

ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre)

6 juillet 2006^{*}

Dans les affaires jointes T-391/03 et T-70/04,

Yves Franchet et **Daniel Byk**, fonctionnaires de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Luxembourg (Luxembourg), représentés par M^{es} G. Vandersanden et L. Levi, avocats,

parties requérantes,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M^{me} D. Maidani, MM. J.-F. Pasquier et P. Aalto, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation des décisions de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et de la Commission refusant aux requérants l'accès à certains documents relatifs à une enquête concernant Eurostat,

^{*} Langue de procédure: le français.

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

composé de M. M. Jaeger, président, M^{me} V. Tiili et M. O. Czúcz, juges,
greffier: M. I. Natsinas, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 15 septembre 2005,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

¹ Aux termes de l'article 255 CE:

«1. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, sous réserve des principes et des conditions qui seront fixés conformément aux paragraphes 2 et 3.

2. Les principes généraux et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice de ce droit d'accès aux documents sont fixés par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

[...]»

- 2 Le règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145, p. 43), définit les principes, les conditions et les limites du droit d'accès aux documents de ces institutions prévu à l'article 255 CE. Ce règlement est applicable depuis le 3 décembre 2001.

- 3 L'article 2, paragraphes 1 et 3, du règlement n° 1049/2001 dispose:

«1. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions, sous réserve des principes, conditions et limites définis par le présent règlement.

[...]

3. Le présent règlement s'applique à tous les documents détenus par une institution, c'est-à-dire établis ou reçus par elle et en sa possession, dans tous les domaines d'activité de l'Union européenne.»

4 Selon l'article 4 du règlement n° 1049/2001, relatif aux exceptions au droit d'accès susvisé:

«[...]

2. Les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection:

[...]

— des procédures juridictionnelles et des avis juridiques,

— des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit,

à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé.

[...]

6. Si une partie seulement du document demandé est concernée par une ou plusieurs des exceptions susvisées, les autres parties des documents sont divulguées.

[...]»

5 L'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001 prévoit que «[...]e demandeur n'est pas obligé de justifier sa demande.»

6 Selon l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001:

«Les demandes confirmatives sont traitées avec promptitude. Dans un délai de quinze jours ouvrables à partir de l'enregistrement de la demande, l'institution soit octroie l'accès au document demandé et le fournit dans le même délai conformément à l'article 10, soit communique, dans une réponse écrite, les motifs de son refus total ou partiel. Si elle refuse totalement ou partiellement l'accès, l'institution informe le demandeur des voies de recours dont il dispose, à savoir former un recours juridictionnel contre l'institution et/ou présenter une plainte au médiateur, selon les conditions prévues respectivement aux articles 230 et 195 du traité CE.»

7 La décision 2001/937/CE, CECA, Euratom de la Commission, du 5 décembre 2001, modifiant son règlement intérieur (JO L 345, p. 94), a abrogé la décision 94/90/CECA, CE, Euratom de la Commission, du 8 février 1994, relative à l'accès du public aux documents de la Commission (JO L 46, p. 58), qui assurait la mise en œuvre, en ce qui concerne la Commission, du code de conduite concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission (JO 1993, L 340, p. 41, ci-après le «code de conduite»), approuvé par le Conseil et la Commission le 6 décembre 1993.

8 L'article 3 de l'annexe de la décision 2001/937 prévoit:

«Traitement des demandes initiales

[...]

Le demandeur est informé de la suite réservée à sa demande, soit par le directeur général ou le chef de service concerné par la demande, soit par un directeur désigné à cet effet au sein du secrétariat général ou par un directeur désigné au sein de l'OLAF [Office européen de lutte antifraude] en cas de demande portant sur des documents relatifs aux activités de l'OLAF visées à l'article 2, paragraphes 1 et 2, de la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom instituant l'OLAF, ou par le fonctionnaire qu'ils ont désigné à cet effet.

Toute réponse, même partiellement négative, devra informer le demandeur de son droit de présenter, dans un délai de quinze jours ouvrables après la réception de la réponse, une demande confirmative auprès du secrétaire général de la Commission ou auprès du directeur de l'OLAF lorsque la demande confirmative concerne des documents relatifs aux activités de l'OLAF visées à l'article 2, paragraphes 1 et 2, de la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom.»

- 9 En outre, en ce qui concerne le traitement des demandes confirmatives, l'article 4 de l'annexe de la décision 2001/937 dispose:

«Conformément à l'article 14 du règlement intérieur de la Commission, le pouvoir de prendre les décisions concernant les demandes confirmatives est délégué au secrétaire général. Toutefois, lorsque la demande confirmative concerne des documents relatifs aux activités de l'OLAF visées à l'article 2, paragraphes 1 et 2, de la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom, la prise de décision est déléguée au directeur de l'OLAF.

La direction générale ou le service assiste le secrétariat général dans la préparation de la décision.

La décision est prise par le secrétaire général ou par le directeur de l'OLAF après accord du service juridique.

La décision est communiquée au demandeur par écrit, éventuellement par voie électronique, l'informant de son droit d'introduire un recours devant le Tribunal de première instance, ou de déposer une plainte auprès du Médiateur européen.»

- ¹⁰ Aux termes de l'article 8, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (JO L 136, p. 1):

«Confidentialité et protection des données

[...]

2. Les informations communiquées ou obtenues dans le cadre des enquêtes internes, sous quelque forme que ce soit, sont couvertes par le secret professionnel et bénéficient de la protection accordée par les dispositions applicables aux institutions des Communautés européennes.

Ces informations ne peuvent notamment être communiquées à des personnes autres que celles qui, au sein des institutions des Communautés européennes ou des États membres sont, par leurs fonctions, appelées à les connaître ni être utilisées à des fins différentes de la lutte contre la fraude, contre la corruption et contre toute autre activité illégale.»

11 L'article 9 du règlement n° 1073/1999 dispose:

«Rapport d'enquête et suites des enquêtes

1. À l'issue d'une enquête effectuée par l'[OLAF], celui-ci établit sous l'autorité du directeur un rapport qui comporte notamment les faits constatés, le cas échéant le préjudice financier et les conclusions de l'enquête, y compris les recommandations du directeur de l'[OLAF] sur les suites qu'il convient de donner.

2. Ces rapports sont établis en tenant compte des exigences de procédure prévues par la loi nationale de l'État membre concerné. Les rapports ainsi dressés constituent, au même titre et dans les mêmes conditions que les rapports administratifs établis par les contrôleurs administratifs nationaux, des éléments de preuve admissibles dans les procédures administratives ou judiciaires de l'État membre où leur utilisation s'avère nécessaire. Ils sont soumis aux mêmes règles d'appréciation que celles applicables aux rapports administratifs établis par les contrôleurs administratifs nationaux et ont une valeur identique à ceux-ci.

3. Le rapport établi à la suite d'une enquête externe et tout document utile y afférent sont transmis aux autorités compétentes des États membres concernés conformément à la réglementation relative aux enquêtes externes.

4. Le rapport établi à la suite d'une enquête interne et tout document utile y afférent sont transmis à l'institution, à l'organe ou à l'organisme concerné. Les institutions, organes et organismes donnent aux enquêtes internes les suites, notamment disciplinaires et judiciaires, que leurs résultats appellent et informent le directeur de l'[OLAF], dans un délai que celui-ci aura fixé dans les conclusions de son rapport, des suites données aux enquêtes.»

12 Aux termes de l'article 10 du règlement n° 1073/1999:

«Transmission d'informations par l'[OLAF]

1. Sans préjudice des articles 8, 9 et 11 du présent règlement et des dispositions du règlement (Euratom, CE) n° 2185/96, l'[OLAF] peut transmettre à tout moment aux autorités compétentes des États membres concernés des informations obtenues au cours d'enquêtes externes.

2. Sans préjudice des articles 8, 9 et 11 du présent règlement, le directeur de l'[OLAF] transmet aux autorités judiciaires de l'État membre concerné les informations obtenues par l'[OLAF] lors d'enquêtes internes sur des faits susceptibles de poursuites pénales. Sous réserve des nécessités de l'enquête, il en informe simultanément l'État membre concerné.

3. Sans préjudice des articles 8 et 9 du présent règlement, l'[OLAF] peut transmettre à tout moment à l'institution, organe ou organisme concerné des informations obtenues au cours d'enquêtes internes.»

Faits à l'origine du litige

13 Les requérants, MM. Yves Franchet et Daniel Byk, sont, respectivement, ancien directeur général et ancien directeur d'Eurostat (office statistique des Communautés européennes).

- 14 Plusieurs audits internes d'Eurostat ont mis en évidence d'éventuelles irrégularités dans la gestion financière. En conséquence, l'OLAF a ouvert plusieurs enquêtes concernant, notamment, les contrats conclus par Eurostat avec les sociétés Eurocost, Eurogramme et Datashop — Planistat et les subventions accordées à celles-ci.
- 15 Le 4 juillet 2002, l'OLAF a communiqué aux autorités judiciaires luxembourgeoises, conformément à l'article 10 du règlement n° 1073/1999, un dossier relatif à l'enquête interne concernant Eurocost dans lequel M. Franchet était mis en cause, ainsi qu'un autre dossier relatif à l'enquête externe concernant Eurogramme. Le 19 mars 2003, l'OLAF a également communiqué aux autorités judiciaires françaises un dossier relatif à l'affaire Datashop — Planistat dans lequel les deux requérants étaient mis en cause.
- 16 Le 21 mai 2003, les requérants ont fait l'objet d'une mutation à leur propre demande.
- 17 Le 11 juin 2003, la Commission a donné mandat au service d'audit interne (SAI) d'examiner des contrats conclus et des subventions accordées par Eurostat dans le contexte du suivi de la procédure de décharge. Le SAI a établi trois rapports, le premier en date du 7 juillet, le deuxième en date du 24 septembre et le troisième (ci-après le «rapport final du SAI») en date du 22 octobre 2003.
- 18 Le 9 juillet 2003, la Commission a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre des requérants. Cette procédure a aussitôt été suspendue en raison du fait que l'enquête de l'OLAF était toujours en cours. La Commission a également mis en place une task-force multidisciplinaire.

19 Par demande du 25 juillet 2003, les requérants ont demandé, en invoquant un principe général de transparence et un droit fondamental d'accès aux documents consacré par l'article 42 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée le 7 décembre 2000 à Nice (JO 2000, C 364, p. 1) ainsi que les dispositions du règlement n° 1049/2001 et la décision 2001/937, l'accès aux documents suivants:

- «— le ou les courriers envoyés par l'OLAF aux autorités judiciaires luxembourgeoises pour les dossiers Eurocost et Eurogramme avec leurs annexes et la liste de ces annexes;

- les courriers envoyés par l'OLAF aux autorités judiciaires françaises dans le dossier Datashop-Planistat avec leurs annexes et la liste de ces annexes. Est en particulier visée une lettre datée vraisemblablement du 19 mars 2003 (n° 003441) avec [...] référence CMS n° IO/2002/510 — Eurostat/Datashop/Planistat;

- la communication faite par l'OLAF à la Commission et référencée dans un communiqué de presse en date du 19 mai 2003 (IP/03/[709]);

- toutes autres communications de l'OLAF à la Commission».

20 L'accès a été refusé par lettre de l'OLAF du 18 août 2003 (ci-après la «décision du 18 août 2003»). Aux termes de cette lettre:

«[...]

Les exceptions qui s'appliquent aux documents que vous avez demandés dans les première et deuxième requêtes sont celles pour la protection des procédures juridictionnelles et des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit. Les courriers demandés dans les deux requêtes sont une partie essentielle du dossier envoyé par l'OLAF aux autorités judiciaires des États membres pour les procédures juridictionnelles nationales, et concernent des matières encore sous enquête. Ainsi, ils sont protégés par les exceptions susmentionnées.

En ce qui concerne la troisième requête, la communication à laquelle accès est demandé a été faite par l'OLAF à la Commission sur la base de l'article 10, [paragraphe] 3 du règlement [n°] 1073/1999, du 25 mai 1999, qui permet à l'OLAF dans le cadre de sa mission d'enquête d'informer l'institution. S'agissant d'un document adressé par l'OLAF dans le cadre de son enquête, il est couvert par l'exception pour la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit.

En ce qui concerne la quatrième requête, votre demande manque de précisions. Nous n'avons malheureusement pas été en mesure d'identifier le ou les documents en question. Je vous serais donc reconnaissant de bien vouloir nous fournir des renseignements complémentaires pour préciser votre demande initiale.

[...]»

21 Le 8 septembre 2003, les requérants ont introduit une demande confirmative.

22 La demande confirmative des requérants a été rejetée par lettre du 1^{er} octobre 2003 de l'OLAF (ci-après la «première décision attaquée»). Il y est exposé ce qui suit:

«[...]

Après examen approfondi de votre requête et de la réponse initiale qui vous a été transmise par l'OLAF, je confirme par la présente que l'OLAF ne peut vous communiquer à ce stade les documents demandés.

1. Vous prétendez que les documents identifiés dans le cadre de la première et de la deuxième requête ont été, irrégulièrement, rendus publics. En effet, ces documents n'ont jamais été légalement rendus publics.

Vous prétendez que 'Messieurs Franchet et Byk sont directement mis en cause dans ces affaires et donc intéressés au premier chef d'avoir accès à ces documents'. Le droit du public d'accéder aux documents sur base du règlement [n°] 1049/2001 doit être distingué du droit d'accès au dossier par une personne concernée. Le premier est un droit garanti à toute personne physique ou morale et s'applique à tous les documents conservés par une institution. Cette réglementation ne requiert pas que le requérant fasse preuve d'un intérêt pour être autorisé à accéder aux documents. L'accès aux documents doit être accordé sauf si ceux-ci sont couverts par l'une des exceptions énumérées à l'[article] 4 du règlement. Dans le cas présent, OLAF est d'avis, pour les raisons exposées ci-après, qu'aucun des documents faisant l'objet de votre demande d'accès ne peut être divulgué en vertu du règlement [n°] 1049/2001.

Par contre, une personne concernée par des procédures judiciaires nationales et/ou disciplinaires communautaires a le droit d'accéder au dossier qui l[a] concerne conformément à la réglementation appropriée.

Dans la mesure où des enquêtes judiciaires sont en cours en France et au Luxembourg, l'accès au dossier est régi par les règles de procédures s'appliquant dans ces deux pays. Il vous est possible d'approcher les autorités françaises et/ou luxembourgeoises compétentes, afin de leur demander le droit d'accéder au dossier qui leur a été transféré. Il leur appartient d'en décider, et l'OLAF ne fera pas objection à leur décision.

Vous prétendez qu'il existe un intérêt public supérieur pour la mise à disposition de MM. Byk et Franchet des documents relatifs aux première et deuxième requêtes. Cependant nous considérons les droits de la défense de MM. Franchet et Byk comme des intérêts privés plutôt que des intérêts publics supérieurs. Comme écrit ci-avant, ils auront le droit d'accéder à l'entièreté du dossier en temps utile dans le cadre des procédures disciplinaires ou judiciaires éventuelles.

2. Vous prétendez qu'il est inexact de soutenir que tout document adressé par l'OLAF dans le cadre d'une enquête serait ipso facto couvert par l'exception pour la protection des objectifs des activités d'instructions, d'enquêtes et d'audits prévue par l'[article] 4 du règlement. Cependant, l'OLAF n'a pas soutenu cela.

Par contre, nous avons invoqué cette exception relativement aux documents spécifiques que vous avez demandés, plus précisément: les lettres adressées aux autorités françaises et luxembourgeoises ainsi qu'à la Commission. Ces courriers aux autorités judiciaires nationales contiennent un résumé des résultats d'enquêtes de l'OLAF. Si l'OLAF mettait à disposition ces courriers, ce serait préjudiciable aux procédures judiciaires nationales dans la mesure où ils font partie intégrante des dossiers judiciaires et ne peuvent être dès lors communiqués avant que les procédures nationales ne le prévoient.

La communication à la Commission contient également un résumé des résultats d'enquête que l'OLAF a estimé importants pour la Commission afin que celle-ci puisse prendre toutes les mesures nécessaires pour la protection de ses intérêts. Par conséquent, les raisons pour lesquelles l'OLAF a refusé la divulgation des documents sont spécifiques aux documents demandés et ne constituent pas une argumentation générale comme vous l'avez suggéré.

3. En ce qui concerne la quatrième requête, nous avons identifié 35 communications de l'OLAF au secrétaire général de la Commission relatives aux enquêtes concernant Eurostat, transmises entre le 23 septembre 1999 et le 25 septembre

2003. Toutes ces communications contiennent des résultats d'enquête dont la divulgation porterait atteinte aux procédures judiciaires en cours en France et au Luxembourg. Elles sont par conséquent couvertes par l'exception relative aux activités d'inspection, d'enquête et d'audits ainsi que par l'exception relative aux procédures juridictionnelles.

[...]»

23 Le rapport final concernant Eurogramme a été établi en juillet 2002.

24 Le 25 septembre 2003, l'OLAF a établi les rapports d'enquête finaux, au sens de l'article 9 du règlement n° 1073/1999, dans les affaires Eurocost et Datashop — Planistat. Le 10 octobre 2003, les requérants ont reçu une copie de ces rapports. À la même date, ils ont, en outre, reçu une copie du rapport intermédiaire du SAI du 7 juillet 2003, mais sans ses annexes.

25 Par lettre du 21 octobre 2003, les requérants ont introduit une nouvelle demande d'accès aux différents documents, notamment le rapport final SAI. Le 29 octobre 2003, ils ont fait une demande complémentaire visant les annexes du rapport du SAI du 7 juillet 2003, rapport qui leur a été communiqué par la lettre du 10 octobre 2003.

26 Ces demandes n'ayant pas eu de réponse, les requérants ont introduit une demande confirmative le 2 décembre 2003.

27 Cette demande confirmative a été rejetée par une décision de la Commission du 19 décembre 2003 (ci-après la «seconde décision attaquée»). Le refus est motivé comme suit:

«[...]

Je regrette de devoir vous confirmer que ces documents ne peuvent pas vous être communiqués. Leur divulgation porterait en effet atteinte à l'objectif de cette enquête en ce sens qu'elle perturberait la mise en œuvre des actions requises afin d'y donner les suites appropriées. Dès lors, conformément aux dispositions de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement [...] n° 1049/2001, il convient de refuser l'accès à ces documents. Compte tenu de la sensibilité de la matière concernée et de la structure des documents, un accès partiel tel que prévu à l'article 4, paragraphe 6, du règlement précité, s'avère impossible. Par ailleurs, je ne dispose d'aucun élément me permettant de conclure que, dans ce cas précis, l'intérêt public de la divulgation des informations contenues dans les documents demandés l'emporterait sur la nécessité de protéger l'objectif de l'enquête.

[...]»

Procédure

28 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 27 novembre 2003, les requérants ont introduit le recours T-391/03 contre la décision du 18 août 2003 ainsi que contre la première décision attaquée.

29 Par acte séparé déposé le même jour, ils ont demandé qu'il soit statué sur ce recours selon une procédure accélérée, conformément à l'article 76 bis du règlement de procédure du Tribunal.

30 La quatrième chambre du Tribunal, à laquelle l'affaire avait été attribuée à l'époque, a rejeté la demande de procédure accélérée par une décision en date du 17 décembre 2003, notifiée aux requérants le 22 décembre 2003.

31 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 19 février 2004, les requérants ont introduit le recours T-70/04 contre la décision implicite de la Commission rejetant leurs demandes d'accès à différents documents introduites les 21 et 29 octobre 2003 ainsi que contre la seconde décision attaquée.

32 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée à partir de la nouvelle année judiciaire, le juge rapporteur a été affecté à la troisième chambre, à laquelle la présente affaire a, par conséquent, été attribuée.

33 Par ordonnance du président de la troisième chambre du Tribunal du 13 juillet 2005, les affaires T-391/03 et T-70/04 ont été jointes aux fins de la procédure orale et de l'arrêt, conformément à l'article 50 du règlement de procédure.

34 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (troisième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale et, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 du règlement de procédure, a posé par écrit des questions aux requérants et à la Commission. Les parties y ont déféré dans les délais impartis.

- 35 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales posées par le Tribunal lors de l'audience du 15 septembre 2005.
- 36 Par ordonnance du 26 septembre 2005, conformément à l'article 65, sous b), à l'article 66, paragraphe 1, et à l'article 67, paragraphe 3, troisième alinéa, du règlement de procédure, le Tribunal a enjoint à la partie défenderesse de produire les documents litigieux, tout en prévoyant que ces documents ne seraient pas communiqués aux requérants dans le cadre de la présente procédure. Il a été satisfait à cette demande.
- 37 La procédure orale a été close par une décision du président de la troisième chambre du Tribunal du 8 novembre 2005.

Conclusions des parties

- 38 Dans le cadre du recours T-391/03, les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal:

- annuler la décision du 18 août 2003 ainsi que la première décision attaquée;

- condamner la Commission à l'ensemble des dépens.

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

- déclarer les conclusions du recours irrecevables en tant qu'elles visent l'annulation de la décision du 18 août 2003;
- rejeter les conclusions aux fins d'annulation de la première décision attaquée comme non fondées;
- condamner les requérants aux dépens.

40 Dans le cadre du recours T-70/04, les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal:

- annuler la décision implicite de la Commission rejetant leurs demandes d'accès à différents documents introduites les 21 et 29 octobre 2003 ainsi que la seconde décision attaquée;
- condamner la Commission à l'ensemble des dépens.

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

- déclarer les conclusions du recours irrecevables en tant qu'elles visent l'annulation de la décision implicite de rejet;

- rejeter les conclusions aux fins d'annulation de la seconde décision attaquée comme non fondées;

- condamner les requérants aux dépens.

En droit

Sur la recevabilité

Arguments des parties

- ⁴² Dans le cadre du recours T-391/03, la Commission considère que la décision du 18 août 2003 n'est pas un acte définitif et ne saurait dès lors faire l'objet d'un recours en annulation.
- ⁴³ Quant au recours T-70/04, la Commission soutient que le recours contre la décision implicite de rejet des demandes des 21 et 29 octobre 2003 est irrecevable, étant donné qu'il ne s'agit pas d'un acte définitif.
- ⁴⁴ Les requérants estiment que, à l'instar de la procédure précontentieuse de la fonction publique, il pourrait être considéré que la motivation de la première décision attaquée complète la motivation de la décision du 18 août 2003 et que cette dernière constitue l'acte attaquant. Le même argument s'appliquerait à la décision implicite de rejet des demandes des 21 et 29 octobre 2003.

45 Toutefois, interrogés sur cette question par le Tribunal lors de l'audience, les requérants s'en sont remis à la sagesse du Tribunal.

Appréciation du Tribunal

46 Il est de jurisprudence constante que 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 (arrêt de la Cour du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, Rec. p. 2639, point 10, et arrêt du Tribunal du 22 mai 1996, AITEC/Commission, T-277/94, Rec. p. II-351, point 51).

47 Il ressort clairement de l'application combinée des articles 3 et 4 de l'annexe de la décision 2001/937 ainsi que de l'article 8 du règlement n° 1049/2001 que la réponse à la demande initiale ne constitue qu'une première prise de position, conférant aux requérants la possibilité d'inviter le secrétaire général de la Commission ou le directeur de l'OLAF à réexaminer la position en cause.

48 Par conséquent, seule la mesure adoptée par le secrétaire général de la Commission ou par le directeur de l'OLAF, 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 (arrêt du Tribunal du 16 octobre 2003, Co-Frutta/Commission, T-47/01, Rec. p. II-4441, point 31).

- 49 Dès lors, sont irrecevables le recours T-391/03, en ce qui concerne la décision du 18 août 2003, et le recours T-70/04, en ce qui concerne la décision implicite de rejet des demandes des requérants des 21 et 29 octobre 2003.

Sur le fond

Arguments des parties

- 50 À l'appui de leurs recours, les requérants soulèvent un moyen unique tiré de la violation des articles 2 et 4 du règlement n° 1049/2001, de la violation du «droit fondamental d'accès aux documents», d'une erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de proportionnalité ainsi que du caractère erroné et contradictoire de la motivation des décisions attaquées.
- 51 Ils font valoir que l'OLAF a donné une portée extensive aux exceptions au droit d'accès aux documents, qui visent à la protection de procédures juridictionnelles et à celle des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit. Ils rappellent que les exceptions au droit d'accès aux documents doivent être interprétées restrictivement, de sorte que l'application du principe général consistant à conférer au public le plus large accès possible aux documents ne soit pas tenue en échec.
- 52 Les requérants estiment que l'interprétation de la Commission conduit à un résultat selon lequel les documents relevant des activités de l'OLAF seraient, par nature, exclus du droit d'accès. Or, une telle approche méconnaîtrait l'interprétation restrictive qui doit être réservée aux exceptions, surtout lorsqu'il s'agit d'exceptions à un droit fondamental.

- 53 À cet égard, les requérants soutiennent que la Commission a eu tort d'estimer que l'OLAF bénéficiait d'un régime particulier, voire dérogatoire aux règles concernant l'accès aux documents. Une telle dérogation n'aurait de fondement ni dans le règlement n° 1049/2001 ni dans la réglementation organique de l'OLAF. Les requérants estiment que ni l'exigence de confidentialité des enquêtes ni l'indépendance de l'OLAF ne saurait avoir pour conséquence que toute demande d'accès aux documents soit refusée.
- 54 En ce qui concerne l'exception tirée de la protection des procédures juridictionnelles, les requérants estiment, en se référant à l'arrêt du Tribunal du 7 décembre 1999, *Interporc/Commission* (T-92/98, Rec. p. II-3521, ci-après l'«arrêt Interporc II»), que cette exception ne s'applique pas dans la présente affaire. En effet, cette exception concernerait seulement des documents qui sont établis dans le cadre d'une affaire juridictionnelle en cours. Or, les communications de l'OLAF viseraient seulement à informer les autorités judiciaires ou les institutions de faits susceptibles de poursuites pénales ou disciplinaires. Ainsi, ils interviendraient en dehors de procédures juridictionnelles en cours. À cet égard, les requérants rappellent que l'OLAF est un service administratif de la Commission qui constitue des dossiers administratifs et établit des rapports administratifs. Ce sont les institutions et les autorités nationales qui donneraient aux enquêtes les suites, notamment disciplinaires et judiciaires, que leurs résultats appellent.
- 55 Les requérants font valoir que l'OLAF ne peut non plus échapper aux obligations de la réglementation relative au droit d'accès du public aux documents en considérant que l'accès à ses documents doit être apprécié selon les règles nationales ou selon celles relevant de la procédure disciplinaire.
- 56 En ce qui concerne les documents communiqués par l'OLAF aux autorités françaises et luxembourgeoises, les requérants considèrent également que l'OLAF a commis, à double titre, une erreur manifeste d'appréciation en méconnaissant son obligation de consulter les autorités nationales sur la question de savoir si elles s'opposaient à la divulgation des documents en question. S'appuyant sur l'arrêt

Interporc II et sur l'arrêt de la Cour du 11 janvier 2000, Pays-Bas et van der Wal/ Commission (C-174/98 P et C-189/98 P, Rec. p. I-1, ci-après l'«arrêt van der Wal»), ils estiment que la Commission aurait dû interroger les autorités judiciaires nationales qu'elle avait saisies pour apprécier non seulement si une telle divulgation était préjudiciable mais aussi si elle constituait une infraction au droit national.

- 57 En ce qui concerne les documents communiqués par l'OLAF à la Commission, les requérants estiment que le refus d'accès à ces documents n'était pas davantage justifié. Ils font observer qu'il n'appartenait pas à l'OLAF d'apprécier les intérêts de la Commission et leur degré de protection éventuelle, mais seulement d'interroger la Commission à cet égard, comme indiqué dans l'arrêt van der Wal.
- 58 En ce qui concerne l'exception tirée de la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit, les requérants contestent que cette exception ait été applicable en l'espèce, la Commission n'ayant apporté aucun élément à ce titre pour justifier le refus de divulgation.
- 59 Les requérants font valoir que l'OLAF aurait dû indiquer les raisons spécifiques pour lesquelles les exceptions s'appliquaient en l'espèce et examiner pour chaque document sollicité si son contenu empêchait sa divulgation. Les requérants soutiennent que, selon la jurisprudence, l'exception ne saurait s'appliquer, même si le document contient des informations relatives à une enquête, si la divulgation ne porte pas atteinte à cette dernière. Or, l'OLAF n'aurait pas examiné pour chaque document demandé si son contenu s'opposait à sa divulgation, mais aurait justifié le refus d'accès de façon générale. Par ailleurs, il ne serait pas certain qu'il y ait des enquêtes encore en cours.

- 60 Les requérants soutiennent que l'OLAF n'a pas vérifié, contrairement aux exigences du principe de proportionnalité, si une divulgation partielle des documents était possible. Ils se réfèrent à l'arrêt de la Cour du 22 janvier 2004, *Mattila/Conseil et Commission* (C-353/01 P, Rec. p. I-1073) et font valoir que la décision de refus d'accès aux documents doit être annulée si la Commission a omis d'examiner la possibilité d'un accès partiel aux documents.
- 61 Les requérants affirment également que la motivation de la décision du 18 août 2003 et de la première décision attaquée est contradictoire. Quant aux documents communiqués par l'OLAF aux autorités judiciaires luxembourgeoises et françaises, l'OLAF aurait justifié le refus d'accès en indiquant que les documents demandés contenaient un résumé des résultats d'enquêtes de l'OLAF. Or, le 3 avril 2003, c'est-à-dire à une date postérieure à la communication des documents aux autorités nationales, l'OLAF aurait informé le secrétaire général que les enquêtes étaient encore en cours. Les requérants soulignent à cet égard que ce n'est que le 25 septembre 2003 que l'OLAF a soumis ses rapports d'enquêtes finaux.
- 62 En outre, les requérants estiment que la référence de la Commission à l'ordonnance du Tribunal du 18 décembre 2003, *Gómez-Reino/Commission* (T-215/02, RecFP p. I-A-345 et II-1685), n'est pas pertinente en l'espèce. Ils font valoir que la solution retenue dans cette ordonnance rend en réalité inefficace et sans effet utile le droit fondamental du respect des droits de la défense. En effet, selon les requérants, il ressort de cette ordonnance que les actes pris par l'OLAF dans le cadre de ses activités ne constituent pas des actes faisant grief mais simplement des actes préparatoires, seule la décision finale que prend éventuellement l'institution étant de nature à présenter les caractéristiques de l'acte faisant grief. Il en résulterait que l'ensemble de l'activité de l'OLAF échapperait au contrôle juridictionnel.
- 63 En ce qui concerne le rapport final du SAI ainsi que les annexes du rapport du SAI du 7 juillet 2003, les requérants ajoutent que la motivation de la seconde décision attaquée, ne comportant aucun élément d'information propre au cas d'espèce et n'expliquant pas les raisons pour lesquelles la divulgation des documents demandés aux seuls requérants aurait été préjudiciable, est trop générale. La motivation serait

insuffisante également par rapport à la question de savoir si un accès partiel était possible. En outre, la motivation ne serait pas plausible, étant donné que les trois rapports du SAI ont fait l'objet d'une large diffusion. Les requérants soulignent que la Commission leur a donné accès aux deux premiers rapports du SAI sans expliquer les raisons pour lesquelles l'accès au rapport final du SAI et aux annexes du rapport du SAI du 7 juillet 2003 devait être traité différemment.

64 Ils contestent, en outre, l'application de l'exception tirée de la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit au rapport final du SAI en faisant valoir que, au moment de l'adoption de la seconde décision attaquée, les activités d'audit du SAI étaient terminées. Ainsi, la Commission pourrait s'opposer indéfiniment à une demande d'accès en s'abstenant de déterminer les suites devant être données à une enquête.

65 Enfin, les requérants soutiennent que les droits de la défense constituent un intérêt public supérieur visé à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001 et font valoir que, même si les droits de la défense protègent en premier lieu un intérêt privé, il s'agit aussi de droits supérieurs qui constituent le fondement de l'état de droit et de la démocratie. En particulier, l'accès au juge et à une protection juridictionnelle effective serait en cause. Ils ajoutent que la Commission a omis de mettre en balance les intérêts en cause.

66 La Commission fait observer que le recours vise l'annulation du refus d'accès à des documents qui ont été demandés exclusivement sur le fondement de la réglementation relative au droit d'accès du public aux documents. En conséquence, la demande des requérants devrait être traitée comme une demande d'accès provenant de n'importe quel représentant du public.

67 Elle souligne que la particularité des fonctions de l'OLAF doit être prise en compte dans l'examen de la demande d'accès aux documents en question tout en rappelant que l'OLAF ne bénéficie pas, en tant que tel, d'un régime particulier ou dérogoatoire

aux règles concernant l'accès aux documents. Elle estime qu'il résulte de l'ensemble des dispositions du règlement n° 1073/1999 que les fonctions de l'OLAF ne sauraient être réduites à celles d'un service purement administratif, établissant des dossiers ou documents administratifs tels que ceux évoqués dans l'arrêt Interporc II ou établis par toute autre direction générale dans le cadre des fonctions habituelles de la Commission. Elle fait valoir que les enquêtes menées par l'OLAF sont susceptibles d'avoir des implications disciplinaires ou pénales. Comme telles, elles requerraient un haut degré de confidentialité, ainsi que cela résulte de l'article 8, paragraphe 2, et de l'article 12, paragraphe 3, du règlement n° 1073/1999, et relèveraient par nature de l'exception visant la protection des enquêtes. Elle considère également que dans la mesure où des enquêtes en cours, ou même terminées, peuvent avoir des liens avec des procédures judiciaires engagées ou devant être engagées, l'exception visant la protection des procédures judiciaires s'ajoute inévitablement à celle relative aux activités d'enquête.

68 La Commission rappelle que, en l'espèce, les dossiers soumis aux autorités luxembourgeoises font actuellement l'objet d'une instruction et ceux soumis aux autorités françaises ont donné lieu à la saisine d'un juge.

69 Elle estime que les deux exceptions en cause couvrent obligatoirement non seulement les documents formant les dossiers de l'OLAF ou ceux transmis à des autorités judiciaires, mais également les communications échangées à ce sujet entre l'OLAF et les institutions.

70 Elle soutient que l'exigence de confidentialité interdit d'envisager l'accès du public à tout document couvrant la partie essentielle d'une enquête de l'OLAF, même lorsque celle-ci est close, à tout le moins aussi longtemps qu'une décision définitive des autorités judiciaires saisies ou une décision définitive de l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après l'«AIPN») ne sont pas intervenues. Elle s'appuie sur l'interprétation par analogie de l'arrêt du Tribunal du 11 décembre 2001, *Petrie e.a./Commission* (T-191/99, Rec. p. II-3677). Elle considère que l'exigence de confidentialité est d'autant plus justifiée que les enquêtes de l'OLAF peuvent

conduire à la mise en cause de personnes au plan pénal ou disciplinaire et que, dans l'hypothèse où une procédure judiciaire ou disciplinaire est engagée, ces personnes ont droit au respect de la présomption d'innocence.

- 71 Elle fait valoir que, en l'espèce, l'accès aux documents demandés a été refusé au motif, notamment, que ceux-ci couvraient une partie essentielle des enquêtes de l'OLAF et que celles-ci n'avaient donné lieu à aucune décision définitive ni de la part des autorités judiciaires saisies ni de la part de l'AIPN. Si tel avait été le cas, l'analyse de la Commission aurait pu être différente. En effet, les documents en cause auraient pu être communiqués au titre du règlement n° 1049/2001, le cas échéant en omettant le nom des personnes physiques ou morales mentionnées.
- 72 La Commission ajoute que, dans l'ordonnance Gómez-Reino/Commission, précitée, le Tribunal a jugé que l'OLAF n'était pas obligé d'accorder à un fonctionnaire communautaire prétendument concerné par une enquête interne, avant l'intervention d'une décision finale de l'AIPN lui faisant grief, l'accès aux documents faisant l'objet d'une telle enquête ou à ceux établis par l'OLAF. Selon la Commission, si un tel accès peut être refusé pour un fonctionnaire intéressé, un refus doit être admis pour une demande d'accès à des documents d'enquête formulée au titre du règlement n° 1049/2001.
- 73 La Commission estime qu'il n'y a pas d'incohérence ou de contradiction dans la motivation des décisions et que les requérants confondent les enquêtes externes et internes menées par l'OLAF. Or, les termes différents dans les décisions attaquées résulteraient du fait que les autorités judiciaires nationales ont été saisies en juillet 2002 et en mars 2003 de résultats d'enquêtes externes qui sont indépendants de la poursuite des enquêtes internes menées par l'OLAF. En outre, le 18 août 2003, les enquêtes internes de l'OLAF auraient encore été en cours. En revanche, le 1^{er} octobre 2003, ces enquêtes auraient été terminées, ce qui expliquerait les termes différents de la première décision attaquée.

- 74 Quant à la suffisance de la motivation, la Commission soutient qu'il faut prendre en compte tant la motivation de la décision du 18 août 2003 que celle de la première décision attaquée ainsi que les autres informations que les requérants ont eues à leur disposition. Elle rappelle que, selon l'arrêt du Tribunal du 5 mars 1997, *WWF UK/Commission* (T-105/95, Rec. p. II-313), la Commission n'a pas toujours la possibilité d'indiquer les raisons justifiant la confidentialité d'un document sans divulguer le contenu de ce dernier et, partant, priver l'exception de sa finalité essentielle.
- 75 La Commission considère que le principe de proportionnalité n'a pas non plus été violé. Elle estime que pour assurer la protection des investigations et des enquêtes ainsi que celle des procédures juridictionnelles, même un accès partiel aux différents documents demandés ne pouvait être accordé au public sans priver les exceptions visées de leur effet utile.
- 76 Quant aux documents faisant l'objet du recours T-70/04, la Commission fait valoir qu'elle a appliqué correctement l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 étant donné que, même si les activités d'audit du SAI étaient terminées, l'enquête et l'analyse de celle-ci par la Commission étaient toujours en cours et ces rapports pouvaient toujours être exploités par l'OLAF dans le cadre de ses propres enquêtes.
- 77 La Commission rappelle que les documents qui ont été communiqués aux requérants par le secrétaire général de la Commission en annexe à sa réponse du 10 octobre 2003 l'ont été à titre d'information générale concernant une procédure disciplinaire engagée à leur encontre et aussitôt suspendue, et non pas en réponse à une demande d'accès au titre du règlement n° 1049/2001, et que l'accès à ces documents, demandé au titre du règlement n° 1049/2001, leur a été refusé.
- 78 La Commission souligne que c'est à la suite de deux résolutions du Parlement européen que la Commission a chargé le SAI, par décision du 11 juin 2003,

d'examiner la légalité et la régularité des contrats conclus et des subventions accordées par Eurostat ou par une autre direction générale à la demande d'Eurostat, dans le but de répondre à la demande du Parlement, mais aussi de déceler d'éventuelles irrégularités ou d'éventuels dysfonctionnements et d'en tirer les conséquences. Les rapports élaborés par le SAI dans ce cadre seraient donc des documents de nature sensible, à la fois par leur objet et leur contenu. La Commission conteste que ces documents aient connu une large diffusion. Au contraire, ils auraient fait l'objet d'une diffusion particulièrement restreinte. Le public n'aurait jamais eu accès à ces documents.

79 La Commission remarque que donner raison aux requérants rendrait les documents accessibles à tout le monde.

80 Enfin, la Commission estime que, eu égard à la particularité de la présente affaire, aucun intérêt public supérieur ne saurait justifier la divulgation au public des documents relatifs aux enquêtes de l'OLAF. Elle souligne que le règlement n° 1049/2001 ne vise pas à régler l'accès aux dossiers des personnes éventuellement concernées par une enquête de l'OLAF en vue de leur permettre d'assurer leur défense.

Appréciation du Tribunal

— Remarques liminaires

81 Il y a lieu de remarquer, à titre préliminaire, que les présentes affaires doivent être examinées au regard du règlement n° 1049/2001. En effet, il est constant que les décisions attaquées ont été adoptées sur le fondement dudit règlement.

- 82 Il importe de rappeler que, selon l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001, le demandeur d'accès n'est pas tenu de justifier sa demande et n'a donc pas à démontrer un quelconque intérêt pour avoir accès aux documents demandés (voir, s'agissant de l'application de la décision 94/90, arrêts du Tribunal du 6 février 1998, *Interporc/Commission*, T-124/96, Rec. p. II-231, point 48, et *Interporc II*, point 44). Il s'ensuit que la demande des requérants doit être examinée de la même façon que le serait une demande émanant de toute autre personne.
- 83 Il y a lieu de rappeler également que l'accès aux documents des institutions constitue le principe et qu'une décision de refus n'est valide que si elle se fonde sur une des exceptions prévues par l'article 4 du règlement n° 1049/2001.
- 84 Conformément à une jurisprudence constante, ces exceptions doivent être interprétées et appliquées de façon restrictive, afin de ne pas tenir en échec l'application du principe général consacré dans ce règlement (voir arrêt *van der Wal*, point 27, et arrêt du Tribunal du 7 février 2002, *Kuijer/Conseil*, T-211/00, Rec. p. II-485, point 55, et la jurisprudence citée).
- 85 Dans le cadre du recours T-391/03, la Commission considère que la divulgation des documents litigieux ne doit pas avoir lieu pour deux raisons, à savoir, d'une part, parce qu'il s'agit de documents liés à des activités d'enquête, d'inspection et d'audit et, d'autre part, parce qu'il s'agit, en même temps, de documents rédigés aux fins d'une procédure juridictionnelle. Ainsi, la Commission invoque, dans la première décision attaquée, les exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 2, deuxième et troisième tirets, du règlement n° 1049/2001 pour refuser aux requérants l'accès aux documents sollicités.
- 86 Dans le cadre du recours T-70/04, les requérants demandent à avoir accès au rapport final du SAI et aux annexes du rapport intermédiaire du SAI du 7 juillet 2003. La Commission soulève, à cet égard, uniquement l'exception tirée de la protection des objectifs des activités d'enquête, d'inspection et d'audit, prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001.

87 C'est à la lumière de la jurisprudence citée au point 84 qu'il convient d'examiner l'application que la Commission a faite des exceptions de l'article 4, paragraphe 2, deuxième et troisième tirets, du règlement n° 1049/2001.

— Sur l'exception tirée de la protection des procédures juridictionnelles

88 Les termes «procédures juridictionnelles» ont été interprétés par le Tribunal, dans le cadre de l'application de la décision 94/90, 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 (arrêt Interporc II, point 40).

89 La notion de «procédures juridictionnelles» ayant ainsi, dans le contexte du droit d'accès du public aux documents des institutions, déjà été interprétée, il doit être considéré que cette définition est également pertinente dans le cadre du règlement n° 1049/2001.

90 De même, le Tribunal a déjà jugé que par les termes «documents rédigés aux seules fins d'une procédure juridictionnelle particulière», il fallait comprendre les mémoires ou actes déposés, les documents internes concernant l'instruction de l'affaire en cours, les communications relatives à l'affaire entre la direction générale concernée et le service juridique ou un cabinet d'avocats. Cette délimitation du champ d'application de l'exception a pour but de garantir, d'une part, la protection du travail interne à la Commission et, d'autre part, la confidentialité et la sauvegarde du principe du secret professionnel des avocats (arrêt Interporc II, point 41).

91 En revanche, le Tribunal a jugé que l'exception tirée de la protection de l'intérêt public (procédures juridictionnelles) contenue dans le code de conduite ne saurait

permettre à la Commission de se soustraire à l'obligation de communiquer des documents qui ont été établis dans le cadre d'un dossier purement administratif. Ce principe doit être respecté même si la production de ces documents dans une procédure devant le juge communautaire pourrait être préjudiciable à la Commission. Le fait qu'un recours en annulation a été introduit à l'encontre de la décision prise à l'issue de la procédure administrative est sans pertinence à cet égard (arrêt Interporc II, point 42).

92 Il y a lieu d'examiner, à la lumière de cette jurisprudence, si les documents communiqués par l'OLAF aux autorités luxembourgeoises et françaises et les documents communiqués par l'OLAF à la Commission constituent des documents ayant été rédigés aux seules fins d'une procédure juridictionnelle particulière.

93 Il ressort du considérant 1 du règlement n° 1073/1999 que les enquêtes de l'OLAF ont comme but la protection des intérêts financiers des Communautés et la lutte contre la fraude et toute autre activité illégale préjudiciable aux intérêts financiers communautaires. Aux termes du considérant 5 de ce règlement, la responsabilité de l'OLAF concerne, au-delà de la protection des intérêts financiers, l'ensemble des activités liées à la sauvegarde d'intérêts communautaires contre des comportements irréguliers susceptibles de poursuites administratives ou pénales. C'est donc pour atteindre ces objectifs que l'OLAF effectue les enquêtes internes et externes dont les résultats sont présentés dans un rapport d'enquête, selon l'article 9 du règlement n° 1073/1999, et que l'OLAF transmet des informations aux autorités nationales et aux institutions, conformément à l'article 10 du règlement n° 1073/1999.

94 Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1073/1999, les rapports de l'OLAF constituent, au même titre et dans les mêmes conditions que les rapports administratifs établis par les contrôleurs administratifs nationaux, des éléments de preuve admissibles dans les procédures administratives ou judiciaires de l'État membre où leur utilisation s'avère nécessaire.

- 95 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 [ordonnance du président de la Cour du 19 avril 2005, Tillack/Commission, C-521/04 P(R), Rec. p. I-3103, point 32].
- 96 Ainsi, il se peut qu'une communication par l'OLAF aux autorités nationales, en vertu de l'article 10, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1073/1999, ou à une institution, en vertu de l'article 10, paragraphe 3, du même règlement, ne conduise pas à l'ouverture d'une procédure judiciaire au niveau national ou d'une procédure disciplinaire ou administrative au niveau communautaire.
- 97 Retenir dans ces circonstances que les différents documents communiqués par l'OLAF ont été rédigés à la seule fin d'une procédure juridictionnelle ne correspond pas à l'interprétation que la jurisprudence a donnée à cette exception et se heurte à l'obligation d'interpréter et d'appliquer les exceptions de façon restrictive (voir point 84 ci-dessus).
- 98 Par ailleurs, le respect des règles nationales de procédure est suffisamment garanti si l'institution s'assure que la divulgation des documents ne constitue pas une infraction au droit national. Ainsi, en cas de doute, l'OLAF aurait dû consulter la juridiction nationale et n'aurait dû refuser l'accès que si la juridiction nationale s'était opposée à la divulgation desdits documents (arrêt van der Wal, point 28).
- 99 Or, il ressort clairement du dossier qu'une telle consultation n'a pas eu lieu, ce qu'a d'ailleurs admis la Commission lors de l'audience en répondant à une question posée par le Tribunal.

100 En effet, la première décision attaquée expose seulement à cet égard:

«Dans la mesure où des enquêtes judiciaires sont en cours en France et au Luxembourg, l'accès au dossier est régi par les règles de procédures s'appliquant dans ces deux pays. Il vous est possible d'approcher les autorités françaises et/ou luxembourgeoises compétentes, afin de leur demander le droit d'accéder au dossier qui leur a été transféré. Il leur appartient d'en décider, et l'OLAF ne fera pas objection à leur décision.»

101 Une telle approche n'est pas conforme à ce que la Cour a jugé dans l'arrêt van der Wal (point 29). Selon la Cour, une procédure dans laquelle l'institution consulte la juridiction nationale en cas de doute évite que le requérant doive d'abord s'adresser à la juridiction nationale compétente et ensuite à la Commission si cette juridiction considère que le droit national ne s'oppose pas à la divulgation des documents sollicités, mais estime que l'application des règles communautaires peut aboutir à une solution différente. Elle correspond donc également aux exigences d'une bonne administration.

102 En conséquence, il y a lieu de juger que la première décision attaquée est entachée d'une erreur dans la mesure où il y est constaté que les documents demandés dans le cadre du recours T-391/03 relèvent de l'exception tirée de la protection des procédures juridictionnelles au sens du règlement n° 1049/2001.

103 Néanmoins, l'OLAF ayant également soulevé une autre exception pour refuser l'accès à ces documents, il y a lieu d'examiner si l'accès pouvait être refusé sur le fondement de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001.

— Sur l'exception tirée de la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit

- 104 Il y a lieu de constater d'emblée qu'il n'a pas été contesté par les parties que tous les documents auxquels l'accès est demandé ont effectivement trait à de telles activités.
- 105 Or, la circonstance qu'un document concerne une activité d'inspection ou d'enquête ne saurait, à elle seule, suffire à justifier l'application de l'exception invoquée. Selon la jurisprudence, toute exception au droit d'accès aux documents de la Commission doit être interprétée et appliquée strictement (arrêt du Tribunal du 13 septembre 2000, *Denkavit Nederland/Commission*, T-20/99, Rec. p. II-3011, point 45).
- 106 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, en ce qui concerne les documents visés par le recours T-391/03, les activités d'enquête de l'OLAF étaient déjà terminées au moment de l'adoption de la première décision attaquée, le 1^{er} octobre 2003. En effet, le rapport final de l'enquête dans l'affaire Eurogramme a été établi en juillet 2002. En outre, le 25 septembre 2003, l'OLAF a établi les rapports d'enquête finaux au sens de l'article 9 du règlement n° 1073/1999 concernant les affaires Eurocost et Datashop — Planistat. Les requérants ont reçu, en tant que personnes mises en cause dans ces rapports, une copie de ceux-ci par lettre du 10 octobre 2003.
- 107 En outre, en ce qui concerne le recours T-70/04, l'enquête du SAI s'est terminée avec le rapport final du 22 octobre 2003.
- 108 Ainsi, en l'espèce, il convient de vérifier si des documents ayant trait à des activités d'inspection, d'enquête ou d'audit étaient couverts par l'exception visée à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, alors que les inspections,

les enquêtes ou les audits particuliers étaient achevés, ayant abouti à l'établissement des rapports finaux, mais que les suites à donner à ces rapports n'étaient pas encore arrêtées.

- 109 Selon le Tribunal, l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 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.
- 110 Certes, il ressort de la jurisprudence que 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 (voir, en ce sens, arrêt *Denkavit Nederland/Commission*, précité, point 48).
- 111 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.
- 112 Une telle solution se heurterait à l'objectif consistant à garantir l'accès du public aux documents relatifs à d'éventuelles irrégularités commises dans la gestion des intérêts financiers, dans le but de donner aux citoyens la possibilité de contrôler d'une manière plus effective la légalité de l'exercice du pouvoir public (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 12 octobre 2000, *JT's Corporation/Commission*, T-123/99, Rec. p. II-3269, point 50).

- 113 Il convient donc de vérifier si, au moment de l'adoption des décisions attaquées, étaient encore en cours des activités d'inspection et d'enquête, qui auraient pu être mises en péril par la divulgation des documents demandés, et si ces activités ont été poursuivies dans un délai raisonnable.
- 114 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la légalité de l'acte individuel attaqué doit être appréciée en fonction des éléments de fait et de droit existant à la date où l'acte a été pris (arrêts de la Cour du 7 février 1979, France/Commission, 15/76 et 16/76, Rec. p. 321, point 7, et du 17 mai 2001, IECC/Commission, C-449/98 P, Rec. p. I-3875, point 87).
- 115 En outre, selon une jurisprudence constante, l'examen requis pour le traitement d'une demande d'accès à des documents doit revêtir un caractère concret. En effet, d'une part, la seule circonstance qu'un document concerne un intérêt protégé par une exception ne saurait suffire à justifier l'application de cette dernière (voir, en ce sens, arrêt Denkavit Nederland/Commission, précité, point 45). 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 (arrêts du Tribunal du 6 avril 2000, Kuijjer/Conseil, T-188/98, Rec. p. II-1959, point 38, et du 13 avril 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commission, T-2/03, Rec. p. II-1121, ci-après l'«arrêt VKI», points 69 et 72).
- 116 Cet examen concret doit, par ailleurs, être réalisé pour chaque document visé dans la demande. En effet, il résulte du règlement n° 1049/2001 que toutes les exceptions mentionnées à son article 4, paragraphes 1 à 3, sont énoncées comme devant s'appliquer «à un document» (arrêt VKI, point 70).

- 117 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, du règlement n° 1049/2001. Dans le cadre de l'application du code de conduite, le Tribunal a d'ailleurs déjà rejeté comme insuffisante une appréciation de documents réalisée par catégories plutôt que par rapport aux éléments d'information concrets contenus dans ces documents, l'examen requis de la part d'une institution devant lui permettre d'apprécier concrètement si une exception invoquée s'applique réellement à l'ensemble des informations contenues dans lesdits documents (arrêts *JT's Corporation/Commission*, précité, point 46, et *VKI*, point 73).
- 118 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 du règlement n° 1049/2001, 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.
- 119 Le Tribunal doit, donc, examiner si les décisions attaquées ont été adoptées conformément aux règles qui viennent d'être exposées.
- 120 En ce qui concerne les documents transmis aux autorités françaises et luxembourgeoises, il y a lieu de rappeler que l'enquête menée par l'OLAF était terminée et il n'est pas contesté que, au moment de l'adoption de la première décision attaquée, ni les autorités luxembourgeoises ni les autorités françaises n'avaient décidé des suites à donner aux informations transmises par l'OLAF en application de l'article 10 du règlement n° 1073/1999.

- 121 Les informations transmises aux autorités nationales avaient pour objet de fournir à ces dernières les éléments que l'OLAF considérait comme démontrant différentes irrégularités et qui, conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1073/1999, pouvaient constituer des éléments de preuve admissibles devant elles.
- 122 Accorder un accès à ces documents, même partiel, pouvait compromettre l'utilisation effective de ces éléments par les autorités nationales, étant donné que les personnes impliquées dans les irrégularités soupçonnées auraient pu agir de manière à empêcher le bon déroulement des différentes procédures ou enquêtes que ces autorités pouvaient décider d'entamer. En effet, les documents transmis comportaient notamment des rapports d'audit d'entreprises, des comptes-rendus des auditions des fonctionnaires d'Eurostat, des rapports de vérification de frais ainsi que des rapports d'inspection dont la divulgation pouvait renseigner les personnes concernées sur les actes que les autorités nationales allaient accomplir.
- 123 En outre, au moment de l'adoption de la première décision attaquée, soit le 1^{er} octobre 2003, un délai raisonnable pour décider des suites à donner aux informations transmises par l'OLAF ne s'était pas encore écoulé, la transmission aux autorités luxembourgeoises n'ayant eu lieu que le 4 juillet 2002 et celle aux autorités françaises le 19 mars 2003.
- 124 Il s'ensuit que la Commission n'a commis ni d'erreurs de droit ni d'erreurs d'appréciation en considérant que, au moment de l'adoption de la première décision attaquée, l'accès aux documents transmis aux autorités françaises et luxembourgeoises devait être refusé au motif que la divulgation de ces documents porterait atteinte à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit.
- 125 Les mêmes constatations s'appliquent au rapport final du SAI. Au moment de l'adoption de la seconde décision attaquée, soit le 19 décembre 2003, l'enquête

concernant Eurostat n'était toujours pas terminée et la Commission n'avait pas encore décidé des conséquences du rapport final du SAI. Ainsi, la divulgation dudit rapport, même dans une version rendue anonyme, aurait pu donner aux personnes concernées la possibilité d'essayer d'influencer le résultat des enquêtes, des inspections ou des audits suivants.

- 126 S'agissant de la communication de l'OLAF à la Commission visée par le communiqué de presse du 19 mai 2003, le Tribunal a pu constater qu'elle contient également des informations tellement précises sur le déroulement des différentes enquêtes concernant Eurostat que le refus de sa divulgation, au motif qu'elle aurait porté atteinte à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit pour les mêmes raisons que celles exposées ci-dessus, était justifié au moment de l'adoption de la première décision attaquée.
- 127 Quant aux autres communications de l'OLAF à la Commission, la première décision attaquée expose que «toutes ces communications contiennent des résultats d'enquête dont la divulgation porterait atteinte aux procédures judiciaires en cours en France et au Luxembourg».
- 128 Il ressort de ces considérations vagues et générales que l'OLAF s'est prononcé in abstracto sur le risque que la divulgation des documents concernés pouvait porter aux mesures que la Commission considérait comme nécessaires pour la protection de ses intérêts ou aux procédures judiciaires en cours en France et au Luxembourg sans démontrer à suffisance de droit que la divulgation de ces documents porterait concrètement atteinte à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit et que l'exception retenue s'appliquait réellement à l'ensemble des informations contenues dans lesdits documents.
- 129 En conséquence, il y a lieu de relever qu'il n'est pas démontré, en l'espèce, que les activités d'enquête ou d'inspection auraient été concrètement mises en péril par la divulgation des communications de l'OLAF à la Commission autres que celle visée par le communiqué de presse du 19 mai 2003.

- 130 Par ailleurs, l'OLAF n'a pas indiqué dans la première décision attaquée si les risques qu'il décrivait s'appliquaient réellement à l'ensemble des informations se trouvant dans lesdits documents. Il ressort de la première décision attaquée que l'OLAF a fondé ses appréciations sur la nature des documents demandés plutôt que sur les éléments d'information se trouvant réellement dans les documents en question. Or, il s'agit d'une erreur de droit commandant l'annulation de la décision attaquée (arrêt de la Cour du 6 décembre 2001, Conseil/Hautala, C-353/99 P, Rec. p. I-9565, point 31).
- 131 En conséquence, il n'a pas été démontré à suffisance de droit que l'exception tirée de la protection des objectifs des activités d'inspection et d'enquête, à la supposer applicable en l'espèce, s'appliquait à l'ensemble des communications de l'OLAF à la Commission autres que celle visée par le communiqué de presse du 19 mai 2003.
- 132 Le Tribunal a pu constater qu'au moins une partie de ces documents ne semblait nullement relever de l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001.
- 133 Or, il n'appartient pas au Tribunal de se substituer à la Commission et d'indiquer les documents auxquels un accès total ou partiel aurait dû être accordé, l'institution étant tenue, lors de l'exécution du présent arrêt, de prendre en considération les motifs exposés à cet égard dans celui-ci.
- 134 Les mêmes constatations s'appliquent aux annexes du rapport du SAI du 7 juillet 2003 dont l'accès a été refusé par la Commission au seul motif que l'enquête et l'appréciation par elle pour en tirer les conséquences étaient toujours en cours et que ces rapports pouvaient toujours être exploités par l'OLAF dans le cadre de ses propres enquêtes.

— Sur l'existence d'un intérêt public supérieur

135 Il y a lieu d'examiner encore s'il existe un intérêt public supérieur qui aurait dû justifier la divulgation des documents transmis aux autorités françaises et luxembourgeoises, de la communication de l'OLAF à la Commission visée par le communiqué de presse du 19 mai 2003 ainsi que du rapport final du SAI.

136 À cet égard, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001, les bénéficiaires du droit d'accès aux documents des institutions sont «[t]out citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre». Il en ressort que ce règlement a vocation à garantir l'accès de tous aux documents et non pas seulement l'accès du demandeur aux documents le visant.

137 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.

138 L'intérêt général que font valoir les requérants réside dans les droits de la défense. Il est certes vrai que l'existence des droits de la défense présente en soi un intérêt général. Toutefois, le fait que ces droits se manifestent en l'espèce par l'intérêt subjectif des requérants de se défendre implique que l'intérêt dont se prévalent les requérants n'est pas un intérêt général, mais un intérêt privé.

139 En conséquence, la Commission n'a pas commis d'erreur de droit en considérant que les droits de la défense que font valoir les requérants comme un intérêt supérieur ne constituaient pas un intérêt public supérieur justifiant la divulgation des documents demandés.

- 140 Il suit de tout ce qui précède qu'il y a lieu d'annuler la première décision attaquée dans la mesure où un accès y est refusé à l'ensemble des communications de l'OLAF à la Commission autres que celle visée par le communiqué de presse du 19 mai 2003, ainsi que la seconde décision attaquée dans la mesure où un accès y est refusé aux annexes du rapport du SAI du 7 juillet 2003.

Sur les dépens

- 141 Aux termes de l'article 87, paragraphe 3, du règlement de procédure, le Tribunal peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de décider que la Commission supportera un tiers des dépens des requérants. Les parties supporteront le reste de leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre)

déclare et arrête:

- 1) Les demandes en annulation de la décision du 18 août 2003 ainsi que de la décision implicite de rejet des demandes des requérants des 21 et 29 octobre 2003 sont rejetées comme irrecevables.**

- 2) **La décision de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) du 1^{er} octobre 2003 est annulée dans la mesure où un accès y est refusé aux communications de l'OLAF à la Commission autres que celle visée dans le communiqué de presse du 19 mai 2003, ainsi que la décision de la Commission du 19 décembre 2003 dans la mesure où un accès y est refusé aux annexes du rapport du service d'audit interne du 7 juillet 2003.**

- 3) **Les recours sont rejetés comme non fondés pour le surplus.**

- 4) **La Commission supportera un tiers des dépens des requérants. Les parties supporteront le reste de leurs propres dépens.**

Jaeger

Tiili

Czúcz

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

Le greffier

Le président

E. Coulon

M. Jaeger