

ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

6 avril 2006 *

Dans l'affaire T-309/03,

Manel Camós Grau, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Bruxelles (Belgique), représenté par M^e M.-A. Lucas, avocat,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée 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 du rapport de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) du 17 octobre 2002 clôturant l'enquête concernant l'Institut pour les relations européen-latino-américaines (IRELA) et, d'autre part, une demande de réparation du préjudice moral et du préjudice de carrière prétendument subis du fait de ce rapport,

* Langue de procédure: le français.

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

composé de M. H. Legal, président, M^{me} P. Lindh, M. P. Mengozzi,
M^{me} I. Wiszniewska-Białecka et M. V. Vadapalas, juges,

greffier: M. J. Palacio González, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 14 septembre 2005,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique du litige

- 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 et, le cas échéant, pénales.

- 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 (article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa). Son article 6 précise les modalités d'exécution des enquêtes, lesquelles sont effectuées sous l'autorité du directeur de l'OLAF par des agents de l'OLAF dont l'attitude doit être en accord, notamment, avec le statut des fonctionnaires des Communautés européennes.

- 3 L'article 9 du règlement n° 1073/1999 prévoit que, à l'issue d'une enquête effectuée par l'OLAF, celui-ci établit, sous l'autorité de son directeur, un rapport qui comporte, en particulier, les conclusions de l'enquête, y compris les recommandations du directeur 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, le cas échéant, les suites disciplinaires et judiciaires que les résultats de l'enquête appellent.

- 4 En vertu de l'article 14 du même règlement, tout fonctionnaire ou tout autre agent des Communautés européennes peut saisir le directeur de l'OLAF d'une réclamation dirigée contre un acte lui 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 des fonctionnaires des Communautés européennes.

- 5 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, en son article 4, premier alinéa, dans le cas où apparaît la possibilité d'une implication personnelle d'un membre, d'un

fonctionnaire ou d'un agent de la Commission, que l'intéressé doit en être informé rapidement lorsque cela ne risque pas de nuire à l'enquête. 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

- 6 M. Camós Grau, fonctionnaire de la Commission de grade A 3, a participé, de 1992 à 1997, alors qu'il était en fonction à la direction compétente pour l'Amérique latine de la direction générale (DG) chargée des relations économiques extérieures, à la gestion de l'Institut pour les relations euro-latino-américaines (ci-après l'«IRELA»), créé en 1984.

- 7 Après que plusieurs rapports, notamment de la DG «Contrôle financier» de la Commission, en 1997, et de la Cour des comptes, en 1998, eurent 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 29 janvier 2001, d'étendre l'enquête initiale et d'ouvrir également une enquête interne concernant trois fonctionnaires de la Commission, dont le requérant.

- 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 à mener 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 lettres du 22 février 2002, adressées 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'un des enquêteurs, M. P., au motif que celui-ci ne pouvait disposer de l'objectivité requise pour mener l'enquête, ayant effectué une partie de sa carrière dans les services de cette direction générale. Une réponse d'attente lui a été adressée par le directeur de l'OLAF le 22 mars 2002.
- 11 Le conseil de M. Camós Grau a précisé, dans une lettre du 15 avril 2002 adressée au directeur de l'OLAF, les soupçons de son client 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 chargée 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 ladite enquête. 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 l'enquêteur mis en cause.
- 13 Par lettre 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» (ci-après «la décision du 17 mai 2002»).

- 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 des fonctionnaires des Communautés européennes, dans sa rédaction applicable à la présente espèce (ci-après le «statut»), en vertu 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 l'intéressé, contraires aux exigences d'impartialité et d'objectivité, et à ce que lui soient accordées 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 de M. Camós Grau 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 les griefs de son client au sujet du déroulement de l'enquête concernant l'IRELA.
- 17 Le rapport final de l'enquête concernant l'IRELA a été adressé par le directeur de l'OLAF, le 17 octobre 2002, au secrétaire général de la Commission, au secrétaire général du Parlement européen et aux autorités judiciaires belges et espagnoles. Il a également été communiqué à M. Camós Grau le 4 novembre 2002. Les autorités judiciaires espagnoles et belges ont informé l'OLAF, respectivement le 13 février et le 10 mars 2003, de leur décision de classer le dossier sans suite.

- 18 Le rapport de l'OLAF critique les modalités selon lesquelles l'IRELA a été géré et le rôle assumé par la Commission à cet égard. Il met en cause, en particulier, trois fonctionnaires de la Commission, dont M. Camós Grau, ayant participé à la gestion de l'IRELA, les déclarant responsables d'avoir proposé et autorisé un système de financement permettant des irrégularités budgétaires et comptables. Le rapport recommande l'ouverture de procédures disciplinaires à leur égard.
- 19 La réclamation introduite le 29 juillet 2002 par M. Camós Grau n'ayant pas fait l'objet d'une réponse explicite dans le délai de quatre mois prévu à l'article 90, paragraphe 2, du statut, une décision implicite de rejet de cette réclamation est intervenue le 29 novembre 2002 (ci-après la «décision du 29 novembre 2002»).
- 20 Le quotidien espagnol *El País* a publié, dans son édition datée du 11 décembre 2002, un article consacré aux conclusions de l'OLAF dans son rapport relatif à l'IRELA, intitulé «L'Union européenne implique des hommes politiques et des fonctionnaires espagnols dans des dépenses sans justificatifs de 3,6 millions», qui mentionnait nominativement le requérant.
- 21 M. Camós Grau a adressé au directeur de l'OLAF, le 4 février 2003, une réclamation dirigée contre le rapport du 17 octobre 2002 clôturant l'enquête de l'OLAF.
- 22 Après la remise du rapport de l'OLAF, la Commission a chargé, le 10 février 2003, l'Office d'investigation et de discipline (ci-après l'«IDOC») de procéder à une enquête administrative complémentaire afin de déterminer la compatibilité de certains actes avec la réglementation en vigueur à l'époque et de déterminer l'éventuelle responsabilité des fonctionnaires cités dans le rapport de l'OLAF.

- 23 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 10 mars 2003, M. Camós Grau a introduit un recours, enregistré sous le numéro T-96/03, tendant, d'une part, à l'annulation de la décision du 17 mai 2002 écartant M. P. de l'enquête concernant l'IRELA, en ce qu'elle laissait subsister les actes accomplis avec sa participation, et de la décision du 29 novembre 2002 rejetant implicitement sa réclamation, et, d'autre part, à la condamnation de la Commission à l'indemniser en raison du préjudice moral et du préjudice de carrière prétendument subis du fait de ces décisions.
- 24 Par décision du 28 mai 2003, le directeur de l'OLAF a rejeté la réclamation de M. Camós Grau dirigée contre le rapport du 17 octobre 2002, considérant, à titre principal, que ledit rapport ne constituait pas un acte faisant grief et, subsidiairement, que les allégations de l'intéressé concernant la légalité de l'enquête n'étaient pas fondées.
- 25 L'IDOC a remis son rapport le 2 juillet 2003. Celui-ci conclut que la participation des fonctionnaires de la Commission dans la gestion de l'IRELA était compatible avec la réglementation communautaire alors en vigueur et que, en l'absence d'éléments établissant que ces fonctionnaires auraient adopté au regard du plan d'assainissement de l'IRELA une attitude incompatible avec cette même réglementation, leur responsabilité ne pouvait être retenue. Le rapport indique que l'enquête n'a pas isolé de responsabilités individuelles, mais plutôt qu'elle a révélé un manque de coordination entre les services de la Commission concernés par le contrôle des fonds communautaires octroyés à l'IRELA. Il propose enfin soit de clore sans suite l'enquête administrative complémentaire, soit d'entreprendre des investigations supplémentaires qui seraient longues et complexes.
- 26 L'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après «l'AIPN») a informé M. Camós Grau, le 2 septembre 2003, qu'elle avait décidé de clore l'affaire sans suite disciplinaire.

- 27 Par ordonnance du 9 juin 2004, Camós Grau/Commission (T-96/03, RecFP p. I-A-157 et II-707), le Tribunal a rejeté le recours du requérant mentionné au point 23 ci-dessus comme irrecevable. Le Tribunal a, notamment, considéré que la décision attaquée constituait une mesure intermédiaire inscrite dans la procédure d'enquête engagée par l'OLAF, qu'elle était dépourvue d'effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant et à modifier sa situation juridique et que 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.

Procédure

- 28 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 8 septembre 2003, M. Camós Grau a introduit le présent recours.
- 29 Par lettre du 29 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.
- 30 Par mesure d'organisation de la procédure notifiée le 30 mars 2004, le Tribunal a demandé à la Commission de produire l'intégralité des annexes du rapport de l'OLAF, le rapport de l'enquête administrative complémentaire effectuée par l'IDOC et le projet de rapport élaboré par l'un des enquêteurs chargé de l'enquête de l'OLAF, qui a servi à l'établissement du rapport final de l'OLAF. Le Tribunal a, en outre, demandé à la Commission d'indiquer quelles modifications auraient été apportées au projet de rapport de l'OLAF et quels actes de l'enquête auraient été réexaminés, ainsi que d'exposer les raisons pour lesquelles l'OLAF n'avait pas analysé plus précisément le rôle de la DG «Contrôle financier».

- 31 La Commission a produit les documents demandés et a répondu aux questions du Tribunal le 10 mai 2004, productions et réponses à propos desquelles le requérant a fait part de ses observations le 1^{er} juillet 2004.
- 32 En application des articles 14 et 51 de son règlement de procédure, le Tribunal, les parties entendues, a décidé, le 6 juin 2005, de renvoyer l'affaire à la quatrième chambre composée de cinq juges.
- 33 Par mesure d'organisation de la procédure notifiée le 27 juin 2005, le Tribunal a demandé aux parties de produire la réclamation, en date du 4 février 2003, mentionnée au point 21 ci-dessus, et d'indiquer, s'agissant de la candidature du requérant à un emploi de directeur, mentionnée dans ses écrits, les circonstances de la vacance, la nature de l'emploi et la procédure suivie en vue de le pourvoir. Le Tribunal a, en outre, demandé à la défenderesse de donner des exemples d'actes faisant grief susceptibles, selon elle, de faire l'objet d'une réclamation en application de l'article 14 du règlement n° 1073/1999 et d'expliquer les raisons pour lesquelles des passages du projet de rapport de l'OLAF, relatifs au rôle et aux responsabilités de la DG «Contrôle financier» concernant l'IRELA, avaient été supprimés dans la version finale dudit rapport. La défenderesse et le requérant ont répondu aux questions du Tribunal, respectivement le 5 et le 9 août 2005.
- 34 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal lors de l'audience du 14 septembre 2005.
- 35 La Commission, par lettre du 23 septembre 2005, a souhaité apporter des précisions concernant certaines questions abordées lors de l'audience relatives à la diffusion du rapport de l'OLAF au sein de ses services et au versement éventuel dudit rapport au dossier personnel du requérant.

- 36 Par ordonnance du 26 octobre 2005, le président de la quatrième chambre élargie du Tribunal a rouvert la procédure orale afin de verser au dossier les informations ainsi transmises et de permettre au requérant de faire connaître ses observations éventuelles sur les éléments complémentaires transmis par la Commission.
- 37 Le requérant n'a pas produit d'observations dans les délais impartis par le Tribunal.
- 38 Le président de la quatrième chambre élargie du Tribunal a clos la procédure orale par décision du 3 janvier 2006.

Conclusions des parties

- 39 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 formée contre la décision du 17 mai 2002;
 - annuler le rapport de l'OLAF du 17 octobre 2002 clôturant l'enquête relative à l'IRELA;

- annuler la décision du 28 mai 2003 du directeur de l'OLAF rejetant la réclamation introduite par le requérant, le 4 février 2003, contre ce rapport;

- 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 à lui rembourser les frais exposés pour sa défense dans le cadre de l'enquête et de ses réclamations administratives dirigées contre la décision du 17 mai 2002 et le rapport de l'OLAF du 17 octobre 2002;

- condamner la Commission aux dépens.

40 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- rejeter le recours comme irrecevable dans son ensemble, ou, à titre subsidiaire, en ce qui concerne la demande d'annulation des deux premières décisions attaquées;

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

- condamner le requérant aux dépens.

En droit

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision du 17 mai 2002 et de la décision du 29 novembre 2002

41 Le premier et le deuxième chef des conclusions formulées dans le cadre du présent recours, qui tendent à l'annulation des décisions du 17 mai et du 29 novembre 2002, constituent la reprise pure et simple des conclusions précédemment développées dans l'instance T-96/03. À la date d'introduction du présent recours, le 8 septembre 2003, leur recevabilité se heurtait donc à l'exception de litispendance que le Tribunal doit, en tout état de cause, soulever d'office (arrêts de la Cour du 26 mai 1971, Bode/Commission, 45/70 et 49/70, Rec. p. 465, point 11, et du Tribunal du 12 décembre 1996, Stott/Commission, T-99/95, Rec. p. II-2227, points 22 et 23). Au demeurant, ainsi qu'il a été indiqué au point 27 ci-dessus, le Tribunal a constaté, par l'ordonnance Camós Grau/Commission l'irrecevabilité de ces conclusions, comme n'étant pas dirigées contre un acte attaquant.

42 Il résulte de ce qui précède que le premier et le deuxième chef des conclusions du présent recours sont en tant que tels irrecevables. Cela n'exclut pas que l'argumentation qui vient à leur soutien puisse être prise en compte pour apprécier, s'il y a lieu, la légalité d'actes consécutifs à ceux visés par lesdites conclusions.

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision du 28 mai 2003 rejetant la réclamation introduite par le requérant, le 4 février 2003, contre le rapport de l'OLAF

43 Il est de jurisprudence constante que des conclusions dirigées contre le rejet d'une réclamation ont pour effet de saisir le juge de l'acte contre lequel la réclamation a été

présentée et sont comme telles dépourvues de contenu autonome (arrêt de la Cour du 17 janvier 1989, *Vainker/Parlement*, 293/87, Rec. p. 23, point 8). Il convient donc de considérer que le troisième chef des conclusions, dirigé contre le rapport de l'OLAF, et le quatrième chef desdites conclusions, dirigé contre le rejet de la réclamation formée contre ce rapport, ont pour unique objet une demande d'annulation du rapport de l'OLAF du 17 octobre 2002 (voir en ce sens, arrêt du Tribunal du 23 mars 2004, *Theodorakis/Conseil*, T-310/02, RecFP p. I-A-95 et II-427, point 19).

Sur les conclusions tendant à l'annulation du rapport de l'OLAF du 17 octobre 2002

— *Sur la recevabilité*

Arguments des parties

- ⁴⁴ La Commission fait valoir que l'acte attaqué constitue un acte préparatoire qui ne fait pas grief et ne peut faire l'objet d'une demande en annulation. Un rapport d'enquête de l'OLAF de même que l'enquête et les mesures d'organisation prises dans le cadre de son déroulement ne seraient que des étapes préparatoires ne préjugant pas de la décision finale de l'administration. Ainsi, l'allégation de toutes sortes d'irrégularités procédurales qui auraient affecté l'enquête, à les supposer avérées, ne saurait infirmer la conclusion selon laquelle le rapport litigieux aurait le caractère d'un acte préparatoire et non d'un acte faisant grief, en l'absence de toute modification de la situation juridique de l'intéressé. La violation de règles de procédure ne démontrerait pas qu'un acte faisant grief a été pris, mais pourrait en revanche être invoquée incidemment contre une décision finale de l'administration qui, elle, ferait grief. La défenderesse ajoute que l'affectation supposée des intérêts moraux et des perspectives de carrière du requérant est inopérante, car il s'agirait de considérations factuelles et non de conséquences obligatoires du rapport modifiant la situation juridique de l'intéressé. Elle soutient également que l'OLAF, nonobstant

son indépendance fonctionnelle, ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel et que ses rapports d'enquête n'ont aucun effet juridique contraignant, leur finalité étant, notamment, de préparer une procédure disciplinaire.

- 45 Le requérant soutient que son recours est recevable, car il estime que le rapport de l'OLAF constitue un acte lui faisant grief. Il fait valoir que ce rapport affecte directement et immédiatement sa situation juridique en raison des irrégularités qu'il comporterait. Le rapport serait l'aboutissement d'une procédure complexe marquée par l'irrégularité d'actes d'enquête antérieurs ou d'abstentions de l'OLAF, par la violation des principes d'équité, d'impartialité, de protection de la confiance légitime et de bonne administration, ainsi que par la méconnaissance des droits de la défense. Il aurait été adopté dans des conditions irrégulières, car sans le concours du seul enquêteur resté habilité jusqu'à la fin de l'enquête et sans avoir été soumis au requérant, pourtant personnellement mis en cause. M. Camós Grau fait valoir que ce rapport affecte directement et immédiatement ses intérêts moraux, d'une part, parce qu'il le vise nominativement et lui impute à tort la responsabilité des irrégularités constatées et, d'autre part, parce qu'il a été communiqué à la Commission et aux autorités judiciaires espagnoles et belges et a fait l'objet de publicité dans la presse. Le rapport serait également susceptible d'affecter la carrière du requérant et semblerait effectivement avoir fait obstacle à sa promotion à un emploi de directeur auquel il avait postulé. Le requérant soutient que le rapport de l'OLAF revêt une nature décisionnelle dès lors qu'il procède d'une décision du directeur de l'OLAF, comme le prévoit le règlement n° 1073/99. Il fait valoir, enfin, que la procédure d'enquête interne menée par l'OLAF doit être considérée comme distincte de la procédure disciplinaire en raison de l'indépendance fonctionnelle de l'OLAF.

Appréciation du Tribunal

- 46 Le recours est dirigé contre l'acte adopté par l'OLAF sous l'autorité de son directeur arrêtant les conclusions du rapport qui a clos l'enquête relative à l'IRELA.

- 47 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).
- 48 Or, un rapport tel que celui que l'OLAF a établi au terme de ses enquêtes externe et interne concernant l'IRELA ne modifie pas de façon caractérisée la situation juridique des personnes qui, comme le requérant, y sont nommées.
- 49 Certes, le rapport clôturant une enquête, qui constitue un document achevé, adopté au terme d'une procédure administrative autonome par un service doté d'une indépendance fonctionnelle, ne peut, de ce fait, être qualifié de mesure préparatoire aux procédures administratives ou judiciaires susceptibles d'être déclenchées à sa suite mais qui peuvent tout aussi bien l'être parallèlement ou antérieurement à la saisine de l'OLAF. Toutefois, le caractère final d'un rapport de l'OLAF au regard de la procédure qui régit les enquêtes de cet office ne lui confère pas pour autant la nature d'un acte produisant des effets juridiques obligatoires.
- 50 En effet, les rapports par lesquels s'achèvent les enquêtes de l'OLAF et dont l'établissement et la transmission mettent fin à sa mission comportent, outre la relation de faits constatés, l'exposé des conclusions qui en sont tirées ainsi que des recommandations concernant les suites, notamment disciplinaires et pénales, qui pourraient être, selon l'OLAF, données aux rapports, lesquelles conclusions et recommandations sont adressées aux autorités compétentes des États membres ainsi qu'aux institutions concernées afin qu'elles décident s'il y a lieu ou non d'y donner suite. Si l'OLAF peut, dans ses rapports, recommander l'adoption d'actes dotés d'effets juridiques obligatoires faisant grief aux personnes concernées, l'avis qu'il soumet à cet égard n'emporte aucune obligation, même procédurale, pour les autorités auxquelles il est destiné.

- 51 Il ressort, à cet égard, des dispositions du règlement n° 1073/1999, en particulier du considérant 13 et de l'article 9 de ce règlement, que les conclusions de l'OLAF contenues dans un rapport final ne sauraient aboutir d'une manière automatique à l'ouverture de procédures judiciaires ou disciplinaires, dès lors que les autorités compétentes 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 des personnes à l'endroit desquelles le rapport aurait recommandé l'engagement de telles procédures (ordonnance du Tribunal du 13 juillet 2004, Comunidad Autónoma de Andalucía/Commission, T-29/03, Rec. p. II-2923, point 37).
- 52 Il est d'ailleurs constant que, en l'espèce, si le rapport litigieux recommandait l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'égard du requérant, une telle procédure n'a pas été engagée, l'AIPN ayant, au contraire, indiqué à M. Camós Grau, le 2 septembre 2003, qu'elle avait décidé de clore l'affaire sans suite disciplinaire.
- 53 À la suite de cette décision de clôture, accompagnée de la précision selon laquelle la responsabilité du requérant n'était pas retenue par l'AIPN dans l'affaire ayant donné lieu à l'enquête de l'OLAF, le rapport attaqué ne pouvait plus légalement servir de fondement à aucune décision ultérieure de l'AIPN le concernant ni être pris en compte d'aucune manière, à la différence, par exemple, d'un rapport de notation, dans la gestion de la carrière de l'intéressé. En outre, le rapport n'a pas eu de conséquences au plan pénal, les autorités judiciaires belges et espagnoles ayant informé l'OLAF, respectivement le 13 février et le 10 mars 2003, de leur décision de classer le dossier sans suite, comme cela a été indiqué au point 17 ci-dessus. Il en découle que la situation professionnelle de l'intéressé ne saurait être affectée, dans de telles circonstances, par le rapport attaqué.
- 54 Les arguments du requérant relatifs au déroulement de l'enquête et au contenu du rapport ne sauraient modifier ces appréciations.

- 55 Invoquées dans le cadre d'un recours en annulation, des irrégularités procédurales et des violations de formalités substantielles, dont il serait soutenu, comme en l'espèce, qu'elles ont entaché un rapport d'enquête de l'OLAF, ne sauraient conférer audit rapport le caractère d'un acte faisant grief. De telles méconnaissances ne peuvent être contestées qu'à l'appui d'un recours dirigé contre un acte attaquant ultérieur, dans la mesure où elles auraient influencé son contenu et non de façon indépendante en l'absence d'un tel acte (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 10 décembre 1987, *Del Plato e.a./Commission*, 181/86 à 184/86, Rec. p. 4991, points 10, 22, 25, 33, 35, 36, et 38).
- 56 En outre, à supposer que le rapport de l'OLAF affecte les intérêts moraux du requérant dans la mesure où, d'une part, il le viserait nominativement et lui imputerait à tort la responsabilité des irrégularités constatées et où, d'autre part, il aurait été communiqué à la Commission et aux autorités judiciaires espagnoles et belges et aurait fait l'objet de publicité dans la presse, de telles circonstances, susceptibles de caractériser un préjudice, ne sauraient toutefois conférer audit rapport le caractère d'un acte faisant grief au sens de l'article 230 CE.
- 57 Est enfin sans incidence sur le caractère attaquant ou non des rapports de l'OLAF la circonstance qu'ils soient adoptés, sous l'autorité du directeur, par un acte de l'OLAF qui serait matérialisé, en l'espèce, par l'adoption et la transmission aux autorités concernées, le 17 octobre 2002, du rapport litigieux.
- 58 Il résulte de ce qui précède que la demande d'annulation du rapport de l'OLAF du 17 octobre 2002 relatif à l'IRELA est dirigée contre un document dépourvu d'effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci. Les conclusions tendant à l'annulation dudit rapport sont, par conséquent, irrecevables.

Sur les conclusions tendant à la réparation des préjudices allégués

— *Sur la recevabilité*

Arguments des parties

- 59 La Commission, qui excipe de l'irrecevabilité du recours dans son ensemble, fait valoir que l'irrecevabilité des conclusions en annulation entraîne, par voie de conséquence, celle des conclusions indemnitaires lorsqu'il existe, comme en l'espèce, un lien étroit entre les deux demandes.
- 60 En outre, la réclamation dirigée contre le rapport de l'OLAF que le requérant a adressée le 4 février 2003 au directeur de l'OLAF ne comportant pas de demande en indemnité, les conclusions indemnitaires de M. Camós Grau seraient également irrecevables en vertu des articles 90 et 91 du statut auquel renvoie le règlement n° 1073/1999.
- 61 Le requérant soutient que sa demande de réparation du préjudice causé par l'illégalité du rapport de l'OLAF et par les fautes lourdes commises par l'OLAF à son égard est recevable.

Appréciation du Tribunal

— S'agissant de l'obligation de réclamation préalable

- ⁶² Il ressort du dossier que, dans sa réclamation du 4 février 2003 contre le rapport de l'OLAF, le requérant s'est borné, s'agissant du préjudice dont il demande réparation par le présent recours, à «se réserve[r] le droit de demander la réparation du préjudice matériel et moral extrêmement grave que ce rapport lui a causé et risque de lui causer à l'avenir».
- ⁶³ La position de la partie défenderesse repose sur l'idée que l'article 14 du règlement n° 1073/1999 rend obligatoire une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut avant tout recours d'un fonctionnaire ou agent contre une décision de l'OLAF, que ce recours tende à l'annulation d'un acte ou à la réparation d'un préjudice. En conséquence, un recours en indemnité devrait, pour être recevable, avoir été précédé d'une réclamation ayant le même objet. Une dérogation pourrait seulement être admise dans le cas où des conclusions indemnitaires seraient clairement accessoires à des conclusions en annulation précédées d'une réclamation et recevables — ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.
- ⁶⁴ Toutefois, l'article 14 du règlement n° 1073/1999 ne prévoit la possibilité d'une réclamation devant le directeur de l'OLAF que contre un acte faisant grief, et non dans le cas d'une demande en indemnité qui serait fondée sur des actions ou omissions prétendument fautives de l'OLAF dans le cadre d'une enquête. Il convient donc d'apprécier si l'interprétation extensive que fait la Commission de cette disposition en ce qui concerne l'obligation de réclamation préalable est justifiée.

65 Cette appréciation renvoie à la question de savoir si le litige doit être rattaché au contentieux général de la responsabilité non contractuelle, visé à l'article 235 CE et à l'article 288 CE, ou à celui relatif aux rapports entre la Communauté et ses agents, visé à l'article 236 CE. En effet, dans le premier cas, le juge peut être directement saisi de conclusions indemnitaires. Dans le second cas, en revanche, un recours en indemnité qui tend à la réparation de préjudices causés non pas par un acte faisant grief dont l'annulation est demandée, mais par diverses fautes et omissions prétendument commises par l'administration, doit, selon la jurisprudence, être précédé d'une procédure en deux étapes. Celle-ci doit impérativement débiter par la présentation d'une demande invitant l'AIPN à réparer les préjudices allégués et se poursuivre, le cas échéant, par l'introduction d'une réclamation dirigée contre la décision de rejet de la demande (arrêt du Tribunal du 13 juillet 1993, *Moat/Commission*, T-20/92, Rec. p. II-799, point 47).

66 Or, dans le présent litige, le requérant ne met pas en cause la Commission en qualité d'AIPN de laquelle il relève comme fonctionnaire, mais comme institution à laquelle est rattaché l'OLAF, service doté d'une autonomie fonctionnelle dont les rapports avec les fonctionnaires et agents des diverses institutions échappent aux règles habituelles intéressant les relations entre fonctionnaires et agents et leur AIPN. Le fait que la Commission se trouve, dans le présent litige, comme dans tous les recours dirigés contre l'OLAF, en position de défendeur résulte du rattachement administratif et budgétaire de ce service à l'institution concernée et de l'absence de personnalité juridique de celui-ci. Il suffit, à cet égard, de noter que, si M. Camós Grau n'avait pas été fonctionnaire de la Commission, mais d'une autre institution, c'est tout de même vers la Commission qu'il aurait dû diriger une demande de réparation des préjudices selon lui subis en raison du comportement de l'OLAF.

67 En outre, le litige ne concerne pas des actes ou un comportement de la Commission intéressant la carrière du requérant, le rapport de l'OLAF n'ayant par lui-même aucun effet juridique sur sa situation professionnelle, comme cela a été jugé précédemment. Par les griefs qu'il expose, concernant les fautes que l'OLAF aurait commises envers lui au cours de l'enquête relative à l'IRELA, du fait desquelles le rapport contiendrait des appréciations et des conclusions défavorables à son égard, M. Camós Grau se trouve dans la même situation que toute personne, fonctionnaire

des Communautés ou non, qui serait mise en cause par un rapport de l'OLAF. La circonstance que les constatations de l'OLAF concernant le requérant portent sur son rôle, comme fonctionnaire de la Commission, dans la gestion et le fonctionnement de l'IRELA ne change pas l'objet du litige, lequel porte non sur l'activité professionnelle de M. Camós Grau, mais sur la manière dont l'OLAF a conduit et conclu une enquête qui le désigne nominativement et lui impute la responsabilité des irrégularités constatées.

68 La circonstance que M. Camós Grau a, en application de l'article 14 du règlement n° 1073/1999, alors applicable, présenté une réclamation au directeur de l'OLAF selon les modalités prévues à l'article 90, paragraphe 2, du statut en vue d'obtenir l'annulation du rapport de l'OLAF, est indifférente à cet égard.

69 En effet, d'une part, l'organisation des voies de recours et, dans ce cadre, l'applicabilité du statut sont des questions de droit qui ne relèvent pas de la volonté des parties. D'autre part, l'article 14 du règlement n° 1073/1999 n'était pas d'application, puisqu'il ne prévoit la possibilité d'une réclamation que contre un acte faisant grief; or, il ressort de ce qui précède que le rapport de l'OLAF ne constituait pas un tel acte et que, par conséquent, la disposition susmentionnée ne rendait pas la procédure de réclamation précontentieuse applicable au litige.

70 Certes, depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} mai 2004, des nouvelles dispositions du statut, un article 90 bis concernant l'OLAF a été inséré qui prévoit, outre la possibilité, comme auparavant, de soumettre au directeur de l'OLAF une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut dirigée contre un acte de l'OLAF lui faisant grief en rapport avec une enquête de l'OLAF, celle de soumettre au même directeur une demande au sens de l'article 90, paragraphe 1, dudit statut, l'invitant à prendre à son égard une décision en rapport avec une enquête de l'OLAF.

71 Toutefois, avant l'entrée en vigueur de cette nouvelle disposition et dans le silence de l'article 14 du règlement n° 1073/1999 sur ce point, un tel rattachement au contentieux statutaire ne s'imposait pas s'agissant de demandes en indemnité en rapport avec des enquêtes de l'OLAF. Le requérant n'était donc pas tenu de suivre la procédure fixée par l'article 90 du statut pour présenter une telle demande en indemnité. Les conclusions en indemnité figurant dans le présent recours ne sauraient, dans ces conditions, être rejetées au motif que M. Camós Grau n'a pas respecté une procédure qui n'était pas prévue par les textes en vigueur au moment des faits.

72 Au demeurant, il convient de rappeler que, à l'occasion de sa réclamation du 4 février 2003 dirigée contre le rapport de l'OLAF, M. Camós Grau a évoqué, en des termes certes hypothétiques, son droit de demander la réparation du préjudice occasionné par le rapport. Même si cette mention ne peut être considérée comme une demande préalable d'indemnité au sens formel, il y a lieu de rappeler que l'objet de la réclamation est de permettre à l'AIPN de prendre position sur une question statutaire avant l'ouverture d'un recours. La défenderesse ne peut donc raisonnablement soutenir, dans les circonstances de l'espèce, qu'elle a été privée de la possibilité de se préparer préalablement à un recours en indemnité.

73 Selon une jurisprudence constante, les réclamations administratives au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut ne sont soumises à aucune condition de forme, leur contenu devant être interprété et compris par l'administration avec toute la diligence qu'une grande organisation bien équipée doit à ses justiciables, y compris les membres de son personnel (arrêt de la Cour du 9 mars 1978, Herpels/Commission, 54/77, Rec. p. 585, point 47).

74 Il y a lieu, en l'espèce, de considérer que la Commission a été mise à même de se prononcer sur les fondements de la demande en indemnité de M. Camós Grau, tant dans la phase administrative que dans la phase contentieuse du litige, et que, dès lors, à supposer même applicable l'article 90 du statut, un défaut de réclamation

préalable ne saurait être opposé aux demandes indemnitaires du requérant au motif qu'il n'aurait pas formellement demandé, préalablement à son recours, une réparation autre que sous la forme de l'annulation du rapport.

— S'agissant du lien entre la demande d'indemnité et la demande d'annulation

- 75 La défenderesse ne saurait se prévaloir de la jurisprudence selon laquelle, lorsqu'il existe un lien étroit entre une demande d'indemnité et une demande en annulation, l'irrecevabilité de la demande en annulation entraîne par voie de conséquence celle de la demande en indemnité (arrêt Bossi/Commission, point 47 supra, point 31).
- 76 En effet, cette jurisprudence a expressément pour objet d'éviter qu'un fonctionnaire qui n'a pas attaqué en temps utile une décision de l'AIPN lui faisant grief ne contourne cette forclusion en présentant un recours en responsabilité fondé sur l'illégalité prétendue de cette décision (arrêts de la Cour du 15 décembre 1966, Schreckenbergs/Commission, 59/65, Rec. p. 785, p. 797, du 12 décembre 1967, Collignon/Commission, 4/67, Rec. p. 469, 480, et du 7 octobre 1987, Schina/Commission, 401/85, Rec. p. 3911, points 10 et 13).
- 77 Il ne saurait en aller de même lorsque l'irrecevabilité des conclusions en annulation est tirée non de leur caractère tardif, mais de la nature de l'acte attaqué qui, si elle ne permet pas à l'intéressé d'en rechercher l'annulation, peut néanmoins occasionner dans son chef un préjudice indemnisable.
- 78 En effet, les justiciables qui, en raison des conditions de recevabilité visées à l'article 230, quatrième alinéa, CE, ne peuvent attaquer directement certains actes ou

mesures communautaires, ont cependant la possibilité de mettre en cause un comportement dépourvu de caractère décisionnel, de ce fait insusceptible de faire l'objet d'un recours en annulation, en introduisant un recours en responsabilité non contractuelle prévu à l'article 235 CE et à l'article 288, deuxième alinéa, CE, dans la mesure où un tel comportement serait de nature à engager la responsabilité de la Communauté (arrêt du Tribunal du 15 janvier 2003, Philip Morris International e.a./Commission, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 et T-272/01, Rec. p. II-1, point 123). Les justiciables ont la faculté, dans le cadre d'un tel recours en responsabilité, d'invoquer des illégalités qui auraient été commises lors de l'établissement et de l'adoption d'un rapport administratif, bien que celui-ci ne soit pas une décision affectant directement les droits des personnes qui y sont mentionnées (arrêt de la Cour du 10 juillet 2001, Ismeri Europa/Cour des comptes, C-315/99 P, Rec. p. I-5281, points 29 et 30).

79 En outre, le recours en responsabilité est une voie de recours autonome, ayant sa fonction particulière dans le cadre du système des voies de recours et subordonnée à des conditions d'exercice conçues en vue de son objet spécifique (voir arrêt de la Cour du 23 mars 2004, Médiateur/Lamberts, C-234/02 P, Rec. p. I-2803, point 106, et la jurisprudence citée).

80 Ainsi, le recours en responsabilité introduit par M. Camós Grau et tendant à la réparation des préjudices moral et de carrière qui seraient résultés des irrégularités commises par l'OLAF dans le cadre de l'enquête relative à l'IRELA et de l'établissement du rapport subséquent, doit être envisagé, en ce qui concerne sa recevabilité, indépendamment du recours en annulation.

81 Il résulte de ce qui précède que les conclusions du requérant tendant à obtenir réparation des dommages que lui aurait causé le comportement de l'OLAF doivent être déclarées recevables.

Sur le fond

Arguments des parties

- 82 Le requérant fait valoir que les irrégularités qui ont été commises par l'OLAF au cours de l'enquête relative à l'IRELA et lors de l'adoption du rapport du 17 octobre 2002 constituent autant de fautes de service qui lui ont causé un grave préjudice moral et un préjudice de carrière.
- 83 Il développe dans sa requête des moyens de six ordres concernant les irrégularités alléguées.
- 84 Premièrement, la décision de l'OLAF de décharger M. P. de l'enquête ne satisferait pas à l'obligation de motivation requise par l'article 253 CE et par l'article 25 du statut dès lors que M. Camós Grau n'en aurait été informé que par la notification qui lui en a été faite le 17 mai 2002 par le chef de l'unité «Magistrats, conseil et suivi judiciaire» laquelle n'indiquerait pas les motifs précis de cette décision.
- 85 Deuxièmement, l'OLAF aurait méconnu les droits de la défense ainsi que le principe de protection de la confiance légitime et le principe de bonne administration. Le rapport d'audit externe du 14 décembre 2000 concernant l'IRELA n'aurait pas été communiqué à M. Camós Grau en temps utile pour son audition par l'OLAF, le 22 février 2001. Lors de cette audition, les enquêteurs lui auraient laissé entendre qu'il était entendu comme témoin et non en vue d'établir sa responsabilité. Il n'aurait pas non plus disposé, lors de son audition, puis pour répondre aux questions écrites qui lui ont ensuite été posées, des informations nécessaires à sa défense,

notamment des éléments de preuve réunis par l'OLAF contre lui. Les droits de la défense et l'article 4 de la décision 1999/396 auraient également été méconnus en ce que le rapport de l'OLAF et ses annexes ne lui auraient pas été soumis avant l'adoption dudit rapport.

86 Troisièmement, le requérant soutient que le rapport de l'OLAF a été établi en violation des dispositions de l'article 6, paragraphes 1 à 3, et de l'article 9, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1073/99 ainsi que du principe d'objectivité des enquêtes de l'OLAF, dès lors que le seul enquêteur resté chargé de l'enquête jusqu'à son terme n'y aurait pas concouru. Le projet de rapport élaboré par cet enquêteur avant son départ de l'OLAF au début du mois de septembre 2002 aurait été substantiellement différent du rapport final, lequel ne porte d'ailleurs pas sa signature. Le requérant fait valoir que les rapports d'enquête de l'OLAF doivent être établis par les enquêteurs et que le directeur de l'OLAF n'est pas habilité par le règlement n° 1073/99 à adopter ni à modifier seul un rapport d'enquête.

87 Quatrièmement, le requérant soutient que l'enquête n'a pas été conduite, comme le prévoit le règlement n° 1073/99, dans le respect des principes fondamentaux du droit communautaire et dans le respect du statut, en particulier de son article 14. En effet, dès lors que M. Camós Grau avait fourni à l'OLAF des indices sérieux concernant un conflit d'intérêt dans le chef d'un enquêteur, l'OLAF aurait dû s'assurer que les actes accomplis par cet enquêteur et les orientations données à l'enquête s'imposaient objectivement et ne résultaient pas du conflit d'intérêts dénoncé par lui. La pertinence des griefs alors avancés par M. Camós Grau serait confirmée par la motivation contradictoire de la décision du 28 mai 2003 rejetant sa réclamation dirigée contre le rapport litigieux, car cette décision reconnaîtrait que le retrait de M. P. était indispensable à l'objectivité de l'enquête tout en considérant que son intervention n'avait pas eu de conséquences préjudiciables.

88 Cinquièmement, l'OLAF aurait commis des erreurs manifestes dans son appréciation du rôle effectif de M. P., d'une part, s'agissant des contrôles effectués par la

Commission sur l'IRELA, du fait des responsabilités passées de l'enquêteur à la DG «Contrôle financier» et, d'autre part, en niant que le conflit d'intérêts dans le chef de M. P. ait eu des incidences sur l'enquête alors que celui-ci aurait joué un rôle prépondérant et essentiel dans l'orientation et la conduite de l'enquête, ce qui serait corroboré par la version finale du rapport.

- 89 Sixièmement, le requérant soutient que les principes d'équité et d'impartialité ont été méconnus. Alors que l'OLAF aurait admis que l'indépendance et l'objectivité de M. P. ne pouvaient être garanties et retiré, pour ce motif, l'intéressé de l'enquête, l'OLAF n'en aurait pas tiré les conséquences, laissant subsister les actes accomplis par M. P. Ainsi, la responsabilité des fonctionnaires de la DG «Contrôle financier» aurait été éludée dans le rapport de l'OLAF, ce rapport attribuant, en revanche, la responsabilité principale des irrégularités constatées aux fonctionnaires de la Commission ayant participé à la gestion de l'IRELA, en particulier au requérant.
- 90 Au soutien de sa demande indemnitaire, M. Camós Grau fait valoir que l'OLAF aurait ainsi commis deux fautes lourdes, la première en confiant son enquête sur l'IRELA à un fonctionnaire dont l'impartialité ne pouvait être formellement garantie, ce qui serait établi par la décision du 17 mai 2002, la seconde en adoptant des conclusions qui ne reposeraient pas sur des faits suffisamment probants, ce qui ressortirait de l'enquête complémentaire diligentée par l'AIPN.
- 91 Le requérant soutient que les fautes ainsi commises par l'OLAF lui ont causé des préjudices de deux ordres. D'une part, l'OLAF aurait porté atteinte à sa tranquillité d'esprit, à son honneur et à sa réputation professionnelle en laissant subsister des soupçons injustifiés à son égard et en lui faisant redouter l'engagement de procédures disciplinaires et pénales jusqu'au classement du dossier par les autorités judiciaires et administratives compétentes, lui causant ainsi un préjudice moral. M. Camós Grau invoque à ce titre la longueur de la procédure, la gravité des conclusions de l'OLAF à son égard et la publicité qui leur a été donnée dans la presse. D'autre part, le requérant aurait subi un préjudice de carrière, sa candidature à un emploi de directeur n'ayant pas été retenue alors qu'il en aurait assuré l'intérim et donc satisfait les conditions requises pour y être nommé.

- 92 La Commission soutient que les conditions d'engagement de la responsabilité non contractuelle de la Communauté ne sont pas remplies dès lors qu'aucun comportement illégal ne peut lui être reproché, l'enquête de l'OLAF s'étant déroulée et le rapport ayant été établi dans les conditions d'objectivité et d'impartialité requises.
- 93 Premièrement, la défenderesse fait valoir que la décision du 17 mai 2002 satisfait à l'obligation de motivation et que le requérant invoque à tort l'article 25 du statut, la disposition applicable étant l'article 14 du règlement n° 1073/99.
- 94 Deuxièmement, elle soutient que les droits de la défense n'ont pas été méconnus. M. Camós Grau aurait disposé d'un délai amplement suffisant avant son audition pour examiner le rapport d'audit externe relatif à l'IRELA et de toutes les informations utiles à sa défense au cours de l'enquête. Les enquêteurs n'auraient pas induit l'intéressé en erreur concernant l'objet de l'enquête et les nombreuses questions qui lui auraient été posées lui auraient permis d'être parfaitement conscient des faits susceptibles d'être mis à sa charge. En outre, ni le règlement n° 1073/1999 ni l'article 4 de la décision 1999/396 ne prévoiraient la communication du projet de rapport de l'OLAF à la personne intéressée, mais seulement que celle-ci soit mise à même de s'exprimer sur tous les faits qui la concernent, ce qui aurait été le cas en l'espèce.
- 95 Troisièmement, la Commission expose que, selon l'organisation interne de l'OLAF, l'établissement du rapport d'enquête, qui est effectué, selon l'article 9 du règlement n° 1073/1999, sous l'autorité du directeur, est confié à un bureau exécutif [executive board] et qu'aucun principe général n'impose la continuité dans la composition de l'équipe de fonctionnaires et agents effectuant une enquête.
- 96 Quatrièmement, la Commission fait valoir, en ce qui concerne la régularité et l'objectivité de l'enquête, que l'OLAF a soigneusement examiné la possibilité d'un conflit d'intérêts dans le chef de M. P. et que, l'ayant admis, l'OLAF a procédé au retrait de l'enquêteur à un stade où le rapport n'avait pas encore été finalisé.

- 97 Cinquièmement, l'OLAF n'aurait pas entaché d'erreur manifeste son appréciation du rôle de M. P., qu'il s'agisse de ses responsabilités antérieures ou de l'enquête ici en cause. La défenderesse soutient que M. P. n'est intervenu qu'en tant qu'enquêteur associé, qu'il n'a aucunement déterminé la stratégie et l'orientation de l'enquête et n'a pas eu non plus la maîtrise du rapport. Celui-ci aurait été préparé par un autre enquêteur et établi par le bureau exécutif de l'OLAF en toute connaissance des circonstances du retrait de M. P.
- 98 Sixièmement, la Commission soutient que l'enquête a été conduite dans le respect des principes d'impartialité et d'équité puisque le retrait de M. P. a été décidé, précisément, en vue d'assurer l'impartialité et l'objectivité de l'enquête. Elle fait valoir que le rapport attaqué met en évidence la responsabilité éventuelle d'autres fonctionnaires, notamment, de la DG «Contrôle financier» et que les documents produits par le requérant à cet égard ont été versés au dossier.
- 99 S'agissant des dommages dont M. Camós Grau demande réparation, la Commission soutient que le requérant n'apporte aucun élément concret établissant la réalité du préjudice moral allégué ni aucun indice concernant le préjudice de carrière invoqué.

Appréciation du Tribunal

— Sur l'engagement de la responsabilité non contractuelle de la Communauté

- 100 Selon une jurisprudence constante, en matière de responsabilité de la Communauté pour des dommages causés à des particuliers par une violation du droit communautaire imputable à une institution ou à un organe communautaire, un droit à réparation est reconnu dès lors que trois conditions sont réunies, à savoir que la règle de droit violée ait pour objet de conférer des droits aux particuliers, que la

violation soit suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre la violation de l'obligation qui incombe à l'auteur de l'acte et le dommage subi par les personnes lésées (arrêts de la Cour du 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame*, C-46/93 et C-48/93, Rec. p. I-1029, point 51, du 4 juillet 2000, *Bergaderm et Goupil/Commission*, C-352/98 P, Rec. p. I-5291, points 41 et 42, et du 10 décembre 2002, *Commission/Camar et Tico*, C-312/00 P, Rec. p. I-11355, point 53).

— Sur les règles de droit dont la méconnaissance est alléguée

101 En vue de statuer sur la responsabilité non contractuelle de la Communauté, il y a lieu en l'espèce de rechercher, tout d'abord, si les règles de droit dont la méconnaissance est alléguée ont pour objet de conférer des droits aux particuliers. Le requérant se prévaut de violations des principes d'impartialité, d'équité et d'objectivité, de protection de la confiance légitime et de bonne administration. Il argue également de la méconnaissance des droits de la défense et de règles de forme concernant l'établissement des rapports de l'OLAF ainsi que de l'obligation de motivation.

102 Il suffit à cet égard de constater qu'au moins la règle d'impartialité, qui s'impose aux institutions dans l'accomplissement de missions d'enquête de la nature de celles qui sont confiées à l'OLAF, vise, outre l'intérêt général, la protection des personnes concernées et leur confère un droit subjectif au respect des garanties correspondantes (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 21 novembre 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, Rec. p. I-5469, point 14).

103 Il y a lieu, par conséquent, de constater que le requérant invoque la violation d'une règle ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers.

— Sur le comportement de l'OLAF dans la conduite de l'enquête et l'établissement du rapport concernant l'IRELA

- 104 Afin de statuer sur la responsabilité non contractuelle de la Communauté, il convient, ensuite, de déterminer si le comportement de l'OLAF dans la conduite de l'enquête et l'établissement du rapport concernant l'IRELA comporte une violation suffisamment caractérisée de la règle d'impartialité invoquée, c'est-à-dire, selon la jurisprudence, s'il révèle à cet égard une méconnaissance manifeste et grave des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation (voir, en ce sens, arrêt Médiateur/Lamberts, point 79 supra, points 49, 60, 62 et 63).
- 105 En vertu des dispositions qui le régissent, l'OLAF doit conduire les enquêtes relevant de sa compétence conformément au traité et aux principes généraux du droit communautaire, notamment à l'exigence d'impartialité, ainsi que dans le respect du statut dont l'article 14, en particulier, vise à éviter les situations de conflits d'intérêts éventuels dans le chef de fonctionnaires.
- 106 En vue d'évaluer le comportement de l'OLAF, il y a lieu d'envisager, premièrement, la réalité du conflit d'intérêts dans le chef de M. P., compte tenu des responsabilités que celui-ci aurait eues concernant l'IRELA dans le cadre de ses fonctions antérieures à la DG «Contrôle financier», deuxièmement, le rôle effectif de cet enquêteur dans la conduite de l'enquête relative à l'IRELA et troisièmement, le cas échéant, l'incidence d'un tel rôle sur l'établissement du rapport du 17 octobre 2002.
- 107 Premièrement, s'agissant de la réalité du conflit d'intérêts dans le chef de M. P., la lettre du 17 mai 2002 adressée à M. Camós Grau par le chef de l'unité «Magistrats, conseil et suivi judiciaire» indique que l'OLAF, au vu de l'avis juridique donné par cette unité au directeur de l'OLAF, 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 conformément à la proposition faite au directeur par cette unité, a décidé de retirer l'intéressé de l'enquête. En outre, il ressort du mémoire en défense de la Commission que c'est en considération de cette possibilité d'un conflit d'intérêts et en vue d'assurer l'impartialité et l'objectivité de l'enquête que M. P. a été écarté de celle-ci.

108 De fait, la réalité du conflit d'intérêts dans le chef de M. P. ne faisait guère de doute en l'espèce. Il ressort en effet du dossier que les ressources de l'IRELA provenaient pour leur quasi-totalité du budget communautaire, que la DG compétente pour l'Amérique latine, au sein de laquelle M. Camós Grau travaillait au moment des faits, assurait un suivi technique et financier de l'IRELA et que la DG «Contrôle financier», à laquelle il incombe d'apposer son visa sur tous les engagements de dépenses et sur les paiements effectués sur fonds communautaires, avait visé tous les projets attribués à l'IRELA.

109 Or, M. P., comptable de formation, avait travaillé, à l'époque des faits faisant l'objet de l'enquête, à la DG «Contrôle financier», dans l'unité chargée du contrôle des dépenses de l'IRELA, comme responsable des affaires horizontales et méthodologiques du secteur de l'aide alimentaire et humanitaire. Il avait en particulier fait fonction de chef de cette unité du 1^{er} mars au 30 novembre 1998 ainsi qu'au mois de mars 2000, ce qui l'habilitait à signer des documents intéressant l'IRELA. L'IDOC mentionne ainsi dans son rapport une note du 3 janvier 1997, signée de M. P. et adressée à la direction compétente pour l'Amérique latine, accordant le visa de la DG «Contrôle financier» à un projet concernant l'IRELA.

110 L'existence d'un conflit d'intérêts dans le chef de M. P. est, par conséquent, établie.

111 Deuxièmement, s'agissant du rôle effectif de M. P. dans la conduite de l'enquête relative à l'IRELA, il convient de noter que, selon la décision d'ouverture de

l'enquête interne du 30 janvier 2001, quatre agents de l'OLAF, dont M. P., étaient habilités pour mener l'enquête. Deux d'entre eux ont quitté l'OLAF le 30 septembre 2001 et ont dès lors cessé de participer à l'enquête. Après que M. P. en a été écarté par la décision du 17 mai 2002, l'enquêteur seul resté chargé de l'enquête et qui, selon l'OLAF, en assumait la direction et avait élaboré avec M. P. le rapport intérimaire daté du 20 décembre 2002, a établi le projet de rapport définitif. Cet enquêteur ayant quitté l'OLAF le 30 septembre 2002 n'a pas signé le rapport.

112 Il ressort du dossier que l'enquêteur écarté a participé à toutes les auditions conduites au nom de l'OLAF, lesquelles se sont déroulées entre le mois de février 2001 et le mois d'avril 2002, à l'exception de celle de l'ancien directeur de la direction compétente pour l'Amérique latine, supérieur hiérarchique direct de M. Camós Grau. Cet enquêteur était, par ailleurs, l'un des deux auteurs du rapport de la mission effectuée au siège de l'IRELA, à Madrid, ainsi que du rapport intérimaire du 20 décembre 2000 susmentionné. Il apparaît également que tous les actes d'investigation ont été accomplis avant le retrait de M. P. et qu'ils ont été effectués par deux ou trois personnes, l'enquêteur écarté étant, à une exception près, toujours présent.

113 Force est de constater que M. P. a participé à la conduite de l'enquête dans son entièreté. L'argument de la Commission selon lequel cet enquêteur n'aurait pas été chargé de la direction de l'enquête mais aurait eu un rôle complémentaire et subordonné ne saurait atténuer les constatations qui précèdent d'une présence continue et d'une implication substantielle de M. P. dans l'enquête relative à l'IRELA.

114 Troisièmement, en ce qui concerne l'incidence de la participation de M. P. à l'enquête dans l'établissement du rapport du 17 octobre 2002, la défenderesse fait valoir que l'OLAF a tenu compte de la possibilité d'un conflit d'intérêts dans le chef d'un enquêteur dans la rédaction du rapport final et que celui-ci a été établi en toute connaissance de cause à cet égard.

- 115 Il convient donc d'examiner les documents ayant successivement servi à l'élaboration du rapport, en recherchant en particulier, comme y invite l'argumentation du requérant, en premier lieu, s'il en ressort que les responsabilités éventuelles de la DG «Contrôle financier», nonobstant ses missions, auraient été indûment éludées ou minorées, en deuxième lieu, si, dès lors que l'OLAF avait admis, en retirant M. P. de l'enquête, qu'il y avait de son chef un risque de conflit d'intérêts, il en a été tenu compte dans le rapport du 17 octobre 2002 et, en troisième lieu, plus globalement, si les griefs du requérant concernant le défaut d'impartialité de l'enquête et du rapport subséquent sont corroborés par cet examen.
- 116 Trois documents sont à prendre en considération, à savoir le rapport intérimaire du 20 décembre 2000 rédigé par M. P et l'enquêteur resté en charge de l'enquête jusqu'à son terme, le projet de rapport établi par ce dernier à la fin du mois d'août 2002, et le rapport final du 17 octobre 2002.
- 117 Il ressort, tout d'abord, du rapport intérimaire du 20 décembre 2000 que celui-ci met l'accent sur la participation — qualifiée d'immixtion importante et discutable — de fonctionnaires de la Commission à la gestion de l'IRELA indiquant qu'ils ont été à l'origine de la création d'une réserve financière et qu'ils ont approuvé, avec les membres du Parlement, cette pratique illicite pour alimenter ce fonds. S'agissant du rôle éventuel de la DG «Contrôle financier» concernant la gestion de l'IRELA, cette direction est uniquement mentionnée à propos du rapport d'audit de l'IRELA effectué par elle en 1997 et des critiques qu'elle aurait alors émises concernant la gestion financière de l'IRELA, critiques qui sont présentées comme ayant pu être à l'origine du retrait des fonctionnaires de la Commission de la gestion de l'IRELA. Le document présente en outre comme avérée la connaissance des actes illicites par les fonctionnaires de la Commission.
- 118 Ensuite, s'agissant du projet de rapport établi à la fin du mois d'août 2002, il apparaît que certains passages concernant le rôle de la DG «Contrôle financier» et celui de la Commission dans son ensemble ont été édulcorés ou supprimés dans la version définitive du rapport. En particulier, le projet de rapport fait état de la connaissance que la Commission avait des pratiques ayant permis l'obtention irrégulière de

bénéfices par l'IRELA dans la mesure où l'institution (contrôle financier) a admis les documents justificatifs. Le projet estime que la DG «Contrôle financier», dans son rapport de 1997, a fait une analyse partielle de la situation. Il qualifie d'incompréhensible le fait que les auditeurs de cette direction n'aient pas approfondi les questions qui se posaient automatiquement dès lors que des irrégularités avaient été relevées. Concernant la responsabilité de la Commission, il est indiqué que «[l]'affaire IRELA a dépassé les responsabilités d'une DG concrète et que [l]a DG 'Contrôle financier' n'a pas agi d'une manière rigoureuse quand elle a eu tous les éléments pour approfondir les problèmes financiers de l'[IRELA]». En conclusion, le projet estime que le rôle de la Commission dans le dossier de l'IRELA ne s'est pas limité à l'action de trois personnes mais est le « résultat d'une activité institutionnelle», les systèmes de contrôle de la Commission n'ayant pas fonctionné d'une manière effective, la DG «Contrôle financier» ayant exercé un «contrôle faible» et les services de la Commission n'ayant pas fonctionné de manière coordonnée.

- 119 Enfin, il ressort du rapport final du 17 octobre 2002 que celui-ci se borne à indiquer ad limina, s'agissant du rôle et des responsabilités éventuelles de la DG «Contrôle financier», qu'il a été décidé de ne pas analyser ces circonstances afin de ne pas retarder l'enquête. S'il ajoute que l'éventuelle responsabilité des fonctionnaires de cette direction doit être évoquée, cette question n'est plus abordée dans la suite du rapport, étant observé qu'un seul fonctionnaire de la direction en cause a été auditionné dans le cadre de l'enquête.
- 120 Concluant l'examen des faits, le rapport indique que l'enquête a démontré que seuls les fonctionnaires de la Commission participant à la gestion de l'IRELA ont eu connaissance des détails opérationnels ayant permis de réaliser irrégulièrement des marges bénéficiaires, soulignant le «rôle actif» et la «responsabilité principale» des intéressés dans la mise en place et le fonctionnement du système.
- 121 Examinant le rôle de la Commission, le rapport insiste sur le rôle et les responsabilités de la direction compétente pour l'Amérique latine, affirmant, notamment, que les fonctionnaires de cette direction présents dans les instances de

l'IRELA se sont servis de leur position «pour permettre l'utilisation de documents permettant le paiement des bénéfiques». Concernant la DG «Contrôle financier», le rapport mentionne seulement l'audit réalisé en 1997 et son caractère incomplet.

- 122 Les conclusions finales du rapport réitèrent que le système de financement de l'IRELA, à l'origine des irrégularités constatées, a été mis en place au sein d'un organe dont les membres les plus actifs étaient les agents de la Commission et que la direction compétente pour l'Amérique latine en connaissait les détails opérationnels. La DG «Contrôle financier» apparaît comme ayant été contournée même si, in fine, mention est faite de sa «passivité» et de son «absence de contrôle sérieux».
- 123 S'agissant des responsabilités individuelles, le rapport ne vise nominativement, parmi les agents de la Commission, que les fonctionnaires de la direction compétente pour l'Amérique latine ayant participé à la gestion de l'IRELA et recommande à leur égard l'engagement de procédures disciplinaires, recommandations réitérées sous la rubrique «Suites à donner», à étendre «le cas échéant [à] d'autres fonctionnaires, notamment au sein de la DG 'Contrôle financier'».
- 124 L'examen comparatif des versions successives du rapport de l'OLAF montre que la version définitive a manifestement éludé et minimisé le rôle de la DG «Contrôle financier» et concentré parallèlement toute la responsabilité des irrégularités imputées à la Commission sur les seuls fonctionnaires ayant participé à la gestion de l'IRELA, choisissant ainsi de confirmer le parti pris par le rapport intérimaire, dont l'un des auteurs était M. P., et écartant la présentation plus nuancée faite dans le projet de rapport établi sans le concours de M. P. à la fin du mois d'août 2002, laquelle envisageait de façon plus développée le rôle de la DG «Contrôle financier», relevant ses propres carences dans l'affaire IRELA, et refusait d'attribuer aux seuls fonctionnaires susmentionnés la responsabilité au sein de la Commission pour considérer en définitive que ladite responsabilité procédait davantage d'un dysfonctionnement institutionnel qui impliquait également la DG «Contrôle financier».

- 125 Il résulte de ce qui précède que, premièrement, la réalité du conflit d'intérêts dans le chef de M. P. est établie. Deuxièmement, M. P. a participé à la quasi-totalité des actes d'investigation, dont aucun n'a été remis en cause après qu'il a été écarté de l'enquête. De plus, il a agi au sein d'une équipe dont l'effectif s'est amoindri sur la durée et a été l'un des deux rédacteurs du rapport intérimaire. Troisièmement, M. P. a joué un rôle effectif majeur dans le déroulement de l'enquête.
- 126 En outre, il ressort du dossier que l'influence exercée par M. P. dans la conduite de l'enquête a été préjudiciable à l'exigence d'impartialité. En effet, deux services, à savoir la direction compétente pour l'Amérique latine et la DG «Contrôle financier» étaient, au titre de leurs missions respectives, chargés du suivi et du contrôle de l'activité de l'IRELA, en particulier dans ses aspects financiers. Dans le cadre de l'enquête interne ouverte par l'OLAF, l'examen du rôle de la DG «Contrôle financier» aurait été d'autant plus justifié que l'IRELA était entièrement dépendant des subsides communautaires et que la DG «Contrôle financier», qui vise tous les engagements de fonds communautaires, avait à plusieurs reprises émis des observations concernant l'IRELA.
- 127 Or, il est constant que le parti a été pris de ne pas faire d'investigations concernant la DG «Contrôle financier», l'enquête ayant exclusivement porté, s'agissant des responsabilités éventuelles de la Commission, sur le rôle de la direction compétente pour l'Amérique latine. Il apparaît, à cet égard, que les investigations effectuées du mois de février 2001 au mois d'avril 2002, au cours desquelles un seul agent de la DG «Contrôle financier» a été auditionné contre cinq de la direction compétente pour l'Amérique latine, ont suivi l'orientation donnée à l'enquête par le rapport intérimaire. Ce rapport, dont l'un des deux auteurs était M. P., n'envisageait ainsi aucune mise en cause de la DG «Contrôle financier», mais comportait en revanche des affirmations catégoriques sur l'implication des fonctionnaires de la direction compétente pour l'Amérique latine dans les irrégularités constatées. La conclusion selon laquelle l'orientation donnée à l'enquête du fait de l'influence de M. P. a été déterminante est corroborée par l'avis du 2 mai 2002, cité par la défenderesse dans ses réponses aux questions posées par le Tribunal concernant l'élaboration du rapport litigieux mentionnées au point 30 ci-dessus, dans lequel le chef de l'unité

«Magistrats, conseil et suivi judiciaire» de l'OLAF concluait à la mise à l'écart de l'enquêteur et recommandait de ne pas tenir compte dans le rapport final des «impulsions provenant de [M. P.]».

128 L'approche partielle et de ce fait biaisée du rôle de la Commission, méthodologiquement peu compréhensible du fait du caractère essentiel de la fonction de contrôle financier, ne pouvait qu'aboutir, par omission, à une présentation faussée des responsabilités exactes des services concernés de l'institution et, par conséquent, de leurs membres.

129 Le rapport final, en attribuant l'entière responsabilité des agissements frauduleux imputables à la Commission aux seuls fonctionnaires de la DG compétente pour l'Amérique latine ayant participé à la gestion de l'IRELA, sans reprendre les éléments relatifs au rôle de la DG «Contrôle financier» qui figuraient dans le projet de rapport établi à la fin du mois d'août 2002, lequel comportait plusieurs appréciations critiques concernant cette direction, confirme le déséquilibre résultant de cet examen partiel et biaisé des responsabilités de l'institution.

130 La justification donnée par le rapport du 17 octobre 2002 à l'absence d'examen du rôle de la DG «Contrôle financier» selon laquelle «[a]fin de ne pas retarder l'enquête, il a été décidé de ne pas analyser les circonstances relatives à la responsabilité de la DG «Contrôle financier» ne saurait être admise. Le souci de l'OLAF de conduire ses enquêtes avec célérité, quoique légitime lorsque les faits sont anciens et susceptibles de prescription, ne saurait toutefois légalement justifier un examen partiel ou sélectif des responsabilités potentielles de différents services de l'institution ou de l'organisme contrôlé quand il est manifeste, comme en l'espèce, que lesdits services ont eu, à des titres divers, un rôle à jouer dans les circonstances de l'affaire faisant l'objet de l'enquête.

- 131 Il résulte de ce qui précède que le contenu et les conclusions du rapport de l'OLAF méconnaissent l'exigence d'impartialité. Cette violation par l'OLAF de la règle de droit dont s'agit constitue un manquement d'autant plus grave que l'OLAF a été créé pour mener des enquêtes relatives à toutes activités illégales préjudiciables aux intérêts des Communautés et susceptibles de poursuites administratives ou pénales et érigé en service autonome de la Commission afin de lui donner l'indépendance fonctionnelle jugée nécessaire à l'exercice de sa mission. En outre, eu égard à la connaissance du conflit d'intérêts dans le chef de M. P., que l'OLAF avait au demeurant admis en écartant l'enquêteur, la confirmation dans le rapport final de l'orientation biaisée donnée à l'enquête sous l'influence de M. P. confère à la violation de l'exigence d'impartialité un caractère manifeste.
- 132 Cette conclusion est en outre corroborée par le rapport de l'IDOC du 2 juillet 2003. Il convient de rappeler que l'IDOC avait été chargé de déterminer la compatibilité avec la réglementation communautaire alors en vigueur 1) de la participation de fonctionnaires de la Commission à la gestion de l'IRELA; 2) de la proposition et/ou de la tolérance du plan d'assainissement financier et d'indiquer l'éventuelle responsabilité individuelle des fonctionnaires qui en découlerait, et 3) de l'éventuelle responsabilité des fonctionnaires de la Commission ayant participé à la gestion de l'IRELA ainsi que de ceux des services en charge du contrôle des fonds communautaires de l'IRELA.
- 133 Ainsi, le rapport de l'IDOC, qui examine le rôle de la DG «Contrôle financier», relève que cette direction n'a pas fait l'objet d'une quelconque mention dans le rapport final de l'OLAF, à l'exception de la recommandation figurant sous la rubrique «Suites à donner».
- 134 Or, l'IDOC observe, s'agissant de la décision de créer une réserve financière, à l'origine des irrégularités, d'une part, que cette réserve a été bien antérieure à la participation des trois fonctionnaires mis en cause par le rapport de l'OLAF, qu'elle a été recommandée par la direction compétente pour l'Amérique latine et la DG «Contrôle financier» en 1986, décidée en 1988 et acceptée, voire encouragée, par la Commission. L'IDOC relève, d'autre part, que l'illégalité de cette pratique n'a été

soulevée que tardivement, en 1997, par la direction compétente pour l'Amérique latine, qui a interrogé le service juridique de la Commission et la DG «Contrôle financier», laquelle a exprimé ses doutes sur la légalité du mécanisme, en contradiction avec l'avis qu'elle avait donné en 1986.

- 135 Le rapport de l'IDOC indique, en outre, que M. Camós Grau avait exposé à l'OLAF que chaque année la DG «Contrôle financier» approuvait l'audit de l'IRELA, réalisé par un cabinet comptable, et que, dans celui de 1995, il était explicitement précisé que l'IRELA avait généré des bénéfices d'un montant de 1,194 million d'euros. Or, l'IDOC observe que le document cité par M. Camós Grau à l'appui de ses dires n'a pas été versé au dossier accompagnant le rapport final de l'OLAF, mais a été retrouvé dans le dossier détenu par l'OLAF.
- 136 Le rapport de l'IDOC ajoute que la DG «Contrôle financier», après son contrôle effectué en 1997, n'a pas procédé à un examen plus approfondi et que, bien qu'interrogée par l'ex-responsable de l'unité financière de la direction compétente pour l'Amérique latine sur la possibilité [pour l'IRELA] de surfacturer des honoraires et des frais à la Commission au-delà du plan de travail retenu et de la subvention, elle aurait finalement visé les engagements. Les auteurs du rapport de l'IDOC s'étonnent de ce que, si la DG «Contrôle financier» visait chaque projet attribué à l'IRELA, elle ait attendu 1997 pour faire des observations critiques. Ils s'étonnent également des termes de la note signée par M. P., mentionnée au point 112 ci-dessus, indiquant à la direction compétente pour l'Amérique latine que la DG «Contrôle financier» donnait son visa pour un projet, mais voudrait cependant recevoir des justificatifs appropriés dans chaque cas.
- 137 Les appréciations de l'IDOC quant à la responsabilité des trois fonctionnaires de la Commission ayant participé à la gestion de l'IRELA sont, par ailleurs, beaucoup plus nuancées. Il est observé que la régularité de cette participation n'a été soulevée que tardivement, en 1994, et que la poursuite de cette participation a été expressément autorisée, après avis du secrétariat général, du service juridique et de la DG «Contrôle financier», le 17 octobre 1995. L'IDOC considère, contrairement aux

conclusions du rapport de l'OLAF, qu'il n'est pas établi que les trois fonctionnaires déclarés responsables par celui-ci, aient eu connaissance des irrégularités consistant notamment à justifier des coûts exagérés par des dépenses inexactes et indique que l'illégalité de la constitution de réserves financières n'a été soulevée qu'en 1997 «en des termes relativement incertains».

138 Les conclusions du rapport de l'IDOC, qui relèvent, pour le moins implicitement, certaines carences dans l'enquête conduite par l'OLAF, apparaissent en tout état de cause beaucoup moins catégoriques que celle de l'OLAF. L'IDOC indique qu'il n'est pas possible de conclure à l'existence d'actes répréhensibles au plan disciplinaire. Il écarte l'identification de responsabilités individuelles, estimant que l'affaire révèle davantage un manque de coordination entre les services de la Commission concernés par le contrôle des fonds communautaires octroyés à l'IRELA.

139 Aucun des arguments présentés par la partie défenderesse ne permet de mettre en cause cette conclusion. En effet, la Commission fait valoir que l'enquête s'est notamment concentrée sur la participation des fonctionnaires communautaires au fonctionnement des organes de l'IRELA, alors que le rôle joué par la DG «Contrôle financier» était d'une autre nature; elle expose qu'une enquête élargie aurait présenté des difficultés vu l'ancienneté des faits et les ressources humaines et matérielles nécessaires et que l'OLAF décidait en toute indépendance du champ de ses investigations. Toutefois de tels arguments ne sont pas de nature à justifier, s'agissant d'un organe d'enquête, le parti pris qui a été constaté dans la conduite de ses investigations. De même, l'affirmation selon laquelle rien ne permettrait d'établir de la part de l'enquêteur écarté une quelconque manipulation des faits pouvant faire obstacle à la manifestation de la vérité n'est pas non plus susceptible d'invalider cette constatation.

140 En outre, les allégations de la Commission faisant valoir qu'il aurait été tenu compte dans le rapport final des circonstances du retrait de M. P. de l'enquête sont démenties par le contenu même dudit rapport, la mention par celui-ci d'une responsabilité éventuelle d'autres fonctionnaires, notamment ceux de la DG «Contrôle financier», faisant figure de simple clause de style. Si l'argument selon

lequel l'OLAF n'aurait pas pu tirer de conclusions à l'égard des fonctionnaires de cette direction sans les avoir entendus au préalable est certes fondé, il ne justifie pas le parti qui a été pris par l'OLAF de limiter son enquête concernant le rôle de la Commission dans l'affaire IRELA à une seule direction. Il n'apparaît, en effet, ni compréhensible ni justifié que l'examen du rôle de la DG «Contrôle financier» ait été soustrait du champ des investigations conduites au sein de la Commission alors que l'accord donné par cette direction conditionne l'engagement de tout fonds communautaire, le rapport de l'IDOC confirmant au demeurant à cet égard l'imbrication des rôles et des responsabilités dans l'affaire de l'IRELA.

- 141 En conclusion, l'illégalité du comportement de l'OLAF dans la conduite de l'enquête et l'établissement du rapport litigieux, constatée aux points 126 à 132 ci-dessus, est établie, l'OLAF ayant agi en violation, grave et manifeste, de l'exigence d'impartialité. Or, une telle violation est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de la Communauté dans la mesure où un lien de causalité direct et certain existe entre la faute et le préjudice allégué.

— Sur le lien de causalité entre la faute commise par l'OLAF et les préjudices allégués par le requérant

- 142 À cet égard, il y a lieu de constater que les différents chefs de préjudices, préjudice de carrière et préjudice moral, qu'invoque M. Camós Grau et dont il conviendra d'examiner la réalité, trouvent directement leur origine dans la mise en cause personnelle de son comportement qui figure dans le rapport et qui se traduit par des conclusions et des recommandations le concernant individuellement. Le lien de causalité exigé par la jurisprudence est donc établi entre le comportement illicite que traduit le contenu du rapport et les préjudices censés en résulter pour l'intéressé.

- 143 Il convient toutefois de préciser à cet égard que le fait que le contenu du rapport, en raison de la mise en cause personnelle de l'intéressé, soit la cause directe des préjudices allégués ne signifie pas que lesdits préjudices sont avérés. Une telle conclusion ne sera, le cas échéant, tirée, séparément, pour chacun des deux préjudices invoqués, qu'après avoir apprécié l'impact effectif qu'ont pu avoir les conclusions et les recommandations figurant dans le rapport, d'une part, sur la situation professionnelle du requérant et, d'autre part, sur sa situation personnelle.
- 144 S'agissant en revanche d'autres irrégularités qu'invoque le requérant concernant, premièrement, la motivation de la décision de l'OLAF écartant M. P. de l'enquête, deuxièmement, le respect des droits de la défense et des principes de protection de la confiance légitime et de bonne administration, relativement à son audition par l'OLAF et à la communication du rapport avant son adoption, et troisièmement, la compétence pour établir et adopter les rapports de l'OLAF au sein de l'OLAF, force est de constater qu'elle n'ont pas, en tout état de cause, pu par elles-mêmes occasionner au requérant un préjudice distinct de celui résultant du contenu du rapport lui-même.

— Sur le préjudice du requérant

- 145 Des préjudices de deux ordres seraient résultés, pour le requérant, du comportement fautif de l'OLAF, à savoir un préjudice matériel, affectant le déroulement de sa carrière, et un préjudice moral, lié aux accusations portées contre lui.
- 146 Premièrement, s'agissant du préjudice qui aurait affecté la carrière du requérant, il convient d'examiner si, comme le soutient l'intéressé, sa candidature à un emploi de directeur n'a pas été retenue alors qu'il en aurait assuré l'intérim et aurait prouvé ainsi qu'il satisfaisait aux conditions requises pour tenir cet emploi.

- 147 Il ressort des indications données par les parties en réponse aux questions posées par le Tribunal, mentionnées au point 33 ci-dessus, que M. Camós Grau a fait acte de candidature à un emploi de directeur auprès de la direction A «Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne» de la DG «Élargissement» dont, en tant que fonctionnaire le plus ancien dans le grade le plus élevé, il avait assuré l'intérim entre le mois de décembre 2002 et le 1^{er} avril 2003, date à laquelle il a été appelé à d'autres fonctions. La procédure de désignation, engagée par la publication d'un avis de vacance effectuée le 4 mars 2003, s'est déroulée, conformément à la pratique habituelle de l'institution, sur la base de critères tenant aux compétences et aux aptitudes particulières à l'emploi concerné. Un panel composé de quatre directeurs, trois de la DG «Élargissement» et un de la DG «Agriculture», a procédé à une présélection, retenant à ce stade huit personnes. Le candidat finalement choisi a été nommé par décision du 9 juillet 2003.
- 148 Concernant l'impact défavorable que les conclusions de l'OLAF auraient pu avoir sur la candidature du requérant, celui-ci fait état de circonstances tenant à la chronologie des faits qui montreraient que le rapport de l'OLAF a pu avoir une incidence sur le rejet de sa candidature.
- 149 Toutefois, même s'il est constant que le rapport de l'IDOC a été remis à la Commission le 2 juillet 2003, c'est-à-dire quasiment au terme de la procédure ouverte pour pourvoir l'emploi en cause, et que la décision de l'AIPN de clôturer l'affaire sans suite n'est intervenue que le 2 septembre 2003 alors que l'emploi était pourvu, ces indications chronologiques ne peuvent tenir lieu d'indices sérieux d'un lien entre le rapport de l'OLAF et la décision de l'AIPN de ne pas retenir la candidature de M. Camós Grau, en l'absence de tout autre élément permettant de penser qu'en d'autres circonstances sa candidature aurait pu être préférée par l'AIPN, dans le cadre de son large pouvoir d'appréciation, à celle du lauréat.
- 150 Par conséquent, il y a lieu de conclure que le requérant n'établit pas que sa candidature n'a pas été retenue en raison des accusations portées contre lui dans le rapport de l'OLAF.

- 151 De façon plus générale, il y a lieu de noter qu'aucun préjudice de carrière ne saurait être imputé directement au contenu du rapport de l'OLAF dans la mesure où, ainsi qu'il a été dit aux points 51 à 53 ci-dessus, ce rapport, une fois prise la décision de ne pas lui donner de suite disciplinaire, ne saurait servir de fondement à aucune mesure affectant la carrière de l'intéressé.
- 152 La Commission a, à cet égard, expressément indiqué à l'audience que, dès lors que, sur la base d'un rapport de l'OLAF, elle décide de ne pas ouvrir de procédure disciplinaire, ce rapport ne peut plus produire d'effets. En outre, dans son courrier du 23 septembre 2005 visé au point 35 ci-dessus, la Commission a précisé que «aucun rapport de l'OLAF n'a été versé au dossier personnel du requérant» et que «la partie H du dossier personnel du requérant, réservée aux questions disciplinaires, est toujours vierge, l'intéressé ayant choisi de ne pas exercer son droit, dont il avait été informé, de demander le versement à son dossier personnel, de l'information selon laquelle, suite à l'enquête administrative complémentaire, l'AIPN a décidé de clôturer cette affaire sans suite disciplinaire».
- 153 La défenderesse a ajouté que sa pratique constante est de ne pas verser au dossier personnel les rapports de l'OLAF mettant en cause des fonctionnaires, de tels rapports n'étant pas considérés comme visés par l'article 26, sous a), du statut [cette disposition mentionnant les rapports qui intéressent la compétence, le rendement ou le comportement du fonctionnaire]. La Commission a également indiqué que «[l]e dossier personnel ne reçoit de documents disciplinaires ou préparatoires à une éventuelle procédure disciplinaire que dans le cas de sanctions ou de mise en garde au sens de l'article 3, sous b), de l'annexe IX du statut». Il convient d'observer ici que la défenderesse se réfère aux dispositions du statut dans sa rédaction entrée en vigueur le 1^{er} mai 2004, en vertu de laquelle la disposition susmentionnée a été modifiée, et que l'article 3, sous b), de l'annexe IX du statut prévoit: «Sur la base du rapport d'enquête, après avoir communiqué au fonctionnaire concerné toutes les pièces du dossier et après l'avoir entendu, l'autorité investie du pouvoir de nomination peut: [...] b) décider, même en cas de manquement ou de manquement présumé aux obligations, qu'il convient de n'adopter aucune sanction disciplinaire et, le cas échéant, adresser au fonctionnaire une mise en garde [...]».

154 Il ressort de ces indications que le rapport de l'OLAF ne figure pas au dossier personnel de M. Camós Grau, lequel ne comporte aucune mention relative à l'affaire relative à l'IRELA, en particulier il ne contient pas la mention de la clôture de cette affaire sans suite disciplinaire, décidée après la remise du rapport complémentaire de l'IDOC. Enfin, à l'audience, la défenderesse a conclu sa plaidoirie en soulignant que «après le classement sans suite des procédures pénales et disciplinaires enclenchées sur la base d'un rapport [de l'OLAF], la Commission ne pourrait pas, en droit, utiliser ce rapport d'une autre façon sous-jacente ou dans un autre contexte contre le fonctionnaire concerné et que le principe de la présomption d'innocence veut que l'AIPN ne puisse pas utiliser ce rapport de manière négative [à l'égard dudit fonctionnaire]».

155 Il résulte de ce qui précède que le préjudice de carrière allégué n'est pas démontré.

156 Deuxièmement, s'agissant du préjudice moral allégué, il convient d'apprécier si, comme le soutient le requérant, les illégalités fautives commises par l'OLAF ont porté atteinte à sa tranquillité d'esprit, à son honneur et à sa réputation professionnelle, compte tenu, en particulier, de la gravité des fautes dont l'OLAF a accusé l'intéressé, de la longueur de la procédure et de la publicité donnée dans la presse aux circonstances de l'affaire. Il y a lieu de prendre en considération à cet égard les arguments du requérant qui souligne, d'une part, que l'OLAF l'a mis en cause à titre quasi exclusif et a conclu à l'engagement de ses responsabilités pénale et disciplinaire et, d'autre part, que, du fait des accusations portées contre lui, il est resté sous la menace d'une sanction disciplinaire, au moins jusqu'au dépôt du rapport de l'IDOC et à la clôture sans suite de l'affaire.

157 Il est manifeste que les accusations portées par l'OLAF dans le rapport litigieux à l'encontre de M. Camós Grau, lui imputant, ainsi qu'aux deux autres fonctionnaires de la Commission ayant participé à la gestion de l'IRELA, la responsabilité principale dans la mise en place et le fonctionnement d'un système permettant de réaliser irrégulièrement des marges bénéficiaires, affirmant en particulier que ces faits répréhensibles avaient été commis en connaissance de cause des irrégularités et en se servant de leur position au sein de la Commission, constituent des accusations particulièrement graves, qui portent à l'honneur et à la réputation professionnelle d'un fonctionnaire, a fortiori du grade du requérant, une atteinte à la mesure de la gravité du comportement critiqué.

158 En particulier, du fait du parti pris de la procédure conduite par l'OLAF, qui a volontairement soustrait la DG «Contrôle financier» du champ de ses investigations, toute la responsabilité imputable à la Commission s'est trouvée concentrée sur la direction compétente pour l'Amérique latine et, plus précisément, sur les trois fonctionnaires de cette direction ayant participé à la gestion de l'IRELA. De surcroît, les deux autres fonctionnaires mis en cause avec le requérant n'étant plus en poste à la Commission, mais en congé pour convenance personnelle lorsque le rapport a été remis, M. Camós Grau s'est trouvé, de fait, le seul responsable désigné par le rapport du 17 octobre 2002 resté en fonction au sein de l'institution à devoir porter le poids des accusations de l'OLAF alors qu'il poursuivait sa carrière dans cette même institution. De telles circonstances ont aggravé le dommage causé à l'intéressé.

159 Les troubles dans les conditions d'existence du requérant entraînés par le comportement de l'OLAF, ses démêlés avec ce dernier et la menace de procédures judiciaires et disciplinaires découlant des conclusions du rapport ont affecté l'intéressé sur une durée de plus d'un an et demi. En effet, M. Camós Grau, qui a été avisé par l'OLAF de l'ouverture d'une enquête interne le 30 janvier 2001 et auditionné le 22 février 2001, a mis en cause, à partir du 22 février 2002, l'enquêteur dans le chef duquel il soupçonnait un conflit d'intérêts et a tenté d'obtenir, par ses interventions successives auprès de l'OLAF, que l'objectivité et l'impartialité de l'enquête, dont l'orientation biaisée ressortait déjà du rapport intérimaire du mois de

décembre 2000, soient rétablies puis que le rapport final soit corrigé en conséquence. Au-delà de ces démarches infructueuses, le requérant s'est trouvé, de façon certaine à compter de la remise du rapport de l'OLAF, le 17 octobre 2002, sous la menace, d'une part, de l'ouverture de procédures pénales par les autorités judiciaires belges et espagnoles jusqu'à ce que ces autorités décident, respectivement le 13 février et le 10 mars 2003, de classer le dossier sans suite, et, d'autre part, de l'engagement par l'AIPN d'une procédure disciplinaire pour donner suite aux recommandations de l'OLAF jusqu'à ce que la Commission décide, comme l'avaient fait les autorités judiciaires, de classer sans suite le dossier, le 2 septembre 2003.

¹⁶⁰ L'atteinte à l'honneur de M. Camós Grau a été aggravée par la publicité externe qu'a reçue le rapport de l'OLAF, comme indiqué au point 20 ci-dessus. En effet, le rapport litigieux, bien que constituant un document interne dont la communication aurait dû être limitée aux seuls destinataires visés à l'article 9 du règlement n° 1073/1999, a été diffusé hors de ce cercle restreint et ses conclusions ont été commentées dans la presse, le quotidien espagnol *El País* ayant rapporté la mise en cause nominative de M. Camós Grau dans un article paru dans son édition du 11 décembre 2002.

¹⁶¹ En revanche, il n'y a pas lieu d'admettre comme établi, en liaison avec l'illégalité constatée, le préjudice allégué qui serait lié à ce que le requérant n'aurait pas été «blanchi» des accusations portées contre lui, ne serait pas à l'abri de compléments d'enquête qui pourraient être décidés à l'avenir ou continuerait à être visé par un rapport qui demeure dans les archives des autorités et des services destinataires.

162 Il résulte toutefois de ce qui précède que le préjudice moral de M. Camós Grau, qui, du fait des accusations, des conclusions et des recommandations formulées contre lui par l'OLAF, a subi une atteinte à son honneur et à sa réputation professionnelle et souffert de troubles dans ses conditions d'existence, est établi.

163 Le requérant a évalué provisoirement son préjudice moral à la somme de 10 000 euros. La Commission n'a pas fait d'observations concernant le montant demandé.

164 Dans les circonstances de l'espèce, le préjudice subi par le requérant du fait du rapport de l'OLAF n'est pas inférieur au montant réclamé. Il y a lieu par conséquent de faire droit à la demande indemnitaire de M. Camós Grau dans son intégralité et de condamner la Commission à lui payer la somme de 10 000 euros en réparation de son préjudice moral.

— Sur la demande indemnitaire concernant les frais exposés par le requérant pour sa défense dans le cadre de la procédure administrative

165 M. Camós Grau demande également au Tribunal de condamner la Commission à lui rembourser les frais qu'il aurait exposés dans le cadre de l'enquête et de ses

réclamations administratives dirigées contre la décision du 17 mai 2002 et le rapport de l'OLAF du 17 octobre 2002.

¹⁶⁶ Toutefois, il convient de relever que cette demande n'est pas chiffrée et que le requérant n'a pas établi, ni même allégué, l'existence de circonstances particulières justifiant l'omission de chiffrer, dans la requête, ce chef de préjudice. Dès lors, la demande tendant à la réparation du préjudice matériel en cause ne satisfait pas aux exigences de l'article 44, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal et doit par conséquent être rejetée comme irrecevable (arrêt de la Cour du 23 septembre 2004, Hectors/Parlement européen, C-150/03 P, Rec. p. I-8691, point 62).

Sur les dépens

¹⁶⁷ Selon les dispositions de l'article 87, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement de procédure: «[l]e Tribunal peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, ou pour des motifs exceptionnels.»

¹⁶⁸ Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la Commission l'ensemble des dépens de l'instance.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

déclare et arrête:

- 1) **La Commission est condamnée à verser à M. Camós Grau la somme de 10 000 euros.**

- 2) **Le surplus des conclusions est rejeté.**

- 3) **La Commission supportera les dépens de l'instance.**

Legal

Lindh

Mengozzi

Wiszniewska-Białecka

Vadapalas

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 6 avril 2006.

Le greffier

Le président

E. Coulon

H. Legal

Table des matières

Cadre juridique du litige	II - 1178
Antécédents du litige	II - 1180
Procédure	II - 1185
Conclusions des parties	II - 1187
En droit	II - 1189
Sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision du 17 mai 2002 et de la décision du 29 novembre 2002	II - 1189
Sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision du 28 mai 2003 rejetant la réclamation introduite par le requérant, le 4 février 2003, contre le rapport de l'OLAF	II - 1189
Sur les conclusions tendant à l'annulation du rapport de l'OLAF du 17 octobre 2002	II - 1190
— Sur la recevabilité	II - 1190
Arguments des parties	II - 1190
Appréciation du Tribunal	II - 1191
Sur les conclusions tendant à la réparation des préjudices allégués	II - 1195
— Sur la recevabilité	II - 1195
Arguments des parties	II - 1195
Appréciation du Tribunal	II - 1196
— S'agissant de l'obligation de réclamation préalable	II - 1196
— S'agissant du lien entre la demande d'indemnité et la demande d'annulation	II - 1200
	II - 1229

Sur le fond	II - 1202
Arguments des parties	II - 1202
Appréciation du Tribunal	II - 1206
— Sur l'engagement de la responsabilité non contractuelle de la Communauté	II - 1206
— Sur les règles de droit dont la méconnaissance est alléguée	II - 1207
— Sur le comportement de l'OLAF dans la conduite de l'enquête et l'établissement du rapport concernant l'IRELA	II - 1208
— Sur le lien de causalité entre la faute commise par l'OLAF et les préjudices allégués par le requérant	II - 1219
— Sur le préjudice du requérant	II - 1220
— Sur la demande indemnitaire concernant les frais exposés par le requérant pour sa défense dans le cadre de la procédure administrative	II - 1226
Sur les dépens	II - 1227