Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (huitième chambre)

25 septembre 2014*

« Accès aux documents — Règlement (CE) nº 1049/2001 — Article 4, paragraphe 2, troisième tiret — Demandes d'informations adressées par la Commission à l'Allemagne dans le cadre d'une procédure EU Pilot — Refus d'accès — Obligation de procéder à un examen concret et individuel — Intérêt public supérieur — Accès partiel — Obligation de motivation »

Dans l'affaire T-306/12,

Darius Nicolai Spirlea et **Mihaela Spirlea,** demeurant à Capezzano Pianore (Italie), représentés initialement par M^es^ V. Foerster et T. Pahl, puis par M^es^ Foerster et E. George, avocats,

parties requérantes,

soutenus par

Royaume de Danemark, représenté initialement par M^me^ V. Pasternak Jørgensen et M. C. Thorning, puis par MM. Thorning et K. Jørgensen, en qualité d'agents,

par

République de Finlande, représentée par M. S. Hartikainen, en qualité d'agent,

et par

Royaume de Suède, représenté initialement par M^mes^ C. Meyer-Seitz, A. Falk, C. Stege, S. Johannesson, U. Persson, K. Ahlstrand-Oxhamre et H. Karlsson, puis par M^mes^ Meyer-Seitz, Falk, Persson, MM. L. Swedenborg, C. Hagerman et E. Karlsson, en qualité d'agents,

parties intervenantes,

contre

Commission européenne, représentée par M^me^ P. Costa de Oliveira, en qualité d'agent, assistée initialement de M^es^ A. Krämer et R. Van der Hout, puis de M^e^ Van der Hout, avocats,

partie défenderesse,

soutenue par

République tchèque, représentée par MM. M. Smolek, T. Müller et D. Hadroušek, en qualité d'agents,

et par

* Langue de procédure : l'allemand.

Royaume d'Espagne, représenté initialement par M^me^ S. Centeno Huerta, puis par M^me^ M. J. García-Valdecasas Dorrego, abogados del Estado,

parties intervenantes,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision de la Commission du 21 juin 2012 refusant d'accorder aux requérants l'accès à deux demandes d'informations adressées par la Commission à la République fédérale d'Allemagne, en dates du 10 mai et du 10 octobre 2011, dans le cadre de la procédure EU Pilot 2070/11/SNCO,

LE TRIBUNAL (huitième chambre),

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

greffier : M^me^ K. Andová, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 6 mars 2014,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

Sur l'accès aux documents

1 L'article 15, paragraphe 3, TFUE prévoit :

« Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union, quel que soit leur support, sous réserve des principes et des conditions qui seront fixés conformément au présent paragraphe.

Les principes généraux et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice de ce droit d'accès aux documents sont fixés par voie de règlements par le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire.

Chaque institution, organe ou organisme assure la transparence de ses travaux et élabore dans son règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à ses documents, en conformité avec les règlements visés au deuxième alinéa. […] »

2 L'article 42 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, intitulé « Droit d'accès aux documents », dispose :

« Tout citoyen de l'Union ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union, quel que soit leur support. »

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

4 Aux termes du considérant 4 du règlement nº 1049/2001 :

« Le présent règlement vise à conférer le plus large effet possible au droit d'accès du public aux documents et à en définir les principes généraux et limites conformément à l'article [15, paragraphe 3, TFUE]. »

5 Le considérant 11 du règlement nº 1049/2001 prévoit :

« En principe, tous les documents des institutions devraient être accessibles au public. Toutefois, certains intérêts publics et privés devraient être garantis par le biais d'un régime d'exceptions. Il convient de permettre aux institutions de protéger leurs consultations et délibérations internes lorsque c'est nécessaire pour préserver leur capacité à remplir leurs missions. Lors de l'évaluation de la nécessité d'une exception, les institutions devraient tenir compte des principes consacrés par la législation communautaire en matière de protection des données personnelles dans tous les domaines d'activité de l'Union. »

6 L'article 1er du règlement nº 1049/2001 dispose :

« Le présent règlement vise à :

a) définir les principes, les conditions et les limites, fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé, du droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (ci-après dénommés 'institutions') prévu à l'article [15, paragraphe 3, TFUE] de manière à garantir un accès aussi large que possible aux documents ;

b) arrêter des règles garantissant un exercice aussi aisé que possible de ce droit, et

c) promouvoir de bonnes pratiques administratives concernant l'accès aux documents. »

7 L'article 2 du règlement nº 1049/2001 stipule :

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

[…]

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

[…] »

8 L'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001 dispose :

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

[…]

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

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

9 L'article 4, paragraphe 6, du règlement nº 1049/2001 établit :

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

Sur la procédure EU Pilot

10 La procédure EU Pilot est une procédure de coopération entre la Commission européenne et les États membres qui permet de vérifier si le droit de l'UE est respecté et correctement appliqué au sein de ceux-ci. Elle vise à résoudre d'éventuelles infractions au droit de l'UE de manière efficace en évitant, dans la mesure du possible, l'ouverture formelle d'une procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE.

11 Les aspects opérationnels de la procédure EU Pilot ont été décrits, dans un premier temps, dans la communication de la Commission, du 5 septembre 2007, intitulée « Pour une Europe des résultats – application du droit communautaire » [COM(2007) 502 final]. En particulier, le point 2.2 de cette communication, intitulé « Amélioration des méthodes de travail », prévoit ce qui suit :

« […] Comme c'est actuellement le cas, les plaintes et demandes de renseignements adressées à la Commission au sujet de l'application correcte du droit communautaire continueront d'être enregistrées et de faire l'objet d'un accusé de réception […] Les affaires qui requièrent des éclaircissements sur la situation de fait ou de la position juridique de l'État membre concerné seront transmises à ce dernier […] les États membres se verront imposer des délais serrés pour communiquer des éclaircissements, des informations et des solutions directement à l'entreprise ou aux citoyens concernés et pour informer la Commission. Dans le cas d'une infraction au droit communautaire, les États membres seront tenus de résoudre le problème ou de proposer une solution dans les délais fixés. Si aucune solution n'est proposée, la Commission prendra le relais en adoptant d'autres mesures conformément à la pratique en vigueur, telles que les procédures d'infraction […] Un archivage de l'issue des affaires sera assuré de manière à pouvoir rendre compte des résultats obtenus et d'un éventuel suivi, y compris l'enregistrement et l'ouverture de procédures d'infraction. Ce rapport fera état de l'ampleur, de la nature et de la gravité des problèmes qui n'ont pas encore été réglés et précisera, s'il y a lieu, d'élaborer des mécanismes supplémentaires spécifiques de résolution des problèmes ou des initiatives sectorielles mieux adaptées. Toutes ces mesures doivent contribuer à réduire le nombre de procédures d'infraction et à améliorer l'efficacité de leur gestion. La Commission propose d'associer certains États membres à une expérience pilote en 2008, qui pourrait être élargie à l'ensemble des États membres à l'issue d'une évaluation de la première année de mise en œuvre […] »

Antécédents du litige

12 Les requérants, Darius Nicolai Spirlea et Mihaela Spirlea, sont les parents d'un enfant décédé en août 2010, prétendument à cause d'un traitement thérapeutique à base de cellules souches autologues qui lui a été appliqué dans une clinique privée établie à Düsseldorf (Allemagne) (ci-après la « clinique privée »).

13 Par lettre du 8 mars 2011, les requérants ont introduit auprès de la direction générale (DG) « Santé » de la Commission une plainte, dans laquelle ils soutenaient, en substance, que la clinique privée avait pu mener ses activités thérapeutiques en conséquence de l'inaction des autorités allemandes, qui auraient ainsi violé les dispositions du règlement (CE) nº 1394/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 13 novembre 2007, concernant les médicaments de thérapie innovante et modifiant la directive 2001/83/CE ainsi que le règlement (CE) nº 726/2004 (JO L 324, p. 121).

14 À la suite de cette plainte, la Commission a ouvert une procédure EU Pilot, sous la référence 2070/11/SNCO, et a contacté les autorités allemandes aux fins de vérifier dans quelle mesure les événements décrits par les requérants dans leur plainte, quant à la pratique de la clinique privée, étaient susceptibles d'enfreindre le règlement nº 1394/2007.

15 En particulier, le 10 mai et le 10 octobre 2011, la Commission a adressé à la République fédérale d'Allemagne deux demandes d'informations, auxquelles cette dernière a déféré respectivement le 7 juillet et le 4 novembre 2011.

16 Le 23 février et le 5 mars 2012, les requérants ont demandé l'accès, en vertu du règlement nº 1049/2001, à des documents contenant des informations relatives au traitement de la plainte. En particulier, ils ont sollicité la consultation des observations déposées par la République fédérale d'Allemagne le 4 novembre 2011 ainsi que des demandes d'informations de la Commission.

17 Le 26 mars 2012, la Commission a refusé, par le biais de deux lettres séparées, les demandes d'accès des requérants aux documents en cause.

18 Le 30 mars 2012, les requérants ont déposé auprès de la Commission une demande confirmative au titre de l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001.

19 Le 30 avril 2012, la Commission a informé les requérants que, à la lumière des informations fournies dans la plainte ainsi que des observations transmises par les autorités allemandes à la suite des demandes de renseignements de la Commission, elle n'était pas en mesure de constater la prétendue violation par la République fédérale d'Allemagne du droit de l'Union européenne, notamment celle du règlement nº 1394/2007. La Commission a également fait savoir aux requérants que, en l'absence de preuves supplémentaires de leur part, il serait proposé de clôturer l'enquête.

20 Le 21 juin 2012, la Commission a refusé, par le biais d'une lettre unique, d'accorder l'accès aux documents sollicités sur le fondement de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 (ci-après la « décision attaquée »). En substance, elle a estimé que la divulgation des deux demandes d'informations adressées par la Commission à la République fédérale d'Allemagne, en dates du 10 mai et du 10 octobre 2011, dans le cadre de la procédure EU Pilot 2070/11/SNCO (ci-après les « documents litigieux »), serait susceptible d'affecter le bon déroulement de la procédure d'enquête ouverte à l'égard de la République fédérale d'Allemagne. Par ailleurs, elle a considéré qu'un accès partiel aux documents litigieux n'était pas possible en l'espèce au titre de l'article 4, paragraphe 6, du règlement nº 1049/2001. Enfin, elle a constaté qu'il n'existait aucun intérêt public supérieur, au sens de l'article 4, paragraphe 2, dernier membre de phrase, du règlement nº 1049/2001, justifiant la divulgation des documents litigieux.

21 Le 27 septembre 2012, la Commission a informé les requérants que la procédure EU Pilot 2070/11/SNCO était définitivement clôturée.

Procédure et conclusions des parties

22 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 6 juillet 2012, les requérants ont introduit le présent recours.

23 Par actes déposés au greffe du Tribunal respectivement les 30, 15 et 19 octobre 2012, le Royaume de Danemark, la République de Finlande et le Royaume de Suède ont demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien des conclusions des requérants.

24 Par actes déposés au greffe du Tribunal respectivement le 22 octobre et le 28 septembre 2012, la République tchèque et le Royaume d'Espagne ont demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien des conclusions de la Commission.

25 Par ordonnance du 10 décembre 2012, le Tribunal (première chambre) a admis ces interventions.

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

27 Par ordonnance du 5 février 2014, le Tribunal a, sur le fondement de l'article 65, sous b), de l'article 66, paragraphe 1, et de l'article 67, paragraphe 3, troisième alinéa, de son règlement de procédure, ordonné à la Commission de produire les documents litigieux, tout en prévoyant que ces documents ne seraient communiqués ni aux requérants ni aux parties intervenantes dans le cadre de la présente procédure. La Commission a déféré à cette demande dans le délai imparti.

28 Le 6 février 2014, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 du règlement de procédure, le Tribunal a invité les requérants et la Commission à présenter des observations sur les conséquences, pour la solution du présent litige, qu'il convenait de tirer de l'arrêt de la Cour du 14 novembre 2013, LPN/Commission (C-514/11 P et C-605/11 P). Les parties ont déféré à cette invitation dans le délai imparti.

29 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal a décidé d'ouvrir la procédure orale.

30 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 6 mars 2014.

31 Les requérants, soutenus par le Royaume de Danemark, la République de Finlande et le Royaume de Suède, concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler la décision attaquée ;

— condamner la Commission aux dépens.

32 La Commission, soutenue par la République tchèque et le Royaume d'Espagne, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours comme non fondé ;

— condamner les requérants aux dépens.

En droit

33 Les requérants avancent, en substance, quatre moyens, tirés, respectivement, d'une violation de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001, d'une violation de l'article 4, paragraphe 6, dudit règlement, d'une violation de l'obligation de motivation et d'une violation de la communication de la Commission au Parlement européen et au Médiateur européen concernant les relations avec le plaignant en matière d'infractions au droit communautaire, du 20 mars 2002 [COM(2002) 141 final] (JO C 244, p. 5, ci-après la « communication du 20 mars 2002 »).

Sur le premier moyen, tiré d'une violation de l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001

34 Le premier moyen des requérants se divise en deux branches. La première est tirée d'une erreur d'interprétation de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, relative aux activités d'enquête. La seconde est tirée d'une erreur d'appréciation quant à l'existence d'un intérêt public supérieur à la divulgation des documents litigieux au titre de l'article 4, paragraphe 2, dernier membre de phrase, dudit règlement.

Sur la première branche du premier moyen, tirée d'une erreur d'interprétation de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001

– Arguments des parties

35 Les requérants soutiennent que la Commission a commis une erreur de droit en interprétant l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 en ce sens qu'elle pouvait refuser la divulgation des documents relatifs à une procédure EU Pilot sans les examiner concrètement et individuellement. En substance, ils estiment qu'il n'est pas justifié de présumer que tous les documents afférents aux procédures EU Pilot ne peuvent pas, à titre de principe, être communiqués aux demandeurs d'accès sans mettre en péril l'objectif visé par ces procédures. Selon eux, les procédures EU Pilot ne peuvent pas être assimilées aux procédures en manquement au titre de l'article 258 TFUE, raison pour laquelle la Commission aurait dû examiner, en l'espèce, chacun des documents litigieux et expliquer, conformément à la jurisprudence constante, les raisons particulières empêchant leur accès.

36 En outre, les requérants allèguent que, contrairement à ce qui ressort de la décision attaquée, une présomption générale de refus d'accès en ce qui concerne les documents relatifs aux procédures EU Pilot ne peut être fondée ni sur la jurisprudence reconnaissant une telle présomption pour les documents relatifs à des procédures de contrôle des aides d'État (arrêt de la Cour du 29 juin 2010, Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Rec. p. I-5885), ni sur la jurisprudence reconnaissant une telle présomption pour les documents relatifs à des procédures en manquement (arrêts du Tribunal du 11 décembre 2001, Petrie e.a./Commission, T-191/99, Rec. p. II-3677, et du 9 septembre 2011, LPN/Commission, T-29/08, Rec. p. II-6021).

37 Le Royaume de Danemark, la République de Finlande et le Royaume de Suède étayent cette argumentation en soulignant, notamment, que les raisons ayant amené la Cour et le Tribunal, dans les arrêts cités par les requérants, à reconnaître l'existence d'une présomption générale de refus d'accès ne sont pas applicables par analogie en l'espèce, eu égard, en particulier, au fait que les procédures EU Pilot sont de natures diverses en ce qui concerne tant le contenu matériel, l'étendue et la sensibilité de l'affaire que l'intérêt légitime à prendre connaissance des documents concernés. En outre, si une présomption générale devait être aussi largement admise, le principe de transparence que consacre le règlement nº 1049/2001 serait, de toute évidence, dépourvu de contenu. Le Royaume de Suède allègue, à titre subsidiaire, que la Commission aurait dû, en tout état de cause, vérifier si ladite présomption s'appliquait réellement au cas d'espèce.

38 La Commission, la République tchèque et le Royaume d'Espagne contestent les arguments des requérants. En particulier, ils relèvent que la procédure EU Pilot a pour objectif de mettre fin rapidement et de manière effective aux infractions éventuelles au droit de l'Union, en particulier en parvenant à un règlement à l'amiable. Or, si les échanges entre la Commission et l'État membre concerné étaient divulgués, la volonté, en particulier celle des États membres, de coopérer dans un climat de confiance serait compromise. En outre, ils font valoir que la procédure EU Pilot n'est qu'une variante de la procédure de contrôle des aides d'État et de la procédure en manquement, raison pour laquelle la présomption générale reconnue par la jurisprudence pour les documents visés par ces dernières devrait être transposable à ceux de la procédure EU Pilot. Enfin, la Commission soutient

qu'elle a vérifié que les conditions relatives à la présomption générale étaient remplies en l'espèce et que, en tout état de cause, elle a même effectué une analyse individuelle et concrète des documents litigieux.

– Appréciation du Tribunal

39 Les requérants, soutenus par le Royaume de Danemark, la République de Finlande et le Royaume de Suède, reprochent à la Commission d'avoir appliqué, dans la décision attaquée, une présomption générale selon laquelle les documents relevant d'une procédure EU Pilot ne peuvent pas, en tant que catégorie, être divulgués au public au titre de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001. Ils soutiennent que, conformément à une jurisprudence constante, la Commission était tenue d'examiner de manière concrète et individuelle chacun des documents dont l'accès avait été sollicité et d'expliquer, en cas de refus, les raisons pour lesquelles l'accès total ou partiel aurait pu porter atteinte à l'objectif que ladite disposition vise à protéger.

40 Aux termes de l'article 15, paragraphe 3, TFUE, tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions de l'Union sous réserve des principes et des conditions à fixer conformément à la même disposition.

41 Selon une jurisprudence constante, le règlement nº 1049/2001 vise, comme l'indiquent son considérant 4 et son article 1er, à conférer au public un droit d'accès aux documents des institutions qui soit le plus large possible. Il ressort également de ce règlement, notamment de son considérant 11 et de son article 4, qui prévoit un régime d'exceptions à cet égard, que le droit d'accès n'en est pas moins soumis à certaines limites fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé (voir, en ce sens, arrêts de la Cour Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, précité, point 51 ; du 21 septembre 2010, Suède e.a./API et Commission, C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, Rec. p. I-8533, points 69 et 70, et du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précité, point 40).

42 En vertu de l'exception invoquée par la Commission dans la décision attaquée, à savoir celle figurant à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé (arrêt du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précité, point 42).

43 Or, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence bien établie, 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, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001. L'institution concernée doit également fournir des explications quant à la manière dont l'accès audit document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par une exception prévue à cet article (arrêts Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, précité, point 53 ; Suède e.a./API et Commission, précité, point 72, et du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précité, point 44).

44 En l'espèce, il y a lieu de relever, premièrement, que les requérants ont sollicité, au titre du règlement nº 1049/2001, l'accès tant aux demandes d'informations adressées par la Commission à la République fédérale d'Allemagne dans le cadre de la procédure EU Pilot 2070/11/SNCO qu'aux observations que cet État membre a fait parvenir à la Commission le 4 novembre 2011 en réponse auxdites demandes. Or, même si, dans la décision attaquée, la Commission a refusé la demande des requérants quant à l'ensemble de ces documents, il ressort des écritures des requérants que le refus d'accès aux observations de la République fédérale d'Allemagne du 4 novembre 2011 ne fait pas l'objet du présent litige.

45 Deuxièmement, force est de constater que, au moment de l'adoption de la décision attaquée, une procédure EU Pilot ouverte à l'égard de la République fédérale d'Allemagne était en cours (voir points 20 et 21 ci-dessus). À cet égard, ni les requérants ni les États membres intervenant à leur soutien ne contestent que les documents litigieux relèvent d'une activité d'« enquête » au sens de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001. En tout état de cause, il ressort de la communication du 5 septembre 2007 (voir point 11 ci-dessus) que l'objectif des procédures EU Pilot est de vérifier si le droit de l'UE est respecté et appliqué correctement au sein des États membres. À ces fins, la Commission a recours habituellement à des demandes de renseignements et d'informations, adressées tant aux États membres impliqués qu'aux citoyens et entreprises concernés. En particulier, dans le cadre de la procédure EU Pilot 2070/11/SNCO, la Commission a examiné si, effectivement, les faits décrits par les requérants dans leur plainte étaient susceptibles de constituer une violation du règlement nº 1394/2007 par la République fédérale d'Allemagne. À cette fin, elle a, d'abord, envoyé des demandes de renseignements à cet État membre. Puis, elle a effectué une évaluation des réponses obtenues. Enfin, elle a exposé ses conclusions, même à titre provisoire, dans le cadre du rapport du 30 avril 2012 (voir point 19 ci-dessus). Toutes ces circonstances justifient que la procédure EU Pilot concernée en l'espèce soit considérée comme une « enquête » au sens de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001.

46 Troisièmement, il convient d'ores et déjà de rejeter l'allégation, avancée à titre subsidiaire par la Commission, selon laquelle elle a examiné et motivé de manière concrète et individuelle le refus d'accès à chacun des documents sollicités conformément à la jurisprudence citée au point 43 ci-dessus. En effet, ainsi que le soutiennent les requérants, le libellé de la décision attaquée révèle que la Commission s'est contentée d'établir que la divulgation aux requérants des documents demandés n'était pas envisageable dans la mesure où une solution efficace à un éventuel manquement de la part de la République fédérale d'Allemagne, évitant de recourir à une procédure au titre de l'article 258 TFUE, nécessitait un climat de confiance réciproque. La Commission n'a pas, dans ces circonstances, expliqué les motifs qui empêchaient de donner accès, total ou partiel, aux documents sollicités par les requérants à la lumière de l'objectif visé par l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001. Par ailleurs, force est de constater que la Commission n'identifie pas, même succinctement, le contenu des documents sollicités par les requérants. De surcroît, les explications de la Commission dans la décision attaquée ont été formulées d'une manière si générale que, comme l'observe le Royaume de Suède, elles pourraient être appliquées à tout document relevant d'une procédure EU Pilot.

47 C'est à la lumière des observations qui précèdent qu'il y a lieu d'examiner si la Commission était néanmoins tenue d'effectuer une appréciation concrète du contenu de chacun des documents litigieux ou pouvait, en revanche, se contenter de se fonder sur une présomption générale d'atteinte aux objectifs visés par l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001. Dans la présente affaire, sont en cause, dès lors, la nature et l'intensité de la vérification que la Commission est tenue d'effectuer lors de l'application de ladite disposition aux demandes d'accès concernant des documents relevant d'une procédure EU Pilot.

48 À cet égard, il importe d'observer que la Cour a établi, en tant qu'exception au principe recteur de transparence qui découle de la jurisprudence citée au point 43 ci-dessus, qu'il est loisible aux institutions de l'Union, dans des cas exceptionnels, de se fonder sur des présomptions générales s'appliquant à certaines catégories de documents (arrêts de la Cour du 1er juillet 2008, Suède et Turco/Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, Rec. p. I-4723, point 50 ; Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, précité, point 54 ; Suède e.a./API et Commission, précité, point 74 ; du 28 juin 2012, Commission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, point 116 ; du 28 juin 2012, Commission/Agrofert Holding, C-477/10 P, point 57, et du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précité, point 45).

49 En effet, un examen individuel et concret de chaque document peut ne pas être nécessaire lorsque, en raison des circonstances particulières de l'affaire, il est manifeste que l'accès doit être refusé ou, au contraire, accordé. Dans ces cas, l'institution concernée peut se fonder sur une présomption générale

s'appliquant à certaines catégories de documents, lorsque des considérations d'ordre général similaires sont susceptibles de s'appliquer à des demandes de divulgation portant sur des documents de même nature ou de la même catégorie (voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général M. Wathelet sous l'arrêt du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précité, point 55).

50 En particulier, s'agissant de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, relative aux procédures d'enquête, la Cour a reconnu l'existence de telles présomptions générales dans trois cas, à savoir en ce qui concerne les documents du dossier administratif afférent à une procédure de contrôle des aides d'État (arrêt Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, précité, 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 Commission/Éditions Odile Jacob, précité, point 123, et Commission/Agrofert Holding, précité, point 64), et les mémoires déposés par une institution dans le cadre d'une procédure juridictionnelle (arrêt Suède e.a./API et Commission, précité, point 94). Tout récemment, la Cour a élargi la possibilité d'avoir recours à une présomption générale pour les documents relatifs à la phase précontentieuse de la procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE (arrêt du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précité, point 65).

51 Or, la question qui se pose en l'espèce est celle de savoir si, lorsque l'institution concernée invoque l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, relative aux procédures d'enquête, elle peut se fonder sur une présomption générale s'appliquant à certaines catégories de documents pour refuser l'accès à des documents relatifs à la procédure EU Pilot, en tant qu'étape précédant l'éventuelle ouverture formelle d'une procédure en manquement.

52 À cet égard, il convient de relever, tout d'abord, que la possibilité d'avoir recours à des présomptions générales, s'appliquant à certaines catégories de documents au lieu d'examiner chaque document individuellement et concrètement avant d'en refuser l'accès, n'est pas anodine. Lesdites présomptions ont non seulement pour effet d'encadrer le principe fondamental de transparence consacré par l'article 11 TUE, l'article 15 TFUE et le règlement nº 1049/2001, mais également de limiter en pratique l'accès aux documents en cause. Par conséquent, l'usage de telles présomptions doit se fonder sur des raisons solides et convaincantes (conclusions de l'avocat général M. Wathelet sous l'arrêt du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précitées, point 57).

53 Ensuite, selon la jurisprudence, toute exception à un droit subjectif ou à un principe général relevant du droit de l'Union, y compris au droit d'accès prévu par l'article 15, paragraphe 3, TFUE, lu conjointement avec le règlement nº 1049/2001, doit être appliquée et interprétée de manière restrictive (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 15 mai 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, point 36, et arrêts Suède et Turco/Conseil, précité, point 36, et Suède e.a./API et Commission, précité, points 70 à 73).

54 Enfin, la Cour a établi que le régime des exceptions prévu à l'article 4 du règlement nº 1049/2001, et notamment au paragraphe 2 de celui-ci, est fondé sur une mise en balance des intérêts qui s'opposent dans une situation donnée, à savoir, d'une part, les intérêts qui seraient favorisés par la divulgation des documents concernés et, d'autre part, ceux qui seraient menacés par cette divulgation. La décision prise sur une demande d'accès à des documents dépend de la question de savoir quel est l'intérêt qui doit prévaloir dans le cas d'espèce (arrêt du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précité, point 42).

55 En l'espèce, tant la Commission que les intervenants décrivent la procédure EU Pilot comme une procédure de coopération entre cette institution et certains des États membres de l'Union, dont la République fédérale d'Allemagne, qui consiste à lancer un échange informel d'informations dans les cas d'éventuelles infractions au droit de l'Union. Selon la Commission, qui se fonde, à cet égard, sur sa communication du 5 septembre 2007 (voir point 11 ci-dessus), il s'agit de la procédure précédant l'ouverture de la phase précontentieuse de la procédure en manquement au sens de l'article 258 TFUE. Cette procédure peut concerner la bonne application du droit de l'Union ou la compatibilité d'une législation nationale avec les dispositions du droit de l'Union et peut se fonder sur

la plainte d'un citoyen ou sur la propre initiative de la Commission. Ainsi, si, au cours de la procédure EU Pilot, des indices suggérant une infraction au droit de l'Union sont mis en évidence, la Commission peut adresser à l'État membre concerné des demandes de renseignements et même lui demander de mettre un terme aux dysfonctionnements, voire lui demander d'adopter des mesures appropriées en vue d'assurer le respect du droit de l'Union. L'objectif de la procédure EU Pilot est de pouvoir régler de manière efficace et rapide les éventuelles infractions au droit de l'Union par les États membres et, lorsque cela s'avère possible, d'éviter d'introduire une procédure en manquement au sens de l'article 258 TFUE.

56 Or, le Tribunal estime que les arguments avancés par les requérants et les États membres qui interviennent à leur soutien dans la présente affaire ayant trait tant à la nature informelle de la procédure EU Pilot qu'aux différences existantes entre cette procédure et la procédure en manquement ne suffisent pas pour constater une erreur dans la prémisse du raisonnement figurant dans la décision attaquée selon laquelle, eu égard à la finalité de la procédure EU Pilot, la présomption générale de refus reconnue par la jurisprudence pour les procédures en manquement, y compris leur phase précontentieuse, devrait être également applicable dans le cadre des procédures EU Pilot. En effet, la ratio decidendi suivie par la Cour dans son arrêt du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précité, ainsi que les similarités existantes entre la procédure EU Pilot et la procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE plaident en faveur d'une telle reconnaissance.

57 En premier lieu, il y a lieu de relever que le facteur d'unification du raisonnement de la Cour dans tous les arrêts relatifs à l'accès aux documents dans des procédures d'enquête dans lesquels une présomption générale de refus est admise consiste en ce que ledit accès s'avère tout à fait incompatible avec leur bon déroulement et risque de compromettre leur résultat (voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général M. Wathelet sous l'arrêt du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précitées, point 68). Or, ce facteur d'unification s'avère également applicable à la procédure EU Pilot, dans le cadre de laquelle une présomption générale est essentiellement dictée par la nécessité d'assurer son fonctionnement correct et de garantir que ses objectifs ne soient pas compromis. La Commission s'est fondée sur la même prémisse, dans la décision attaquée, lorsqu'elle a expliqué que, dans le cadre d'une procédure EU Pilot, devait régner un climat de confiance mutuelle entre la Commission et l'État membre concerné qui leur permette d'entamer un processus de négociation et de compromis en vue d'un règlement amiable du différend, sans qu'il faille engager une procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE, susceptible d'amener à un éventuel contentieux devant la Cour.

58 Par ailleurs, même si, comme les requérants le font valoir, la procédure EU Pilot n'est pas en tous points équivalente à une procédure en matière de contrôle des aides d'État ou des concentrations ni à une procédure juridictionnelle, ces dernières ne le sont pas non plus entre elles (conclusions de l'avocat général M. Wathelet sous l'arrêt du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précitées, point 69), ce qui n'a pas empêché la Cour de reconnaître, pour tous ces cas, la possibilité d'avoir recours à des présomptions générales s'appliquant à certaines catégories de documents. La finalité de préserver l'intégrité du déroulement de la procédure qui a conduit la Cour à admettre une présomption générale en matière de contrôle des aides d'État ou des concentrations, ou encore dans une procédure en manquement, conduit dès lors à admettre une telle présomption générale aux procédures EU Pilot.

59 En second lieu, les procédures EU Pilot et la procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE, notamment sa phase précontentieuse, présentent des similarités qui justifient l'application d'une approche commune dans les deux cas. Or, ces similarités l'emportent sur les différences avancées par les requérants et par les États membres intervenant à leur soutien.

60 En effet, il y a lieu de relever, premièrement, que tant la procédure EU Pilot que la procédure en manquement dans sa phase précontentieuse permettent à la Commission d'exercer au mieux son rôle de gardienne du traité FUE. Les deux procédures ont pour but de garantir le respect du droit de

l'Union, en donnant à l'État membre concerné la possibilité de faire valoir ses moyens de défense et en évitant si possible le recours à une procédure juridictionnelle. Dans les deux cas, il incombe à la Commission, lorsqu'elle considère qu'un État membre a manqué à ses obligations, d'apprécier l'opportunité d'agir contre cet État (arrêt du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précité, point 61, et la jurisprudence citée).

61 Deuxièmement, la procédure EU Pilot, tout comme la phase précontentieuse de la procédure en manquement, est de nature bilatérale, entre la Commission et l'État membre concerné, et ce en dépit du fait qu'une plainte, comme en l'espèce, pourrait l'avoir déclenchée, car, de toute façon, l'éventuel plaignant n'a aucun droit dans la suite de la procédure en manquement (points 7, 9 et 10 de la communication du 20 mars 2002).

62 Troisièmement, si la procédure EU Pilot n'est pas en tous points équivalente à la procédure en manquement, elle peut néanmoins y conduire, puisque la Commission peut, à son terme, ouvrir formellement l'instruction en infraction par le biais d'une lettre de mise en demeure et éventuellement saisir la Cour en vue de faire constater par cette dernière le manquement qu'elle reproche à l'État membre concerné. Dans ces circonstances, la divulgation de documents dans le cadre de la procédure EU Pilot serait de nature à nuire à la phase suivante, à savoir la procédure en manquement. En outre, si la Commission était tenue d'accorder l'accès à des informations sensibles fournies par les États membres et de révéler leurs arguments en défense dans le cadre de la procédure EU Pilot, les États membres pourraient être réticents à les partager initialement. Si le maintien de la confidentialité dans la phase précontentieuse de la procédure en manquement a été reconnu par la jurisprudence, la même confidentialité est a fortiori justifiée dans la procédure EU Pilot, dont l'unique finalité est d'éviter une procédure d'infraction impliquant un traitement plus long et complexe et, le cas échéant, un recours en manquement.

63 Par conséquent, il y a lieu de conclure que, lorsque l'institution concernée invoque l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, relative aux procédures d'enquête, elle peut se fonder sur une présomption générale pour refuser l'accès à des documents relatifs à la procédure EU Pilot, en tant qu'étape précédant l'éventuelle ouverture formelle d'une procédure en manquement.

64 La conclusion établie au point 63 ci-dessus ne saurait être remise en cause par les autres allégations des requérants et des États membres intervenant à leur soutien.

65 En effet, en premier lieu, les requérants font valoir que la procédure EU Pilot, en raison de sa nature informelle et non officielle et de son manque de fondement juridique dans les traités, ne peut pas être assimilée à la procédure précontentieuse officielle prévue à l'article 258 TFUE.

66 Or, à cet égard, il y a lieu de considérer que, même si la procédure EU Pilot n'est pas prévue expressément dans le traité, cela ne saurait pour autant signifier qu'elle n'a pas de base juridique. En effet, d'une part, la procédure EU Pilot doit être comprise comme découlant des facultés qui sont inhérentes à l'obligation de la Commission de contrôler le respect du droit de l'Union par les États membres (voir, en ce sens, arrêt Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, précité, point 60). Ainsi, un mécanisme ou une procédure d'échange d'informations précédant l'ouverture de la procédure en manquement a toujours existé et est inévitable aux fins d'effectuer les premières vérifications factuelles et de trouver les premiers indices d'une éventuelle violation du droit de l'Union. D'autre part, la procédure EU Pilot a justement pour objet de formaliser les premiers échanges d'informations entre la Commission et les États membres concernant de possibles violations du droit de l'Union. Dans ces circonstances, même si elle n'est pas fondée sur l'article 258 TFUE, la procédure EU Pilot structure les démarches que la Commission a traditionnellement adoptées lorsqu'elle a reçu une plainte ou lorsqu'elle a agi de sa propre initiative.

67 En deuxième lieu, tant les requérants que les parties intervenant à leur soutien avancent que la jurisprudence citée par la Commission dans la décision attaquée ne peut pas être appliquée par analogie en l'espèce. Il s'agit, en particulier, des arrêts Petrie e.a./Commission ; Commission/Technische Glaswerke Ilmenau ; du 14 novembre 2013, LPN/Commission ; Commission/Éditions Odile Jacob, et Commission/Agrofert Holding, précités, ainsi que des arrêts de la Cour du 18 décembre 2007, Suède/Commission (C-64/05 P, Rec. p. I-11389), et du Tribunal du 14 février 2012, Allemagne/Commission (T-59/09).

68 Cependant, force est de constater que cette question a été tranchée par la Cour dans son arrêt du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précité. En effet, comme il a été indiqué au point 58 ci-dessus, la finalité unique de préserver l'intégrité du déroulement de la procédure qui a conduit la Cour à reconnaître une présomption générale en matière de contrôle des aides d'État (arrêt Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, précité) et des concentrations (arrêts Commission/Éditions Odile Jacob, et Commission/Agrofert Holding, précités) ainsi que dans une procédure juridictionnelle (arrêt Suède e.a./API et Commission, précité) et dans la phase précontentieuse de la procédure en manquement (arrêt du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précité) est applicable mutatis mutandis aux procédures d'infraction au titre de l'article 258 TFUE. Or, ainsi qu'il ressort des points 59 à 62 ci-dessus, cette considération doit être également prévue pour les procédures EU Pilot.

69 En troisième lieu, les requérants et les États membres intervenant à leur soutien observent qu'une présomption générale de refus applicable par principe à toute une catégorie de documents ne serait pas justifiée, car les documents d'une procédure d'infraction, dont ceux de la procédure EU Pilot, incluent des documents de nature diverse qui pourraient ne pas être sensibles et, en principe, être accessibles au public, comme par exemple des rapports scientifiques ou des éclaircissements sur les dispositions en vigueur.

70 Or, d'une part, il convient de rappeler que, ainsi que la Cour l'a considéré, lorsque l'accès est refusé sur le fondement d'une présomption générale, les intéressés peuvent, s'ils le souhaitent, 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 Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, précité, point 62 ; Suède e.a./API et Commission, précité, point 103 ; Commission/Éditions Odile Jacob, précité, point 126, et Commission/Agrofert Holding, précité, point 68).

71 D'autre part, il importe de relever que, selon la jurisprudence de la Cour, la Commission n'est pas tenue de fonder sa décision sur une présomption générale. Elle peut toujours procéder à un examen concret des documents visés par la demande d'accès et fournir une telle motivation. De plus, lorsqu'elle constate que la procédure EU Pilot visée par une demande d'accès donnée présente des caractéristiques qui permettent la divulgation entière ou partielle des documents du dossier, elle est obligée de procéder à cette divulgation (voir, en ce sens, arrêt du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précité, point 67).

72 En quatrième lieu, lors de l'audience, les requérants et les États membres intervenant à leur soutien ont invoqué que, au vu du point 47 de l'arrêt du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précité, une présomption générale en ce qui concerne des documents relevant d'une procédure EU Pilot ne pourrait, en tout état de cause, être reconnue que lorsqu'il s'agit d'une demande d'accès à un « ensemble de documents » et non pas, comme en l'espèce, à deux documents seulement.

73 Cependant, une telle interprétation de l'arrêt du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précité, ne saurait être accueillie.

74 En effet, il y a lieu de relever que l'exigence d'une condition quant à la quantité minimale de documents qui devraient être visés par une demande d'accès pour permettre l'application d'une présomption générale de refus, outre qu'elle se heurte à des difficultés de mise en œuvre lors de la détermination concrète de ladite quantité minimale, s'avère irréconciliable avec le motif sous-jacent à la reconnaissance d'une telle présomption générale en matière de procédure en manquement et de procédure EU Pilot, à savoir le bon déroulement de ces procédures et le risque de compromettre leur résultat (voir point 57 ci-dessus).

75 C'est dès lors un critère qualitatif, à savoir le fait que les documents se rapportent à une même procédure EU Pilot, qui détermine l'application de la présomption générale de refus (arrêt du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précité, point 45), et non, comme le soutiennent les requérants, un critère quantitatif, à savoir le nombre plus ou moins élevé des documents visés par la demande d'accès en question.

76 Au demeurant, force est de constater que, dans l'arrêt Commission/Éditions Odile Jacob, précité (points 127 et 130), la Cour a reconnu qu'une présomption générale était susceptible d'être appliquée par la Commission à une catégorie de documents même lorsque la demande d'accès ne concernait, comme en l'espèce, que deux documents concrets.

77 En cinquième lieu, les requérants soutiennent que, dans le règlement nº 1049/2001, des formulations telles que « procédure EU Pilot » ou « dialogue en pleine confiance entre l'État membre et la Commission » ne figurent pas en tant que catégorie au sein de la liste des exceptions prévue à l'article 4 dudit règlement. À cet égard, force est toutefois de constater qu'une telle considération a été employée par la Cour aux fins de fonder l'interprétation de l'exception relevant de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 relative aux activités d'enquête, et d'ainsi justifier la nécessité d'appliquer une présomption générale s'appliquant à certaines catégories de documents afférents aux procédures d'infraction, comme la procédure EU Pilot.

78 En sixième lieu, les requérants allèguent que la Commission aurait pu éviter la mise en œuvre de thérapies par la clinique privée si elle avait agi immédiatement après avoir reçu leur plainte. En particulier, ils affirment que la Commission a « permis à [la clinique privée] […] de continuer en toute impunité à pratiquer des traitements illégaux et à utiliser à cet effet un médicament de thérapie innovante non autorisé ».

79 Toutefois, il convient de relever que la demande introduite par les requérants dans la présente affaire, ainsi qu'il ressort des chefs de conclusion de la requête, vise à l'annulation de la décision attaquée. Dans la mesure où, d'une part, par ces allégations, les requérants invoquent une responsabilité dans le chef de la Commission au motif d'une prétendue carence illégale à la suite de l'introduction de leur plainte et, d'autre part, ils ne sont pas susceptibles de remettre en cause la légalité de la décision attaquée, il y a lieu de les écarter comme étant inopérants.

80 Par conséquent, eu égard aux considérations qui précédent, il y a lieu de conclure que la Commission n'a pas commis d'erreur de droit en interprétant l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 en ce sens qu'elle pouvait rejeter la demande d'accès aux documents litigieux afférents à une procédure EU Pilot sans les examiner de manière concrète et individuelle.

81 À titre subsidiaire, le Royaume de Suède allègue, en substance, que la Commission aurait, en tout état de cause, dû motiver la décision attaquée en indiquant explicitement que la présomption générale en question était effectivement applicable aux documents litigieux.

82 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence, l'institution de l'Union qui prétend s'appuyer sur une présomption générale doit vérifier au cas par cas si les considérations d'ordre général normalement applicables à un type de documents déterminé sont effectivement applicables au document dont la divulgation est demandée (voir, en ce sens, arrêt Suède et Turco/Conseil, précité, point 50).

83 En outre, l'exigence de vérifier si la présomption générale en question s'applique réellement ne saurait être interprétée en ce sens que la Commission 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 la Commission de répondre à une demande d'accès d'une manière globale (voir, en ce sens, arrêt du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précité, point 68).

84 En l'espèce, il suffit de relever que, dans la décision attaquée, la Commission a indiqué, d'abord, que les documents litigieux dont les requérants demandaient l'accès étaient deux lettres qu'elle avait adressées aux autorités allemandes dans le cadre de la procédure EU Pilot 2070/11/SNCO. Ensuite, la Commission a précisé que cette procédure constituait une enquête ayant pour finalité de savoir si, à la lumière des faits dénoncés par les requérants dans leur plainte, la République fédérale d'Allemagne avait violé le droit de l'Union. Par ailleurs, elle a expliqué que ladite enquête était la phase antérieure à l'ouverture éventuelle d'une procédure en manquement au sens de l'article 258 TFUE. Enfin, elle a établi que, dans la mesure où l'enquête était toujours en cours et n'avait pas été clôturée, la divulgation des documents litigieux aurait menacé et compromis les objectifs des activités d'enquête.

85 Il s'ensuit que, contrairement à ce que fait valoir le Royaume de Suède, la Commission a vérifié que les documents litigieux auxquels un accès a été sollicité par les requérants faisaient l'objet d'une procédure d'enquête toujours en cours et que, par conséquent, la présomption générale en question était effectivement applicable auxdits documents.

86 La première branche du premier moyen doit donc être rejetée.

Sur la seconde branche du premier moyen, relative à l'existence d'un intérêt public supérieur

– Arguments des parties

87 Les requérants, soutenus par la République de Finlande et le Royaume de Suède, allèguent que la Commission n'a pas correctement mis en balance les intérêts en conflit dans le cas d'espèce et contestent, dès lors, la conclusion selon laquelle aucun intérêt supérieur à l'intérêt de la procédure EU Pilot n'était susceptible de justifier la divulgation des documents litigieux. En substance, ils font valoir que l'objectif de protection de la santé devrait primer sur l'intérêt particulier de la Commission à poursuivre son enquête.

88 La Commission conteste les arguments des requérants.

– Appréciation du Tribunal

89 Les requérants, soutenus par la République de Finlande et le Royaume de Suède, reprochent à la Commission d'avoir commis une erreur d'appréciation en considérant qu'aucun intérêt public supérieur, au sens de l'article 4, paragraphe 2, dernier membre de phrase, du règlement nº 1049/2001, ne justifiait la divulgation des documents litigieux.

90 À titre liminaire, il convient de relever que, même dans le cas où, comme en l'espèce, la Commission se fonde sur une présomption générale aux fins de refuser l'accès aux documents demandés en vertu de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, la possibilité de démontrer

qu'il existe un intérêt public supérieur justifiant la divulgation desdits documents en vertu du dernier membre de phrase de ladite disposition n'est pas exclue (voir, en ce sens, arrêt Commission/Éditions Odile Jacob, précité, point 126).

91 Or, selon la jurisprudence, il incombe à celui qui fait valoir l'existence d'un intérêt public supérieur d'invoquer de manière concrète les circonstances justifiant la divulgation des documents concernés (voir, en ce sens, arrêts Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, précité, point 62 ; Suède e.a./API et Commission, précité, point 103 ; Commission/Agrofert Holding, précité, point 68, et du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précité, point 94).

92 Par ailleurs, l'exposé de considérations d'ordre purement général ne saurait suffire aux fins d'établir qu'un intérêt public supérieur prime les raisons justifiant le refus de divulgation des documents en question (voir, en ce sens, arrêt du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précité, point 93).

93 En outre, l'intérêt public supérieur susceptible de justifier la divulgation d'un document ne doit pas nécessairement être distinct des principes qui sous-tendent le règlement nº 1049/2001 (voir, en ce sens, arrêts Suède et Turco/Conseil, précité, points 74 et 75, et du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précité, point 92).

94 En l'espèce, il convient de relever que, dans la décision attaquée, la Commission a considéré qu'aucun intérêt public supérieur ne justifiait la divulgation des documents au titre de l'article 4, paragraphe 2, dernier membre de phrase, du règlement nº 1049/2001, car la meilleure manière de servir l'intérêt général en l'occurrence était de mener à son terme la procédure EU Pilot avec la République fédérale d'Allemagne. Selon la Commission, cela permettait de vérifier si le droit de l'Union avait été effectivement violé à la lumière des faits avancés par les requérants dans leur plainte à l'encontre des autorités allemandes.

95 Cette appréciation de la Commission n'est entachée d'aucune erreur.

96 En effet, premièrement, plusieurs arguments avancés par les requérants dans le cadre de cette branche visent à établir une violation de la prétendue obligation d'examen concret et individuel à laquelle la Commission aurait dû soumettre les documents demandés au titre de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001. Or, il y a lieu de relever que ces arguments ont fait l'objet d'une analyse dans le cadre de la première branche du premier moyen et, en particulier, qu'ils ont été rejetés comme étant non fondés, de sorte qu'ils ne sauraient prospérer dans le cadre de la présente branche.

97 Deuxièmement, il y a lieu de relever que les requérants, outre des allégations générales quant à la gravité de l'infraction alléguée, quant à la nécessité de protection de la santé publique et quant au fait que les traitements de la clinique privée ont causé le décès de plusieurs patients en Allemagne, n'étayent pas les motifs concrets qui justifieraient, en l'espèce, la divulgation des documents litigieux. En particulier, ils n'expliquent pas dans quelle mesure la divulgation de ces documents aux requérants, à savoir deux demandes d'informations adressées par la Commission à la République fédérale d'Allemagne, serviraient à l'intérêt de la protection de la santé publique. À cet égard, il convient de souligner que, comme il ressort de la jurisprudence citée aux points 91 et 92 ci-dessus, bien que, lors de l'application de l'exception de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, la charge de la preuve appartient à l'institution qui invoque ladite exception, en revanche, s'agissant de l'article 4, paragraphe 2, dernier membre de phrase, dudit règlement, c'est à ceux qui soutiennent l'existence d'un intérêt public supérieur au sens du dernier membre de phrase de ladite disposition qu'il incombe de le démontrer.

98 Troisièmement, même à supposer que les allégations générales quant à l'existence d'un intérêt général à la protection de la santé dussent être accueillies, la divulgation des documents demandés, dans le cas d'espèce, n'est pas de nature à permettre de satisfaire un tel intérêt. En effet, force est de constater qu'il

n'appartient pas aux requérants d'établir dans quelle mesure le droit de l'Union, notamment le règlement nº 1394/2007, avait été respecté par les autorités allemandes au regard du cadre factuel exposé dans leur plainte. Au contraire, il y a lieu d'entériner l'appréciation de la Commission selon laquelle l'intérêt public de clarifier, par elle-même, si le droit de l'Union avait été respecté par la République fédérale d'Allemagne constituait la voie la plus efficace aux fins de protéger la santé publique.

99 Quatrièmement, les requérants font valoir que les documents litigieux seraient de nature à fonder l'action en responsabilité extracontractuelle qu'ils pourraient éventuellement intenter devant les tribunaux nationaux allemands. En substance, la demande des requérants vise à obtenir des documents de preuve au soutien de leur action en responsabilité en utilisant à cette fin la Commission et les pouvoirs d'enquête qu'elle détient en tant que gardienne du traité FUE. Or, l'intérêt des requérants à produire des documents de preuve devant la juridiction nationale ne saurait être considéré comme constituant un intérêt public supérieur au sens de l'article 4, paragraphe 2, dernier membre de phrase, du règlement nº 1049/2001, mais un intérêt privé (voir, en ce sens, arrêt Commission/Agrofert Holding, précité, point 86). En effet, il ne saurait être admis que la Commission soit instrumentalisée aux fins d'obtenir un accès à des preuves non disponibles par d'autres voies. À cet égard, il y a lieu de relever que, même si les faits que suscite l'action des requérants devant les juridictions allemande et européenne sont à l'évidence malheureux et regrettables, la Commission a souligné, à juste titre, que les requérants doivent agir en justice en exerçant les voies de recours et les moyens d'obtention des preuves que l'ordre national leur reconnaît.

100 Cinquièmement, les requérants reprochent à la Commission de ne pas leur avoir octroyé un accès aux documents litigieux, à la lumière de l'intérêt public invoqué, même après la clôture de la procédure EU Pilot 2070/11/SNCO. À cet égard, il suffit de rappeler qu'il résulte d'une jurisprudence constante que, dans le cadre d'un recours en annulation formé en vertu de l'article 263 TFUE, la légalité de l'acte attaqué doit être appréciée en fonction des éléments de fait et de droit existant à la date à laquelle l'acte a été adopté (voir arrêt du Tribunal du 30 septembre 2009, France/Commission, T-432/07, non publié au Recueil, point 43, et la jurisprudence citée). Or, force est de constater que la clôture de la procédure EU Pilot 2070/11/SNCO est intervenue après l'adoption de la décision attaquée. Par conséquent, l'argument des requérants doit être écarté.

101 En tout état de cause, il ne saurait être exclu que, comme il ressort, d'une part, du point 12 de l'arrêt du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précité, et, d'autre part, des indications fournies par la Commission lors de l'audience, l'accès intégral ou partiel aux documents concernés par la présente espèce pourrait être accordé aux requérants, dans la mesure où l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 cesserait d'être applicable à la suite du classement de la plainte par la Commission, à condition que lesdits documents ne fussent pas couverts par une autre exception au sens de ce règlement. Or, une telle hypothèse ne pourrait être envisageable que si la Commission était saisie d'une nouvelle demande d'accès.

102 La seconde branche du premier moyen doit donc être rejetée.

103 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de conclure que la Commission n'a pas commis d'erreur en considérant que l'exception de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 permettait de ne pas accorder aux requérants un accès total aux documents litigieux.

104 Le premier moyen des requérants doit donc être rejeté.

Sur le deuxième moyen, tiré d'une violation de l'article 4, paragraphe 6, du règlement nº 1049/2001

Arguments des parties

105 Les requérants soutiennent que la Commission a méconnu le droit des requérants d'obtenir un accès partiel aux documents litigieux.

106 La Commission conteste les arguments des requérants.

Appréciation du Tribunal

107 En vertu de l'article 21, premier alinéa, du statut de la Cour, applicable à la procédure devant le Tribunal en vertu de l'article 53, premier alinéa, du même statut, et de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure, toute requête doit indiquer l'objet du litige et contenir un exposé sommaire des moyens invoqués. Cette indication doit être suffisamment claire et précise pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et au Tribunal d'exercer son contrôle juridictionnel. Afin de garantir la sécurité juridique et une bonne administration de la justice, il est nécessaire que les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels un recours se fonde ressortent, à tout le moins sommairement, mais d'une façon cohérente et compréhensible, du texte de la requête elle-même (ordonnances du Tribunal du 28 avril 1993, De Hoe/Commission, T-85/92, Rec. p. II-523, point 20, et du 11 juillet 2005, Internationaler Hilfsfonds/Commission, T-294/04, Rec. p. II-2719, point 23).

108 En l'espèce, force est de constater que, outre l'énonciation abstraite, dans le cadre de la requête, d'un moyen tiré d'une violation de l'article 4, paragraphe 6, du règlement nº 1049/2001, les requérants ne développent aucune argumentation au soutien de celui-ci.

109 Par conséquent, le deuxième moyen doit être rejeté comme étant irrecevable.

Sur le troisième moyen, tiré d'une violation de l'obligation de motivation

Arguments des parties

110 Les requérants soutiennent que, outre les griefs relatifs au manque d'examen concret et individuel abordés dans le cadre du premier moyen, la Commission n'a pas respecté l'obligation de motivation qui lui incombe au titre de l'article 296 TFUE. En particulier, ils considèrent que, contrairement à ce que requiert une jurisprudence constante, la décision attaquée ne permet ni de comprendre ni de vérifier quels motifs justifient de manière concrète le refus à leur demande d'accès. Ils allèguent, en outre, que les références jurisprudentielles citées au soutien de la décision attaquée l'ont été de manière arbitraire et fragmentaire.

111 Par ailleurs, les requérants reprochent à la Commission d'avoir traité les demandes d'accès aux documents litigieux dans le cadre d'une même décision sans distinguer le contenu desdits documents. Ils n'auraient par conséquent pas été en mesure de déterminer quels étaient les motifs de refus qui correspondaient aux différents documents auxquels un accès avait été demandé.

112 La Commission conteste les arguments des requérants.

Appréciation du Tribunal

113 Les requérants soutiennent, en substance, que la Commission n'a pas satisfait à l'obligation de motivation qui lui incombe en vertu de l'article 296 TFUE, dans la mesure où elle n'a fourni aucune raison expliquant dans quelle mesure l'accès aux documents litigieux aurait pu porter atteinte aux exceptions prévues dans le règlement nº 1049/2001.

114 Selon une jurisprudence constante, toute décision d'une institution au titre des exceptions énumérées à l'article 4 du règlement nº 1049/2001 doit être motivée (arrêt Suède et Turco/Conseil, précité, point 48, et arrêts du Tribunal du 11 mars 2009, Borax Europe/Commission, T-166/05, non publié au Recueil, point 44, et du 12 septembre 2013, Besselink/Conseil, T-331/11, point 96).

115 Il appartient à l'institution ayant refusé l'accès à un document de fournir une motivation permettant de comprendre et de vérifier, d'une part, si le document demandé est effectivement concerné par le domaine visé par l'exception invoquée et, d'autre part, si le besoin de protection relatif à cette exception est réel (arrêt du Tribunal du 26 avril 2005, Sison/Conseil, T-110/03, T-150/03 et T-405/03, Rec. p. II-1429, point 61).

116 L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296 TFUE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt de la Cour du 2 avril 1998, Commission/Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, point 63, et la jurisprudence citée).

117 En l'espèce, il y a lieu de constater que, dans la décision attaquée, la Commission a exposé ce qui suit :

« 3. PROTECTION DE L'OBJECTIF DES ACTIVITÉS D'ENQUÊTE L'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 dispose que '[l]es institutions refusent l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection (...) des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit'. Les documents demandés sont deux lettres que la Commission a adressées aux autorités allemandes afin de connaître leur position en relation avec la procédure [EU pilot] 2070/11/SNCO, ainsi que la réponse des autorités allemandes à cette demande. Le projet pilote de l'Union précède l'éventuelle ouverture de la phase formelle d'une procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE. Dans les documents visés par vos demandes, les explications de la Commission et les questions posées, ainsi que les réponses du gouvernement fédéral, laissent apparaître les problèmes principaux de la procédure [EU pilot] 2070/11/SNCO. Dans ces circonstances, la divulgation anticipée des documents demandés affecterait le dialogue entre les autorités allemandes et la Commission, dialogue qui est encore en cours. Afin que la Commission puisse remplir sa mission et trouver une solution à un éventuel manquement, il est nécessaire de maintenir un climat de confiance réciproque entre la Commission et l'État membre concerné, à travers toutes les étapes de la procédure, jusqu'à sa clôture définitive. […]

4. ACCÈS PARTIEL Conformément à l'article 4, paragraphe 6, du règlement nº 1049/2001, [la Commission a] également pris en considération un accès partiel au document demandé. Cependant, un accès partiel n'est pas possible, car les documents concernés, à ce stade de la procédure [EU pilot], relèvent dans leur ensemble de l'exception de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001. En particulier, aucune partie des trois documents visés par votre demande ne peut être

divulguée, sans divulguer en même temps au moins une partie des questions soulevées par cette procédure [EU pilot] et compromettre ainsi le climat de confiance réciproque avec les autorités allemandes.

5. L'INTÉRÊT PUBLIC SUPÉRIEUR JUSTIFIANT LA DIVULGATION […] [l]e fait qu'il soit mis fin à un manquement au droit de l'Union, comme dans la procédure [EU pilot] en question, est une affaire qui relève de l'intérêt public, notamment lorsque les circonstances de l'espèce sont particulièrement graves, comme vous le prétendez. C'est précisément pour cette raison que la Commission a entrepris cet examen. Toutefois, l'expérience de la Commission, confirmée par la jurisprudence, nous apprend que l'intérêt public à la résolution de l'affaire et éventuellement au respect du droit de l'Union par l'État membre est mieux servi si le climat de confiance mutuelle entre la Commission et l'État membre concerné est préservé. Cela vaut également lorsque le manquement allégué peut avoir des conséquences très graves, y compris pour la santé des citoyens. Dans ces cas particulièrement graves, notamment, il est décisif de trouver une solution rapide et efficace au problème, si après l'examen de la Commission il apparaît qu'un manquement a été commis. [La Commission estime] que la meilleure façon pour trouver une solution rapide est de maintenir un climat de confiance mutuelle entre la Commission et l'État membre concerné. […] »

118 Il ressort de ce qui précède que, dans la décision attaquée, la Commission a, tout d'abord, indiqué l'exception sur laquelle elle fondait le refus d'accès à la demande des requérants, à savoir l'exception relative à l'intérêt public en matière d'enquête, résultant de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, en précisant, à cet égard, que la divulgation précoce des documents en cause pourrait affecter le dialogue entre les autorités allemandes et elle, dans la procédure EU Pilot qui était toujours en cours. Ensuite, elle a estimé qu'un accès partiel, en vertu de l'article 4, paragraphe 6, du règlement nº 1049/2001, ne pouvait pas être accordé car les documents concernés par la demande des requérants ne pouvaient pas être divulgués sans révéler au moins une partie des enjeux de la procédure EU Pilot 2070/11/SNCO. Enfin, elle a expliqué que, à son avis, aucun intérêt public supérieur ne pouvait être invoqué par les requérants, puisqu'une solution aux faits exposés dans leur plainte pouvait être trouvée d'une manière plus efficace en maintenant l'atmosphère de confiance mutuelle entre elle et la République fédérale d'Allemagne.

119 Par conséquent, contrairement à ce que soutiennent les requérants, les éléments fournis par la Commission dans la décision attaquée permettaient, dans les circonstances de l'espèce, aux requérants de comprendre et au Tribunal de vérifier, d'une part, si les documents litigieux étaient effectivement concernés par le domaine visé par l'exception invoquée et, d'autre part, si le besoin de protection relatif à cette exception était réel.

120 La constatation qui précède ne saurait être infirmée par les autres allégations avancées par les requérants.

121 En effet, en premier lieu, les requérants reprochent à la Commission d'avoir traité ensemble, dans la même décision confirmative, l'accès aux deux demandes distinctes concernant les demandes d'informations adressées par la Commission aux autorités allemandes, en dates du 10 mai et du 10 octobre 2011 respectivement.

122 À cet égard, il convient de relever, d'emblée, que les requérants n'expliquent pas dans quelle mesure un tel traitement conjoint aurait eu pour résultat une violation de l'obligation de motivation. En tout état de cause, d'une part, il y a lieu de considérer, ainsi que le soutient la Commission, que rien ne saurait empêcher cette institution de traiter plus d'une demande d'accès émanant du même demandeur en une seule réponse, pour autant qu'elle traite la totalité de l'objet des différentes demandes et que la réponse soit suffisamment claire pour que le demandeur puisse savoir à quelle demande d'accès se rapportent les différentes parties de la réponse. En l'espèce, la Commission a distingué les documents litigieux dans la décision attaquée et, ainsi qu'il ressort du point 119 ci-dessus, a indiqué les raisons qui l'ont

incitée à refuser l'accès auxdits documents au titre du règlement nº 1049/2001. D'autre part, à l'instar de la Commission, cette façon de procéder est d'autant plus appropriée lorsqu'il existe, comme en l'espèce, un rapport factuel entre plusieurs demandes d'accès.

123 En second lieu, les requérants reprochent à la Commission d'avoir cité de manière fragmentaire des décisions des juridictions européennes. Cependant, cet argument ne saurait prospérer. En effet, à cet égard, il suffit de constater que la Commission s'est référée aux décisions de la Cour et du Tribunal qui étaient susceptibles d'étayer ses appréciations juridiques concernant l'application d'une présomption générale pour refuser l'accès à des documents (arrêts Petrie e.a./Commission ; Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, et du 14 novembre 2013, LPN/Commission, précités). Il ressort de la décision attaquée que ces citations sont relatives à la jurisprudence en matière d'accès aux documents afférents aux activités d'enquête dans le cadre de l'explication des motifs qui, selon la Commission, fondaient sa décision de rejet de la demande des requérants. Au demeurant, les citations effectuées par la Commission ont été suffisamment précises pour permettre aux requérants d'identifier lesdits arrêts de la Cour et du Tribunal et de contester leur pertinence, ainsi qu'ils l'ont fait par la présente demande en annulation, dans le cadre d'un recours devant les juridictions européennes.

124 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de conclure que la Commission n'a pas violé l'obligation de motivation qui lui incombe en vertu de l'article 296 TFUE.

125 Le troisième moyen doit donc être rejeté.

Sur le quatrième moyen, tiré d'une violation de la communication du 20 mars 2002

Arguments des parties

126 Les requérants allèguent que la Commission a violé les règles sur le traitement des plaintes des citoyens de l'Union telles qu'elles ressortent de la communication du 20 mars 2002. Ils signalent que ces règles visent à protéger les plaignants en garantissant que les plaintes soient traitées dans le cadre d'une procédure transparente, objective et conforme au droit de l'Union. En particulier, ils reprochent à la Commission de ne pas les avoir informés de la correspondance qu'elle avait échangée avec les autorités allemandes et de ne pas avoir observé le délai d'instruction de la plainte prévu dans ladite communication.

127 La Commission fait valoir, en substance, que le quatrième moyen est inopérant dans le cadre de la demande d'annulation formée par les requérants.

Appréciation du Tribunal

128 À titre liminaire, il convient de relever que la communication du 20 mars 2002 expose les règles internes de la Commission applicables lors du traitement des plaintes des citoyens de l'Union. Selon la jurisprudence, ladite communication comprend les mesures administratives internes que la Commission est tenue de respecter dans le cadre d'une plainte en ce qui concerne le plaignant (ordonnance du Tribunal du 7 septembre 2009, LPN/Commission, T-186/08, non publiée au Recueil, point 55).

129 En l'espèce, il convient de rappeler que le présent recours vise l'annulation de la décision de la Commission de refuser l'accès à deux demandes d'informations adressées à la République fédérale d'Allemagne au titre du règlement nº 1049/2001. Par conséquent, dans la présente affaire, il y a uniquement lieu de statuer sur la légalité de la décision attaquée à la lumière dudit règlement.

130 En outre, la communication du 20 mars 2002 ne saurait constituer une base juridique permettant d'apprécier la légalité d'une décision portant refus d'accès aux documents litigieux. En effet, elle ne fixe aucune règle régissant l'accès aux documents dans le cadre d'une procédure en manquement, voire de la procédure EU Pilot, et ne confère aux plaignants aucun droit en ce sens. Au contraire, elle se borne à indiquer que, s'agissant d'une procédure en manquement, l'accès aux documents doit être effectué conformément au règlement nº 1049/2001. Dans ces circonstances, ladite communication ne peut avoir aucune incidence sur l'appréciation de demandes d'accès à des documents en vertu du règlement nº 1049/2001.

131 Par conséquent, le quatrième moyen doit être écarté comme étant inopérant.

132 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours doit être rejeté dans son intégralité.

Sur les dépens

133 Aux termes de l'article 87, paragraphe 3, du règlement de procédure, le Tribunal peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, ou pour des motifs exceptionnels.

134 Au vu des circonstances de l'espèce, il y a lieu de décider que chaque partie supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (huitième chambre)

déclare et arrête :

1) **Le recours est rejeté.**

2) **Chaque partie supportera ses propres dépens.**

Gratsias Kancheva Wetter

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 25 septembre 2014.

Signatures