

Affaires jointes T-391/03 et T-70/04

Yves Franchet et Daniel Byk contre Commission des Communautés européennes

« Accès aux documents — Règlement (CE) n° 1049/2001 — Enquêtes de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) — Eurostat — Refus d'accès — Activités d'inspection et d'enquête — Procédures juridictionnelles — Droits de la défense »

Arrêt du Tribunal (troisième chambre) du 6 juillet 2006 II - 2028

Sommaire de l'arrêt

1. *Recours en annulation — Actes susceptibles de recours — Notion — Actes produisant des effets juridiques obligatoires*
(Art. 230 CE; règlement du Parlement européen et du Conseil n° 1049/2001, art. 8; décision de la Commission 2001/937, annexe, art. 3 et 4)

2. *Communautés européennes — Institutions — Droit d'accès du public aux documents — Règlement n° 1049/2001*
(*Règlements du Parlement européen et du Conseil n° 1073/1999, art. 9, § 2, et n° 1049/2001, art. 4, § 2*)
3. *Communautés européennes — Institutions — Droit d'accès du public aux documents — Règlement n° 1049/2001*
(*Règlement du Parlement européen et du Conseil n° 1049/2001, art. 4, § 2*)
4. *Communautés européennes — Institutions — Droit d'accès du public aux documents — Règlement n° 1049/2001*
(*Règlement du Parlement européen et du Conseil n° 1049/2001, art. 4*)
5. *Communautés européennes — Institutions — Droit d'accès du public aux documents — Règlement n° 1049/2001*
(*Règlement du Parlement européen et du Conseil n° 1049/2001, art. 2, § 1, et 4, § 2*)

1. Seules les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts d'un requérant, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci, constituent des actes susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation au sens de l'article 230 CE. Lorsqu'il s'agit d'actes ou de décisions dont l'élaboration s'effectue en plusieurs phases, notamment au terme d'une procédure interne, ne constituent, en principe, des actes susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation que les mesures qui fixent définitivement la position de l'institution au terme de cette procédure, à l'exclusion des mesures intermédiaires dont l'objectif est de préparer la décision finale.

À cet égard, dans le cadre de la procédure relative à l'accès du public aux documents relatifs aux activités de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), il ressort clairement de l'application combinée des articles 3 et 4 de l'annexe de la décision 2001/937, modifiant le règlement intérieur de la Commission, ainsi que de l'article 8 du règlement n° 1049/2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, qu'une réponse à la demande initiale d'accès ne constitue qu'une première prise de position, conférant aux intéressés la possibilité d'inviter le secrétaire général de la Commission ou le directeur de l'OLAF à réexaminer la position en cause. Par conséquent, seule

la mesure adoptée par ces derniers, ayant la nature d'une décision et remplaçant intégralement la prise de position précédente, est susceptible de produire des effets juridiques de nature à affecter les intérêts des requérants et, partant, de faire l'objet d'un recours en annulation en vertu de l'article 230 CE.

entre la direction générale concernée et le service juridique ou un cabinet d'avocats. En revanche, l'exception tirée de la protection des procédures juridictionnelles ne saurait permettre à l'institution de se soustraire à l'obligation de communiquer des documents qui ont été établis dans le cadre d'un dossier purement administratif.

(cf. points 46-48)

2. Les exceptions prévues par l'article 4 du règlement n° 1049/2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, doivent être interprétées et appliquées de façon restrictive, afin de ne pas tenir en échec l'application du principe général d'accès aux documents consacré dans ce règlement.

S'agissant de l'exception tirée de la protection des procédures juridictionnelles et des avis juridiques, les termes «procédures juridictionnelles» doivent être interprétés en ce sens que la protection de l'intérêt public s'oppose à la divulgation du contenu des documents rédigés aux seules fins d'une procédure juridictionnelle particulière, c'est-à-dire les mémoires ou actes déposés, les documents internes concernant l'instruction de l'affaire en cours, les communications relatives à l'affaire

À cet égard, retenir que les différents documents communiqués par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) aux autorités nationales, en vertu de l'article 10, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1073/1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF, ou à une institution, en vertu de l'article 10, paragraphe 3, du même règlement, ont été rédigés à la seule fin d'une procédure juridictionnelle se heurte à l'obligation d'interpréter et d'appliquer les exceptions de façon restrictive. En effet, conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1073/1999, les rapports de l'OLAF constituent des éléments de preuve admissibles dans les procédures administratives ou judiciaires de l'État membre où leur utilisation s'avère nécessaire. Les suites que les autorités nationales compétentes ou les institutions donnent aux rapports et informations transmis par l'OLAF relèvent cependant de la seule et entière responsabilité de ces autorités.

Par ailleurs, le respect des règles nationales de procédure est suffisamment garanti si l'institution s'assure que la

divulgaration des documents ne constitue pas une infraction au droit national. Ainsi, en cas de doute, l'OLAF doit consulter la juridiction ou l'autorité nationale et ne doit refuser l'accès que si celle-ci s'est opposée à la divulgation desdits documents.

Néanmoins, admettre que les différents documents ayant trait à des activités d'inspection, d'enquête ou d'audit sont couverts par l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 tant que les suites à donner à ces procédures ne sont pas arrêtées reviendrait à soumettre l'accès auxdits documents à un événement aléatoire, futur et éventuellement lointain, dépendant de la célérité et de la diligence des différentes autorités.

(cf. points 84, 88, 90, 91, 94, 95, 97, 98)

(cf. points 109-111)

3. L'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, doit recevoir une interprétation selon laquelle cette disposition, qui vise à protéger «les objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit», n'est applicable que si la divulgation des documents en question risque de mettre en péril l'achèvement des activités d'inspection, d'enquête ou d'audit.

Les différents actes d'enquête ou d'inspection peuvent rester couverts par l'exception tirée de la protection des activités d'inspection, d'enquête et d'audit tant que les activités d'enquête ou d'inspection se poursuivent, même si l'enquête ou l'inspection particulière ayant donné lieu au rapport auquel l'accès est demandé est terminée.

4. L'examen requis pour le traitement d'une demande d'accès à des documents, présentée dans le cadre de la procédure prévue par le règlement n° 1049/2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, doit revêtir un caractère concret. En effet, d'une part, la seule circonstance qu'un document concerne un intérêt protégé par des exceptions prévues par ledit règlement ne saurait suffire à justifier l'application de cette dernière. D'autre part, le risque d'atteinte à un intérêt protégé doit être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique. Par conséquent, l'examen auquel doit procéder l'institution afin d'appliquer une exception doit être effectué de façon concrète et doit ressortir des motifs de la décision.

Un examen concret et individuel de chaque document est également nécessaire dès lors que, même dans l'hypothèse où il est clair qu'une demande d'accès vise des documents couverts par une exception, seul un tel examen peut permettre à l'institution d'apprécier la possibilité d'accorder un accès partiel au demandeur, conformément à l'article 4, paragraphe 6, dudit règlement n° 1049/2001. Il appartient donc à l'institution d'examiner, premièrement, si le document demandé entre dans le champ de l'une des exceptions prévues par l'article 4 dudit règlement, deuxièmement, dans l'affirmative, si le besoin de protection relatif à l'exception concernée est réel et, troisièmement, s'il s'applique à l'entièreté du document.

5. Le règlement n° 1049/2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, a vocation à garantir l'accès de tous aux documents et non pas seulement l'accès du demandeur aux documents le visant. En conséquence, l'intérêt particulier que peut faire valoir un demandeur à l'accès à un document le concernant personnellement ne saurait être pris en compte pour justifier la divulgation de celui-ci, au sens de l'article 4, paragraphe 2, dudit règlement.

À cet égard, les droits de la défense se manifestent par l'intérêt subjectif des intéressés de se défendre et n'impliquent donc pas un intérêt général, mais un intérêt privé. En conséquence, ces droits ne constituent pas un intérêt public supérieur, au sens de l'article 4, paragraphe 2, dudit règlement, justifiant la divulgation des documents demandés.

(cf. points 115, 117, 118)

(cf. points 136-139)