

Affaire T-48/05

Yves Franchet et Daniel Byk

contre

Commission des Communautés européennes

« Responsabilité non contractuelle — Fonction publique — Enquêtes de l'OLAF — Affaire 'Eurostat' — Transmission à des autorités judiciaires nationales d'informations relatives à des faits susceptibles de poursuites pénales — Absence d'information préalable des fonctionnaires concernés et du comité de surveillance de l'OLAF — Fuites dans la presse — Divulgateion par l'OLAF et par la Commission — Violation du principe de la présomption d'innocence — Préjudice moral — Lien de causalité »

Arrêt du Tribunal (troisième chambre) du 8 juillet 2008 II - 1595

Sommaire de l'arrêt

1. *Procédure — Mesures d'organisation de la procédure — Demande de retrait du dossier de documents internes d'une institution*
(Règlement de procédure du Tribunal, art. 64)

2. *Fonctionnaires — Recours en indemnité — Objet — Demande visant à la réparation des préjudices causés par une enquête de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)*
(Art. 235 CE et 236 CE)

3. *Office européen de lutte antifraude (OLAF) — Règlement n° 1073/1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF — Modalités des enquêtes internes adoptées par les institutions communautaires*
(Règlement du Parlement européen et du Conseil n° 1073/1999, art. 10, § 2 et 3 ; décision de la Commission 1999/396, art. 4)

4. *Responsabilité non contractuelle — Conditions — Violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit conférant des droits aux particuliers — Violation de l'obligation d'informer l'intéressé dans le cadre d'une enquête réalisée par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) — Violation de l'obligation d'informer préalablement le comité de surveillance*
(Art. 288, al. 2, CE ; règlement du Parlement européen et du Conseil n° 1073/1999, art. 10, § 2 et 3 ; décision de la Commission 1999/396, art. 4 ; règlement intérieur du comité de surveillance de l'OLAF, art. 2)

5. *Office européen de lutte antifraude (OLAF) — Règlement n° 1073/1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF — Transmission aux autorités nationales d'informations recueillies dans le cadre d'une enquête*
(Règlement du Parlement européen et du Conseil n° 1073/1999, art. 4, § 5, et 10, § 2 et 3)

6. *Fonctionnaires — Recours — Recours en indemnité — Moyens — Recours visant à la réparation des préjudices causés par une enquête de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)*
(Statut des fonctionnaires, art. 91 ; règlement du Parlement européen et du Conseil n° 1073/1999, art. 10, § 2)

7. *Responsabilité non contractuelle — Conditions — Illégalité — Préjudice — Lien de causalité — Charge de la preuve incombant au requérant — Limites*
(Art. 288, al. 2, CE)

8. *Responsabilité non contractuelle — Conditions — Violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit conférant des droits aux particuliers — Communiqué de presse de l'administration pouvant donner à croire à l'implication d'un fonctionnaire dans des irrégularités sans preuve de sa culpabilité*
(Art. 288, al. 2, CE ; règlement du Parlement européen et du Conseil n° 1073/1999, art. 8, § 2)

9. *Office européen de lutte antifraude (OLAF) — Règlement n° 1073/1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF — Droits de la défense — Portée — Droit d'accès au dossier de l'enquête — Absence sauf publication du rapport final*
(Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 41 ; règlement du Parlement européen et du Conseil n° 1073/1999 ; décision de la Commission 1999/396, art. 4)

10. *Office européen de lutte antifraude (OLAF) — Règlement n° 1073/1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF — Durée de la procédure*
(Règlement du Parlement européen et du Conseil n° 1073/1999, art. 6, § 5, et 11, § 7)
11. *Office européen de lutte antifraude (OLAF) — Règlement n° 1073/1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF — Confidentialité des enquêtes*
(Règlement du Parlement européen et du Conseil n° 1073/1999, art. 12)
12. *Fonctionnaires — Régime disciplinaire — Procédure disciplinaire — Poursuites disciplinaires et pénales diligentées concomitamment à propos des mêmes faits*
(Statut des fonctionnaires, art. 88, al. 5 ; annexe IX, art. 7, al. 2)

1. En règle générale, une institution est fondée à demander le retrait du dossier soumis au juge communautaire d'un document interne lorsqu'il n'a pas été obtenu par des moyens légitimes par celui qui l'invoque. En effet, un document interne présente un caractère confidentiel, à moins que l'institution dont il émane ait accepté de le divulguer. Toutefois, dans certaines situations, il n'est pas nécessaire à la partie requérante de démontrer qu'elle a obtenu légalement le document confidentiel invoqué au soutien de sa thèse et il convient d'apprécier, en procédant à une mise en balance des intérêts à protéger, si des circonstances particulières, telles que le caractère décisif de la production du document interne aux fins d'assurer le contrôle de la régularité de la procédure d'adoption de l'acte attaqué ou d'établir l'existence d'un détournement de pouvoir, justifient de ne pas procéder à son retrait.
2. Des conclusions tendant à la réparation du préjudice matériel et moral prétendument subi par un fonctionnaire en raison, d'une part, de la conduite et de la conclusion d'une enquête par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) qui le désigne nominativement et éventuellement lui impute publiquement la responsabilité de certaines irrégularités constatées bien avant une décision finale de la juridiction nationale compétente, et, d'autre part, de la manière dont la Commission s'est comportée dans le contexte de cette enquête, ne peuvent pas être rejetées comme prématurées de manière à ce que le fonctionnaire ne puisse faire une telle demande qu'après l'éventuelle décision définitive des autorités judiciaires nationales. En effet, l'éventuel résultat de la procédure judiciaire nationale n'est pas susceptible d'affecter la procédure devant le juge communautaire car, dans le cadre desdites conclusions en indemnité, il n'est pas question de savoir si les faits reprochés au fonctionnaire sont établis ou non, ou s'il a commis dans son activité professionnelle des fautes ou non, mais d'examiner la manière dont l'OLAF a conduit son enquête et dont la Commission s'est comportée dans le

(cf. points 77, 79)

contexte de cette enquête, le prétendu préjudice subi par le fonctionnaire étant distinct de celui que serait susceptible d'attester une déclaration de non-culpabilité par les autorités judiciaires nationales.

(cf. points 90, 91)

3. Il résulte des dispositions de l'article 4, premier alinéa, de la décision 1999/396, relative aux conditions et modalités des enquêtes internes en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute activité illégale préjudiciable aux intérêts des Communautés, que le fonctionnaire intéressé doit être informé rapidement de la possibilité de son implication personnelle, lorsque cela ne risque pas de nuire à l'enquête, et que, en tout état de cause, des conclusions visant nominativement un fonctionnaire de la Commission ne peuvent être tirées à l'issue de l'enquête sans que l'intéressé ait été mis à même de s'exprimer sur tous les faits qui le concernent. La méconnaissance de ces dispositions, qui déterminent les conditions dans lesquelles le respect des droits de la défense du fonctionnaire concerné peut être concilié avec les impératifs de confidentialité propres à toute enquête de cette nature, est constitutive d'une violation de formalités substantielles applicables à la procédure d'enquête.

Il est vrai que l'article 4 de la décision 1999/396 ne concerne pas explicitement la transmission des informations que, en vertu de l'article 10, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 1073/1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), l'OLAF peut ou doit, s'agissant respectivement des enquêtes externes ou internes, transmettre aux autorités judiciaires nationales et qu'il ne prévoit donc pas d'obligation d'informer le fonctionnaire concerné avant une telle transmission. Cependant, si de telles informations contiennent des « conclusions visant nominativement » le fonctionnaire concerné, celui-ci doit, en principe, être informé et entendu à propos des faits le concernant.

Cet article prévoit néanmoins une exception concernant les cas nécessitant le maintien d'un secret absolu aux fins de l'enquête et exigeant le recours à des moyens d'investigation relevant de la compétence d'une autorité judiciaire nationale. Dans de tels cas, l'obligation d'inviter le fonctionnaire à s'exprimer peut être différée en accord avec le secrétaire général de la Commission. Ainsi, pour différer l'information, il faut que soit remplie la double condition de la nécessité de maintenir le secret absolu aux fins de l'enquête et de l'exigence de recourir à des moyens d'investigation relevant de la compétence d'une autorité judiciaire nationale. En outre, l'accord préalable du secrétaire général de la Commission doit être obtenu. L'obligation de demander et d'obtenir l'accord du secrétaire général de la Commission n'est pas une simple formalité qui pourrait, le cas échéant, être remplie à un stade ultérieur. En

effet, l'exigence d'obtenir un tel accord perdrait sa raison d'être, à savoir celle de garantir que les droits de la défense des fonctionnaires concernés sont respectés, que leur information n'est différée que dans les cas vraiment exceptionnels et que l'appréciation de ce caractère exceptionnel n'appartient pas seulement à l'OLAF mais nécessite également l'appréciation du secrétaire général de la Commission.

(cf. points 128-130, 133, 144-146, 151)

4. La règle de droit selon laquelle les personnes faisant l'objet d'une enquête réalisée par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) doivent en être informées et mises à même de s'exprimer sur tous les faits les concernant confère des droits aux particuliers. Certes, en vertu de l'article 4 de la décision 1999/396, relative aux conditions et modalités des enquêtes internes en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute activité illégale préjudiciable aux intérêts des Communautés, l'OLAF dispose d'une marge d'appréciation dans des cas nécessitant le maintien d'un secret absolu aux fins de l'enquête et exigeant le recours à des moyens d'investigation relevant de la compétence d'une autorité judiciaire nationale, de sorte que l'obligation d'inviter le fonctionnaire à s'exprimer peut être différée en accord avec le secrétaire général de la Commission. Cependant, s'agissant des modalités de l'adoption de la décision de différer l'information des fonctionnaires

concernés et de la vérification des conditions d'application de l'article 4 de la décision 1999/396, l'OLAF ne dispose pas d'une quelconque marge d'appréciation.

Il s'ensuit que l'OLAF commet une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit conférant des droits aux particuliers lorsque, faute d'avoir invoqué la mise en œuvre de tels moyens d'investigation et d'avoir sollicité l'accord du secrétaire général de la Commission en temps utile pour différer l'invitation obligatoire du fonctionnaire concerné par l'enquête à s'exprimer, il ne respecte ni les conditions ni les modalités d'application de cette exception.

Tel est également le cas de la violation de l'obligation imposée à l'OLAF par l'article 11, paragraphe 7, du règlement n° 1073/1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF, de consulter le comité de surveillance de celui-ci avant la transmission d'informations aux autorités judiciaires nationales, qui constitue une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux personnes concernées. En effet, d'une part, même si, en vertu de l'article 11, paragraphe 1, dudit règlement, le comité de surveillance de l'OLAF n'interfère pas dans le déroulement des enquêtes en cours, il a vocation à protéger les droits des personnes faisant l'objet des enquêtes car, en vertu de l'article 2 de son règlement intérieur, il « veille à ce que les activités de l'OLAF soient

conduites dans le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et conformément aux traités et au droit dérivé, notamment au protocole sur les privilèges et immunités, et au statut des fonctionnaires ». D'autre part, l'article 11, paragraphe 7, du règlement n° 1073/1999 prévoit que l'information du comité de surveillance est une obligation inconditionnelle et ne laisse aucune marge d'appréciation à l'OLAF.

(cf. points 146, 153-156, 164, 167-170)

personnelle d'un de ses membres, dirigeants, fonctionnaires ou agents, ne prévoit aucun délai pour donner cette information et contient, en outre, une exception selon laquelle l'OLAF peut différer l'information dans les cas nécessitant, à sa discrétion, le maintien d'un secret absolu aux fins de l'enquête.

Enfin, ces dispositions ne contiennent pas de règles de droit conférant des droits aux particuliers dont le juge communautaire garantit le respect.

5. L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) n'est pas tenu d'informer l'institution concernée par une enquête interne avant la transmission aux autorités judiciaires de l'État membre concerné, en vertu de l'article 10, paragraphe 2 du règlement n° 1073/1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF, des informations obtenues sur des faits susceptibles de poursuites pénales. En effet, d'une part, la transmission à l'institution concernée des informations obtenues au cours d'enquêtes internes, selon l'article 10, paragraphe 3, de ce règlement, n'est qu'une faculté et aucune disposition de cet article ne prévoit que la transmission des informations aux autorités judiciaires nationales doit être précédée ou accompagnée de l'information de l'institution concernée. D'autre part, l'article 4, paragraphe 5, du même règlement, selon lequel l'institution concernée doit être informée, dans le cadre des enquêtes internes, lorsque les investigations révèlent la possibilité d'une implication

(cf. points 158, 159, 162)

6. Dans le cadre d'un recours en indemnité visant à obtenir la réparation du préjudice matériel et moral prétendument subi par un fonctionnaire en raison de la conduite et de la conclusion d'une enquête par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), est inopérant un moyen tiré de l'influence exercée sur les autorités judiciaires nationales lors de la transmission à celles-ci, en vertu de l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 1073/1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF, des informations concernant l'enquête, et selon lequel l'OLAF aurait orienté ces autorités judiciaires en donnant déjà des qualifications de caractère pénal aux faits communiqués. En effet, la suite que réservent les autorités nationales aux informations

qui leur sont transmises par l'OLAF relève de leur seule et entière responsabilité. Il incombe ainsi à ces autorités de vérifier elles-mêmes si de telles informations justifient ou exigent que des poursuites pénales soient engagées. En conséquence, la protection juridictionnelle à l'encontre de telles poursuites doit être assurée au niveau national avec toutes les garanties prévues par le droit interne, y compris celles qui découlent des droits fondamentaux qui, faisant partie intégrante des principes généraux du droit communautaire, doivent également être respectés par les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre une réglementation communautaire.

(cf. points 171-173)

7. Dans le cadre d'un recours en indemnité, c'est à la partie requérante qu'il appartient d'établir que les conditions d'engagement de la responsabilité non contractuelle de la Communauté au sens de l'article 288, deuxième alinéa, CE sont réunies. Il existe toutefois un tempérament à cette règle lorsqu'un fait dommageable a pu être provoqué par plusieurs causes différentes et que l'institution communautaire n'a apporté aucun élément de preuve permettant d'établir à laquelle de ces causes ce fait était imputable, alors qu'elle était la

mieux placée pour rapporter des preuves à cet égard, de sorte que l'incertitude qui demeure doit être mise à sa charge.

(cf. points 182, 183)

8. Le principe de la présomption d'innocence exige qu'une personne accusée d'une infraction soit présumée innocente tant que sa culpabilité n'a pas été prouvée hors de tout doute raisonnable au cours d'un procès. Cependant, une institution ne saurait être empêchée de renseigner le public sur des enquêtes en cours ouvertes par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) relatives aux irrégularités commises en son sein. Toutefois, elle doit le faire avec toute la discrétion et toute la réserve requises, en respectant le juste équilibre entre les intérêts des fonctionnaires concernés et ceux de l'institution.

La diffusion par une institution d'un communiqué de presse produisant, à l'égard du public, ou à tout le moins d'une partie de celui-ci, l'impression qu'un fonctionnaire est mêlé à des irrégularités commises en son sein, lorsque la culpabilité de celui-ci n'a pas encore été prouvée, ne reste pas dans les limites de ce qui est justifié par l'intérêt du service et constitue une violation de la présomption d'innocence suffisamment

caractérisée, dès lors que l'institution ne dispose d'aucune marge d'appréciation s'agissant de l'obligation de respecter cette présomption.

Pareillement, l'OLAF viole le principe de la présomption d'innocence lorsque, au cours d'une procédure d'enquête à l'encontre d'un fonctionnaire, il laisse filtrer dans la presse des informations reflétant le sentiment que celui-ci est coupable d'une infraction pénale et qui incitent le public à croire en sa culpabilité avant qu'une juridiction ne se soit prononcée à cet égard. Par une telle fuite, l'OLAF viole également l'obligation de confidentialité des enquêtes et, en provoquant la divulgation dans la presse d'éléments sensibles des enquêtes, porte atteinte aux intérêts d'une bonne administration dans la mesure où il permet au grand public d'avoir accès, au cours de la procédure d'enquête, à des informations confidentielles de l'administration. Dans ce cas, il s'agit de violations suffisamment caractérisées de ces règles de droit, dans la mesure où il appartient à l'OLAF de veiller à ce que de telles fuites, violant les droits fondamentaux des personnes concernées, tels que la présomption d'innocence, n'aient pas lieu, l'administration ne disposant d'aucune marge d'appréciation s'agissant du respect de cette obligation.

(cf. points 216, 217, 219, 309-311, 314)

9. L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) n'est pas obligé d'accorder à un fonctionnaire communautaire prétendument concerné par une enquête interne — avant l'intervention d'une décision finale de son autorité investie du pouvoir de nomination lui faisant grief — l'accès aux documents faisant l'objet d'une telle enquête ou à ceux établis par l'OLAF lui-même à cette occasion; autrement, l'efficacité et la confidentialité de la mission confiée à l'OLAF ainsi que l'indépendance de celui-ci pourraient être entravées. En particulier, le simple fait qu'une partie d'un dossier confidentiel d'enquête semble avoir été illégalement communiquée à la presse ne justifie pas, à lui seul, de déroger, en faveur du fonctionnaire prétendument visé, à la confidentialité de ce dossier et de l'enquête menée par l'OLAF. Le respect des droits de la défense du fonctionnaire en cause est suffisamment garanti par l'article 4 de la décision 1999/396, relative aux conditions et modalités des enquêtes internes en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute activité illégale préjudiciable aux intérêts des Communautés, qui n'oblige pas l'OLAF à donner accès à ces documents.

Cette approche n'est pas en contradiction avec le respect du droit à une bonne administration, prévu par l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, selon lequel ce droit comporte le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires. Ainsi, l'accès au dossier de l'enquête menée par l'OLAF avant l'adoption de son rapport final peut

être refusé, selon ce principe, lorsque le respect de la confidentialité l'exige.

L'OLAF n'est pas non plus tenu d'accorder l'accès au rapport final d'enquête. En effet, d'une part, aucune des obligations qui résultent de l'article 4 de la décision 1999/396 ne porte sur cette question et, d'autre part, l'existence d'une illégalité à l'égard de l'OLAF ne peut être établie, s'agissant du respect du principe du contradictoire, que dans l'hypothèse où le rapport final serait publié ou dans la mesure où il serait suivi par l'adoption d'un acte faisant grief. Si ce rapport a été envoyé à l'institution et aux autorités judiciaires nationales concernées, c'est à cette institution et à ces autorités qu'il appartient, le cas échéant, de donner au fonctionnaire concerné accès audit rapport conformément à leurs propres règles procédurales, dans la mesure où elles auraient l'intention d'adopter un acte faisant grief à celui-ci en se fondant sur le rapport final.

(cf. points 255-260)

délai raisonnable dans la conduite des procédures administratives constitue un principe général de droit communautaire dont la juridiction communautaire assure le respect et qui est, d'ailleurs, repris, comme une composante du droit à une bonne administration, par l'article 41, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Partant, la procédure devant l'OLAF ne peut pas être prolongée au-delà d'un délai raisonnable, qui doit être apprécié en fonction des circonstances de l'espèce et du degré de complexité de l'affaire.

Les déficiences de l'organisation administrative des services de la Commission lors de la mise en place de l'OLAF, que les fonctionnaires concernés ne doivent pas subir, ne peuvent à elles seules justifier des longs délais dans l'accomplissement des procédures d'enquête ni constituer une cause d'exonération de la responsabilité de la Commission.

(cf. points 272-274, 280, 281)

10. Même si le règlement n° 1073/1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), ne prévoit aucun délai précis et impératif pour l'accomplissement des enquêtes, l'obligation d'observer un

11. Il est vrai que, en vertu de l'article 12, paragraphe 3, troisième alinéa, du règlement n° 1073/1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), les institutions assurent le respect de la confidentialité des enquêtes effectuées par l'OLAF

et des droits légitimes des personnes concernées. Cependant, cette disposition ne saurait être interprétée comme faisant peser sur la Commission une obligation générale de garantir que l'OLAF, qui exécute ses enquêtes en toute indépendance, respecte la confidentialité. En effet, cette disposition doit être lue conjointement avec l'alinéa précédent, selon lequel le directeur général de l'OLAF fait rapport régulièrement aux institutions sur le résultat de ces enquêtes dans le respect de ces mêmes principes. Ainsi, il ressort de l'article 12 du règlement n° 1073/1999 que, dans les cas où le directeur général de l'OLAF a communiqué aux institutions, la Commission incluse, des informations concernant les enquêtes, celles-ci doivent assurer la confidentialité de ces informations et les droits légitimes des personnes concernées dans le traitement de ces informations.

(cf. point 299)

pouvoir de nomination de régler définitivement, sur le plan disciplinaire, la situation du fonctionnaire concerné en se prononçant sur des faits faisant concomitamment l'objet d'une procédure pénale, aussi longtemps que la décision rendue par la juridiction répressive saisie n'est pas devenue définitive, n'octroie pas un pouvoir discrétionnaire à ladite autorité. Cette disposition consacre le principe selon lequel « le pénal tient le disciplinaire en l'état », ce qui se justifie notamment par le fait que les juridictions pénales nationales disposent de pouvoirs d'investigation plus importants que l'autorité investie du pouvoir de nomination. Dès lors, dans le cas où les mêmes faits peuvent être constitutifs d'une infraction pénale et d'une violation des obligations statutaires du fonctionnaire, l'administration est liée par les constatations factuelles réalisées par la juridiction pénale dans le cadre de la procédure répressive. Une fois que cette dernière a constaté l'existence des faits de l'espèce, l'administration peut procéder ensuite à leur qualification juridique au regard de la notion de faute disciplinaire, en vérifiant notamment si ceux-ci constituent des manquements aux obligations statutaires.

12. L'article 88, cinquième alinéa, du statut, qui interdit à l'autorité investie du

(cf. points 341, 342)