



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

19 décembre 2012 \*

«Pourvoi — Protection des intérêts financiers de l'Union européenne — Identification du niveau de risque associé à une entité — Système d'alerte précoce — Enquête de l'OLAF — Décisions — Demandes d'activation des signalements W1a et W1b — Actes attaquables — Recevabilité»

Dans l'affaire C-314/11 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduit le 23 juin 2011,

**Commission européenne**, représentée par MM. D. Triantafyllou et F. Dintilhac, en qualité d'agents,  
partie requérante,

l'autre partie à la procédure étant:

**Planet AE**, établie à Athènes (Grèce), représentée par M<sup>e</sup> V. Christianos, dikigoros,  
partie demanderesse en première instance,

LA COUR (première chambre),

composée de M. A. Tizzano, président de chambre, MM. A. Borg Barthet, M. Ilešič, J.-J. Kasel (rapporteur) et M<sup>me</sup> M. Berger, juges,

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

### Arrêt

- 1 Par son pourvoi, la Commission européenne demande l'annulation de l'ordonnance du Tribunal de l'Union européenne du 13 avril 2011, Planet/Commission (T-320/09, Rec. p. II-1673, ci-après l'«ordonnance attaquée»), par laquelle celui-ci a rejeté l'exception d'irrecevabilité soulevée par ladite institution à l'encontre de la demande introduite par Planet AE (ci-après «Planet») tendant à

\* Langue de procédure: le grec.

l'annulation des décisions de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), décisions qui ordonnaient l'inscription de Planet dans le système d'alerte précoce (ci-après le «SAP»), respectivement par l'activation du signalement W1a, puis par celle du signalement W1b.

### **Le cadre juridique**

- 2 En vue de lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes, la Commission a adopté, le 16 décembre 2008, la décision 2008/969/CE, Euratom, relative au système d'alerte précoce à l'usage des ordonnateurs de la Commission et des agences exécutrices (JO L 344, p. 125).
- 3 Aux termes du considérant 4 de la décision 2008/969, «[l]e SAP vise à assurer, au sein de la Commission et de ses agences exécutives, la circulation d'informations de diffusion restreinte concernant les tiers qui pourraient représenter une menace pour les intérêts financiers et la réputation des Communautés ou pour tout autre fonds géré par elles».
- 4 Conformément aux considérants 5 à 7 de ladite décision, l'OLAF, qui a accès au SAP dans le cadre de l'exercice de ses fonctions relevant de la réalisation des enquêtes et la collecte des informations visant à prévenir la fraude, est chargé, conjointement avec les ordonnateurs compétents et les services d'audit interne, de demander l'introduction, la modification ou la suppression des signalements SAP, dont la gestion est assurée par le comptable de la Commission ou les agents placés sous sa responsabilité hiérarchique.
- 5 À cet égard, l'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la décision 2008/969 dispose que «[l]e comptable [de la Commission ou les agents placés sous sa responsabilité hiérarchique] procède[nt] à l'introduction, à la modification ou à la suppression des signalements SAP comme requis par l'ordonnateur délégué compétent, [par l'OLAF et par le service d'audit interne]».
- 6 En vertu de l'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, de cette décision «[t]oute demande d'inscription, de modification ou de suppression de signalements est adressée au comptable».
- 7 Conformément à l'article 6, paragraphe 2, troisième alinéa, de ladite décision, «[p]our les procédures d'attribution de marché ou de subvention, l'ordonnateur délégué compétent ou son personnel vérifie l'existence d'un signalement dans le SAP, au plus tard avant l'adoption de la décision d'attribution».
- 8 Il résulte de l'article 9 de la décision 2008/969 que le SAP repose sur des signalements permettant d'identifier le niveau de risque associé à une entité en fonction de catégories s'échelonnant de W1, qui correspond au niveau de risque le plus faible, à W5, qui correspond au niveau de risque le plus élevé.
- 9 L'article 10 de cette décision, intitulé «Signalements W1», prévoit à ses paragraphes 1 et 2:
 

«1. L'OLAF demande l'activation d'un signalement W1a lorsque ses enquêtes donnent, à un stade précoce, des raisons suffisantes de penser que des constatations de fraudes ou d'erreurs administratives graves sont susceptibles d'être introduites dans le SAP en rapport avec des tiers, en particulier si ces derniers bénéficient ou ont bénéficié de fonds communautaires. [...]

2. L'OLAF [demande] l'activation d'un signalement W1b lorsque [ses] enquêtes donnent des raisons suffisantes de penser que des constatations finales de fraudes ou d'erreurs administratives graves sont susceptibles d'être introduites dans le SAP en rapport avec des tiers, en particulier si ces derniers bénéficient ou ont bénéficié de fonds communautaires. [...]

- 10 En vertu de l'article 11, paragraphe 1, de cette décision, «[l']OLAF [demande] l'activation d'un signalement W2a lorsque [ses] enquêtes aboutissent à constater des fraudes ou des erreurs administratives graves impliquant des tiers, en particulier si ces derniers bénéficient ou ont bénéficié de fonds communautaires».
- 11 L'article 16 de la décision 2008/969 précise que le signalement W1 «n'est introduit qu'à titre d'information et ne peut entraîner d'autre conséquence que le renforcement des mesures de vigilance».

### **Les antécédents du litige**

- 12 Les antécédents du litige ont été exposés par le Tribunal aux points 8 à 13 de l'ordonnance attaquée de la manière suivante:  
  
«8 [Planet] est une société grecque qui fournit des services de conseil dans le domaine de l'administration des entreprises. Depuis 2006, elle est engagée, en tant que membre de trois consortiums, dans trois projets en Syrie financés par la Commission. Elle fait l'objet, depuis le 16 octobre 2007, d'une enquête de l'OLAF au sujet de soupçons d'irrégularités dans le cadre desdits trois projets.
- 9 À la suite d'une procédure d'appel d'offres lancée dans le cadre du septième programme-cadre de recherche et de développement technologique, [Planet] a été invitée par la Commission, par lettre datée du 18 avril 2008, à entrer en négociations aux fins de fixer les termes définitifs d'une convention de subvention concernant sa proposition d'assumer le rôle de coordinateur d'un consortium [afférent au] projet 'Advancing knowledge – intensive entrepreneurship and innovation for growth and social well-being in Europe' (ci-après le 'projet AEGIS'). La lettre de la Commission faisait état de ce que la subvention éventuelle de la part de la Communauté ne pourrait dépasser un montant de 3 300 000 euros et qu'il fallait conclure les négociations avant le 30 juin 2008.
- 10 Le déroulement de l'enquête mentionnée au point 8 ci-dessus a conduit l'OLAF à demander l'inscription de [Planet] dans le SAP à deux reprises. Le 26 février 2009, il a demandé l'activation du signalement W1a et, le 19 mai 2009, il a demandé l'activation du signalement W1b. Les inscriptions ont été effectuées les 10 mars et 25 mai 2009.
- 11 Le 27 février 2009, la Commission a envoyé à [Planet] la convention de subvention négociée (ci-après la 'Convention') afin que cette dernière ainsi que les autres membres du consortium dont elle fait partie la signent. Le 11 mars 2009, [Planet] a retourné la Convention signée à la Commission pour que celle-ci la signe à son tour.
- 12 Le 4 juin 2009, la Commission a informé [Planet] par courrier électronique [(ci-après le 'courrier électronique du 4 juin 2009')] que le processus de signature de la Convention avait été suspendu jusqu'à la réalisation d'une condition supplémentaire, à savoir l'ouverture par [Planet] d'un compte bancaire bloqué, par lequel celle-ci disposerait uniquement de la partie de l'avance relevant de la Convention qui lui revenait, alors que le reste de l'avance serait directement versé par la banque aux autres membres du consortium. Le courrier électronique [du 4 juin 2009] faisait état de ce que l'exigence de cette nouvelle condition était due à un événement inattendu, à savoir l'inscription de [Planet] dans le SAP respectivement par l'activation du signalement W1a, puis par celle du signalement W1b.
- 13 [Planet] étant convenue avec sa banque que cette dernière s'engage à transférer, dès la réception de l'avance devant être versée par la Commission, à chaque membre du consortium le montant qui lui revenait, la Commission a signé la Convention le 3 juillet 2009.»

### **Le recours devant le Tribunal et l'ordonnance attaquée**

- 13 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 14 août 2009, Planet a introduit devant le Tribunal un recours en annulation des décisions de l'OLAF.
- 14 Par acte séparé du 9 novembre 2009, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal. Selon elle, le recours de Planet est irrecevable en raison de la nature même des actes litigieux qui ne seraient que de simples mesures d'information interne et de prudence et qui ne pourraient pas faire l'objet d'un contrôle de légalité au titre de l'article 230 CE.
- 15 Le Tribunal a, tout d'abord, aux points 21 à 27 de l'ordonnance attaquée, précisé, s'agissant de l'objet du litige, que si le recours en annulation était formellement dirigé contre les décisions de l'OLAF par lesquelles avait été demandée l'inscription de Planet dans le SAP, il devait être considéré comme étant également dirigé contre les décisions d'activation des signalements W1a et W1b (ci-après les «actes litigieux»).
- 16 Ensuite, le Tribunal a rappelé, aux points 37 et 38 de l'ordonnance attaquée, la jurisprudence constante en vertu de laquelle un recours en annulation est ouvert à l'égard de toutes les dispositions prises par les institutions, peu importe leur nature ou leur forme, du moment qu'elles visent à produire des effets de droit. En revanche, sont irrecevables les recours dirigés contre des actes qui ne constituent que des mesures d'ordre interne à l'administration et qui ne créent aucun effet à l'extérieur de celle-ci.
- 17 Le Tribunal a souligné, au point 39 de l'ordonnance attaquée, que le fait pour l'administration d'utiliser des données à des fins purement internes n'exclut toutefois nullement qu'une telle opération soit susceptible de porter atteinte aux intérêts des administrés. Selon le Tribunal, l'existence d'une telle atteinte dépend de plusieurs facteurs, parmi lesquels figurent, notamment, les conséquences que ce traitement peut engendrer ainsi que la conformité entre, d'une part, la finalité du traitement en cause et, d'autre part, les dispositions relatives à la compétence de l'administration concernée.
- 18 Après avoir abordé, au point 40 de l'ordonnance attaquée, la question de la base légale de la décision 2008/969 et retenu, au point 41 de cette ordonnance, que l'incompétence de l'auteur d'un acte litigieux constitue une question d'ordre public qui peut être soulevée d'office, le Tribunal a procédé à l'examen du contenu des actes litigieux.
- 19 En premier lieu, le Tribunal a vérifié si le signalement d'une entité dans le SAP et, en particulier, dans la catégorie W1 est une opération qui concerne uniquement les rapports internes de la Commission et dont les effets s'épuisent dans la sphère interne de cette dernière.
- 20 Après avoir analysé, aux points 44 et 45 de l'ordonnance attaquée, les dispositions pertinentes de la décision 2008/969, le Tribunal a retenu, au point 46 de ladite ordonnance, que, en l'occurrence, les actes litigieux ne se limitaient pas aux rapports internes de la Commission, mais qu'ils avaient produit des effets externes, à savoir la suspension de la signature de la Convention et l'introduction d'une condition supplémentaire à charge de Planet.
- 21 En second lieu, le Tribunal a analysé, aux points 47 à 50 de l'ordonnance attaquée, la question de savoir si les effets produits par les actes litigieux étaient susceptibles d'être considérés comme des effets juridiques obligatoires, affectant les intérêts de Planet et modifiant de façon caractérisée sa situation juridique.
- 22 Le Tribunal a conclu, au point 51 de l'ordonnance attaquée, que les actes litigieux ont affecté la marge de négociation de Planet, l'organisation au sein du consortium dont elle faisait partie et, partant, la disposition de Planet à effectivement conclure le projet en cause. Le Tribunal a ajouté que refuser

tout contrôle juridictionnel à Planet est incompatible avec une union de droit, cela d'autant plus que la décision 2008/969 ne prévoit aucun droit pour les personnes morales et physiques d'être informées ou entendues avant leur inscription dans le SAP par l'activation des signalements W1 à W4 et W5b.

- 23 Enfin, le Tribunal a souligné, au point 53 de l'ordonnance attaquée, que les actes litigieux ne sauraient être considérés comme des actes intermédiaires et préparatoires non attaquables, dans la mesure où non seulement ils réunissent les caractéristiques juridiques des actes attaquables, mais où ils constituent également le terme d'une procédure spéciale, à savoir l'inscription d'une entité sur une liste d'alerte.
- 24 Partant, le Tribunal a rejeté l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission.

### **Les conclusions des parties**

- 25 Par son pourvoi, la Commission demande à la Cour d'annuler l'ordonnance attaquée, de déclarer le recours irrecevable et de condamner Planet aux dépens.
- 26 Planet demande à la Cour de rejeter le pourvoi et de condamner la Commission aux dépens.

### **Sur le pourvoi**

- 27 La Commission invoque huit moyens à l'appui de son pourvoi dirigé contre l'ordonnance attaquée. Ces moyens sont tirés, premièrement, d'une interprétation erronée de la décision 2008/969, deuxièmement, d'une absence de modification caractérisée de la situation juridique de Planet par les signalements en cause, troisièmement, d'une affectation non directe de cette dernière par lesdits signalements, quatrièmement, d'une absence de motivation dans le chef du Tribunal, cinquièmement, d'une confusion des voies de recours, sixièmement, d'une violation de la liberté contractuelle et du principe de consentement, septièmement, d'une qualification erronée et dénuée de motivation des signalements en tant que décisions et, huitièmement, d'une subordination de la recevabilité du recours au bien-fondé de ce dernier.
- 28 Étant donné que les trois premiers moyens sont étroitement liés, il convient de les examiner de façon conjointe.

#### *Sur les premier, deuxième et troisième moyens*

#### **Argumentation des parties**

- 29 Par son premier moyen, la Commission fait valoir une interprétation erronée de la décision 2008/969 par le Tribunal, en ce qu'il aurait procédé à une généralisation erronée des dispositions de cette décision en assimilant le signalement W1 aux signalements W2 à W5. À cet égard, la Commission estime que le raisonnement du Tribunal comporte une contradiction dès lors que, d'une part, au point 44 de l'ordonnance attaquée, il conclut que tout signalement dans le SAP affecte nécessairement les relations entre l'ordonnateur et l'entité concernés et que, d'autre part, au point 45 de cette ordonnance, il constate que l'article 16 de la décision 2008/969, relatif aux conséquences d'un signalement W1, est moins contraignant que les articles 15, 17 et 19 à 22 de cette décision.
- 30 Selon la Commission, le signalement W1 se distingue de manière évidente des autres signalements, dans la mesure où, ainsi qu'il ressort de l'article 10 de la décision 2008/969, son activation repose sur une simple probabilité d'erreur ou d'irrégularité et non pas, comme tel est le cas pour les autres signalements, sur une certitude absolue. Cette distinction se trouverait confirmée par l'article 16 de la



décision 2008/969, en vertu duquel le signalement W1 n'est introduit qu'à titre d'information et n'entraîne, comme unique conséquence, que le renforcement des mesures de vigilance. La Commission estime que, en qualifiant de «moins contraignant» le contenu de l'article 16 de la décision 2008/969, le Tribunal aurait dû conclure que, dans un tel cas, l'octroi de la protection juridique n'était également que provisoire.

- 31 Par son deuxième moyen, la Commission reproche au Tribunal d'avoir retenu, à tort, au point 44 de l'ordonnance attaquée, que le signalement W1 a nécessairement affecté les relations entre l'ordonnateur concerné et Planet. Selon la Commission, l'obligation de vigilance comporte certes une dimension de contrainte au niveau des services de l'institution concernée, mais le renforcement des mesures de vigilance correspond tout au plus à une attention accrue et n'implique aucunement des effets obligatoires à l'égard de l'entité visée.
- 32 Par son troisième moyen, la Commission reproche au Tribunal d'avoir constaté, au point 48 de l'ordonnance attaquée, un lien de causalité directe entre les actes litigieux et les mesures supplémentaires que Planet devait adopter avant la signature de la Convention, alors que ces mesures ne découlaient pas du signalement W1, mais relevaient de l'appréciation indépendante de l'ordonnateur compétent.
- 33 En tout état de cause, le Tribunal aurait manqué de définir, au point 49 de l'ordonnance attaquée, quelles mesures auraient placé Planet dans une situation défavorable et, de surcroît, aurait violé le principe procédural de l'examen non discriminatoire des allégations et des preuves avancées par les parties, en passant notamment sous silence, d'une part, la correspondance entre les parties contractantes et, d'autre part, les négociations auxquelles ont participé Planet et sa banque.
- 34 Planet fait valoir que les deux premiers moyens soulevés par la Commission équivalent à une dénaturation du contenu des points 44 et 45 de l'ordonnance attaquée, dans la mesure où, à ces points, le Tribunal avait simplement conclu que les ordonnateurs étaient tenus de prendre des mesures spécifiques à l'encontre des entités concernées, quel que soit le signalement en cause, y compris le signalement W1, et qu'il ne s'était pas prononcé sur les relations entre les parties contractuelles et une éventuelle affectation de sa situation juridique par les actes litigieux.
- 35 Planet estime que le troisième moyen doit être déclaré comme étant partiellement irrecevable et partiellement non fondé.

#### Appréciation de la Cour

- 36 Il convient de constater que, en vue de statuer sur la question de la recevabilité du recours en annulation introduit par Planet à l'encontre des actes litigieux, le Tribunal a vérifié, au préalable, aux points 44 à 46 de l'ordonnance attaquée, si le signalement d'une entité dans le SAP est une opération qui concerne uniquement les rapports internes de l'institution concernée et dont les effets s'épuisent dans la sphère interne de cette dernière.
- 37 À cet égard, le Tribunal a constaté, après avoir exposé le fonctionnement du SAP et l'objectif inhérent à la décision 2008/969, à savoir celui de protéger les intérêts financiers de l'Union européenne dans le cadre de l'exécution des mesures budgétaires, que les articles 15 à 17 et 19 à 22 de la décision 2008/969 non seulement autorisent, mais également, et surtout, imposent que les ordonnateurs concernés prennent des mesures spécifiques à l'encontre de l'entité ou du projet en cause.
- 38 Le Tribunal en a déduit, au point 44 de l'ordonnance attaquée, que l'impact d'un signalement d'une entité dans le SAP, y compris celui d'un signalement W1, ne saurait se cantonner à l'intérieur de l'institution concernée et qu'un tel signalement affecte nécessairement les relations entre l'ordonnateur de l'institution concernée et cette entité.

- 39 Le Tribunal a ajouté, au point 45 de l'ordonnance attaquée, que cette conclusion n'était pas affectée par l'article 16 de la décision 2008/969, en vertu duquel le signalement W1 n'est introduit qu'à titre d'information et ne peut entraîner d'autre conséquence que le renforcement des mesures de vigilance, dans la mesure où la constatation d'un signalement W1 aboutit, sous peine de perdre toute son utilité, à une obligation pour l'ordonnateur concerné de prendre des mesures de vigilance renforcées.
- 40 Ce n'est qu'après avoir constaté, au point 46 de l'ordonnance attaquée, que les actes litigieux avaient effectivement produit des effets en dehors de la sphère interne de l'institution concernée, que le Tribunal a examiné, aux points 47 à 51 de l'ordonnance attaquée, en se fondant sur les éléments factuels du cas d'espèce, si ces effets pouvaient être considérés comme juridiquement obligatoires, susceptibles d'affecter les intérêts de l'entité visée en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique.
- 41 Tout d'abord, il résulte de ce qui précède que le Tribunal n'a pas procédé à une assimilation entre le signalement W1 et les signalements W2 à W5, mais qu'il a, en revanche, souligné la spécificité du signalement W1 eu égard aux conséquences moins contraignantes qui en découlent conformément à l'article 16 de la décision 2008/969.
- 42 Ensuite, contrairement à l'affirmation de la Commission, le raisonnement du Tribunal aux points 44 et 45 de l'ordonnance attaquée ne comporte aucune contradiction, en ce que ce dernier a constaté que, même si les conséquences d'un signalement W1 sont moins contraignantes, il n'en demeure pas moins que les mesures de vigilance renforcées que l'ordonnateur concerné est obligé de prendre à l'encontre de l'entité visée ne s'épuisent pas entièrement dans la sphère interne de l'institution, mais sont susceptibles d'avoir des effets sur les relations entre cette institution et l'entité visée.
- 43 En effet, d'une part, la Commission admet elle-même dans le cadre de son deuxième moyen que l'obligation de vigilance résultant d'un signalement W1 comporte une dimension de contrainte au niveau des services de l'institution concernée.
- 44 D'autre part, force est de constater que le Tribunal n'a pas jugé, au point 44 de l'ordonnance attaquée, que tout signalement, y compris le signalement W1, affecte nécessairement la situation juridique de la personne visée. En effet, il y a lieu de comprendre le raisonnement du Tribunal en ce sens que si un signalement d'une entité dans le SAP, y compris le cas de figure d'un signalement W1, a nécessairement des répercussions sur les relations entre l'ordonnateur concerné et l'entité visée, cela n'implique pas pour autant que ces effets externes soient automatiquement de nature à entraîner une modification caractérisée de la situation juridique de l'entité visée. Une telle modification doit, en revanche, être vérifiée cas par cas, ainsi que le Tribunal l'a fait aux points 47 à 51 de l'ordonnance attaquée.
- 45 L'argument de la Commission relatif à l'article 10 de la décision 2008/969 doit également être rejeté comme reposant sur une lecture erronée des points 44 et 45 de l'ordonnance attaquée.
- 46 En effet, la circonstance selon laquelle, conformément à l'article 10 de la décision 2008/969, l'activation d'un signalement W1 se ferait à un stade précoce et reposerait sur une simple probabilité d'erreur ou d'irrégularité, contrairement aux autres signalements qui seraient activés en cas de certitude avérée, n'est pas de nature à remettre en cause les considérations du Tribunal relatives aux répercussions que les signalements sont susceptibles de produire sur les relations entre l'ordonnateur concerné et l'entité visée.
- 47 Enfin, il convient de relever que l'argument tiré de l'article 16 de la décision 2008/969, au motif que les conséquences d'un signalement W1 seraient moins contraignantes, n'est pas pertinent lorsqu'il s'agit d'accorder à Planet une protection juridictionnelle dès lors que celle-ci s'impose du moment que l'existence d'une modification caractérisée de la situation juridique de la personne concernée est constatée.

- 48 À cet égard, le Tribunal a examiné l'incidence des actes litigieux sur la situation de Planet et a constaté que cette société était tenue, d'une part, de renoncer à la gestion de la répartition des avances entre les membres du consortium dont elle faisait partie et, d'autre part, d'entreprendre des mesures complémentaires pour satisfaire aux nouvelles conditions que lui imposait la Commission pour signer la Convention.
- 49 Le Tribunal en a déduit que les actes litigieux ont affecté la marge de négociation de Planet, l'organisation au sein du consortium dont cette société faisait partie et, partant, la disposition de cette société à effectivement conclure le contrat relatif au projet AEGIS.
- 50 S'agissant plus précisément du lien causal existant entre les actes litigieux et les conditions supplémentaires auxquelles Planet devait satisfaire en vue de la signature de la Convention par la Commission, le Tribunal a constaté, au point 46 de l'ordonnance attaquée, qu'il peut clairement être déduit du courrier électronique du 4 juin 2009 que la suspension de la signature de la Convention et l'introduction d'une condition supplémentaire étaient causés par les actes litigieux. En outre, le Tribunal a rappelé, au point 48 de l'ordonnance attaquée, que les entités qui sollicitent l'engagement de ressources financières de l'Union et qui font l'objet d'un signalement dans le SAP sont tenues de s'adapter aux conditions et aux mesures de prudence accrue imposées par l'ordonnateur compétent.
- 51 Dans ces conditions, il y a lieu de retenir que le Tribunal n'a commis aucune erreur de droit en constatant que les mesures de prudence accrue imposées en l'occurrence à Planet découlent directement des actes litigieux.
- 52 S'agissant de l'argument de la Commission selon lequel ces mesures supplémentaires découleraient non pas du signalement dans le SAP, mais de l'appréciation indépendante de l'ordonnateur compétent, il suffit de constater que, non seulement il n'est étayé par aucun élément de nature à démontrer une erreur de droit dans le raisonnement du Tribunal, mais encore il est en contradiction avec l'affirmation de la Commission, ainsi qu'il a déjà été rappelé au point 43 du présent arrêt, que les services de l'institution concernée sont obligés de prendre des mesures de vigilance accrues à la suite d'un signalement W1.
- 53 En ce qui concerne l'argument de la Commission relatif à l'omission par le Tribunal d'avoir précisé de quelle manière Planet se serait trouvée dans une situation défavorable, force est de rappeler que le Tribunal a relevé, au point 48 de l'ordonnance attaquée, que les mesures de prudence accrue imposées à la suite du signalement W1 dans le SAP ont eu, à l'égard de Planet, des répercussions sur l'organisation interne du consortium dont cette société faisait partie.
- 54 Le Tribunal en a déduit, au point 49 de l'ordonnance attaquée, que Planet s'est trouvée, à compter de l'inscription du premier signalement dans le SAP, dans une situation différente de celle dans laquelle elle s'est trouvée au sein du consortium lors des négociations intervenues entre les parties contractantes avant l'adoption des actes litigieux. À cet égard, le Tribunal s'est appuyé sur les échanges de correspondance entre les parties dont il ressort notamment que Planet était tenue, pour pouvoir obtenir la signature de la Convention par la Commission, de renoncer à la gestion de la répartition des avances entre les membres du consortium dont elle faisait partie. En outre, il résulte des points 50 et 51 de l'ordonnance attaquée que le Tribunal s'est référé aux différentes mesures que Planet devait entreprendre pour satisfaire aux nouvelles conditions imposées par la Commission pour signer ladite Convention et qu'il en a déduit que les actes litigieux ont affecté non seulement la marge de négociation de Planet, mais également sa disposition à effectivement conclure le contrat en question.
- 55 Dans ces conditions, il ne saurait dès lors être reproché au Tribunal de ne pas avoir précisé de quelle manière Planet avait été placée dans une situation défavorable.



- 56 S'agissant de l'argument avancé par la Commission relatif au défaut d'examen par le Tribunal des éléments de preuve produits par les parties, il convient de rappeler qu'il résulte des articles 256 TFUE et 58, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne que le Tribunal est seul compétent, d'une part, pour constater les faits, sauf dans le cas où l'inexactitude matérielle de ses constatations résulterait des pièces du dossier qui lui ont été soumises, et, d'autre part, pour apprécier ces faits. Lorsque le Tribunal a constaté ou apprécié les faits, la Cour est compétente pour exercer, en vertu de l'article 256 TFUE, un contrôle sur la qualification juridique de ces faits et les conséquences de droit qu'il en a tiré (voir, notamment, arrêts du 6 avril 2006, *General Motors/Commission*, C-551/03 P, Rec. p. I-3173, point 51, ainsi que du 18 décembre 2008, *Coop de France bétail et viande e.a./Commission*, C-101/07 P et C-110/07 P, Rec. p. I-10193, point 58).
- 57 Ainsi, la Cour n'est compétente ni pour constater les faits ni, en principe, pour examiner les preuves que le Tribunal a retenues à l'appui de ces faits. En effet, dès lors que ces preuves ont été obtenues régulièrement, que les principes généraux du droit ainsi que les règles de procédure applicables en matière de charge et d'administration de la preuve ont été respectés, il appartient au seul Tribunal d'apprécier la valeur qu'il convient d'attribuer aux éléments qui lui ont été soumis. Cette appréciation ne constitue donc pas, sous réserve du cas de la dénaturation de ces éléments, une question de droit soumise, comme telle, au contrôle de la Cour (voir arrêts précités *General Motors/Commission*, point 52, ainsi que *Coop de France bétail et viande e.a./Commission*, point 59).
- 58 En l'occurrence, il ressort clairement du point 49 de l'ordonnance attaquée que le Tribunal, en se référant au courrier électronique du 4 juin 2009 et aux échanges qui l'ont suivi, a tenu compte des différents éléments de preuve, et plus particulièrement de la correspondance échangée entre les parties contractantes dont se prévaut la Commission dans le cadre du présent pourvoi.
- 59 De surcroît, l'appréciation des différents éléments de preuve à laquelle s'est livré le Tribunal aux points 49 à 51 de l'ordonnance attaquée ne constitue pas une question de droit soumise au contrôle de la Cour, sous réserve du cas de la dénaturation de ces éléments, qui n'a cependant pas été soulevée par la Commission.
- 60 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que les trois premiers moyens invoqués par la Commission au soutien de son pourvoi doivent être rejetés comme étant partiellement irrecevables et comme étant partiellement non fondés.

### *Sur le quatrième moyen*

#### Argumentation des parties

- 61 Par son quatrième moyen, tiré d'une absence de motivation, la Commission reproche au Tribunal d'avoir retenu, au point 49 de l'ordonnance attaquée, que le seul fait pour Planet d'avoir été déchargée du poids de ses obligations de gestion au sein du consortium et de ne plus assurer la distribution de la rémunération aux différents membres ait pu constituer un changement défavorable de la situation juridique de cette société. La Commission souligne que Planet n'a nullement été privée d'un quelconque avantage financier.
- 62 Planet estime que ce moyen repose sur une lecture erronée de l'ordonnance attaquée et que la Commission tente, en fait, de faire examiner une nouvelle fois les faits sur lesquels le Tribunal s'est fondé pour rendre sa décision.

## Appréciation de la Cour

- 63 Il convient de relever que la question de savoir si la motivation d'un arrêt du Tribunal est contradictoire ou insuffisante constitue une question de droit pouvant être, en tant que telle, invoquée dans le cadre d'un pourvoi (voir, notamment, arrêt du 9 septembre 2008, FIAMM e.a./Conseil et Commission, C-120/06 P et C-121/06 P, Rec. p. I-6513, point 90).
- 64 Il ressort également d'une jurisprudence constante que la motivation d'un arrêt doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement du Tribunal, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la décision prise et à la Cour d'exercer son contrôle juridictionnel (voir, en ce sens, arrêts du 14 mai 1998, Conseil/de Nil et Impens, C-259/96 P, Rec. p. I-2915, points 32 et 33, ainsi que du 17 mai 2001, IECC/Commission, C-449/98 P, Rec. p. I-3875, point 70).
- 65 À cet égard, le Tribunal a relevé, aux points 49 et 50 de l'ordonnance attaquée, que Planet a été obligée de renoncer à la gestion de la répartition des avances entre les membres du consortium dont elle faisait partie et de satisfaire à l'accomplissement des conditions supplémentaires exigées par la Commission pour obtenir la signature de la Convention par cette dernière. Le Tribunal en a déduit que les actes litigieux avaient affecté la marge de négociation de Planet ainsi que sa capacité à effectivement conclure le contrat en cause.
- 66 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que le raisonnement suivi par le Tribunal aux points 49 à 51 de l'ordonnance attaquée est en soi clair et compréhensible et qu'il est de nature à motiver la conclusion à laquelle celui-ci aboutit.
- 67 L'affirmation de la Commission selon laquelle Planet n'aurait aucunement été privée d'un avantage financier constitue un élément de nature factuelle, qui ne relève pas, pour les raisons déjà énoncées aux points 57 et 58 du présent arrêt, de la compétence de la Cour dans le cadre d'un pourvoi.
- 68 Il résulte de ce qui précède que le quatrième moyen doit être écarté comme étant, en partie, irrecevable et, en partie, non fondé.

*Sur le cinquième moyen*

## Argumentation des parties

- 69 Par son cinquième moyen, tiré d'une confusion des voies de recours, la Commission fait valoir que, du moment que les conditions relatives à l'organisation du consortium font partie intégrante de la Convention, toute contestation à leur égard ne relèverait plus de la voie du recours en annulation, mais devrait être analysée, à l'instar des autres règles de fonctionnement de la Convention ainsi que des modalités de paiement, sur le fondement de l'article 272 TFUE.
- 70 Planet estime que l'argument invoqué dans le cadre de ce moyen est nouveau et qu'il doit, partant, être déclaré irrecevable.

## Appréciation de la Cour

- 71 Il convient de constater que l'ordonnance attaquée a trait à la seule question de la recevabilité du recours en annulation des signalements W1 dont Planet a fait l'objet et que le Tribunal n'a été saisi ni de la question du bien-fondé ni de celle de la légalité de la modification des relations contractuelles intervenue à la suite des actes litigieux.

- 72 Partant, le grief de la Commission tiré d'une confusion des voies de recours ne saurait prospérer et le cinquième moyen doit être considéré comme non fondé.

*Sur le sixième moyen*

Argumentation des parties

- 73 Par son sixième moyen, tiré d'une violation de la liberté contractuelle et du principe de consentement, la Commission reproche au Tribunal d'avoir estimé, à tort, au point 51 de l'ordonnance attaquée, que l'absence de possibilité d'un contrôle juridictionnel quant à la matérialité des éléments invoqués n'est pas compatible avec une union de droit, alors qu'il s'agirait, en l'espèce, non pas d'une décision unilatérale comportant des effets négatifs pour les intéressés, mais d'une relation contractuelle à laquelle la Commission et Planet ont participé en exerçant leur liberté contractuelle.
- 74 Planet fait valoir que la Commission commettrait une confusion entre les relations contractuelles et l'objet du recours en annulation.

Appréciation de la Cour

- 75 À cet égard, il convient de rappeler que le Tribunal a précisé, aux points 49 et 51 de l'ordonnance attaquée, qu'il résulte du courrier électronique du 4 juin 2009 que, à la suite du signalement W1 dans le SAP, la situation de Planet au sein du consortium dont elle faisait partie avait été modifiée et que, partant, la marge de négociation de cette société avait été affectée par les actes litigieux.
- 76 Or, dans la mesure où la Commission reproche au Tribunal de ne pas avoir entériné la position selon laquelle les parties n'ont fait qu'exercer leur liberté contractuelle, il suffit de constater que, par ce moyen, elle remet en cause des constatations d'ordre factuel qui relèvent de la seule compétence du Tribunal.
- 77 Il résulte de ce qui précède que le sixième moyen doit être considéré, pour les mêmes raisons que celles déjà invoquées aux points 57 et 58 du présent arrêt, comme irrecevable.

*Sur le septième moyen*

Argumentation des parties

- 78 Par son septième moyen, tiré d'une qualification erronée et dénuée de motivation des signalements en tant que décisions, la Commission fait valoir, tout d'abord, que la formulation du point 51 de l'ordonnance attaquée démontre que c'est non pas le signalement W1 qui porte atteinte à Planet, mais l'enquête de l'OLAF, laquelle constitue le motif légal dudit signalement. La Commission rappelle que celui-ci constitue une simple mesure d'ordre interne qu'elle est autorisée à adopter en raison de l'autonomie organisationnelle dont elle bénéficie, qu'il ne produit aucun effet juridique et se cantonne à la sphère interne de la Commission.
- 79 Ensuite, selon la Commission, le raisonnement formulé par le Tribunal au point 53 de l'ordonnance attaquée est erroné, dans la mesure où le signalement ne constitue pas le terme d'une procédure spéciale.

80 Enfin, l'affirmation du Tribunal, au point 52 de l'ordonnance attaquée, selon laquelle la décision 2008/969 ne prévoit aucun droit d'information pour les personnes concernées, serait dépourvue de motivation, dans la mesure où le Tribunal procède de nouveau à une généralisation en mentionnant l'ensemble des signalements sans qu'il soit fait référence à l'audition prévue dans le cas d'un signalement W5.

81 Planet rétorque que le septième moyen se limiterait à reprendre les arguments avancés par la Commission en première instance, de sorte qu'il devrait être déclaré irrecevable. En tout état de cause, Planet estime que le raisonnement de la Commission dénature la teneur du point 52 de l'ordonnance attaquée.

#### Appréciation de la Cour

82 Par le premier argument du septième moyen, la Commission ne fait, en réalité, que reproduire l'argumentation qu'elle avait déjà développée devant le Tribunal, sans pour autant prendre position par rapport à la motivation retenue par ce dernier à cet égard.

83 En effet, au point 26 de l'ordonnance attaquée, le Tribunal a relevé que, malgré les conclusions formelles de Planet visant les demandes de l'OLAF de l'inscrire dans le SAP, la Commission partait de la prémisse erronée que seules les décisions d'activation des signalements W1a et W1b étaient attaquées et faisaient l'objet du litige.

84 Le Tribunal a jugé, au point 25 de l'ordonnance attaquée, que, du point de vue de l'entité inscrite dans ledit système, la demande tendant à l'activation d'un signalement et son signalement effectif constituaient un ensemble d'actes formant un tout. Il en a déduit, au point 27 de la même ordonnance, que le recours de Planet, formellement dirigé contre les décisions de l'OLAF, devait être considéré comme également dirigé, pour autant que de besoin, contre les actes litigieux.

85 Or, dans la mesure où, d'une part, la Commission n'a pas remis en cause l'argumentation du Tribunal relative à l'objet du litige, figurant aux points 25 à 27 de l'ordonnance attaquée, et où, d'autre part, elle n'est pas parvenue à démontrer, dans le cadre des moyens précédents, que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que les actes litigieux étaient susceptibles d'affecter les intérêts de Planet en ce qu'il modifiaient de façon caractérisée sa situation juridique, le présent argument doit être écarté comme étant non fondé.

86 Pour ce qui est du deuxième argument du septième moyen, il suffit de relever que celui-ci procède d'une lecture erronée du point 52 de l'ordonnance attaquée et qu'il doit donc être écarté. En effet, ce point fait expressément référence aux signalements W1 à W4 et W5b et ne concerne donc pas le signalement W5a, dans le cadre duquel un droit d'audition est spécialement prévu à l'article 8, paragraphe 2, sous a), de la décision 2008/969.

87 S'agissant du troisième argument de ce moyen dirigé à l'encontre du point 53 de l'ordonnance attaquée, il y a lieu de relever que, selon le Tribunal, les actes litigieux ne peuvent être considérés comme des actes intermédiaires et préparatoires non attaques, non seulement en raison du fait qu'il a été constaté aux points 44 à 48 de l'ordonnance attaquée que ces actes réunissaient les caractéristiques juridiques des actes attaques, mais encore en ce qu'ils représentaient le terme d'une procédure spéciale.

88 Or, ainsi qu'il résulte clairement de la formulation dudit point 53 de l'ordonnance attaquée, le Tribunal entendait uniquement réitérer la conclusion à laquelle il était déjà parvenu au terme de l'argumentation figurant aux points 44 à 48 de cette ordonnance, en y ajoutant, toutefois, que les actes litigieux constituaient l'aboutissement de la procédure d'inscription d'une entité dans le SAP.

- 89 Dès lors que la Commission n'est pas parvenue à remettre en cause cette dernière conclusion, l'argument dirigé à l'encontre du point 53 de l'ordonnance attaquée doit être rejeté comme étant inopérant.
- 90 En effet, selon une jurisprudence constante, les griefs dirigés contre les motifs surabondants d'une décision du Tribunal ne sauraient entraîner l'annulation de cette décision et sont donc inopérants (arrêt du 28 juin 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commission, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P à C-208/02 P et C-213/02 P, Rec. p. I-5425, point 148).
- 91 Il résulte de ce qui précède que le septième moyen doit être considéré comme non fondé.

### *Sur le huitième moyen*

#### Argumentation des parties

- 92 Par son huitième moyen, tiré d'une subordination de la recevabilité du recours au bien-fondé de ce dernier, la Commission reproche au Tribunal d'avoir fait une appréciation partielle du signalement W1 en raison des doutes qu'il nourrissait à l'égard de la compétence de la Commission à adopter la décision 2008/969.
- 93 Dans la mesure où le huitième moyen est dirigé contre un motif de l'arrêt non décisif pour le résultat auquel aboutit le dispositif, Planet estime qu'il doit être déclaré inopérant.

#### Appréciation de la Cour

- 94 Ainsi qu'il résulte du point 37 de l'ordonnance attaquée, le recours en annulation est ouvert, conformément à une jurisprudence constante, à l'encontre de tous les actes pris par les institutions, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique (voir, notamment, arrêts du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, Rec. p. 2639, point 9; du 17 juillet 2008, Athinaïki Techniki/Commission, C-521/06 P, Rec. p. I-5829, point 29, et du 26 janvier 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commission, C-362/08 P, Rec. p. I-669, point 51).
- 95 La question de la recevabilité d'un recours en annulation s'apprécie, dès lors, en fonction de critères objectifs tenant à la substance même des actes attaqués.
- 96 Or, force est de constater que la Commission reste en défaut de démontrer en quoi le Tribunal n'aurait pas appliqué correctement la jurisprudence citée au point 94 du présent arrêt.
- 97 En effet, si le Tribunal a estimé nécessaire, aux points 40 à 42 de l'ordonnance attaquée, d'aborder la question de la compétence *ratione materiae* de la Commission et a ajouté que, «déjà pour cette raison», il convient d'analyser le contenu des actes litigieux, il n'en demeure pas moins que ce contenu des actes litigieux devait, en tout état de cause, être analysé en vue de l'appréciation du bien-fondé de l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission.
- 98 Le grief de la Commission soulevé à l'encontre du point 41 de l'ordonnance attaquée, par lequel elle reproche au Tribunal une appréciation partielle des actes litigieux, ne saurait dès lors être retenu.
- 99 Il résulte de ce qui précède que le huitième moyen doit être rejeté comme étant non fondé.
- 100 Aucun des huit moyens invoqués par la Commission au soutien de son pourvoi n'étant susceptible d'être accueilli, il y a lieu de rejeter le pourvoi dans son intégralité.



## **Sur les dépens**

- <sup>101</sup> Aux termes de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, lorsque le pourvoi n'est pas fondé, la Cour statue sur les dépens. Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, de ce règlement, rendu applicable à la procédure de pourvoi en vertu des articles 184, paragraphe 1, et 190, paragraphe 1, de celui-ci, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Planet ayant conclu à la condamnation de la Commission et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) déclare et arrête:

- 1) Le pourvoi est rejeté.**
- 2) La Commission européenne est condamnée aux dépens.**

Signatures