Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (huitième chambre)

21 mai 2014*

« Accès aux documents — Règlement (CE) nº 1049/2001 — Documents relatifs à une enquête de l'OLAF relative à la réalisation d'un projet de modernisation de l'infrastructure en Syrie — Refus d'accès — Exception relative à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit »

Dans l'affaire T-447/11,

Lian Catinis, demeurant à Damas (Syrie), représenté par Me S. Pappas, avocat,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par M. J.-P. Keppenne et Mme F. Clotuche-Duvieusart, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) du 10 juin 2011 refusant, d'une part, de donner une suite favorable à la prétendue demande tendant à la clôture de l'enquête de l'OLAF relative à la réalisation d'un projet de modernisation de l'infrastructure en Syrie et, d'autre part, de donner accès à certains documents du dossier de cette enquête,

LE TRIBUNAL (huitième chambre),

composé de Mme M. Kancheva, faisant fonction de président, MM. C. Wetter (rapporteur) et V. Kreuschitz, juges,

greffier : Mme S. Spyropoulos, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 16 janvier 2014,

rend le présent

* Langue de procédure : l'anglais.

Arrêt

Antécédents du litige

1 La Facilité de modernisation institutionnelle et sectorielle (ISMF) est un programme de l'Union européenne dont l'objectif est de fournir aux autorités syriennes une assistance technique en vue notamment de la modernisation économique de l'administration centrale.

2 À la suite d'allégations d'irrégularités dans la mise en œuvre du programme ISMF en Syrie, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a ouvert, à partir du 16 octobre 2007, diverses enquêtes connexes en vue de déterminer la véracité desdites allégations. Dans ce cadre, les enquêteurs de l'OLAF ont notamment interrogé le requérant, Lian Catinis, ainsi que d'autres experts en charge de la réalisation du programme en Syrie.

3 Par lettre du 3 août 2010 adressée à un chef d'unité de l'OLAF, le requérant a formulé plusieurs reproches au sujet de la conduite ainsi que de la durée de l'enquête et a sollicité la clôture de celle-ci.

4 Le 23 septembre 2010, un directeur de l'OLAF a informé le requérant que l'enquête de l'OLAF concernant les irrégularités alléguées dans le cadre de la mise en œuvre du programme ISMF en Syrie était toujours en cours. Apportant des précisions quant au cadre juridique relatif à la politique de confidentialité qui doit régir les enquêtes, ce directeur a demandé au requérant de lui indiquer en quelle qualité celui-ci avait introduit sa demande.

5 Le 18 octobre 2010, le requérant a précisé qu'il agissait à titre personnel et a invité l'OLAF à lui transmettre les documents relatifs à l'enquête le concernant et, de nouveau, à clôturer l'enquête.

6 Par lettre datée du 21 février 2011, un directeur de l'OLAF a répondu au requérant que celui-ci devait fournir davantage d'informations sur les documents dont il sollicitait l'accès en vertu du règlement (CE) nº 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). Par cette même lettre, le requérant a été informé de son droit de confirmer sa demande initiale d'accès dans un délai de quinze jours ouvrables.

7 Le 15 mars 2011, le requérant a présenté une demande confirmative en indiquant notamment sur quels documents portait sa demande d'accès et a évoqué les raisons pour lesquelles les exceptions à l'accès prévues à l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001 ne lui paraissaient pas d'application. Le requérant a également indiqué que le retard pris dans la conduite de l'enquête était de nature à compromettre ses droits à être entendu en temps utile.

8 Par courrier du 10 juin 2011, le directeur général de l'OLAF a informé le requérant qu'il ne pouvait pas donner une suite favorable à sa demande d'accès aux documents. En particulier, il a précisé que les personnes intéressées n'avaient aucun droit spécifique à un accès direct au dossier de l'enquête de l'OLAF et a expliqué les raisons pour lesquelles, sur la base du règlement nº 1049/2001, aucun accès ne pouvait être donné aux huit documents finalement recensés par l'OLAF comme faisant l'objet de la demande. Néanmoins, le directeur général de l'OLAF a donné une copie du compte rendu de l'entretien du 27 novembre 2007 entre le requérant et deux enquêteurs de l'OLAF, non sur la base du règlement nº 1049/2001, mais en vertu des règles de procédure internes.

Procédure et conclusions des parties

9 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 9 août 2011, le requérant a introduit le présent recours.

10 Le 3 novembre 2011, la Commission européenne a fait parvenir au greffe du Tribunal le mémoire en défense.

11 Le requérant n'a pas déposé un mémoire en réplique dans le délai imparti.

12 Par ordonnance du 16 juillet 2013, le Tribunal (sixième chambre) a, sur le fondement de l'article 65, sous b), de l'article 66, paragraphe 1, et de l'article 67, paragraphe 3, troisième alinéa, de son règlement de procédure, ordonné à la Commission de produire les documents en cause, tout en prévoyant que ces documents ne seraient pas communiqués au requérant dans le cadre de la présente procédure. Il a été satisfait à cette demande.

13 À la suite du renouvellement partiel du Tribunal, le juge rapporteur a été affecté à la huitième chambre, à laquelle la présente affaire a donc été réattribuée.

14 Le président de chambre étant empêché de siéger, le président du Tribunal a désigné, selon l'ordre prévu à l'article 6 du règlement de procédure, un premier juge pour le remplacer et, en application de l'article 32, paragraphe 3, du règlement de procédure, un second juge pour compléter la chambre.

15 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (huitième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale.

16 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 16 janvier 2014.

17 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler les décisions contenues dans le courrier du directeur général de l'OLAF du 10 juin 2011 en ce qu'elles portent refus de clore l'enquête et de lui permettre d'accéder à son dossier ;

— condamner la Commission aux dépens.

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

— rejeter le recours comme irrecevable en ce qui concerne la prétendue décision implicite de refuser la clôture de l'enquête et comme non fondé en ce qui concerne la décision de refuser l'accès au dossier personnel du requérant ;

— condamner le requérant aux dépens.

En droit

19 Le requérant fait valoir que, par le courrier de son directeur général du 10 juin 2011, l'OLAF a refusé de faire droit tant à sa demande principale, visant la clôture de l'enquête, qu'à sa demande tendant à l'accès au dossier de ladite enquête.

Sur la demande en annulation de la prétendue décision implicite de l'OLAF portant refus de clôturer l'enquête

Arguments des parties

20 À l'appui de sa demande en annulation de la prétendue décision implicite de l'OLAF portant refus de clôturer l'enquête, le requérant soulève, en substance, deux griefs.

21 Par son premier grief, le requérant soutient que l'OLAF, en prolongeant l'enquête au-delà d'un délai raisonnable et en omettant d'informer et d'entendre les parties intéressées, a non seulement gravement violé le principe de bonne administration, la présomption d'innocence et les droits de la défense, mais aussi abusé de son pouvoir.

22 Le second grief invoqué par le requérant est pris d'une violation par l'OLAF de son obligation d'indiquer les motifs pour lesquels il a décidé de ne pas clôturer l'enquête. En omettant de motiver le rejet implicite de la demande du requérant de clôturer l'enquête, l'OLAF aurait méconnu une formalité substantielle et violé les droits fondamentaux du requérant, tels que consacrés notamment aux articles 41 et 48 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le requérant estime également que l'OLAF, en poursuivant l'enquête au-delà d'un délai raisonnable, à savoir plus de 41 mois, et en omettant de l'informer à ce sujet, a méconnu les règles de procédure édictées par le règlement (CE) nº 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF (JO L 136, p. 1), ainsi que les principes rappelés dans le manuel de l'OLAF relatif aux lignes directrices en matière d'enquête et aux procédures à suivre par le personnel. Ce point de vue serait partagé par le comité de surveillance de l'OLAF. Enfin, le requérant souligne que, si certains actes d'enquête de l'OLAF ont été qualifiés d'actes préparatoires ne faisant pas grief, il ressort de la jurisprudence que la violation des formes substantielles et des droits fondamentaux lors des enquêtes préparatoires peuvent entacher la légalité de la décision finale prise sur la base des enquêtes de l'OLAF.

23 La Commission estime que le courrier du directeur général de l'OLAF du 10 juin 2011 ne peut pas être considéré comme contenant un rejet implicite de la demande de clôturer l'enquête en cause.

Appréciation du Tribunal

24 En l'espèce, le requérant cherche à obtenir l'annulation d'une prétendue décision implicite de l'OLAF de refuser la clôture de l'enquête.

25 En effet, ainsi qu'il l'a déjà signalé, le requérant fait valoir que, étant donné que le courrier du directeur général de l'OLAF du 10 juin 2011 ne fait pas référence à sa demande principale, portant sur la clôture de l'enquête, il en déduit un rejet implicite de sa demande de clôture de l'enquête menée par l'OLAF.

26 Premièrement, à l'instar de la Commission, il y a lieu de constater que, si le requérant s'est plaint à plusieurs reprises de la durée de l'enquête de l'OLAF, il n'a pas formellement maintenu sa demande visant à ce que soit adoptée une décision sur la clôture de l'enquête. À cet égard, il convient d'observer que, certes, dans sa lettre du 3 août 2010, il a sollicité la clôture de l'enquête. Toutefois, dans sa lettre du 18 octobre 2010, il réitère la même demande, mais seulement pour autant qu'une clôture de l'enquête puisse être considérée comme possible. Le requérant a ajouté, au cas où l'OLAF considérait qu'une clôture de l'enquête n'était pas possible à ce stade, une demande d'accès aux documents contenus dans le dossier de ladite enquête le concernant. La demande confirmative du 15 mars 2011 contient de nouvelles critiques concernant la durée de l'enquête, mais ne demande pas à l'OLAF de prendre position sur cette question. Dès lors, au vu de l'ensemble des échanges de correspondances, l'OLAF a pu considérer à bon droit que la demande du requérant se limitait à une demande d'accès aux documents et a, pour cette raison, pris position uniquement sur cette demande.

27 Deuxièmement, en tout état de cause, il est à noter que le règlement nº 1073/1999 ne contient aucune disposition concernant une fixation d'un délai au-delà duquel une décision implicite de rejet d'une demande de clôture d'une enquête serait réputée avoir été prise par l'OLAF.

28 Or, il résulte de la jurisprudence que, en principe, en l'absence de dispositions expresses fixant un délai à l'expiration duquel une décision implicite est réputée intervenir de la part d'une institution invitée à prendre position et définissant le contenu de cette décision, le seul silence d'une institution ne saurait

être assimilé à une décision, sauf à mettre en cause le système des voies de recours institué par le traité (arrêt de la Cour du 9 décembre 2004, Commission/Greencore, C-123/03 P, Rec. p. I-11647, point 45 ; arrêts du Tribunal du 13 décembre 1999, SGA/Commission, T-189/95, T-39/96, T-123/96, Rec. p. II-3587, point 27, et Sodima/Commission, T-190/95, T-45/96, Rec. p. II-3617, point 32).

29 Il résulte également de cette jurisprudence que, dans certaines circonstances spécifiques, ce principe peut ne pas trouver application, de sorte que le silence ou l'inaction d'une institution peuvent être exceptionnellement considérés comme ayant valeur de décision implicite de refus (arrêt Commission/Greencore, point 28 supra, point 45).

30 Or, le règlement nº 1073/1999 prévoit uniquement, dans son article 6, paragraphe 5, que « les enquêtes sont conduites sans désemparer pendant une période de temps qui doit être proportionnée aux circonstances et à la complexité de l'affaire ». De même, l'article 11, paragraphe 7, dudit règlement dispose que, « [l]orsqu'une enquête est engagée depuis plus de neuf mois, le directeur informe le comité de surveillance des raisons qui ne permettent pas encore de conclure l'enquête et du délai prévisible nécessaire à son achèvement ». Cette obligation d'information à l'égard du comité de surveillance ne crée pas d'obligation directe pour l'OLAF en ce qui concerne la durée de ses enquêtes.

31 Toutefois, force est de constater que le requérant n'a invoqué aucune circonstance particulière permettant d'assimiler, à titre exceptionnel, le silence de l'OLAF à une décision implicite de refus.

32 Il résulte de ce qui précède que les conclusions du requérant sont irrecevables en ce qu'elles visent à l'annulation de la prétendue décision implicite de l'OLAF portant refus de clôturer l'enquête.

33 À titre surabondant, quant à la prétendue violation des formes substantielles et des droits fondamentaux, il est certes vrai, ainsi qu'il a été également rappelé au considérant 10 du règlement nº 1073/1999, que les enquêtes de l'OLAF doivent être conduites dans le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Toutefois, il y a lieu de constater que les allégations du requérant, telles qu'une prétendue violation de la présomption d'innocence, une prétendue violation des droits de la défense ou un abus de pouvoir, ne sont aucunement étayées, de sorte que celles-ci ne sauraient prospérer. En tout état de cause, même à supposer que l'OLAF ait violé l'un de ces droits fondamentaux, cela ne change rien au constat fait aux points 26 à 31 ci-dessus et n'a aucune incidence sur la recevabilité du premier moyen.

34 S'agissant plus spécifiquement de la critique portant sur la durée de l'enquête, il convient de rappeler que l'obligation d'observer un délai raisonnable dans la conduite des procédures administratives constitue un principe général de droit de l'Union dont la juridiction de l'Union assure le respect et qui est, d'ailleurs, repris, comme une composante du droit à une bonne administration, par l'article 41, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux (voir arrêt du Tribunal du 8 juillet 2008, Franchet et Byk/Commission, T-48/05, Rec. p. II-1585, point 273, et la jurisprudence citée). Il découle également de la jurisprudence que, lorsque la durée de la procédure n'est pas fixée par une disposition du droit de l'Union, comme en l'espèce (voir point 30 ci-dessus), le caractère raisonnable du délai doit être apprécié en fonction de l'ensemble des circonstances propres à chaque affaire et, notamment, de l'enjeu du litige pour l'intéressé, de la complexité de l'affaire et du comportement des parties en présence (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 15 octobre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P à C-252/99 P et C-254/99 P, Rec. p. I-8375, point 187).

35 À l'instar de ce qu'a fait valoir le requérant, il est à constater que, à première vue, un délai de plus de 41 mois dans cette enquête au moment de l'introduction du présent recours peut être considéré comme exceptionnellement long. Cependant, en l'espèce, la question de savoir si un tel délai est justifié ou non par la complexité de l'affaire en cause n'est pas utile pour répondre au présent moyen, moyen portant sur un rejet implicite ou non de la demande de clôture de l'enquête en cause. En effet,

il est à relever, à cet égard, qu'une éventuelle violation des droits fondamentaux en question devrait être appréciée au moment où une décision concernant le requérant est prise à la suite de l'enquête de l'OLAF.

Sur la demande en annulation de la décision de l'OLAF portant refus d'accorder au requérant l'accès aux documents le concernant dans le cadre de l'enquête

Arguments des parties

36 Le requérant soutient que le refus d'accorder un accès aux documents concernant une enquête de l'OLAF doit être suffisamment motivé après un examen concret et individuel de chaque document demandé et une identification d'un besoin réel, et non hypothétique, de protéger la confidentialité de l'enquête et l'efficacité d'enquêtes futures. Or, en l'espèce, le courrier du directeur général de l'OLAF du 10 juin 2011 n'exposerait pas concrètement dans quelle mesure les documents sollicités portent atteinte à un intérêt protégé en vertu du règlement nº 1049/2001. Le requérant soutient également que, en lui refusant l'accès à des documents le concernant, l'OLAF a irrémédiablement compromis l'exercice de ses droits de la défense et a violé le principe de proportionnalité.

37 La Commission s'oppose aux arguments du requérant.

Appréciation du Tribunal

38 Il y a lieu de rappeler que, conformément à son considérant 1, le règlement nº 1049/2001 s'inscrit dans la volonté exprimée à l'article 1er, deuxième alinéa, TUE de marquer une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens. Ainsi que le rappelle le deuxième considérant dudit règlement, le droit d'accès du public aux documents des institutions se rattache au caractère démocratique de ces dernières (voir arrêt de la Cour du 21 juillet 2011, Suède/MyTravel et Commission, C-506/08 P, Rec. p. I-6237, point 72, et la jurisprudence citée).

39 À cette fin, le règlement nº 1049/2001 vise, comme l'indiquent son considérant 4 et son article 1er, à conférer au public un droit d'accès aux documents des institutions qui soit le plus large possible (voir arrêt Suède/MyTravel et Commission, point 38 supra, point 73, et la jurisprudence citée).

40 Certes, ce droit n'en est pas moins soumis à certaines limites fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé. Plus spécifiquement, et en conformité avec son considérant 11, ledit règlement prévoit, à son article 4, un régime d'exceptions autorisant les institutions à refuser l'accès à un document dans le cas où la divulgation de ce dernier porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par cet article (voir arrêt Suède/MyTravel et Commission, point 38 supra, point 74, et la jurisprudence citée).

41 Néanmoins, dès lors que de telles exceptions dérogent au principe de l'accès le plus large possible du public aux documents, elles doivent être interprétées et appliquées strictement (voir arrêt Suède/MyTravel et Commission, point 38 supra, point 75, et la jurisprudence citée).

42 Ainsi, lorsque l'institution concernée décide de refuser l'accès à un document dont la communication lui a été demandée, il lui incombe, en principe, de fournir des explications quant aux questions de savoir de quelle manière l'accès à ce document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par une exception prévue à l'article 4 du règlement nº 1049/2001 que cette institution invoque. En outre, le risque d'une telle atteinte doit être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique (voir arrêt Suède/MyTravel et Commission, point 38 supra, point 76, et la jurisprudence citée).

43 Il est toutefois loisible à cette institution de se fonder, à cet égard, sur des présomptions générales s'appliquant à certaines catégories de documents, des considérations d'ordre général similaires étant susceptibles de s'appliquer à des demandes de divulgation portant sur des documents de même nature (voir arrêt de la Cour du 14 novembre 2013, LPN et Finlande/Commission, C-514/11 P et C-605/11 P, point 45, et la jurisprudence citée). L'application d'une présomption générale n'exclut pas la possibilité de démontrer qu'un document donné, dont la divulgation est demandée, n'est pas couvert par ladite présomption ou qu'il existe, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, dernier membre de phrase, du règlement nº 1049/2001, un intérêt public supérieur justifiant la divulgation du document visé. De même, l'institution concernée n'est pas tenue de fonder sa décision sur cette présomption générale. Elle peut toujours procéder à un examen concret des documents visés par la demande d'accès et fournir une telle motivation (arrêt LPN et Finlande/Commission, précité, points 66 et 67).

44 C'est à la lumière de ces principes qu'il convient d'examiner les conclusions du requérant en ce qu'elles visent à l'annulation de la décision de l'OLAF portant refus d'accorder au requérant l'accès aux documents le concernant dans le cadre de l'enquête.

45 Dans le courrier de son directeur général du 10 juin 2011, l'OLAF a identifié huit documents auxquels un accès a été demandé par le requérant et, après avoir procédé à un examen concret desdits documents, a indiqué les raisons pour lesquelles ceux-ci ne devraient pas être divulgués.

46 Les documents auxquels il a été demandé accès par le requérant sont les suivants :

— le compte rendu d'un entretien daté du 27 novembre 2007 (ci-après le « document 1 ») ;

— la lettre de l'OLAF datée du 21 mai 2010 (ci-après le « document 2 ») ;

— la décision interne de l'OLAF du 16 octobre 2007 relative à la nomination d'un enquêteur (ci-après le « document 3 ») ;

— le rapport de vérification sur place du 29 juillet 2010 (ci-après le « document 4 ») ;

— la lettre destinée à l'OLAF, reçue le 14 septembre 2010 (ci-après le « document 5 ») ;

— la lettre destinée à l'OLAF, reçue le 25 juin 2009 (ci-après le « document 6 ») ;

— l'information destinée au comité de surveillance de l'OLAF du 19 septembre 2008 relative au dossier ouvert depuis plus de neuf mois (ci-après le « document 7 ») ;

— l'ouverture de l'enquête externe du 16 octobre 2007 (ci-après le « document 8 »).

47 Au vu des arguments du requérant avancés à l'appui de ses conclusions visant à l'annulation de la décision de l'OLAF portant refus d'accorder accès aux documents demandés, il y a lieu, d'abord, de déterminer si l'OLAF a satisfait à son obligation de motivation, ensuite, d'examiner si les motifs avancés par ce dernier en ce qui concerne les exceptions invoquées sont bien fondés et, enfin, s'il existe un intérêt public supérieur justifiant l'accès aux documents en cause.

48 En premier lieu, il y lieu de constater que l'OLAF a satisfait à son obligation de motivation. À cet égard, il appartient à l'institution ayant refusé l'accès à un document de fournir une motivation permettant de comprendre et de vérifier, d'une part, si le document demandé est effectivement concerné par le domaine visé par l'exception invoquée et, d'autre part, si le besoin de protection relatif à cette exception est réel (voir arrêt du Tribunal du 12 septembre 2013, Besselink/Conseil, T-331/11, point 99, et la jurisprudence citée).

49 En l'espèce, l'OLAF a clairement indiqué au requérant les exceptions sur lesquelles il fondait son refus d'accès aux documents litigieux en invoquant, premièrement, pour l'ensemble de ces documents, tant l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, relative à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit, que l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous b), dudit règlement, relative à la vie privée et à l'intégrité de l'individu, deuxièmement, pour les documents 1, 3, 4, 7 et 8, l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de ce règlement, relative à la protection du processus décisionnel de l'institution, et, troisièmement, pour les documents 1, 2, 4, 6 et 7, l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du même règlement, relative à la protection des intérêts commerciaux.

50 Selon le courrier du directeur général de l'OLAF du 10 juin 2011, les documents 1, 3, 4, 7 et 8 ont été rédigés pour usage interne et font partie des délibérations et consultations préliminaires au sein de l'OLAF. Les documents 2, 4 et 5 concernent les correspondances entre l'OLAF et les autorités nationales compétentes et contiennent des informations opérationnelles échangées dans le cadre des activités d'enquêtes effectuées par l'OLAF et les autorités nationales dans certains cas spécifiques. Enfin, le document 6 concerne une lettre d'un autre opérateur économique fournissant des informations utiles pour l'OLAF. Tous ces documents relèveraient des exceptions prévues par l'article 4 du règlement nº 1049/2001. Ensuite, l'OLAF a examiné s'il existait un intérêt public supérieur et en a conclu que tel n'était pas le cas. Il a souligné, à cet égard, que, au vu de la spécificité des enquêtes antifraude et notamment du caractère confidentiel des informations rassemblées par l'OLAF, il faut avoir des éléments clairs démontrant l'existence d'un intérêt supérieur justifiant la divulgation au public de documents portant sur une enquête. Enfin, l'OLAF a examiné la possibilité d'accorder un accès partiel aux documents demandés, mais, étant donné que les informations contenues dans ces documents relèveraient pour le moins d'une des exceptions invoquées, en a conclu que cet accès n'avait pu être accordé.

51 En second lieu, s'agissant du bien-fondé de la décision de l'OLAF portant refus d'accorder au requérant l'accès auxdits documents en ce qui concerne les exceptions invoquées, plus particulièrement l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, relative à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit, il est constant que les huit documents en cause relèvent effectivement d'une activité d'enquête au sens de cet article et que les activités d'enquête étaient en cours au moment de l'adoption de ladite décision.

52 Par conséquent, l'OLAF était, en principe, en droit d'invoquer l'exception prévue par l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 (voir, en ce sens, arrêts du Tribunal du 6 juillet 2006, Franchet et Byk/Commission, T-391/03 et T-70/04, Rec. p. II-2023, point 113).

53 Il est vrai que le fait qu'un document concerne une activité d'inspection ou d'enquête ne saurait, à lui seul, suffire à justifier l'application de l'exception invoquée. L'institution concernée doit également fournir des explications quant à la question de savoir comment l'accès audit document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par une exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001.

54 Toutefois, en l'espèce, il convient de constater à cet égard que l'OLAF a indiqué dans le courrier de son directeur général du 10 juin 2011 les raisons pour lesquelles la divulgation des documents auxquels il a été demandé accès porterait atteinte à l'intérêt protégé. Ainsi, outre le fait que les documents 1 à 8 portaient effectivement sur l'enquête en cours, plusieurs documents révéleraient les preuves qui avaient été rassemblées auprès de différentes sources et une divulgation pourrait alerter les personnes ou les entités faisant l'objet de l'enquête avant que tous les éléments de preuve n'aient été recueillis. De même, ces documents pourraient également constituer des preuves dans le cadre de procédures devant les juridictions nationales et leur divulgation pourrait donc compromettre leur utilisation efficace par lesdites juridictions. En outre, les documents 1, 2, 4, 5 et 7 présenteraient la stratégie de l'OLAF ainsi que sa conduite de l'enquête. Leur divulgation pourrait donner des indications sur ses méthodes de travail dans le présent cas et donc porter atteinte à l'efficacité des

tâches de l'OLAF. Les documents 2, 4 et 5 porteraient tous sur des échanges d'informations avec les autorités nationales dans le cadre de la présente enquête et leur divulgation pourrait porter atteinte au climat de confiance mutuelle indispensable au bon déroulement de la coopération avec les autorités nationales dans le cadre de l'enquête en cause. De plus, la divulgation de ces documents mettrait aussi au jour les stratégies d'enquête, les actions menées et l'interprétation des procédures. Enfin, la divulgation des documents au public, tels que le document 6, une lettre émanant d'un opérateur économique fournissant des informations à l'OLAF, exposerait l'informateur et, partant, ne protégerait plus son anonymat, ce qui aurait pour conséquence de décourager les particuliers d'envoyer des informations concernant des fraudes éventuelles et, de ce fait, priverait l'OLAF et la Commission d'informations utiles pour engager les enquêtes visant à la protection des intérêts financiers de l'Union.

55 En outre, s'agissant de la critique portant sur le délai déraisonnable de l'enquête en cause, il convient de la rejeter comme inopérante. En effet, même à supposer que le caractère déraisonnable de la durée de l'enquête puisse être établi, un tel caractère ne permet pas de remettre en cause la légalité de la décision de l'OLAF portant refus d'accorder au requérant l'accès auxdits documents en ce qui concerne les exceptions invoquées.

56 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de conclure que l'OLAF pouvait considérer sans commettre d'erreur que la divulgation des documents auxquels il avait été demandé accès porterait atteinte à l'enquête en cours.

57 Au demeurant, le requérant n'a invoqué, à l'appui du présent moyen, aucun argument visant à réfuter la conclusion de l'OLAF selon laquelle un accès partiel n'avait pu être accordé.

58 Enfin, s'agissant de l'intérêt public supérieur au sens de l'article 4, paragraphe 2, dernière phrase, du règlement nº 1049/2001, il y a lieu de rappeler que, aux termes du courrier du directeur général de l'OLAF du 10 juin 2011, un tel intérêt fait défaut.

59 Cette appréciation de l'absence d'un intérêt public supérieur au sens de l'article 4, paragraphe 2, in fine, du règlement nº 1049/2001 n'est entachée d'aucune erreur.

60 En effet, force est de constater que, au moment de l'adoption de la décision de l'OLAF portant refus d'accorder au requérant l'accès aux documents en cause, les activités d'enquête étaient en cours. En outre, le requérant n'a avancé aucun argument circonstancié devant le Tribunal permettant de considérer que l'OLAF a commis une erreur en considérant qu'il n'existait pas d'intérêt public supérieur justifiant la divulgation des documents en cause en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001.

61 Pour autant que le requérant avance que l'intérêt public supérieur réside dans les droits de la défense, il suffit de constater que le droit d'accès aux documents ne dépend pas de la nature de l'intérêt particulier que le demandeur d'accès pourrait avoir ou non d'obtenir l'information requise (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 1er février 2007, Sison/Conseil, C-266/05 P, Rec. p. I-1233, point 44).

62 De même, l'argument du requérant selon lequel le fait de ne pas avoir accès au dossier de l'enquête violerait ses droits de la défense et serait en contradiction avec l'article 42 et l'article 48, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux ne saurait non plus prospérer. À cet égard, il y a lieu de rappeler, en premier lieu, que le présent recours a été introduit sur le fondement du règlement nº 1049/2001 à la suite d'un refus d'accès à des documents. En second lieu, il est constant que les activités d'enquête n'étaient pas terminées et n'avaient pas encore donné lieu à la rédaction d'un rapport final au moment de l'introduction du présent recours ni, partant, à l'adoption d'une décision de suivi. Au demeurant, contrairement à ce que prétend le requérant, le règlement nº 1049/2001 vise en effet à garantir l'accès de toute personne aux documents, de sorte qu'un document divulgué en vertu de ses dispositions entre dans le domaine public.

63 Par ailleurs, dans ce contexte, il est à noter que, quels que soient les droits existants en vertu du règlement nº 1049/2001, l'OLAF n'est pas obligé d'accorder à une personne prétendument concernée par une enquête en cours l'accès aux documents contenus dans le dossier d'une telle enquête (voir, en ce sens, arrêt du 8 juillet 2008, Franchet et Byk/Commission, point 34 supra, points 255 à 258).

64 Il convient de remarquer à cet égard que l'accès aux documents contenus dans les dossiers de l'OLAF concernant une enquête de ce dernier, abstraction faite du droit pour la personne concernée de recevoir le compte rendu de son entretien avec l'OLAF, se déroule effectivement au cours d'une procédure de suivi. En effet, la recommandation finale de l'OLAF sera soumise aux autorités compétentes de l'Union ou aux autorités nationales. Si ces autorités ont l'intention d'adopter une sanction à l'encontre d'une personne concernée par l'enquête, en l'espèce le requérant, elles devront lui donner la possibilité d'exercer ses droits de la défense conformément à la procédure administrative ou pénale applicable. Partant, le requérant sera alors en mesure d'exercer les voies de recours disponibles, par l'intermédiaire de ces autorités, sous réserve des règles de procédure applicables.

65 Pour conclure, ainsi qu'il ressort de ce qui précède, c'est à bon droit que l'OLAF a refusé l'accès aux documents auxquels il a été demandé accès, en se fondant sur l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001.

66 Partant, il convient de rejeter le recours, sans qu'il soit nécessaire d'examiner l'argumentation du requérant en ce qui concerne les autres exceptions invoquées par l'OLAF afin de justifier le refus d'accès aux documents en cause.

Sur les dépens

67 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le requérant ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (huitième chambre)

déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) M. Lian Catinis est condamné aux dépens.

Kancheva Wetter Kreuschitz

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 21 mai 2014.

Signatures