Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (huitième chambre)

26 mai 2016 *

« Accès aux documents — Règlement (CE) nº 1049/2001 — Documents relatifs à une enquête de l'OLAF — Refus d'accès — Exception relative à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit — Obligation de procéder à un examen concret et individuel — Catégorie de documents »

Dans l'affaire T-110/15,

International Management Group, établie à Bruxelles (Belgique), représentée initialement par M. M. Burgstaller, solicitor, et M^me^ E. Wright, barrister, puis par M^es^ A. Tymen et L. Levi, avocats,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par M. J. Baquero Cruz et M^me^ S. Bartelt, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation de la décision THOR/C4/LL/el/(S) (2015) 4287 de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), du 6 février 2015, refusant d'accorder à la requérante l'accès aux documents relatifs à l'enquête dont elle a fait l'objet,

LE TRIBUNAL (huitième chambre),

composé de M. D. Gratsias, président, M^me^ M. Kancheva et M. C. Wetter (rapporteur), juges,

greffier : M. E. Coulon,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

1 Le 17 juin 2014, la requérante, International Management Group, a été informée que l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) enquêtait sur « des irrégularités possibles dans l'attribution de fonds européens [en sa faveur], en lien avec sa nature juridique, concernant, entre autres, l'application de

* Langue de procédure : l'anglais.

l'article 53, paragraphe 1, sous c), du règlement (CE, Euratom) nº 1605/2002 du Conseil, du 25 juin 2002, portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes [(JO 2002, L 248, p. 1)] ».

2 Dans le contexte de l'enquête de l'OLAF, au stade du résumé des faits visé par l'article 9, paragraphe 4, du règlement (UE, Euratom) nº 883/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 septembre 2013, relatif aux enquêtes effectuées par l'[OLAF] et abrogeant le règlement (CE) nº 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) nº 1074/1999 du Conseil (JO 2013, L 248, p. 1), un entretien a eu lieu entre l'OLAF et un représentant de la requérante, suivi d'échanges de correspondances et d'une demande d'accès à certains documents dont il a été fait état dans ledit résumé des faits, accès que l'OLAF a refusé au titre du règlement susmentionné.

3 Le 30 octobre 2014, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, 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 2001, L 145, p. 43), la requérante a demandé l'accès aux documents suivants :

« a) tous documents et informations détenus par l'OLAF en lien avec l'enquête ;

b) tous autres documents et informations détenus par l'OLAF concernant [la requérante] ;

c) toute correspondance visée dans le "Résumé des faits" contenu dans l'annexe à la lettre [de l'OLAF] du 6 octobre 2014 ou liée à celui-ci ;

d) toute correspondance entre l'OLAF et les États membres impliqués dans l'enquête ;

e) tous documents, rapports et informations liés à l'enquête fournis aux États membres et inversement, comprenant :

i) les prétendues "déclarations officielles des autorités (y compris des ministères des Affaires étrangères) de certains États" (voir point 22 du document [de l'OLAF] intitulé "Résumé des faits") ;

ii) les prétendues "informations reçues des Nations Unies et de [la DG] ECHO" (voir points 23 à 25 du document [de l'OLAF] intitulé "Résumé des faits") ;

f) tous documents, rapports et informations liés à l'enquête fournis aux institutions, organismes, bureaux et agences de l'Union, ainsi qu'aux autorités des États non membres, au cours de la période allant de 2008 à 2014. »

4 Le 27 novembre 2014, l'OLAF a refusé d'accorder à la requérante l'accès à tous les documents demandés au motif que leur divulgation porterait atteinte à la protection accordée aux objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit, prévue par l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001.

5 Le 11 décembre 2014, la requérante a présenté une demande confirmative d'accès aux documents demandés (ci-après la « demande confirmative »), conformément à l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001.

6 L'enquête de l'OLAF portant la référence OF/2011/1002 et dont relèvent les documents mentionnés au point 3 ci-dessus qui figurent dans la demande initiale de la requérante, sous a), et c) à f), a été clôturée le 12 décembre 2014 et le rapport final a été transmis à la Commission européenne par l'OLAF le 15 décembre 2014.

7 Le 6 février 2015, l'OLAF a adopté la décision THOR/C4/LL/el/(S) (2015) 4287 par laquelle il a rejeté la demande confirmative (ci-après la « décision attaquée »), en indiquant que tous les documents demandés relevaient soit d'une enquête en cours soit d'une enquête clôturée, mais à l'égard de laquelle le délai raisonnable dans lequel les autorités compétentes de l'Union européenne ou les autorités nationales sont tenues de donner suite n'était pas encore écoulé, de sorte que leur divulgation pourrait porter atteinte à la protection des objectifs desdites enquêtes.

Procédure et conclusions des parties

8 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 2 mars 2015, la requérante a formé le présent recours.

9 Par acte séparé du même jour, la requérante a demandé qu'il soit statué selon une procédure accélérée, conformément à l'article 76 bis du règlement de procédure du Tribunal du 2 mai 1991.

10 Le 24 avril 2015, la Commission a déposé au greffe du Tribunal le mémoire en défense.

11 Par décision du 5 mai 2015, le Tribunal (huitième chambre) a rejeté la demande de procédure accélérée.

12 La réplique a été déposée au greffe du Tribunal le 24 août 2015.

13 La duplique a été déposée au greffe du Tribunal le 27 octobre 2015.

14 Le 27 novembre 2015, le greffe du Tribunal a signifié aux parties la clôture de la phase écrite de la procédure. Les parties n'ont pas présenté de demande d'audience dans le délai prévu à l'article 106, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal.

15 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler la décision attaquée ;

— condamner la Commission aux dépens.

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

— rejeter le recours comme non fondé ;

— condamner la requérante aux dépens.

En droit

17 À l'appui du recours, la requérante présente quatre moyens, tirés, le premier, d'une violation de son obligation de motivation par la Commission lorsqu'elle a invoqué une présomption générale d'applicabilité de la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit, le deuxième, de l'existence d'un intérêt public supérieur à la divulgation des documents demandés, le troisième, d'un défaut de motivation concernant la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu et, le quatrième, d'une violation du principe de bonne administration.

Sur le premier moyen, tiré d'une violation de son obligation de motivation par la Commission lorsqu'elle a invoqué une présomption générale d'applicabilité de la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit

18 Par le premier moyen, la requérante soutient que la Commission n'a pas respecté son obligation de motivation en se fondant sur une présomption générale applicable aux documents demandés. À cet égard, la requérante rappelle que le motif permettant d'appliquer une présomption générale est que les mêmes considérations s'appliquent aux documents ayant la même nature. Or, il résulterait des motifs exposés dans la décision attaquée que différentes considérations s'appliqueraient à différents types de documents. En outre, l'enquête en cause serait à présent clôturée. De surcroît, l'approche de l'OLAF consistant à appliquer une présomption générale à tous les documents s'opposerait à la finalité du règlement nº 1049/2001.

19 Par ailleurs, aucune présomption générale ne trouverait à s'appliquer en l'espèce, que ce soit au regard de la législation ou de la jurisprudence existante, et l'analogie établie par la Commission avec d'autres présomptions générales reconnues par la jurisprudence serait inopérante.

20 La Commission fait valoir que les arguments de la requérante semblent comporter des objections de fond qui n'ont aucun rapport avec l'obligation de motivation. En effet, la décision attaquée serait suffisamment motivée en ce qui concerne tant la jurisprudence constante en matière d'accès aux dossiers d'enquête de l'OLAF que l'applicabilité de la jurisprudence relative aux présomptions générales « réglementaires » à l'égard des documents figurant dans ces dossiers. La présomption générale, appliquée récemment par l'OLAF, se fonderait sur l'application par analogie de la jurisprudence désormais constante à ce sujet. Selon la Commission, les documents de l'OLAF relatifs aux enquêtes qu'il mène devraient relever d'un cas de présomption générale du même ordre que dans les cas pour lesquels une présomption générale a déjà été reconnue par la jurisprudence. La reconnaissance d'une telle présomption se justifierait par la nécessité de préserver l'effet utile de cadres réglementaires sectoriels, adoptés par le législateur de l'Union, qui excluent un droit d'accès au dossier ou protègent la confidentialité des documents figurant dans le dossier, en vue d'éviter que le régime d'accès public aux documents ne serve à contourner ou à saper les règles sectorielles.

21 La Commission avance à cet égard que, à l'instar des affaires en matière de droit de la concurrence, la présomption générale de non-accessibilité découle des dispositions de la législation sectorielle (règlement nº 883/2013), qui prévoit des règles de confidentialité strictes pour le traitement des informations obtenues dans le cadre d'une enquête (article 10 et, plus généralement, articles 3 à 16 dudit règlement) et exclut un droit d'accès au dossier. Si le grand public et, notamment, les personnes concernées pouvaient obtenir l'accès au dossier sur la base du règlement nº 1049/2001, cela porterait immédiatement atteinte à la réglementation sectorielle et l'efficacité des enquêtes en serait gravement compromise. De plus, la confidentialité des informations prévue par le règlement nº 883/2013 répondrait à un objectif très spécifique, à savoir, d'une part, préserver le bon déroulement d'une enquête dans l'intérêt public et, d'autre part, protéger les intérêts légitimes des personnes concernées de manière à ce que les informations qu'elles communiquent à la Commission soient exclusivement utilisées aux fins de l'enquête. Enfin, la Commission estime que la présomption générale devrait s'appliquer non seulement avant, mais aussi après la clôture définitive de l'enquête et de son suivi.

22 Il convient tout d'abord de rappeler la réglementation applicable en l'espèce ainsi que les principes jurisprudentiels développés en matière d'accès aux documents.

23 Premièrement, en vertu de l'article 15, paragraphe 3, TFUE et de l'article 42 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre ont un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union, sous réserve des principes et des conditions qui sont

fixés conformément audit paragraphe. Notamment, en vertu du deuxième alinéa de ce paragraphe, lesdits principes et conditions sont fixés par voie de règlements par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, statuant conformément à la procédure législative ordinaire.

24 Deuxièmement, il y a lieu de souligner que, selon la jurisprudence de la Cour, l'activité administrative de la Commission n'exige pas un accès aux documents aussi étendu que celui requis par l'activité législative d'une institution de l'Union (arrêt du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 91 ; voir également, en ce sens, arrêt du 29 juin 2010, Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, point 60).

25 Troisièmement, le règlement nº 1049/2001 vise à conférer au public un droit d'accès aux documents des institutions qui soit le plus large possible (arrêt du 1er février 2007, Sison/Conseil, C-266/05 P, EU:C:2007:75, point 61). Il ressort également de ce règlement, notamment de son article 4, qui prévoit un régime d'exceptions à cet égard, que ce droit d'accès n'en est pas moins soumis à certaines limites fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé (arrêts du 1er février 2007, Sison/Conseil, C-266/05 P, EU:C:2007:75, point 62 ; du 29 juin 2010, Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, point 51, et du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 61).

26 Quatrièmement, en vertu de l'exception figurant à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, les institutions, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation d'un document, refusent l'accès à celui-ci dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit.

27 Cinquièmement, il est exact que, selon une jurisprudence bien établie de la Cour, pour justifier le refus d'accès à un document dont la divulgation a été demandée, il ne suffit pas, en principe, que ce document relève d'une activité mentionnée à l'article 4, paragraphes 2 et 3, du règlement nº 1049/2001. 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 cet article (arrêts du 1er juillet 2008, Suède et Turco/Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, point 49, et du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 64).

28 Toutefois, la Cour a reconnu qu'il est loisible à l'institution de l'Union concernée 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 (arrêt du 1er juillet 2008, Suède et Turco/Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, point 50 ; voir, également, arrêt du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 65 et jurisprudence citée).

29 Ainsi, la Cour a reconnu l'existence de présomptions générales de refus d'accès à des documents dans cinq cas d'espèce, à savoir en ce qui concerne les documents du dossier administratif afférent à une procédure de contrôle des aides d'État (arrêt du 29 juin 2010, Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, point 61), les documents échangés entre la Commission et les parties notifiantes ou des tiers dans le cadre d'une procédure de contrôle des opérations de concentration entre entreprises (arrêts du 28 juin 2012, Commission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, point 123, et Commission/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, point 64), les mémoires déposés par une institution dans le cadre d'une procédure juridictionnelle (arrêt du 21 septembre 2010, Suède e.a./API et Commission, C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, EU:C:2010:541, point 94), les documents afférents à une procédure en manquement au stade de la procédure précontentieuse de celle-ci (arrêt du 14 novembre 2013, LPN et Finlande/Commission, C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:738, point 65) ainsi que les documents figurant dans un dossier relatif à une procédure d'application de l'article 101 TFUE (arrêt du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 93).

30 Le Tribunal a reconnu l'existence de présomptions générales dans quatre cas supplémentaires, à savoir en ce qui concerne les offres des soumissionnaires dans une procédure de marché public en cas de demande d'accès formulée par un autre soumissionnaire (arrêt du 29 janvier 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 et T-532/10, EU:T:2013:38, point 101), les documents relatifs à une procédure dite « EU Pilot » (arrêt du 25 septembre 2014, Spirlea/Commission, T-306/12, sous pourvoi, EU:T:2014:816, point 63), les documents transmis, au titre de l'article 11, paragraphe 4, du règlement (CE) nº 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles [101 TFUE] et [102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1), par les autorités nationales de concurrence à la Commission (arrêt du 12 mai 2015, Unión de Almacenistas de Hierros de España/Commission, T-623/13, EU:T:2015:268, point 64) ainsi que les documents afférant à la préparation par la Commission d'une analyse d'impact afin d'élaborer une proposition politique (arrêt du 13 novembre 2015, ClientEarth/Commission, T-424/14 et T-425/14, sous pourvoi, EU:T:2015:848, point 97).

31 Nonobstant le fait que, dans la plupart des affaires mentionnées au point 29 ci-dessus, la Cour a examiné les rapports entre le règlement nº 1049/2001 et une autre réglementation contenant un régime spécifique d'accessibilité et en a conclu qu'il convenait d'assurer une application cohérente de chacun de ces règlements, il résulte néanmoins de cette jurisprudence que le rapport entre deux règlements n'est pas le seul critère pour justifier l'application de telles présomptions générales.

32 En effet, la jurisprudence citée au point 29 ci-dessus fait ressortir que la ratio legis qui sous-tend l'application de telles présomptions générales serait liée à l'impérative nécessité d'assurer le bon fonctionnement des procédures en question et de garantir que leurs objectifs ne soient pas compromis. Ainsi, la reconnaissance d'une présomption générale peut être fondée sur l'incompatibilité de l'accès aux documents de certaines procédures avec le bon déroulement de celles-ci et sur le risque qu'il leur soit porté atteinte, étant entendu que les présomptions générales permettent de préserver l'intégrité du déroulement de la procédure en limitant l'ingérence des tierces parties (voir, en ce sens, arrêt du 25 septembre 2014, Spirlea/Commission, T-306/12, sous pourvoi, EU:T:2014:816, points 57 et 58, et conclusions de l'avocat général Wathelet dans les affaires jointes LPN et Finlande/Commission, C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:528, points 66, 68, 74 et 76). L'application de règles spécifiques prévues par un acte juridique relatif à une procédure conduite devant une institution de l'Union pour les besoins de laquelle les documents demandés ont été produits est l'un des critères de nature à justifier la reconnaissance d'une présomption générale (voir, en ce sens, arrêt du 11 juin 2015, McCullough/Cedefop, T-496/13, non publié, EU:T:2015:374, point 91 et jurisprudence citée, et conclusions de l'avocat général Cruz Villalón dans l'affaire Conseil/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, point 75).

33 Or, le raisonnement suivi par la Cour dans lesdites affaires doit également trouver à s'appliquer à des activités d'enquête de l'OLAF. Autrement dit, un accès généralisé, sur la base du règlement nº 1049/2001, aux documents que comporte le dossier de l'OLAF, alors que la procédure d'enquête de l'OLAF est encore en cours, porterait en principe atteinte au bon déroulement de l'enquête. Il en va de même si l'enquête vient d'être clôturée par l'OLAF (voir point 35 ci-après).

34 Il y a lieu de constater, à cet égard, que la procédure d'enquête de l'OLAF relève également de règles spécifiques en matière d'accès aux informations obtenues ou établies dans le cadre d'une telle procédure et de traitement de ces informations. En vertu du règlement nº 883/2013 régissant les enquêtes de l'OLAF, celui-ci est juridiquement tenu de traiter les informations qu'il obtient au cours de ses enquêtes comme des informations confidentielles et couvertes par le secret professionnel, conformément à l'article 10 dudit règlement. Il convient également d'observer que, pour une personne concernée par une enquête de l'OLAF, abstraction faite de son droit de recevoir le compte-rendu de son entretien avec l'OLAF (afin de l'approuver ou d'y apporter des observations), conformément à l'article 9 dudit règlement, aucun accès aux documents n'est prévu. En effet, un accès aux dossiers de l'OLAF se déroule effectivement au cours d'une procédure de suivi. 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 la requérante, elles devront lui donner la possibilité d'exercer ses droits de la défense conformément à la procédure administrative ou pénale applicable.

35 En outre, s'agissant de l'exception visée à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, portant sur la protection des activités d'enquête, il résulte de la jurisprudence que la protection des enquêtes de l'OLAF s'étend à leur suivi pour autant que celui-ci s'effectue dans un délai raisonnable (voir, en ce sens, arrêt du 6 juillet 2006, Franchet et Byk/Commission, T-391/03 et T-70/04, EU:T:2006:190, points 108 à 113). En effet, selon cette jurisprudence, si le délai raisonnable pour décider des suites à donner aux informations transmises par l'OLAF aux autorités compétentes n'est pas encore écoulé, accorder un accès au dossier d'enquête de l'OLAF, même partiel, pourrait compromettre l'utilisation effective de ces éléments par les autorités nationales, étant donné que les personnes soupçonnées d'irrégularités pourraient agir de manière à empêcher le bon déroulement des différentes procédures ou enquêtes que ces autorités pouvaient décider d'entamer. De même, il importe de remarquer que les enquêtes de l'OLAF, ainsi que les éventuelles procédures ultérieures, dépendent de la disposition des informateurs et des témoins à fournir des informations. La perspective de voir leurs informations, explications ou hypothèses divulguées pourrait les inciter à censurer les informations qu'ils transmettent ou à retenir des informations sensibles, ce qui porterait atteinte à l'efficacité de la politique de l'Union en matière de lutte contre la fraude.

36 En résumé, le cadre législatif applicable à l'OLAF exclut, en principe, un droit d'accès au dossier de l'OLAF par les personnes concernées. Ce n'est que si les autorités destinataires du rapport final ont l'intention d'adopter des actes faisant grief aux personnes concernées que ces autorités devraient, conformément aux règles procédurales qui leur sont applicables, donner accès au rapport final de l'OLAF pour permettre à ces personnes d'exercer leurs droits de la défense. En conséquence, octroyer l'accès aux dossiers de l'OLAF ou aux rapports finaux de l'OLAF au grand public ébranlerait gravement le régime instauré par le règlement nº 883/2013.

37 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que, aux fins de l'interprétation de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, il y a lieu de reconnaître l'existence d'une présomption générale selon laquelle la divulgation des documents du dossier administratif porterait, en principe, atteinte à la protection des objectifs des activités d'enquête de l'OLAF.

38 Cependant, cette présomption générale n'exclut pas le droit pour lesdits intéressés de démontrer qu'un document donné dont la divulgation est demandée n'est pas couvert par ladite présomption ou qu'il existe un intérêt public supérieur justifiant la divulgation du document visé en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001 (arrêts du 29 juin 2010, Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, point 62, et du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 100).

39 En revanche, l'exigence imposant de vérifier si la présomption générale en question s'applique réellement ne saurait être interprétée en ce sens que l'institution concernée devrait examiner individuellement tous les documents demandés en l'espèce. Une telle exigence priverait cette présomption générale de son effet utile, à savoir permettre à l'institution concernée de répondre à une demande d'accès globale d'une manière également globale (arrêts du 14 novembre 2013, LPN et Finlande/Commission, C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:738, point 68, et du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 101).

40 C'est à la lumière des principes jurisprudentiels rappelés ci-dessus qu'il y a lieu d'examiner si l'OLAF a commis une erreur dans l'application de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001.

41 En l'espèce, il y a lieu d'indiquer qu'il est constant que la demande d'accès présentée par la requérante concerne les documents relevant des enquêtes de l'OLAF.

42 Il résulte de la décision attaquée, sans que cela soit contesté par la requérante, que les documents mentionnés au point 3 ci-dessus et qui figurent dans la demande initiale de la requérante, sous a), et c) à f), font partie de l'enquête OF/2011/1002 de l'OLAF à l'égard de la requérante, cette enquête ayant été clôturée le 12 décembre 2014, et que les documents qui figurent dans la demande initiale de la requérante, sous b), relèvent de plusieurs enquêtes encore en cours.

43 L'OLAF a estimé, du fait que l'enquête OF/2011/1002 a été clôturée le 12 décembre 2014, en se fondant sur la jurisprudence selon laquelle les documents relatifs aux enquêtes restent couverts par l'exception figurant à l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001, dans le cas où des enquêtes particulières achevées ont abouti à l'établissement de rapports finaux, mais où un délai raisonnable pour la suite de la procédure n'est pas encore écoulé, que ce délai pour décider des suites à donner aux informations qu'il avait transmises à l'autorité compétente n'était, en l'espèce, pas encore écoulé. L'OLAF a également expliqué que les documents étaient couverts par une présomption générale, laquelle s'appliquait avant et après la clôture d'une enquête, en invoquant le besoin de protéger la confidentialité des informations et de s'assurer de la coopération des informateurs. À cet égard, il a fait état du fait que des enquêtes ainsi que les procédures de suivi dépendaient largement des informations fournies par des informateurs tiers et des témoins et de leur volonté de donner ces informations et que, si de telles informations n'étaient pas protégées par la confidentialité, la disposition desdites parties à contribuer à l'enquête serait remise en question. Dans ce même contexte, il a précisé les règles sectorielles spécifiques existantes qui régissent les enquêtes effectuées par l'OLAF et l'obligation de confidentialité, tel l'article 10 du règlement nº 883/2013.

44 En vertu des principes jurisprudentiels rappelés ci-dessus, il y a lieu de considérer que l'OLAF a appliqué à bon droit une présomption générale de confidentialité des documents concernant ses enquêtes.

45 À cet égard, l'argument de la requérante selon lequel une telle présomption ne pourrait pas s'appliquer à des documents relevant d'une procédure d'enquête clôturée ne saurait prospérer.

46 Ainsi que cela a déjà été relevé ci-dessus, après que l'OLAF a terminé son enquête et rédigé son rapport final, l'autorité compétente doit encore décider de la procédure de suivi. Partant, la présomption générale s'applique également à une procédure qui est déjà close, étant donné que les intérêts publics protégés peuvent aussi être lésés après la clôture de la procédure de l'OLAF.

47 Par ailleurs, il y a lieu de constater que, l'enquête ayant été clôturée le 12 décembre 2014 et le rapport final transmis par l'OLAF à la Commission le 15 décembre 2014, conformément à l'article 11, paragraphe 3, du règlement nº 883/2013, un délai raisonnable pour le suivi, ainsi que l'OLAF l'a relevé à juste titre dans la décision attaquée, n'était pas encore écoulé à la date d'adoption de ladite décision.

48 De même, la requérante ne saurait tirer argument de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 21 mai 2014, Catinis/Commission (T-447/11, EU:T:2014:267), afin d'invoquer le fait qu'une présomption générale ne s'applique pas et que, pour cette raison, l'OLAF n'est pas dispensé de son obligation de motivation. Dans ladite affaire, l'OLAF n'avait pas invoqué la présomption générale de non-accessibilité, mais avait procédé à un examen individuel et concret des documents sollicités. Par conséquent, le Tribunal n'a pas examiné si une telle présomption pouvait s'appliquer.

49 Enfin, l'argument selon lequel la proposition formulée en 2008 par la Commission, relative à une révision du règlement nº 1049/2001, « visait à inclure des présomptions générales de non-accessibilité », sans faire référence aux fonctions d'enquête de l'OLAF, de même que l'argument selon lequel la demande de la Commission au Tribunal de reconnaître une présomption générale applicable aux dossiers de l'OLAF reviendrait, pour la Commission, à demander au Tribunal

d'enfreindre l'article 17, paragraphe 2, TUE, qui donne à la Commission le pouvoir d'élaborer des propositions législatives, et l'article 14 TUE, qui confère au Parlement et au Conseil des fonctions législatives, sont sans pertinence. En matière d'accès aux documents, l'application d'une présomption générale a été approuvée par la jurisprudence dans plusieurs domaines sans que la légalité d'une telle présomption ne soit remise en cause au regard de l'article 14 TUE et de l'article 17, paragraphe 2, TUE. Il n'y a donc pas de raison d'affirmer que l'extrapolation de cette présomption aux dossiers d'enquête de l'OLAF pourrait créer des difficultés à cet égard. En tout état de cause, la proposition de la Commission n'a pas été adoptée.

50 Pour conclure, s'agissant de la prétendue violation de l'obligation de motivation, telle que prévue par l'article 296 TFUE, et à la lumière des principes issus de la jurisprudence évoqués aux points 23 à 40 ci-dessus, il y a lieu de conclure, ainsi qu'il résulte également du point 43 ci-dessus, que l'OLAF s'est conformé à ladite obligation.

Sur le deuxième moyen, tiré de l'existence d'un intérêt public supérieur à la divulgation des documents

51 Dans le cadre du deuxième moyen, la requérante allègue qu'il existe un intérêt supérieur justifiant la divulgation des documents demandés, étant donné qu'ils ont été diffusés auprès de tiers, y compris de tiers non autorisés, tels que le journal allemand *Der Spiegel*. L'existence d'une enquête interne sur la diffusion auprès de tiers non autorisés ne suffirait pas à exonérer la Commission de la responsabilité des fuites. Selon la requérante, l'accès aux documents demandés lui serait nécessaire afin de lui donner les moyens de contrecarrer les allégations extrêmement graves faites à son égard, notamment par *Der Spiegel*. La requérante aurait un intérêt légitime à ce qu'on lui permette de se défendre également publiquement. En effet, une telle défense, qui rétablirait l'équilibre dans l'exercice des fonctions d'enquête de l'OLAF, ne serait possible qu'au moyen des documents qui seraient jusqu'à présent inaccessibles à la requérante.

52 D'abord, la Commission fait valoir que toute divulgation du rapport final de l'OLAF aurait été due à une fuite non autorisée, à propos de laquelle une enquête a été ouverte. Une telle fuite non autorisée constitue un élément factuel qui ne saurait affecter l'appréciation de l'existence d'un intérêt public supérieur à la divulgation des documents demandés. Ensuite, la Commission avance que la requérante a un intérêt purement privé à cette divulgation, en tant que personne concernée par l'enquête de l'OLAF. Ce type d'intérêt particulier, qui n'est pas partagé par d'autres citoyens, ne saurait constituer un intérêt public supérieur, au sens du règlement nº 1049/2001. Enfin, la Commission rappelle qu'il incombe à la requérante de démontrer qu'il existe un intérêt supérieur à la divulgation des documents demandés. Or, la demande confirmative ne contiendrait presque rien à propos de l'existence d'un intérêt public supérieur à cette divulgation qui soit de nature à neutraliser la présomption générale de non-accessibilité, en dehors d'une référence vague et générale aux droits de la défense de la requérante. Dans la duplique, la Commission ajoute que la nécessité de se défendre contre de « graves accusations » formulées par la presse constitue également un intérêt purement privé et non un intérêt public supérieur.

53 Il y a lieu de rappeler que, conformément à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, l'application de l'exception qu'il consacre est écartée si la divulgation du document en cause est justifiée par un intérêt public supérieur.

54 Il convient de noter que, s'agissant de la nécessité d'obtenir la divulgation des documents demandés au titre de l'intérêt supérieur afin d'être apte à mieux se défendre contre les allégations formulées à la suite de la publication d'un article dans le journal *Der Spiegel,* un tel argument ne démontre pas, en tant que tel, l'existence d'un intérêt public justifiant la divulgation des documents demandés et susceptible de primer la protection de la confidentialité, au sens de l'article 4 du règlement

nº 1049/2001. Compte tenu du principe général d'accès aux documents consacré à l'article 15 TFUE et des considérants 1 et 2 du règlement nº 1049/2001, cet intérêt doit présenter un caractère objectif et général et ne saurait être confondu avec des intérêts particuliers ou privés.

55 En effet, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 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 résulte que ce règlement a vocation à garantir l'accès de tous aux documents publics et pas seulement l'accès du demandeur à des documents le visant (arrêt du 26 avril 2005, Sison/Conseil, T-110/03, T-150/03 et T-405/03, EU:T:2005:143, point 50).

56 Dès lors, l'intérêt particulier que peut faire valoir un demandeur à l'accès à des documents le concernant personnellement ne saurait généralement être décisif dans le cadre tant de l'appréciation de l'existence d'un intérêt public supérieur que de la mise en balance des intérêts au titre de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 (voir, en ce sens, arrêts du 26 avril 2005, Sison/Conseil, T-110/03, T-150/03 et T-405/03, EU:T:2005:143, point 52 ; du 20 mars 2014, Reagens/Commission, T-181/10, EU:T:2014:139, point 144, et du 21 mai 2014, Catinis/Commission, T-447/11, EU:T:2014:267, points 61 à 64).

57 Ainsi, même à supposer que les documents demandés se révèlent nécessaires à la défense de la requérante dans le cadre d'un recours, question qui relève de l'examen de ce recours, cette circonstance n'est pas pertinente pour apprécier la mise en balance des intérêts publics. Il en va de même en ce qui concerne l'argument selon lequel l'accès aux documents demandés serait nécessaire afin de permettre à la requérante de mieux se défendre contre les allégations publiées dans la presse allemande.

58 Or, force est de constater que, mis à part ces intérêts privés, dont l'un est invoqué dans le cadre de la demande confirmative et concerne le respect des droits de la défense dans l'enquête de l'OLAF, l'autre, invoqué dans le cadre du présent litige, concernant l'intérêt pour la requérante à mieux se défendre contre les allégations publiées dans *Der Spiegel,* la requérante n'a pas invoqué d'autres arguments justifiant un intérêt public supérieur.

59 Au demeurant, le simple fait qu'une partie d'un dossier confidentiel de l'OLAF puisse avoir été divulguée de façon illicite ne justifie pas, à lui seul, de déroger, en faveur de la personne concernée, aux règles de confidentialité qui régissent le dossier d'enquête de l'OLAF (voir, en ce sens, ordonnance du 18 décembre 2003, Goméz-Reino/Commission, T-215/02, EU:T:2003:352, point 65).

60 Partant, au vu de ce qui précède, le deuxième moyen ne saurait prospérer.

Sur le troisième moyen, tiré d'un défaut de motivation concernant la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu

61 Dans le cadre du troisième moyen, la requérante considère qu'il est peu probable, au regard de la nature des documents en question, que la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu soit menacée. En outre, l'OLAF n'aurait pas expliqué pourquoi il ne pourrait pas accorder un accès partiel aux documents demandés, dans le respect de la vie privée et de l'intégrité des données personnelles individuelles.

62 La Commission rétorque que le point de la décision attaquée consacré à la protection des données personnelles a été ajouté dans un souci d'exhaustivité, dans la mesure où les documents demandés contenaient également des données qui étaient protégées en vertu d'une exception différente. Cependant, la décision attaquée se fondant principalement sur l'application d'une présomption

générale, ainsi que cela résulte du point de ladite décision qui précède celui consacré à la protection des données personnelles, qui permet de ne pas divulguer l'ensemble des documents demandés et de ne pas chercher à déterminer si un accès partiel devrait être accordé, ce moyen serait inopérant.

63 En l'espèce, il y a lieu de constater, à l'instar de la Commission, que, la décision attaquée étant déjà légalement fondée par les motifs qu'elle comporte et qui sont relatifs à l'exception prévue par l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, le présent moyen doit être rejeté comme étant en toute hypothèse inopérant.

Sur le quatrième moyen, tiré d'une violation du principe de bonne administration

64 La requérante estime que l'OLAF a violé le principe de bonne administration consacré à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux en n'examinant pas tous les aspects pertinents de l'affaire et en se prévalant de la prétendue existence d'une présomption générale lors de l'adoption de la décision attaquée. Le principe de bonne administration aurait également été violé en raison de la divulgation du rapport final de l'OLAF à diverses personnes, en ce compris l'auteur de l'article paru dans *Der Spiegel* ainsi qu'un député européen. Le refus de donner accès aux documents demandés, qui permettrait à la requérante de se défendre contre les allégations faites par des tiers sur la base des documents obtenus à travers des fuites, est également injuste.

65 La Commission rétorque que l'OLAF a pris en considération tous les aspects qu'il devait examiner pour rendre sa décision et a fourni les motifs nécessaires à cet égard, sur la base de l'existence d'une présomption générale concernant les documents relatifs à ses activités d'enquête. De ce fait, la Commission ne voit pas en quoi le principe de bonne administration aurait été violé. Elle rappelle encore une fois que la prétendue divulgation du rapport final de l'OLAF à diverses personnes, si elle a eu lieu, serait due à une fuite non autorisée et qu'une enquête est en cours sur les circonstances de cette fuite.

66 Il y a lieu de relever que, en appliquant une présomption générale, l'OLAF n'a pas violé le principe de bonne administration. Ainsi que cela a déjà été constaté dans le cadre du premier moyen, l'OLAF a expliqué, dans la décision attaquée, la raison pour laquelle une présomption serait applicable, qui s'étendrait à tous les documents concernés par l'enquête afin de protéger l'intégrité des règles sectorielles spécifiques adoptées par le législateur de l'Union en ce qui concerne ses activités.

67 Le fait qu'il y aurait eu une fuite non autorisée d'informations protégées par l'article 10 du règlement nº 883/2013 n'implique pas que le rapport final de l'OLAF a été divulgué et est entré dans le domaine public au sens du règlement nº 1049/2001.

68 En outre, même s'il est regrettable qu'une fuite ait permis à la presse allemande de s'emparer d'informations confidentielles, cela ne justifie pas en soi la divulgation des documents demandés dans le cadre d'une procédure en vertu du règlement nº 1049/2001.

69 Il s'ensuit que le quatrième moyen doit également être rejeté et, partant, le recours dans son intégralité.

Sur les dépens

70 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé, il y a lieu de la 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) **International Management Group est condamnée aux dépens.**

Gratsias Kancheva Wetter

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 26 mai 2016.

Signatures