pas contesté que la Commission est une institution concernée au sens de cette disposition.
- 91 Il résulte de ces dispositions que la Commission est tenue à des obligations de confidentialité et de secret professionnel, dans le cadre des enquêtes externes de l'OLAF.
- 92 Toutefois, en dépit de l'obligation qui incombe ainsi à la Commission d'assurer le respect de la confidentialité des enquêtes de l'OLAF, le devoir de diligence auquel la Commission est soumise ne saurait lui imposer, à défaut d'avoir violé cette obligation de confidentialité et dès lors que la responsabilité de la fuite du rapport de l'OLAF dans la presse ne peut lui être imputée (voir

- point 67 ci-dessus), une obligation d’agir telle que celle dont la requérante se prévaut en l’espèce, consistant à condamner la fuite dans la presse d’informations relatives à une telle enquête et à prendre ses distances vis-à-vis des informations publiées.
- 93 Le devoir de diligence n’a pas la portée que la requérante lui attribue. C’est la fuite de ce rapport dans la presse qui constitue une violation de l’obligation de confidentialité susmentionnée, dont l’imputation à la Commission n’a cependant pas été démontrée, et non l’omission reprochée par la requérante à la Commission (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 15 janvier 2015, Ziegler et Ziegler Relocation/Commission, T-539/12 et T-150/13, non publié, EU:T:2015:15, point 102).
- 94 La requérante n’a donc pas établi que la Commission était tenue par une obligation d’agir en l’espèce.
- 95 Ainsi, en vertu de la jurisprudence citée au point 79 ci-dessus, l’omission alléguée n’est pas susceptible d’engager la responsabilité de l’Union.
- 96 En tout état de cause, à supposer qu’il soit considéré que, en l’espèce, une obligation légale d’agir à la charge de la Commission résulterait du devoir de diligence, il y a lieu d’examiner si celle-ci aurait violé de manière manifeste et grave les limites qui s’imposeraient dans ce cas à son pouvoir d’appréciation.
- 97 Il convient de relever qu’une telle hypothèse conduirait à interpréter le devoir de diligence en ce sens que, en cas de fuite d’un document confidentiel à l’origine de laquelle il n’est pas démontré que se trouve l’institution concernée, au sens du règlement n° 883/2013, il appartiendrait à cette institution de ne pas aggraver le préjudice qui pourrait résulter de cette atteinte à la confidentialité.
- 98 Or, ainsi qu’il a été rappelé au point 77 ci-dessus, la question de savoir si l’institution de l’Union en cause a méconnu de manière manifeste et grave les limites qui s’imposent à son pouvoir d’appréciation doit être déterminée, notamment, au regard du degré de clarté et de précision de la règle dont la violation suffisamment caractérisée est invoquée et des difficultés d’interprétation ou d’application qui peuvent en découler.
- 99 À cet égard, il convient de relever qu’une telle obligation d’agir de la Commission en vue de ne pas aggraver le préjudice créé par une violation de la confidentialité qui ne lui est pas imputable ne résulte pas de l’article 10 du règlement n° 883/2013 et ne peut pas davantage être implicitement déduite de son contenu. En effet, en prévoyant que les institutions concernées assurent le respect de la confidentialité des enquêtes de l’OLAF, le paragraphe 3 de cet article fixe une obligation à la charge de ces institutions de garantir que le contenu des enquêtes de l’OLAF demeure confidentiel. En revanche, il ne leur impose pas, lorsque cette confidentialité n’a pas été respectée et que la divulgation ne trouve pas sa source au sein de l’institution concernée, d’obligations de condamner la fuite, de mettre fin à la diffusion des informations en cause ou de rectifier celles d’entre elles qui seraient erronées.
- 100 De telles obligations ne peuvent être considérées comme relevant de l’obligation d’assurer le respect de la confidentialité des enquêtes de l’OLAF au sens de l’article 10, paragraphe 3, du règlement n° 883/2013. En effet, d’une part, ladite confidentialité ayant été méconnue, l’obligation d’en assurer le respect pesant sur la Commission a perdu son objet. D’autre part, il y a lieu de relever que, premièrement, l’éventuelle nécessité de condamner la fuite excède la seule obligation d’assurer le respect de la confidentialité, deuxièmement, en pareil cas, la Commission

se trouve dans l'impossibilité de mettre fin à la diffusion du rapport de l'OLAF résultant de ladite fuite par voie de presse et, troisièmement, à supposer que certaines des informations diffusées soient erronées, leur rectification n'est pas de nature à rétablir leur caractère confidentiel, lequel a définitivement disparu.

- 101 Ainsi, même à supposer qu'une obligation légale d'agir existait à la charge de la Commission en l'espèce, il ne saurait être considéré que la violation du devoir de diligence alléguée par la requérante constitue une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers.
- 102 Il y a donc lieu de considérer que la quatrième illégalité n'est pas caractérisée en ce qui concerne la prétendue violation des devoirs de sollicitude et de diligence par la Commission.
- 103 Partant, il y a lieu de considérer que la première condition d'engagement de la responsabilité de l'Union n'est pas remplie.
- 104 Eu égard à l'ensemble des éléments qui précèdent, le recours doit être rejeté.

[omissis]

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (septième chambre)

déclare et arrête :

- 1) Le document produit par International Management Group (IMG) en tant qu'annexe A.21 de la requête est retiré du dossier.**
- 2) Le recours est rejeté.**
- 3) IMG est condamnée aux dépens.**

da Silva Passos

Truchot

Sampol Pucurull

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 28 juin 2023.

Signatures