



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE

M^{ME} JULIANE KOKOTT

présentées le 15 juillet 2021¹

Affaire C-351/20 P

Liviu Dragnea
contre

Commission européenne

« Pourvoi – Fonds européen de développement régional – Programme opérationnel régional roumain 2007-2013 – Enquêtes de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) – Rapports d'enquête – Invitation adressée à l'autorité nationale de lutte contre la corruption en vue d'engager des enquêtes pour détournement des fonds de l'Union européenne – Procédure d'enquête nationale – Demande d'ouverture d'une enquête au sujet de la conduite d'enquêtes antérieures par l'OLAF – Demande d'accès au dossier et à des documents – Refus – Recours en annulation – Recevabilité »

I. Introduction

1. Aux fins de la protection des intérêts financiers de l'Union, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) dispose de larges pouvoirs d'investigation. Le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013² prévoit donc des garanties fondamentales de procédure pour les personnes faisant l'objet d'une telle enquête. Ces garanties visent à assurer le respect de leurs droits lors des enquêtes menées par l'OLAF. En effet, il est constant que ces enquêtes affectent les droits des personnes qu'elles concernent.

2. Un point débattu, et, semble-t-il, non encore définitivement tranché, est en revanche celui de savoir si et, le cas échéant, dans quelle mesure les rapports finaux établis par l'OLAF à l'issue de ses enquêtes peuvent être attaqués devant les juridictions de l'Union. On peut certes, en dernière analyse, s'abstenir de traiter cette question dans le cadre du présent pourvoi, puisque l'issue du litige n'en dépend pas. En effet, indépendamment de la faculté ou non qu'aurait eue le requérant de contester devant le Tribunal les deux rapports de l'OLAF en cause en l'espèce, son recours aurait été tardif à cet égard.

¹ Langue originale : l'allemand.

² Règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil (JO 2013, L 248, p. 1). Ce règlement a été modifié à deux reprises après la clôture des enquêtes en cause, en dernier lieu par le règlement (UE, Euratom) 2020/2223 du Parlement européen et du Conseil, du 23 décembre 2020, modifiant le règlement n° 883/2013 en ce qui concerne la coopération avec le Parquet européen et l'efficacité des enquêtes de l'Office européen de lutte antifraude (JO 2020, L 437, p. 49). Une modification intéressant la présente procédure est examinée aux points 47 à 49 des présentes conclusions.

3. La question qui constitue l'axe du présent pourvoi concerne cependant la problématique voisine de l'accès au dossier d'enquête pour une personne qui s'estime elle-même concernée par l'enquête, mais qui n'a pas été qualifiée par l'OLAF de « personne concernée » au sens du règlement n° 883/2013. Se pose en particulier la question de l'articulation entre, d'une part, le droit d'accès au dossier et, d'autre part, le droit d'accès aux documents de la Commission européenne en vertu du règlement (CE) n° 1049/2001³.

II. Le cadre juridique

A. Le règlement n° 883/2013

4. Il ressort de l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 883/2013 que les pouvoirs d'enquête de l'OLAF visent à renforcer la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne.

5. Aux termes de l'article 2, point 4, du règlement n° 883/2013, « on entend par [...] “enquêtes administratives” (ci-après dénommées “enquêtes”) tout contrôle, toute vérification ou action entrepris par l'[OLAF], conformément aux articles 3 et 4, en vue d'atteindre les objectifs définis à l'article 1^{er} et d'établir, le cas échéant, le caractère irrégulier des activités contrôlées [...] ».

6. Aux termes de l'article 2, point 5, du règlement n° 883/2013, une « personne concernée » par une enquête de l'OLAF est « toute personne ou tout opérateur économique soupçonné de fraude, de corruption ou de toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et faisant de ce fait l'objet d'une enquête de la part de l'[OLAF] ».

7. Les articles 3 et 4 du règlement n° 883/2013 prévoient que l'OLAF effectue des enquêtes externes sur place dans les États membres, dans les pays tiers et auprès d'organisations internationales, ainsi que des enquêtes internes au sein des institutions, organes et organismes de l'Union.

8. L'article 5 du règlement n° 883/2013 est intitulé « Ouverture des enquêtes », et ses paragraphes 1, 2 et 4 sont libellés comme suit :

« 1. Le directeur général peut ouvrir une enquête lorsqu'il existe des soupçons suffisants, pouvant aussi être fondés sur des informations fournies par un tiers ou sur des informations anonymes, qui laissent supposer l'existence d'actes de fraude, de corruption ou d'autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. La décision du directeur général d'ouvrir ou non une enquête tient compte des priorités de la politique en matière d'enquêtes et du plan annuel de gestion de l'[OLAF], fixés conformément à l'article 17, paragraphe 5. Cette décision tient également compte de la nécessité d'une utilisation efficace des ressources de l'[OLAF] et de la proportionnalité des moyens employés. Il convient, en cas d'enquête interne, de tenir spécifiquement compte de l'institution, l'organe ou l'organisme le mieux placé pour mener celle-ci, sur la base notamment de la nature des faits, de l'incidence financière réelle ou potentielle de l'affaire et de la probabilité de suites judiciaires.

³ Règlement 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).

2. La décision d'ouvrir une enquête externe est prise par le directeur général, agissant de sa propre initiative ou à la demande d'un État membre intéressé ou de toute institution, tout organe ou organisme de l'Union.

La décision d'ouvrir une enquête interne est prise par le directeur général, agissant de sa propre initiative ou à la demande de l'institution, de l'organe ou de l'organisme au sein duquel l'enquête devra être effectuée ou à la demande d'un État membre.

[...]

4. Dans les deux mois qui suivent la réception par l'[OLAF] d'une demande visée au paragraphe 2, la décision d'ouvrir ou non une enquête est prise. Elle est communiquée sans délai à l'État membre, à l'institution, à l'organe ou à l'organisme qui a fait la demande. La décision de ne pas ouvrir une enquête est motivée. Si, à l'expiration de cette période de deux mois, l'[OLAF] n'a pas pris de décision, l'[OLAF] est réputé avoir décidé de ne pas ouvrir une enquête.

Lorsqu'un fonctionnaire, un autre agent, un membre d'une institution ou d'un organe, un dirigeant d'un organisme ou un membre du personnel, agissant conformément à l'article 22 bis du statut, fournit à l'[OLAF] des informations relatives à une suspicion de fraude ou d'irrégularité, l'[OLAF] informe cette personne de la décision d'ouvrir ou non une enquête sur les faits en question. »

9. L'article 9 du règlement n° 883/2013 énumère les garanties de procédure en faveur des personnes concernées par les enquêtes de l'OLAF. Son paragraphe 4 prévoit notamment que, avant que les conclusions se rapportant nommément à une personne concernée n'aient été tirées, toute personne se voit accorder la possibilité de présenter ses observations sur les faits la concernant.

10. Aux termes de l'article 11 du règlement n° 883/2013, intitulé « Rapport d'enquête et suites à donner aux enquêtes », un rapport est établi à l'issue d'une enquête menée par l'OLAF, qui clarifie notamment les étapes de la procédure, les faits constatés et leur qualification juridique préliminaire, ainsi que, le cas échéant, des recommandations sur la question de savoir si les institutions de l'Union ou les autorités compétentes de l'État membre concerné doivent ou non prendre des mesures.

B. Le règlement n° 1049/2001

11. L'article 6 du règlement n° 1049/2001 est intitulé « Demandes d'accès », et son paragraphe 1 est libellé comme suit :

« Les demandes d'accès aux documents sont formulées sous forme écrite, y compris par des moyens électroniques, dans l'une des langues énumérées à l'article 314 du traité CE et de façon suffisamment précise pour permettre à l'institution d'identifier le document. Le demandeur n'est pas obligé de justifier sa demande. »

12. L'article 7 du règlement n° 1049/2001 est intitulé « Traitement des demandes initiales » et ses paragraphes 1, 2 et 4 sont libellés comme suit :

« 1. Les demandes d'accès aux documents sont traitées avec promptitude. Un accusé de réception est envoyé au demandeur. 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 au demandeur, dans une réponse écrite, les motifs de son refus total ou partiel et l'informe de son droit de présenter une demande confirmative conformément au paragraphe 2 du présent article.

2. En cas de refus total ou partiel, le demandeur peut adresser, dans un délai de quinze jours ouvrables suivant la réception de la réponse de l'institution, une demande confirmative tendant à ce que celle-ci révise sa position.

[...]

4. L'absence de réponse de l'institution dans le délai requis habilite le demandeur à présenter une demande confirmative. »

13. L'article 8 du règlement n° 1049/2001, intitulé « Traitement des demandes confirmatives », prévoit à ses paragraphes 1 et 3 :

« 1. 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.

[...]

3. L'absence de réponse de l'institution dans le délai requis est considérée comme une réponse négative et habilite le demandeur à former un recours juridictionnel contre l'institution et/ou à présenter une plainte au Médiateur, selon les dispositions pertinentes du traité CE. »

III. Le contexte de la procédure de pourvoi

A. La procédure devant l'OLAF et la lettre litigieuse

14. Le 10 février 2015, l'OLAF a ouvert deux enquêtes (OF/2015/0124/B5 et OF/2015/0125/B5) concernant des allégations de fraude. Les griefs portaient sur deux projets de construction routière. Les projets avaient été attribués par le conseil régional de Teleorman, en Roumanie, et financés par le Fonds européen de développement régional (FEDER) (ci-après les « enquêtes antérieures »)⁴.

15. Dans ses rapports finaux relatifs à ces enquêtes, datés des 30 mai (OF/2015/0124/B5) et 16 septembre 2016 (OF/2015/0125/B5), l'OLAF a conclu que deux groupes criminels avaient été constitués et qu'il était soupçonné qu'un grand nombre de documents avaient été falsifiés afin d'obtenir illégalement des fonds de l'Union.

⁴ À cet égard et au sujet des points qui suivent dans les présentes conclusions, voir points 1 et suiv. de l'ordonnance du 12 mai 2020, Dragnea/Commission (T-738/18, non publiée, EU:T:2020:208).

16. L'OLAF a également recommandé à la Commission de récupérer les sommes concernées et à l'autorité roumaine anticorruption d'engager des poursuites pénales pour des infractions aux intérêts financiers de l'Union.

17. L'OLAF a qualifié le conseil régional de Teleorman de « personne concernée » par les enquêtes antérieures, au sens de l'article 2, point 5, du règlement n° 883/2013. En revanche, le requérant, M. Liviu Dragnea, qui était président de cette autorité à l'époque des faits, n'a pas été qualifié de « personne concernée ».

18. Le 13 novembre 2017, l'autorité roumaine anticorruption a annoncé l'ouverture d'une enquête pénale à l'encontre du requérant portant sur des fraudes relatives au budget de l'Union, sur la constitution d'une organisation criminelle et sur des abus de pouvoir.

19. Le même jour, l'OLAF a également publié un communiqué de presse annonçant l'ouverture de l'enquête pénale nationale à l'encontre du requérant. L'OLAF y a cité le nom du requérant en soulignant l'importance de ses enquêtes antérieures pour l'ouverture des poursuites pénales par les autorités nationales :

« The Romanian National Anticorruption Directorate (DNA) has accused Liviu Dragnea, the leader of the Romanian Social Democrat Party (PSD), of fraud with European Union (EU) funds, of creating an organised criminal group, and of misusing his position for personal gain. [...]

The contribution of the European Anti-Fraud Office (OLAF) to this outcome has been emphasised by the DNA. The DNA has explained that their case comes as a result of two investigations conducted by the OLAF into projects financed by the European Regional Development Fund for road construction in Romania, which were concluded in May and September 2016.

[...] »⁵.

20. Le 1^{er} juin 2018, le requérant a adressé à l'OLAF une lettre dans laquelle il a contesté l'approche de l'OLAF dans le cadre des enquêtes antérieures ainsi que les conclusions figurant dans les rapports finaux. Il y a également formulé des observations circonstanciées sur certains points de ces rapports.

21. Par lettre du 10 juillet 2018, l'OLAF a refusé d'aller sur ce terrain et de commenter ses rapports finaux. Il a renvoyé à ses règles générales de procédure, à la jurisprudence du Tribunal relative à la nature juridique des rapports finaux, à la répartition des compétences entre l'OLAF et les autorités nationales, ainsi qu'à leurs enquêtes en cours.

22. Le 22 août 2018, le requérant a adressé une nouvelle lettre à l'OLAF. Il y a d'abord contesté les déclarations faites par l'OLAF dans sa lettre du 10 juillet 2018. Il y a en outre de nouveau formulé des critiques portant sur les rapports finaux, la légalité de la conduite de l'OLAF, l'exactitude de ses conclusions et son analyse juridique. Il a ensuite estimé que cette autorité n'avait pas respecté les règles de procédure. Enfin, le requérant a demandé à l'OLAF d'ouvrir une enquête sur le déroulement des enquêtes antérieures et de lui donner accès à plusieurs documents contenus dans le dossier de ces enquêtes.

⁵ OLAF PRESS RELEASE n° 16/2017.

23. Par lettre du 1^{er} octobre 2018 (ci-après la « lettre litigieuse »), l'OLAF a réitéré les thèses qu'il avait déjà exprimées dans sa lettre du 10 juillet 2018 et a rejeté les demandes du requérant. À l'appui de son analyse, il l'a informé, d'une part, que les points que celui-ci avait soulevés ne justifiaient pas l'ouverture d'une enquête sur le déroulement des enquêtes antérieures. L'OLAF a d'autre part indiqué au requérant qu'il n'était pas une personne concernée par ces enquêtes. Partant, les droits procéduraux prévus à l'article 9, paragraphe 4, du règlement n° 883/2013 ne lui seraient pas applicables. De plus, l'OLAF a refusé l'accès aux documents demandés.

B. La procédure devant le Tribunal et l'ordonnance attaquée

24. Par requête du 11 décembre 2018, le requérant a introduit un recours en annulation devant le Tribunal contre la lettre litigieuse. Il a également demandé au Tribunal d'ordonner à la Commission de produire les documents déjà demandés dans le cadre de la procédure devant l'OLAF.

25. Par acte du 6 mars 2019, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 130, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal et conclu à l'irrecevabilité du recours.

26. Par mémoire du 18 avril 2019, le requérant a conclu qu'il plaise au Tribunal de rejeter l'exception d'irrecevabilité, d'examiner le recours au fond et de lui accorder l'accès aux documents demandés.

27. Par ordonnance du 12 mai 2020, Dragnea/Commission (ci-après l'« ordonnance attaquée »)⁶, le Tribunal a fait droit à l'exception d'irrecevabilité de la Commission, rejeté le recours comme étant irrecevable et condamné le requérant aux dépens.

28. Bien que les conclusions du requérant en première instance aient visé formellement à ce que le Tribunal fasse des constatations, celui-ci a considéré que le recours dans son ensemble tendait à l'annulation de la lettre litigieuse par laquelle l'OLAF avait rejeté les demandes du requérant, l'invitant, d'une part, à effectuer une enquête sur le déroulement des enquêtes antérieures et, d'autre part, à lui donner accès à des documents⁷. À la suite de l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission, le Tribunal a, tout d'abord, examiné la recevabilité du recours au regard du refus de l'OLAF d'enquêter sur le déroulement des enquêtes antérieures⁸. Il a ensuite examiné la recevabilité du recours en ce qui concerne le refus d'accès aux documents demandés⁹. En conclusion, il a considéré que les deux chefs de conclusions étaient irrecevables.

⁶ T-738/18, non publiée, EU:T:2020:208.

⁷ Points 14 à 21 de l'ordonnance attaquée.

⁸ Points 25 à 55 de l'ordonnance attaquée.

⁹ Points 56 à 70 de l'ordonnance attaquée.

IV. Procédure de pourvoi et conclusions des parties

29. Par mémoire du 30 juillet 2020, le requérant a formé un pourvoi contre l'ordonnance attaquée. Il conclut qu'il plaise à la Cour d'annuler l'ordonnance attaquée, de déclarer recevable son recours en première instance et de constater que la Commission :

- a violé l'article 9, paragraphes 1, 2 et 4, du règlement n° 883/2013, ainsi que ses droits de la défense, son droit d'être entendu et la présomption d'innocence ;
- a violé le principe général du droit de l'Union de bonne administration ;
- a violé les droits du requérant en rejetant la demande d'accès aux documents.

30. Le requérant demande également à la Cour d'adopter une mesure d'instruction et d'ordonner à la Commission de produire, au cours de la procédure, les documents dont la liste figure dans le pourvoi. Enfin, il demande que la Commission soit condamnée aux dépens.

31. La Commission conclut qu'il plaise à la Cour de rejeter le pourvoi comme étant non fondé, de rejeter la demande de mesure d'instruction et de condamner le requérant aux dépens.

V. Analyse

A. *Sur le pourvoi*

32. Par ses moyens, le requérant conteste tant les conclusions du Tribunal relatives à l'irrecevabilité de son recours en ce qui concerne le refus de l'OLAF d'enquêter sur le déroulement des enquêtes antérieures (1) que les conclusions du Tribunal relatives à l'irrecevabilité de son recours en ce qui concerne le refus d'accès aux documents demandés (2).

1. Sur la recevabilité du recours en première instance au regard du refus de l'OLAF d'effectuer une enquête sur le déroulement des enquêtes antérieures (premier moyen du pourvoi)

33. Le Tribunal a jugé que le recours en première instance visant à l'annulation du refus de l'OLAF d'ouvrir une enquête sur le déroulement des enquêtes antérieures était irrecevable pour trois raisons : premièrement, le règlement n° 883/2013 ne reconnaît pas aux personnes physiques et morales le droit d'exiger de l'OLAF l'ouverture d'une enquête, de sorte que le rejet d'une demande à cet égard ne saurait produire d'effets juridiques et, partant, constituer un acte attaquant¹⁰ ; deuxièmement, les rapports finaux de l'OLAF ne seraient pas des actes attaquant, mais seulement des recommandations ou des avis, de sorte que le rejet d'une demande de modification d'un tel rapport ne saurait non plus être attaquant¹¹, et, troisièmement, le fait de juger recevable la demande litigieuse reviendrait en tout état de cause à contourner le délai de recours contre les rapports finaux, puisque le recours en première instance a été introduit après l'expiration du délai de recours contre ces rapports¹².

¹⁰ Points 31 à 36 de l'ordonnance attaquée.

¹¹ Points 39 à 41 de l'ordonnance attaquée.

¹² Points 43 à 46 de l'ordonnance attaquée.

34. Selon le requérant, la constatation du Tribunal quant à l'irrecevabilité de sa demande d'annulation du refus de l'OLAF de mener une enquête sur le déroulement des enquêtes antérieures repose, d'une part, sur le postulat erroné qu'il ne serait pas une « personne concernée » par ces enquêtes et, d'autre part, sur le postulat erroné que les rapports d'enquête de l'OLAF n'auraient pas d'incidence significative sur les procédures pénales nationales ultérieures. Il estime que c'est l'inverse qui est vrai. Il considère donc comme étant contraire au principe de la protection juridictionnelle effective que les actes d'enquête illégaux et les violations procédurales auxquels s'est livré l'OLAF ne puissent faire l'objet que d'un recours en indemnité et non d'un recours en annulation.

35. Il ressort de cette argumentation que les critiques du requérant se concentrent sur la déclaration par laquelle le Tribunal, en se référant à sa jurisprudence constante, a jugé que les rapports établis par l'OLAF à l'issue de ses enquêtes ne sont pas des actes attaquables au titre de l'article 263 TFUE, puisqu'ils ne constituent que des recommandations ou des avis dépourvus d'effets juridiques obligatoires¹³.

36. Il semble que la Cour ne se soit pas encore prononcée sur la question du caractère attaquant de ces rapports, mais ait simplement jugé que la transmission d'informations par l'OLAF aux autorités nationales ne constitue pas un acte attaquant¹⁴.

37. Il n'y a toutefois pas lieu, en l'espèce, d'examiner la question du caractère attaquant des rapports finaux de l'OLAF. On peut au contraire, aux fins de la présente procédure, s'abstenir d'apprécier s'il y a lieu ou non de confirmer la jurisprudence du Tribunal à cet égard. En effet, à supposer même que les rapports finaux de l'OLAF constituent des actes attaquables, le recours en cause en l'espèce, qui tend à l'annulation du refus de l'OLAF d'effectuer une enquête sur le déroulement des enquêtes antérieures, serait irrecevable.

38. En effet, ainsi que le Tribunal l'a relevé dans l'ordonnance attaquée, sans que ses constatations aient été mises en doute dans le cadre du présent pourvoi, le requérant n'a pas contesté dans les délais les rapports finaux des enquêtes antérieures. Selon les constatations du Tribunal, le délai pour introduire un recours contre ces rapports expirait, pour le requérant, le 12 août 2018. Or le recours de première instance n'a été introduit que le 11 décembre 2018¹⁵.

39. Certes, le recours en première instance était formellement dirigé non pas contre les rapports finaux des enquêtes antérieures eux-mêmes, mais contre la lettre litigieuse de l'OLAF, par laquelle l'OLAF a rejeté la demande du requérant d'ouvrir une enquête concernant le déroulement des enquêtes antérieures.

¹³ Points 40 et 41 de l'ordonnance attaquée. Voir également ordonnances du 13 juillet 2004, Comunidad Autónoma de Andalucía/Commission (T-29/03, EU:T:2004:235, points 32 à 40) ; du 21 juin 2017, Inox Mare/Commission (T-289/16, EU:T:2017:414, points 14 et suiv.), ainsi que du 12 juillet 2018, TE/Commission (T-392/17, non publiée, EU:T:2018:459, points 22 à 25), et arrêt du 23 mai 2019, Remag Metallhandel et Jaschinsky/Commission (T-631/16, non publié, EU:T:2019:352, points 48 et 49).

¹⁴ Ordonnance du président de la Cour du 19 avril 2005, Tillack/Commission [C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, point 34].

¹⁵ Ainsi le Tribunal a-t-il constaté que, bien que les rapports finaux des 30 mai et 16 septembre 2016 (voir point 15 des présentes conclusions) n'aient été ni publiés ni notifiés au requérant, il ressort du dossier que celui-ci en a pris connaissance au plus tard le 1^{er} juin 2018, puisqu'il a adressé à cette date une première lettre à l'OLAF en vue de contester leur contenu (voir point 20 des présentes conclusions). Ainsi, le délai de recours en ce qui concerne ces rapports aurait commencé à courir le 2 juin 2018 et aurait pris fin le 12 août 2018 (voir points 43 à 46 de l'ordonnance attaquée).

40. Selon une jurisprudence constante, un recours est toutefois irrecevable lorsqu'il est dirigé contre un acte purement confirmatif d'un acte antérieur non attaqué dans les délais¹⁶. Un acte est considéré comme étant purement confirmatif lorsqu'il ne contient aucun élément nouveau par rapport à un acte antérieur et n'a pas été précédé d'un réexamen de la situation du destinataire de cet acte antérieur¹⁷. Un acte répondant à une demande invitant l'autorité à réexaminer l'acte antérieur doit être considéré comme étant purement confirmatif lorsque la demande n'est pas fondée sur des faits nouveaux et substantiels et que l'autorité ne prend pas de décision sur de tels faits¹⁸. Par conséquent, un requérant qui a laissé expirer le délai de recours contre un acte ne saurait faire renaître ce délai en demandant à l'institution de revenir sur le premier acte et en formant un recours contre la décision de refus confirmant l'acte antérieur¹⁹.

41. Tel est précisément le cas en l'espèce, puisque, sous couvert d'une demande d'enquête, le requérant visait en réalité à amener l'OLAF à remettre en cause les rapports finaux des enquêtes antérieures.

42. En effet, la demande d'ouverture d'une enquête présentée par le requérant ne constituait nullement une demande d'ouverture d'une enquête par l'OLAF sur des cas de mauvaise administration dans l'Union, dans les États membres ou ailleurs, en vue de la protection des intérêts financiers de l'Union au sens du règlement n° 883/2013. Au contraire, il a demandé l'ouverture d'une enquête sur les actions de l'OLAF lui-même dans deux procédures qui avaient été clôturées par les rapports finaux²⁰.

43. Sur le fond, le requérant s'est borné, dans ses lettres adressées à l'OLAF, à critiquer les conclusions de ce dernier figurant dans les rapports finaux et les actes de procédure ayant mené à ces conclusions, sans apporter d'éléments nouveaux et substantiels. En outre, les réponses de l'OLAF, et notamment la lettre litigieuse, ne contenaient pas non plus d'éléments nouveaux au regard des rapports finaux des enquêtes antérieures et n'ont été précédées ni d'un réexamen de la situation du requérant ni d'une décision de l'OLAF concernant des faits nouveaux et substantiels²¹.

44. Hormis le rejet de la demande d'accès aux documents qui fait l'objet du second moyen du pourvoi et qu'il convient d'examiner séparément²², la lettre litigieuse constitue donc un acte purement confirmatif des rapports finaux des enquêtes antérieures. Dans ces conditions, il est inutile de répondre à la question de savoir si ces rapports étaient attaquables. En effet, même si tel était le cas, le recours visant le refus de l'OLAF de mener une enquête sur les enquêtes antérieures n'en deviendrait pas pour autant recevable.

¹⁶ Voir arrêts du 15 décembre 1988, *Irish Cement/Commission* (166/86 et 220/86, EU:C:1988:549, point 16) ; du 9 décembre 2004, *Commission/Greencore* (C-123/03 P, EU:C:2004:783, point 39), et du 31 mai 2017, *DEI/Commission* (C-228/16 P, EU:C:2017:409, point 35) ; voir également arrêt du 15 mars 1995, *Cobrecaf e.a./Commission* (T-514/93, EU:T:1995:49, point 44).

¹⁷ Arrêts du 10 décembre 1980, *Grasselli/Commission* (23/80, EU:C:1980:284, point 18) ; du 14 septembre 2006, *Commission/Fernández Gómez* (C-417/05 P, EU:C:2006:582, point 46), et du 31 mai 2017, *DEI/Commission* (C-228/16 P, EU:C:2017:409, point 33).

¹⁸ Arrêts du 15 septembre 2011, *CMB et Christof/Commission* (T-407/07, non publié, EU:T:2011:477, point 91), et du 26 juin 2019, *NRW. Bank/CRU* (T-466/16, non publié, EU:T:2019:445, point 69).

¹⁹ Arrêt du 15 mars 1995, *Cobrecaf e.a./Commission* (T-514/93, EU:T:1995:49, point 44).

²⁰ C'est également la conclusion à laquelle est parvenu le Tribunal aux points 31 à 36 de l'ordonnance attaquée. En outre, la constatation qu'y a faite le Tribunal, selon laquelle les personnes physiques et morales n'ont pas le droit, en vertu du règlement n° 883/2013, de demander à l'OLAF d'ouvrir une enquête, n'est pas remise en cause dans le cadre du présent pourvoi, et il n'y a non plus aucune raison de la mettre en doute par ailleurs (voir, à cet égard, article 5 du règlement n° 883/2013 mentionné au point 8 des présentes conclusions).

²¹ Voir points 20 à 23 des présentes conclusions.

²² Voir points 54 et suiv. des présentes conclusions.

45. Certes, la jurisprudence relative aux actes confirmatifs vise principalement les situations dans lesquelles le premier acte que confirme le second constitue un acte attaqué²³, ce qui est également lié à des considérations de protection juridictionnelle²⁴. En effet, dès lors qu'une personne concernée n'était pas en mesure de discerner qu'un acte produirait des effets juridiques à son égard, on ne saurait évidemment lui opposer de ne pas l'avoir attaqué dans les délais. Force est toutefois de constater que le présent cas de figure ne correspond pas à une telle situation.

46. En effet, il est vrai que la question de savoir si les rapports finaux de l'OLAF constituent des actes attaquables est en l'espèce contestée et qu'elle n'a pas été définitivement tranchée. Toutefois, le requérant, qui fait précisément valoir que tel est le cas, n'en devait pas moins être clairement averti que, s'il entendait contester dans le cadre d'un recours en annulation les conclusions auxquelles était parvenu l'OLAF dans ces rapports, il ne pouvait en tout état de cause le faire que par la voie d'un recours dirigé contre lesdits rapports ou, à tout le moins, dans le délai permis pour attaquer les mêmes rapports.

47. De même, la circonstance que, dans sa demande tendant à l'ouverture d'une enquête sur les enquêtes antérieures, le requérant a particulièrement insisté sur la prétendue illégalité des actes de procédure de l'OLAF n'enlève rien au fait que cette demande ne constituait, en substance, qu'une simple critique visant les rapports finaux de ces enquêtes. Certes, l'idée d'initier une enquête sur le déroulement des enquêtes de l'OLAF n'est pas totalement farfelue. C'est ce dont témoignent, d'une part, l'institution du contrôleur des garanties de procédure, indépendant de l'OLAF, que le règlement 2020/2223, modifiant le règlement n° 883/2013, a introduite récemment, et donc postérieurement à la période pertinente en l'espèce, ainsi que, d'autre part, la possibilité de déposer une plainte auprès de ce contrôleur en ce qui concerne la violation de ces garanties par l'OLAF²⁵.

48. Toutefois, à supposer même que cette procédure soit pertinente en l'espèce, des griefs tels que ceux du requérant devraient s'analyser comme étant dirigés contre le rapport clôturant la procédure.

49. En effet, d'une part, le nouveau contrôle des garanties procédurales mis en place par le contrôleur est conçu pour garantir le respect des droits procéduraux en cours de procédure, ou à un moment où les violations peuvent encore être corrigées, et, au plus tard, un mois après la clôture de l'enquête²⁶. D'autre part, il est expressément prévu que le mécanisme de plainte devant le contrôleur est sans préjudice des voies de recours prévues par les traités²⁷.

²³ Voir, par exemple, arrêts du 15 décembre 1988, *Irish Cement/Commission* (166/86 et 220/86, EU:C:1988:549, points 11 et 16) ; du 25 mai 1993, *Foyer culturel du Sart-Tilman/Commission* (C-199/91, EU:C:1993:205, points 19 à 24) ; du 9 décembre 2004, *Commission/Greencore* (C-123/03 P, EU:C:2004:783, points 40, 45 et 47), ainsi que du 31 mai 2017, *DEI/Commission* (C-228/16 P, EU:C:2017:409, points 31 et 36).

²⁴ Voir, en ce sens, arrêts du 15 mars 1995, *Cobrefac e.a./Commission* (T-514/93, EU:T:1995:49, point 44), et du 9 décembre 2004, *Commission/Greencore* (C-123/03 P, EU:C:2004:783, points 40, 45 et 47).

²⁵ Voir considérants 32 et 33 et article 1^{er}, paragraphe 9, du règlement 2020/2223 (note en bas de page 2 des présentes conclusions), ainsi que articles 9 bis et 9 ter du règlement n° 883/2013, tels que modifiés par le règlement 2020/2223. Voir également, dans ce contexte, le comité de surveillance qu'avait déjà établi l'article 15 du règlement n° 883/2013 dans son libellé initial, lequel comité soumet à un contrôle régulier les activités d'enquête de l'OLAF, notamment en ce qui concerne l'application des garanties de procédure. Toutefois, il ne le fait que de sa propre initiative, à la demande du directeur général ou à la demande d'une institution, d'un organe ou d'un organisme.

²⁶ Ainsi les plaintes doivent-elles être déposées au plus tard dans le mois qui suit la prise de connaissance par le plaignant des faits pertinents constituant une violation présumée des garanties de procédure ou des droits fondamentaux. En tout état de cause, les plaintes ne peuvent être déposées plus d'un mois après la clôture de l'enquête. Les plaintes relatives à l'audition de témoins ou à la présentation d'observations doivent être déposées avant l'expiration des délais accordés aux parties concernées à cet effet (voir article 9 ter, paragraphe 2, du règlement n° 883/2013, tel que modifié par le règlement 2020/2223).

²⁷ Voir article 9 ter, paragraphe 8, du règlement n° 883/2013, tel que modifié par le règlement 2020/2223.

50. Or, dans le cadre des voies de recours prévues par les traités, les actes de procédure de l'OLAF devraient selon toute vraisemblance, à tout le moins une fois que les rapports finaux ont été établis, être qualifiés de « simples actes préparatoires », qu'il faudrait contester dans le cadre d'un recours dirigé contre ces rapports²⁸. Dans l'hypothèse où lesdits rapports ne seraient pas qualifiés d'« actes attaquables », ce qu'il n'y a pas lieu de vérifier en l'espèce, ces actes de l'OLAF pourraient faire l'objet d'un contrôle juridictionnel dans le cadre d'un recours en indemnité²⁹.

51. Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que c'est à bon droit que le Tribunal a jugé que le fait de déclarer recevable le recours dirigé contre le refus de l'OLAF d'enquêter sur le déroulement des enquêtes antérieures aurait pour effet de contourner le délai de recours contre les rapports finaux³⁰. La lettre litigieuse de l'OLAF n'a pu ouvrir un nouveau délai de recours, car il s'agissait en tout état de cause d'un acte qui, au regard de ces rapports finaux, avait un caractère purement confirmatif.

52. Le fait que le Tribunal ne s'est pas expressément référé à la jurisprudence relative aux actes confirmatifs et n'a pas examiné le caractère confirmatif de la lettre litigieuse au regard des rapports finaux n'empêche pas la Cour de le constater. D'une part, la constatation susvisée du Tribunal repose nécessairement sur la prémisse implicite que la lettre litigieuse est de nature purement confirmative par rapport aux rapports finaux. D'autre part, la Cour est tenue d'examiner d'office les conditions de recevabilité du recours devant le Tribunal³¹. Dès lors, la Cour peut elle-même procéder à l'examen du caractère confirmatif de la lettre litigieuse au regard des rapports finaux, et ce d'autant que les parties ont pu s'exprimer à suffisance sur le contenu de ces documents, tant devant le Tribunal que dans le cadre de la présente procédure.

53. Il y a donc lieu de rejeter le premier moyen, sans qu'il soit nécessaire d'examiner au fond les arguments du requérant relatifs au caractère attaquant des rapports finaux de l'OLAF. En effet, à supposer même que la constatation du Tribunal selon laquelle les rapports finaux de l'OLAF ne constituent pas des actes attaquables soit entachée d'une erreur de droit, une telle erreur ne saurait en tout état de cause conduire à l'annulation de l'ordonnance attaquée, dès lors que son dispositif apparaît fondé pour d'autres motifs de droit³².

2. Sur la recevabilité du recours en première instance au regard du rejet de la demande d'accès aux documents (second moyen du pourvoi)

54. C'est au seul regard du règlement n° 1049/2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, que le Tribunal a examiné la recevabilité du chef de conclusions de première instance, tendant à l'annulation du refus de l'OLAF d'accorder au requérant l'accès aux documents énumérés dans sa lettre du 22 août 2018³³ [voir sous b)]. La

²⁸ Arrêts du 11 novembre 1981, IBM/Commission (60/81, EU:C:1981:264, point 10) ; du 18 mars 1997, Guérin automobiles/Commission (C-282/95 P, EU:C:1997:159, point 34), et du 26 janvier 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commission (C-362/08 P, EU:C:2010:40, point 52).

²⁹ Voir, en ce sens, arrêt du 8 juillet 2008, Franchet et Byk/Commission (T-48/05, EU:T:2008:257, point 90).

³⁰ Voir point 43 de l'ordonnance attaquée et point 33 des présentes conclusions.

³¹ Ordonnance du 15 février 2012, Internationaler Hilfsfonds/Commission (C-208/11 P, non publiée, EU:C:2012:76, point 34 et jurisprudence citée).

³² Voir arrêts du 2 avril 1998, Commission/Sytraval et Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, points 47 à 49), et du 29 mars 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Commission (C-352/09 P, EU:C:2011:191, point 136).

³³ Voir point 22 des présentes conclusions.

question se pose toutefois de savoir s'il n'y aurait pas eu lieu d'examiner également si la demande en cause était recevable sous l'angle du droit d'accès au dossier d'une personne concernée par les enquêtes de l'OLAF [sur ce point, voir sous a)].

a) Sur le droit d'accès au dossier

55. La motivation par laquelle le Tribunal a déclaré irrecevable la demande en première instance du requérant tendant à l'annulation du refus de l'OLAF de lui accorder l'accès aux documents demandés est surprenante.

56. Ainsi le Tribunal a-t-il d'abord constaté, conformément à l'argumentation de la Commission, que la demande d'accès du requérant aux documents demandés avait été comprise et traitée par l'OLAF comme étant une demande d'accès au dossier introduite par une personne qui s'estimait concernée par les enquêtes, et non comme étant une demande d'accès du public aux documents au titre du règlement n° 1049/2001.

57. Le Tribunal n'a ensuite plus du tout examiné la recevabilité du recours dirigé contre le refus d'accès aux documents demandés sous l'angle du droit d'accès au dossier d'une personne concernée par une enquête au titre du règlement n° 883/2013. Au contraire, il s'est concentré uniquement sur la question de la recevabilité sous l'angle du règlement n° 1049/2001.

58. À cet égard, il a conclu que le recours était irrecevable au motif que, à la suite du rejet par l'OLAF de sa demande initiale, le requérant n'avait plus introduit de demande confirmative au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001, et que le refus de l'OLAF ne devait pas être considéré comme constituant une décision définitive de refus au sens des articles 7 et 8 de ce règlement. Le Tribunal a rejeté l'argument du requérant selon lequel l'OLAF ne l'avait pas informé de son droit de présenter une telle demande confirmative. Il a estimé que l'OLAF ne pouvait se voir reprocher d'avoir omis de fournir cette information, car celui-ci avait compris la demande du requérant comme étant une demande d'accès au dossier de la part d'une personne s'estimant concernée par les enquêtes, et non pas comme étant une demande d'accès aux documents au titre du règlement n° 1049/2001³⁴.

59. Le Tribunal n'a pas expliqué pourquoi il n'a pas examiné si le recours dirigé contre le refus de l'OLAF d'accorder au requérant l'accès aux documents demandés était recevable en tant que recours dirigé contre le rejet d'une demande d'accès au dossier, et l'on ne discerne pas non plus la raison de l'absence d'un tel examen. C'est d'autant plus étonnant qu'un argument principal de la Commission quant à l'irrecevabilité du recours de première instance au regard du règlement n° 1049/2001 consistait précisément à soutenir que l'OLAF était en droit de considérer la demande d'accès à ces documents comme étant une demande d'accès au dossier d'une personne qui s'estimait concernée par une enquête. Cette argumentation avait été reprise par le Tribunal. Dès lors, il aurait été logique d'examiner également le recours en première instance contre le refus de l'OLAF sous l'angle du droit d'accès au dossier.

60. Il est certes vrai que, dans sa requête en première instance, le requérant n'a formellement invoqué qu'une violation du droit d'accès aux documents prévu à l'article 42 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et au règlement n° 1049/2001³⁵. Il ressort toutefois en substance de son argumentation qu'il s'est également plaint du fait que l'OLAF lui avait refusé

³⁴ Voir points 63 à 70 de l'ordonnance attaquée.

³⁵ Voir point 20 de l'ordonnance attaquée.

l'accès au dossier de l'enquête au motif erroné qu'il n'était pas considéré comme étant une personne concernée. Ainsi, dans sa requête en première instance, le requérant a notamment déclaré qu'une personne devait avoir accès au dossier d'une procédure qui la concerne directement. Il a estimé pouvoir prétendre, dans le cadre de ses droits de la défense, à avoir accès aux documents du dossier d'enquête qui affectent directement ses droits. Il devrait notamment se voir accorder l'accès à toute décision relative à son rôle de président du conseil régional de Teleorman. En outre, toute correspondance le concernant entre l'OLAF et l'autorité roumaine anticorruption exerce selon lui une incidence décisive sur ses droits.

61. Cette argumentation implique que le requérant contestait le refus de l'OLAF de lui donner accès aux documents demandés non seulement au regard du règlement n° 1049/2001, mais également au regard de son droit d'accès au dossier en tant que personne concernée par une enquête dans le cadre du règlement n° 883/2013³⁶. En effet, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001, un demandeur n'est pas obligé de justifier sa demande. Le requérant a quant à lui motivé sa demande par le fait qu'il était concerné et par ses droits de la défense. Or, le droit d'accès au dossier constitue précisément le corollaire nécessaire à l'exercice effectif des droits de la défense d'une personne concernée par une mesure³⁷. Le fait que, à cette fin, le requérant ne se soit pas référé explicitement à ses droits de la défense ou à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux est sans pertinence. En effet, il appartient au Tribunal de procéder, conformément au principe *jura novit curia*, à la qualification juridique des faits et arguments qui lui sont présentés par les parties³⁸.

62. Les conditions de recevabilité d'un recours doivent, en outre, être examinées d'office par le Tribunal³⁹. À cet égard, le Tribunal aurait dû à tout le moins examiner en l'espèce si le recours dirigé contre le refus de l'OLAF de donner accès au requérant aux documents demandés était recevable au regard du droit de toute personne à avoir accès au dossier la concernant. C'est d'autant plus vrai que la motivation sur le fondement de laquelle le Tribunal a considéré comme étant irrecevable le recours contre le refus d'accès aux documents, à savoir l'absence de demande confirmative et de décision définitive de refus au sens du règlement n° 1049/2001, n'est pas pertinente en ce qui concerne le droit d'accès au dossier prévu à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux.

63. L'ordonnance attaquée est donc entachée d'un défaut de motivation.

64. Une insuffisance de motivation peut être relevée d'office par la Cour dans le cadre d'un pourvoi⁴⁰. Ce principe s'applique avec d'autant plus de force lorsque ce défaut de motivation porte sur les conditions de recevabilité du recours devant le Tribunal, moyen que la Cour est également tenue, le cas échéant, de soulever d'office⁴¹.

65. Il ressort en outre de l'argumentation qu'il a exposée dans le cadre de la présente procédure que le requérant fait valoir, quoique de manière implicite, une violation de son droit d'accès au dossier en tant que personne concernée par une enquête dans le cadre du règlement n° 883/2013. Certes, il fonde formellement son second moyen sur une violation du règlement n° 1049/2001, ce

³⁶ Sur la possibilité de moyens implicites, voir arrêt du 11 mars 2020, *Commission/Gmina Miasto Gdynia et Port Lotniczy Gdynia Kosakowo* (C-56/18 P, EU:C:2020:192, point 66 et jurisprudence citée).

³⁷ Voir, en ce sens, arrêt du 13 septembre 2018, *UBS Europe e.a.* (C-358/16, EU:C:2018:715, point 61 et jurisprudence citée).

³⁸ Voir, en ce sens, arrêt du 20 janvier 2021, *Commission/Printeos* (C-301/19 P, EU:C:2021:39, point 54).

³⁹ Arrêt du 29 avril 2004, *Italie/Commission* (C-298/00 P, EU:C:2004:240, point 35).

⁴⁰ Arrêt du 20 décembre 2017, *EUIPO/European Dynamics Luxembourg e.a.* (C-677/15 P, EU:C:2017:998, point 36 et jurisprudence citée).

⁴¹ Voir ordonnance du 5 septembre 2013, *ClientEarth/Conseil* (C-573/11 P, non publiée, EU:C:2013:564, point 20).

qui s'explique sans doute en partie par l'accent qu'a mis le Tribunal sur ce règlement. Sur le fond, il fait toutefois valoir que l'accès aux documents qui ont été utilisés dans le cadre des enquêtes est une question relevant des droits de la défense, dans la mesure où ces enquêtes l'ont manifestement concerné et qu'elles le visaient même principalement.

66. Partant, l'ordonnance attaquée doit être annulée dans la mesure où le Tribunal a rejeté le recours dirigé contre le refus d'accès aux documents demandés sans examiner la recevabilité de ce recours au regard du droit d'une personne concernée d'accéder au dossier.

b) Sur le règlement n° 1049/2001

67. En ce qui concerne le règlement n° 1049/2001, le Tribunal a jugé irrecevable, ainsi qu'on l'a déjà mentionné, le recours introduit en première instance contre le refus de l'OLAF d'accorder au requérant l'accès aux documents demandés. Il a estimé que le refus qu'avait opposé l'OLAF dans sa lettre litigieuse⁴² et qu'a contesté le requérant ne pouvait être considéré comme étant un rejet définitif d'une demande d'accès aux documents au titre des articles 7 et 8 de ce règlement⁴³.

68. D'une part, dans sa lettre du 22 août 2018⁴⁴, le requérant se serait fondé uniquement sur le règlement n° 883/2013, et sa demande aurait porté sur des documents relatifs aux enquêtes de l'OLAF qui le concernaient prétendument.

69. D'autre part, il n'aurait pas présenté à l'OLAF de demande confirmative d'accès aux documents au titre de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001. Contrairement à ce que soutient le requérant, relève le Tribunal, il ne saurait être reproché à l'OLAF de ne pas l'avoir informé de son droit de présenter une telle demande confirmative, conformément à l'article 7, paragraphe 1, de ce règlement. En effet, l'OLAF aurait été en droit de considérer sa demande comme étant une demande d'accès au dossier de procédure et non comme étant une demande initiale au sens des articles 6 et 7 du règlement n° 1049/2001.

70. Le requérant estime que l'interprétation du Tribunal n'est pas conforme au règlement n° 1049/2001. L'article 6 de ce règlement, indique-t-il, ne prévoit aucune exigence formelle spécifique autre que la rédaction dans une des langues de l'Union ainsi qu'une précision suffisante pour permettre à l'institution d'identifier le document. Sa demande formulée dans sa lettre du 22 août 2018 aurait rempli ces conditions. L'OLAF aurait donc été tenu, en vertu de l'article 7, paragraphe 1, dudit règlement, de l'informer de son droit de présenter une demande confirmative conformément au paragraphe 2 de cet article, ce dont l'OLAF s'est abstenu. Dès lors, conclut-il, le rejet de sa demande par la voie de la lettre litigieuse doit être considéré comme formant un acte définitif contre lequel un recours en annulation peut être introduit.

71. Cette argumentation est fondée.

72. Il est certes vrai que la procédure d'accès aux documents de la Commission se déroule en deux étapes. La réponse à une demande initiale, au sens de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001, ne constitue donc de façon générale qu'une première prise de position, en principe

⁴² Voir point 23 des présentes conclusions.

⁴³ Voir points 57 et 58 des présentes conclusions, ainsi que points 63 à 70 de l'ordonnance attaquée.

⁴⁴ Voir point 22 des présentes conclusions.

insusceptible de recours⁴⁵. Toutefois, lorsque la Commission arrête sa position de manière définitive par une telle réponse, celle-ci est susceptible, à titre exceptionnel, de faire l'objet d'un recours en annulation⁴⁶.

73. Or, contrairement à la thèse qu'a exprimée le Tribunal au point 69 de l'ordonnance attaquée, il ressort précisément des circonstances de la présente procédure que la réponse de l'OLAF dans la lettre litigieuse devait être considérée comme étant définitive en ce qui concerne la demande d'accès aux documents. Cette question ne concerne d'ailleurs pas, comme le soutient la Commission, l'appréciation des faits par le Tribunal, mais la qualification juridique de ceux-ci, qui est susceptible d'être examinée au stade du pourvoi⁴⁷.

74. Selon la jurisprudence, la procédure en deux étapes, instituée par le règlement n° 1049/2001, a pour objectif de permettre à la Commission de prendre rapidement des décisions relatives à l'accès aux documents et, le cas échéant, de réexaminer les décisions négatives. Cela vise, notamment, à prévenir des litiges ultérieurs⁴⁸. Toutefois, une telle procédure en deux étapes n'a de sens que si la Commission entend effectivement laisser ouverte la possibilité de modifier sa décision après la première décision négative. Elle manifeste cette volonté en informant le demandeur qu'il a le droit de présenter une demande confirmative conformément à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001. Le Tribunal a ainsi déjà jugé dans des arrêts antérieurs que, en l'absence d'une telle information, un recours contre le rejet de la demande initiale d'accès est recevable⁴⁹. En effet, cette absence d'information traduit précisément le caractère définitif du refus.

75. Que, selon l'analyse du Tribunal, l'absence d'information quant à la possibilité d'une demande confirmative s'explique en l'espèce par le fait que l'OLAF a interprété cette demande comme étant une demande d'accès au dossier est sans incidence à cet égard.

76. En effet, ainsi que le relève à juste titre le requérant, le règlement n° 1049/2001 ne pose pas d'autres conditions de recevabilité d'une demande d'accès aux documents que la nécessité de formuler cette demande dans une des langues de l'Union et de manière suffisamment précise pour permettre à l'institution concernée d'identifier le document en cause. Il n'est donc pas exigé que le demandeur fonde explicitement sa demande sur le règlement n° 1049/2001. Les institutions de l'Union concernées par ce règlement doivent au contraire savoir que le droit de l'Union a établi un droit général d'accès aux documents qui est régi par les dispositions mêmes dudit règlement. Il en résulte que toute demande d'accès aux documents entre potentiellement dans le champ d'application de ces dispositions et que le refus opposé à une telle demande doit être apprécié au regard des exceptions qui y sont prévues. Le fait qu'une demande d'accès à des documents soit introduite dans le contexte d'une procédure régie par un autre cadre réglementaire, en l'occurrence le règlement n° 883/2013, n'exclut pas que cette demande relève néanmoins du champ d'application du règlement n° 1049/2001⁵⁰.

⁴⁵ Ordonnance du 15 février 2012, *Internationaler Hilfsfonds/Commission* (C-208/11 P, non publiée, EU:C:2012:76, point 30), ainsi que arrêt du 2 octobre 2014, *Strack/Commission* (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, point 36).

⁴⁶ Voir, en ce sens, arrêts du 26 janvier 2010, *Internationaler Hilfsfonds/Commission* (C-362/08 P, EU:C:2010:40, points 58 à 62), et du 2 octobre 2014, *Strack/Commission* (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, point 36).

⁴⁷ Arrêt du 23 novembre 2017, *Bionorica et Diapharm/Commission* (C-596/15 P et C-597/15 P, EU:C:2017:886, point 55).

⁴⁸ Arrêt du 26 janvier 2010, *Internationaler Hilfsfonds/Commission* (C-362/08 P, EU:C:2010:40, points 53 et 54).

⁴⁹ Arrêts du 9 septembre 2009, *Brink's Security Luxembourg/Commission* (T-437/05, EU:T:2009:318, points 74 et 75) ; du 23 janvier 2017, *Justice & Environment/Commission* (T-727/15, non publié, EU:T:2017:18, point 14) ; du 11 décembre 2018, *Arca Capital Bohemia/Commission* (T-440/17, EU:T:2018:898, point 20), et du 11 décembre 2018, *Arca Capital Bohemia/Commission* (T-441/17, non publié, EU:T:2018:899, point 19).

⁵⁰ Voir, par exemple, arrêts du 28 juin 2012, *Commission/Éditions Odile Jacob* (C-404/10 P, EU:C:2012:393) ; du 28 juin 2012, *Commission/Agrofert Holding* (C-477/10 P, EU:C:2012:394), et du 27 février 2014, *Commission/EnBW* (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

77. C'est pourquoi une institution de l'Union relevant du règlement n° 1049/2001 doit indiquer au demandeur son droit de présenter une demande confirmative, conformément à l'article 7, paragraphe 2, de ce règlement, si elle entend laisser ouverte la possibilité de reconsidérer son refus d'une demande d'accès à des documents. À défaut, elle doit accepter que ce refus soit considéré comme étant définitif et puisse faire directement l'objet d'un contrôle juridictionnel.

78. Si, même en l'absence d'une telle information, un recours contre une décision de refus était irrecevable à défaut de demande confirmative, il y aurait par ailleurs incitation à omettre de façon abusive l'information sur les voies de recours. C'est précisément dans les cas politiquement sensibles, comme en l'espèce, que cette incitation serait particulièrement prononcée.

79. Dans la présente affaire, il y avait donc lieu de considérer que l'OLAF avait définitivement fixé, dans la lettre litigieuse, sa position consistant à refuser la demande d'accès aux documents qu'avait présentée le requérant. Cette lettre était donc susceptible de faire directement l'objet d'un recours en annulation. Le Tribunal a donc commis une erreur de droit en déclarant irrecevable la demande du requérant tendant à l'annulation du refus de l'OLAF de lui accorder l'accès à certains documents.

3. Conclusion intermédiaire

80. Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'ordonnance attaquée doit être annulée en ce que le Tribunal y a déclaré irrecevable le recours introduit par le requérant contre le refus de l'OLAF de lui accorder l'accès à certains documents. En revanche, c'est à bon droit que le Tribunal a rejeté comme étant irrecevable le recours en tant qu'il portait sur le refus de l'OLAF d'enquêter sur le déroulement des enquêtes antérieures⁵¹.

B. Sur le renvoi de l'affaire devant le Tribunal

81. Conformément à l'article 61, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour, en cas d'annulation de la décision du Tribunal, peut soit statuer elle-même définitivement sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé, soit renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue.

82. En l'espèce, la question du renvoi de l'affaire devant le Tribunal ne se pose qu'au regard des conclusions de première instance tendant à l'annulation du refus de l'OLAF d'accorder au requérant l'accès à certains documents.

83. À cet égard, le litige est en état d'être jugé dans la mesure où la Cour peut statuer elle-même définitivement sur la recevabilité des conclusions présentées en première instance. En effet, il résulte de l'examen du second moyen du pourvoi que cette demande est recevable.

84. Ainsi cet examen a-t-il démontré, d'une part, que le refus par l'OLAF de la demande d'accès aux documents constitue une décision définitive de rejet au titre des articles 7 et 8 du règlement n° 1049/2001, par laquelle l'OLAF a définitivement fixé sa position et qui, partant, est susceptible de faire directement l'objet d'un recours en annulation⁵².

⁵¹ Voir points 51 à 53 des présentes conclusions.

⁵² Voir points 73 à 79 des présentes conclusions.

85. D'autre part, il ressort certes de cet examen que le Tribunal n'a, de son côté, pas apprécié si le recours dirigé contre le refus de l'OLAF d'accorder au requérant l'accès à certains documents était recevable au regard du droit d'accès au dossier d'une personne concernée par les enquêtes de l'OLAF⁵³. On ne discerne néanmoins aucun motif pour lequel le recours serait irrecevable à cet égard.

86. Ainsi, dans sa requête en première instance, le requérant a invoqué, quoique de manière implicite, le droit d'accès au dossier⁵⁴.

87. Certes, de la question de savoir si le requérant doit être considéré comme étant concerné par ce dossier, ce que l'OLAF a nié, dépendent non seulement la réponse à la question de savoir si, dans le cadre du droit d'accès au dossier, le requérant peut avoir accès au dossier des enquêtes antérieures, mais aussi la réponse à la question de savoir si le refus d'accès à ce dossier est susceptible de produire des effets juridiques à son égard et, partant, constitue un acte attaquant. L'examen des arguments soulevés par les parties à ce sujet concerne toutefois le bien-fondé du recours contre le rejet de la demande d'accès au dossier ou, en tout état de cause, lui est si étroitement lié qu'il est impossible de se prononcer à cet égard dans le cadre de l'appréciation de la recevabilité.

88. En tout état de cause, la recevabilité du recours dirigé contre le refus d'accès au dossier ne saurait être rejetée au motif que cela constituerait un contournement du délai de recours contre les rapports finaux⁵⁵, dans la mesure où il convient d'examiner si c'est à tort que le requérant n'a pas été qualifié de « personne concernée », au sens de l'article 2, point 5, du règlement n° 883/2013, dans ces rapports.

89. En effet, outre que la possibilité d'attaquer ou non ces rapports dans le cadre d'un recours en annulation est débattue et qu'elle n'a pas encore été définitivement établie⁵⁶, le droit d'accès au dossier d'une personne (prétendument) concernée par une enquête de l'OLAF doit en tout état de cause pouvoir être exercé indépendamment du point de savoir si cette personne a contesté le rapport final d'une enquête (le cas échéant, en obtenant gain de cause). En effet, il est tout à fait possible que la nécessité de demander l'accès au dossier d'une enquête de l'OLAF ne s'impose pas au moment même où cette personne a connaissance du rapport d'enquête, mais seulement ultérieurement, en raison notamment des conséquences que les autorités nationales tirent des conclusions de l'OLAF, du fait des actions entreprises par celles-ci ou dans le cadre d'un recours en indemnité.

90. Il s'ensuit que, dans le cadre de l'examen de son droit d'accès au dossier, le requérant ne saurait se voir objecter qu'il serait forclos à faire valoir que c'est à tort que l'OLAF ne l'a pas qualifié de « personne concernée ».

91. Enfin, l'on ne saurait non plus soutenir qu'il serait sans pertinence que la demande qu'a formulée le requérant en première instance en vue de l'annulation du refus de l'OLAF de lui accorder l'accès aux documents sollicités soit examinée au regard du règlement n° 1049/2001 ou au regard du droit d'une personne à accéder au dossier d'une procédure qui la concerne. En effet, ces deux bases juridiques poursuivent chacune des objectifs différents. Ainsi, le droit de tout citoyen de l'Union d'accéder aux documents vise à conférer au public l'accès le plus large possible

⁵³ Voir points 57 et 59 des présentes conclusions.

⁵⁴ Voir points 60 et 61 des présentes conclusions.

⁵⁵ Le recours de première instance a été introduit en l'espèce après l'expiration de ce délai, voir point 38 des présentes conclusions.

⁵⁶ Voir points 35 et 36 des présentes conclusions.

aux documents de l'Union⁵⁷, tandis que le droit d'accès au dossier fait partie des droits de la défense d'une personne concernée par une mesure, et ce non seulement au cours d'une procédure, mais aussi après la clôture de celle-ci⁵⁸.

92. Dans ces conditions, il est tout à fait possible que l'examen de la question de savoir si un demandeur doit avoir accès à un certain document conduise à un résultat différent selon la base juridique à l'aune de laquelle cet examen est effectué. Ainsi est-il tout à fait envisageable, par exemple, que l'exception tirée de la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit, prévue à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001, qui justifie le rejet d'une demande d'accès aux documents au titre de ce règlement, ne puisse en revanche pas être opposée à un demandeur qui sollicite l'accès au dossier le concernant et qui parvient à démontrer qu'il est concerné. À l'inverse, il est concevable qu'une personne qui ne réussit pas à démontrer qu'elle est concernée par une enquête puisse néanmoins, par la voie du droit général d'accès aux documents, obtenir l'accès à certains documents figurant dans le dossier d'enquête.

93. Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que la Cour peut rejeter l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission en ce qui concerne le chef de conclusions tendant à l'annulation du refus de l'OLAF d'accorder au requérant l'accès à certains documents. Afin de statuer sur le bien-fondé de cette demande au regard tant du droit d'accès au dossier que du règlement n° 1049/2001, il y a lieu de renvoyer l'affaire devant le Tribunal.

94. Il n'y a donc pas lieu de statuer sur la demande de mesures d'instruction⁵⁹ présentée par le requérant.

VI. Sur les dépens

95. En vertu de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, lorsque le pourvoi est fondé et que la Cour juge elle-même définitivement le litige, elle statue sur les dépens. L'article 138, paragraphe 3, du règlement de procédure, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de ce règlement, prévoit que si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, chaque partie supporte ses propres dépens. Toutefois, si cela apparaît justifié au vu des circonstances de l'espèce, la Cour peut décider que, outre ses propres dépens, une partie supporte une fraction des dépens de l'autre partie.

96. En l'espèce, il est vrai, d'une part, que le pourvoi est rejeté en tant qu'il porte sur le recours dirigé contre le refus de l'OLAF d'enquêter sur le déroulement des enquêtes antérieures et que l'ordonnance attaquée est confirmée en ce qu'elle a rejeté comme étant irrecevable le chef de conclusions présenté à cet égard.

97. D'autre part, le pourvoi est accueilli en ce qui concerne le recours dirigé contre le refus de l'OLAF d'accorder au requérant l'accès à certains documents, tandis que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission à l'égard de ce chef de conclusions est rejetée et que l'affaire est renvoyée devant le Tribunal pour qu'il statue sur cette demande. En outre, l'examen

⁵⁷ Arrêt du 27 février 2014, Commission/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 61 et jurisprudence citée).

⁵⁸ En ce sens, voir arrêt du 13 septembre 2018, UBS Europe e.a. (C-358/16, EU:C:2018:715, point 61 et jurisprudence citée), ainsi que mes conclusions dans l'affaire UBS Europe e.a. (C-358/16, EU:C:2017:606, point 80 et jurisprudence citée).

⁵⁹ Voir point 30 des présentes conclusions.

du second moyen du pourvoi a fait apparaître que l'approche de la Commission n'était pas constructive, puisque son exception d'irrecevabilité était entachée de la même contradiction que le raisonnement du Tribunal⁶⁰.

98. Eu égard à ces circonstances, il apparaît justifié, en l'espèce, de décider que la Commission supportera tant les dépens qu'elle a exposés dans le cadre du présent pourvoi et en première instance en ce qui concerne l'exception d'irrecevabilité que la moitié des dépens que le requérant a exposés dans le cadre du présent pourvoi ainsi qu'en première instance en ce qui concerne cette exception d'irrecevabilité.

99. En contrepartie, il y a lieu de condamner le requérant à supporter la moitié des dépens qu'il a exposés dans le cadre du présent pourvoi ainsi qu'en première instance en ce qui concerne l'exception d'irrecevabilité.

100. Pour le surplus, il convient de réserver les dépens⁶¹.

VII. Conclusion

101. Au vu des considérations qui précèdent, je propose que la Cour statue comme suit :

- 1) L'ordonnance du Tribunal de l'Union européenne du 12 mai 2020, Dragnea/Commission (T-738/18, non publiée, EU:T:2020:208), est annulée en ce que le Tribunal y a rejeté comme étant irrecevable la demande d'annulation du refus de l'OLAF d'accorder à M. Liviu Dragnea l'accès à certains documents et qu'il a condamné M. Liviu Dragnea aux dépens.
- 2) L'exception d'irrecevabilité qu'a soulevée la Commission européenne devant le Tribunal est rejetée en tant qu'elle concerne la demande d'annulation du refus de l'OLAF d'accorder à M. Liviu Dragnea l'accès à certains documents.
- 3) L'affaire est renvoyée devant le Tribunal pour qu'il statue sur cette demande d'annulation du refus de l'OLAF d'accorder à M. Liviu Dragnea l'accès à certains documents.
- 4) Le pourvoi est rejeté pour le surplus.
- 5) La Commission supporte les dépens qu'elle a exposés dans le cadre du présent pourvoi et en première instance en ce qui concerne l'exception d'irrecevabilité, ainsi que la moitié des dépens que M. Liviu Dragnea a exposés dans le cadre du présent pourvoi et en première instance en ce qui concerne l'exception d'irrecevabilité.
- 6) M. Liviu Dragnea supporte la moitié des dépens qu'il a exposés dans le cadre du présent pourvoi et en première instance en ce qui concerne l'exception d'irrecevabilité.
- 7) Les dépens sont réservés pour le surplus.

⁶⁰ Voir points 56 et 59 des présentes conclusions.

⁶¹ En ce sens, voir arrêt du 26 janvier 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commission (C-362/08 P, EU:C:2010:40, point 69).