ARRÊT DU TRIBUNAL (huitième chambre)

10 décembre 2010 *

Dans les affaires T-494/08 à T-500/08 et T-509/08,

Ryanair Ltd, établie à Dublin (Irlande), représentée par Mes E. Vahida et I-G. Metaxas-Maragkidis, avocats,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par Mmes C. O'Reilly et P. Costa de Oliveira, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

* Langue de procédure : l'anglais.

ayant pour objet une demande d'annulation des décisions implicites de la Commission refusant d'accorder à la requérante l'accès à certains documents relatifs à des procédures de contrôle de prétendues aides d'État qui lui auraient été octroyées par les exploitants des aéroports d'Aarhus (Danemark) (affaire T-494/08), d'Alghero (Italie) (affaire T-495/08), de Berlin-Schönefeld (Allemagne) (affaire T-496/08), de Francfort-Hahn (Allemagne) (affaire T-497/08), de Lübeck-Blankensee (Allemagne) (affaire T-498/08), de Pau-Béarn (France) (affaire T-499/08), de Tampere-Pirkkala (Finlande) (affaire T-500/08) et de Bratislava (Slovaquie) (affaire T-509/08), ainsi que, à titre subsidiaire, une demande d'annulation des décisions explicites ultérieures refusant l'accès auxdits documents,

LE TRIBUNAL (huitième chambre),

composé de MM. S. Papasavvas (rapporteur), faisant fonction de président, N. Wahl et A. Dittrich, juges,

greffier : Mme K. Pocheć, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 7 juillet 2010,

rend le présent

Arrêt

Antécédents des litiges

1 Entre 2002 et 2006, la Commission des Communautés européennes a reçu plusieurs plaintes concernant de prétendues aides d'État octroyées à la requérante, Ryanair Ltd, par les exploitants des aéroports d'Aarhus (Danemark), d'Alghero (Italie), de Berlin-Schönefeld (Allemagne), de Francfort-Hahn (Allemagne), de Lübeck-Blankensee (Allemagne), de Tampere-Pirkkala (Finlande) et de Bratislava (Slovaquie).

2 De plus, le 26 janvier 2007, la Commission a reçu une notification des autorités françaises au sujet de contrats conclus par la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn (France) avec la requérante et l'une de ses filiales.

3 Dans chaque cas, la Commission a ouvert des procédures formelles d'examen des aides prétendument octroyées à la requérante. Un résumé de ces décisions, informant

les parties intéressées de la possibilité de présenter des observations, a été publié au *Journal officiel de l'Union européenne*.

4 Par lettre du 20 juin 2008 (affaire T-509/08) et par lettres du 25 juin 2008 (affaires T-494/08 à T-500/08), la requérante a demandé à la Commission de lui donner accès, en vertu du règlement (CE) nº 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145, p. 43), aux dossiers concernant les prétendues aides d'État qui lui auraient été octroyées par les exploitants des aéroports d'Aarhus, d'Alghero, de Berlin-Schönefeld, de Francfort-Hahn, de Lübeck-Blankensee, de Pau-Béarn, de Tampere-Pirkkala et de Bratislava.

5 La requérante a notamment demandé accès aux plaintes et à la notification reçues par la Commission, aux commentaires adressés par des tiers, aux échanges de lettres et autres messages entre la Commission, les États membres concernés et les exploitants des aéroports concernés, aux documents fournis à la Commission par les États membres et les exploitants des aéroports concernés et à tous les autres documents figurant dans les dossiers de la Commission, y compris les analyses de documents reçus faites par la Commission, les études, rapports, enquêtes et conclusions intermédiaires ayant conduit aux décisions de la Commission d'ouvrir les procédures formelles d'examen. La requérante a précisé que, lorsque certaines parties des documents visés par sa demande relevaient des exceptions au droit d'accès, elle demandait à obtenir les parties de ces documents qui n'étaient pas concernées par ces exceptions.

6 Par lettres du 10 juillet 2008 (affaire T-509/08), du 15 juillet 2008 (affaire T-499/08), du 17 juillet 2008 (affaires T-496/08, T-498/08 et T-500/08), du 22 juillet 2008 (affaires

T-494/08 et T-497/08) et du 24 juillet 2008 (affaire T-495/08), la Commission a refusé de donner accès aux documents visés dans les demandes, à l'exception des décisions d'ouvrir une procédure formelle d'examen, telles que publiées au *Journal officiel de l'Union européenne*.

7 Par des demandes confirmatives enregistrées le 11 août 2008 (affaire T-509/08) et le 25 août 2008 (affaires T-494/08 à T-500/08), la requérante a demandé à la Commission de reconsidérer ses refus et de lui accorder l'accès aux documents visés dans ses demandes initiales.

8 Par lettres du 2 septembre 2008 (affaire T-509/08) et du 15 septembre 2008 (affaires T-494/08 à T-500/08) (ci-après les « premières lettres de prolongation de délai »), la Commission a indiqué à la requérante qu'elle n'était pas parvenue à rassembler tous les éléments nécessaires pour procéder à une analyse en bonne et due forme des demandes d'accès et qu'elle n'était pas en mesure de prendre des décisions finales. Par conséquent, la Commission a, dans chaque affaire, prolongé le délai de réponse de quinze jours ouvrables.

9 Par lettres du 23 septembre 2008 (affaire T-509/08) et du 6 octobre 2008 (affaires T-494/08 à T-500/08) (ci-après les « secondes lettres de prolongation de délai »), la Commission a informé la requérante qu'elle n'était pas en mesure de prendre des décisions finales malgré la prolongation du délai et qu'elle mettait tout en œuvre pour lui communiquer des réponses finales le plus rapidement possible.

10 Par lettres du 26 septembre 2008 (affaire T-509/08), du 8 octobre 2008 (affaire T-495/08), du 9 octobre 2008 (affaire T-494/08), du 23 octobre 2008 (affaire T-499/08),

du 31 octobre 2008 (affaire T-500/08), du 20 novembre 2008 (affaire T-496/08), du 6 janvier 2009 (affaire T-498/08) et du 18 février 2009 (affaire T-497/08) (ci-après les « décisions explicites »), la Commission a indiqué à la requérante qu'elle refusait de lui donner accès aux documents demandés à l'exception a) de trois demandes de prolongation de délai déposées par les autorités danoises (affaire T-494/08) ; b) de deux courriers électroniques des autorités italiennes demandant une prolongation de délai et de deux lettres de la Commission accordant une prolongation de délai (affaire T-495/08) ; c) de trois demandes de prolongation de délai déposées par les autorités allemandes et de quatre réponses positives de la Commission (affaire T-496/08) ; d) d'une réponse positive de la Commission à une demande des autorités allemandes de prolonger un délai (affaire T-497/08) ; e) de deux demandes de prolongation de délai déposées par les autorités allemandes et de trois réponses positives de la Commission (affaire T-498/08) ; f) d'une demande de prolongation de délai des autorités françaises et d'une lettre de la Commission l'accordant (affaire T-499/08) ; g) de deux demandes de prolongation de délai déposées par les autorités finlandaises et de deux lettres de la Commission accordant les prolongations demandées (affaire T-500/08) et h) de deux demandes de prolongation de délai déposées par les autorités slovaques (affaire T-509/08).

11 En substance, la Commission a considéré que les autres documents visés par les demandes de la requérante étaient couverts, dans leur totalité, par les exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 (exception relative à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit) et à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001 (exception relative à la protection du processus décisionnel avant l'adoption d'une décision). De surcroît, la Commission a estimé que certains documents étaient également couverts par les exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret (exception relative à la protection des intérêts commerciaux), à l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa (exception relative à la protection du processus décisionnel après l'adoption d'une décision), et, dans les affaires T-494/08, T-496/08, T-497/08, T-499/08 et T-500/08, à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret (exception relative à la protection des avis juridiques) du règlement nº 1049/2001. Elle a également estimé qu'aucun intérêt public supérieur ne justifiait la divulgation des documents et qu'aucun accès partiel n'était possible dans la mesure où les documents étaient entièrement couverts par au moins deux exceptions.

Procédure et conclusions des parties

12 Par requêtes déposées au greffe du Tribunal le 7 novembre 2008 (affaire T-509/08) et le 14 novembre 2008 (affaires T-494/08 à T-500/08), la requérante a introduit les présents recours.

13 Par lettres du 22 décembre 2008, des 9 janvier et 20 février 2009, la requérante a demandé à pouvoir modifier ses conclusions et moyens respectivement dans les affaires T-496/08, T-498/08 et T-497/08 à la suite de la notification des décisions explicites adoptées par la Commission. Le Tribunal l'y a autorisée les 29 janvier et 26 mars 2009.

14 Par lettre du 14 août 2009, la requérante a demandé la jonction des affaires T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-497/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 et T-509/08 ainsi que le prononcé de mesures d'organisation de la procédure.

15 Par ordonnance du 14 octobre 2009, le président de la huitième chambre du Tribunal a ordonné la jonction des affaires aux fins de la procédure orale.

16 Par ordonnance du 25 novembre 2009, le président de la huitième chambre du Tribunal a ordonné, sur le fondement de l'article 65, sous b), de l'article 66, paragraphe 1, et de l'article 67, paragraphe 3, troisième alinéa, du règlement de procédure du Tribunal, que la Commission produise des copies de l'ensemble des documents auxquels elle avait refusé l'accès. Il a été satisfait à cette demande.

17 Par lettre du 12 mars 2010, le Tribunal a, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 du règlement de procédure, posé des questions écrites aux parties, auxquelles celles-ci ont répondu dans le délai imparti.

18 Considérant que les affaires en cause soulevaient une question d'interprétation identique à celle soulevée dans l'affaire C-139/07 P, Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, dont a été saisie la Cour, le président de la huitième chambre du Tribunal, par ordonnance du 12 avril 2010, conformément à l'article 54, troisième alinéa, du statut de la Cour de justice, et à l'article 77, sous a), du règlement de procédure, les parties entendues, a suspendu la procédure dans les présentes affaires jusqu'au prononcé de l'arrêt de la Cour.

19 Le 29 juin 2010, la Cour a rendu un arrêt dans l'affaire Commission/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Rec. p. I-5885).

20 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 7 juillet 2010. En particulier, les parties ont présenté leurs observations sur l'arrêt Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, précité, et ses conséquences sur les présentes affaires.

21 Le Tribunal estime qu'il y a lieu de joindre les affaires T-494/05 à T-500/08 et T-509/08 aux fins de l'arrêt, les parties ayant été entendues à cet égard, conformément à l'article 50 du règlement de procédure, lors de l'audience.

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

— d'une part, annuler les décisions implicites et, d'autre part, déclarer les décisions explicites dans les affaires T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 et T-509/08 inexistantes et la décision explicite dans l'affaire T-497/08 dépourvue d'effets juridiques ;

— à titre subsidiaire, annuler les décisions explicites ;

— condamner la Commission aux dépens.

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

— rejeter les recours comme irrecevables dans la mesure où ils tendent à obtenir l'annulation des décisions implicites alléguées ;

— rejeter les recours comme non fondés ;

— condamner la requérante aux dépens.

En droit

1. *Sur le premier chef de conclusions, visant, d'une part, à annuler les décisions implicites et, d'autre part, à déclarer les décisions explicites dans les affaires T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 et T-509/08 inexistantes et la décision explicite dans l'affaire T-497/08 dépourvue d'effets juridiques*

Arguments des parties

24 La requérante considère que les premières lettres de prolongation de délai violent l'article 8, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001 dans la mesure où, premièrement, elles sont intervenues le dernier jour du délai prévu à l'article 8, paragraphe 1, du règlement nº 1049/2001 (ci-après le « délai initial ») et, deuxièmement, elles ne contiennent pas de motivation circonstanciée. Elle estime dès lors que le refus implicite de la Commission de donner accès aux documents serait constitué dès l'expiration du délai initial.

25 La requérante ajoute que, en tout état de cause, même si les premières lettres de prolongation de délai devaient être considérées comme suffisantes pour prolonger le délai initial, aucune décision explicite n'a été adoptée avant l'expiration du délai prolongé. La requérante conclut donc que, en l'absence de réponse explicite de la

Commission dans les délais prescrits par l'article 8 du règlement nº 1049/2001, il existe des décisions implicites de refus d'accorder l'accès aux documents.

26 La requérante soutient qu'elle a un intérêt à obtenir l'annulation des décisions implicites. En effet, les décisions explicites seraient inexistantes ou, tout au plus, de simples confirmations des décisions implicites et ne produiraient donc aucun effet juridique supplémentaire. Pour que les décisions explicites ne constituent pas des décisions purement confirmatives, il aurait fallu, selon la requérante, que leur contenu soit substantiellement différent de celui d'une réponse négative. Or cela ne serait pas le cas en l'espèce.

27 La requérante affirme qu'elle a intérêt à agir contre les décisions implicites afin d'empêcher qu'à l'avenir la Commission ne réitère la violation de son obligation de répondre dans les délais prescrits et afin de protéger la sécurité juridique des demandeurs d'accès aux documents.

28 La Commission estime que l'explication figurant dans les premières lettres de prolongation de délai est amplement suffisante pour permettre à la requérante de comprendre la raison pour laquelle elle n'était pas en mesure de répondre à l'expiration du délai initial. Elle n'aurait donc pas violé l'article 8, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001 en prolongeant le délai initial.

29 La Commission concède que, par la suite, elle n'a pas été en mesure de donner une réponse définitive à l'expiration du délai prolongé. Toutefois, elle considère que, en raison des huit demandes d'accès aux documents introduites simultanément par la requérante, et afin de concilier les intérêts du demandeur et le principe de bonne

administration, elle devrait être autorisée à prolonger les délais stricts prévus aux articles 7 et 8 du règlement nº 1049/2001 et à procéder à l'examen des demandes dans un délai raisonnable.

30 En l'espèce, la Commission considère avoir dûment tenu compte de l'intérêt de la requérante en adoptant huit décisions explicites entre le 8 octobre 2008 et le 18 février 2009. Par conséquent, elle estime que, à la date de l'introduction des recours, il n'existait aucune décision implicite susceptible de faire l'objet d'un recours.

31 À supposer que des décisions implicites existent, la Commission considère que les recours formés contre ces actes sont irrecevables, puisque les décisions implicites ont été remplacées par les décisions explicites. La requérante aurait donc perdu tout intérêt à agir contre les décisions implicites, l'annulation de celles-ci n'étant pas susceptible de lui procurer un bénéfice. En effet, l'annulation des décisions implicites ne pourrait avoir pour effet que de l'obliger à adopter des décisions explicites au sujet des mêmes documents, ce qui a déjà eu lieu en l'espèce.

32 La Commission fait valoir que les décisions explicites ne sont pas des décisions confirmatives des décisions implicites dans la mesure où elles procèdent à un réexamen de la situation de la requérante, motivent le refus d'accès à certains documents demandés et accordent l'accès à certains documents.

Appréciation du Tribunal

33 À titre liminaire, il convient de relever que l'article 8 du règlement nº 1049/2001 dispose ce qui suit :

« 1. Les demandes confirmatives sont traitées avec promptitude. Dans un délai de quinze jours ouvrables à partir de l'enregistrement de la demande, l'institution soit octroie l'accès au document demandé et le fournit dans le même délai conformément à l'article 10, soit communique, dans une réponse écrite, les motifs de son refus total ou partiel. Si elle refuse totalement ou partiellement l'accès, l'institution informe le demandeur des voies de recours dont il dispose, à savoir former un recours juridictionnel contre l'institution et/ou présenter une plainte au médiateur, selon les conditions prévues respectivement aux articles 230 [CE] et 195 [CE].

2. À titre exceptionnel, par exemple lorsque la demande porte sur un document très long ou sur un très grand nombre de documents, le délai prévu au paragraphe 1 peut, moyennant information préalable du demandeur et motivation circonstanciée, être prolongé de quinze jours ouvrables.

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

34 S'agissant tout d'abord de la validité de la première prolongation du délai de réponse par la Commission, premièrement, il convient de constater que la Commission était saisie de huit demandes d'accès aux documents intervenues quasi simultanément, représentant au total 377 documents, émanant du même demandeur et portant sur des affaires ayant un lien entre elles. Les demandes portaient donc sur un grand nombre de documents.

35 Deuxièmement, il convient de relever que la Commission a adressé les premières lettres de prolongation de délai par télécopie à la requérante le dernier jour du délai initial.

36 Troisièmement, il doit être relevé que, dans les premières lettres de prolongation de délai, la Commission a expliqué que les demandes étaient en cours de traitement, mais qu'elle n'avait pas été en mesure de réunir tous les documents nécessaires pour prendre une décision finale. Elle a également rappelé, dans les affaires T-494/08 à T-500/08, que la requérante avait déposé sept demandes confirmatives d'accès aux documents simultanément. Dans ces conditions, la requérante était en mesure de comprendre les raisons particulières de la prolongation dans chaque affaire. La motivation est donc suffisamment circonstanciée.

37 Eu égard à l'ensemble de ce qui précède, il y a lieu de conclure que les premières lettres de prolongation de délai sont conformes aux exigences prévues par l'article 8, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001 et ont valablement prolongé le délai initial de quinze jours ouvrables, de sorte qu'aucune décision implicite n'a été adoptée à l'issue du délai initial.

38 S'agissant des secondes lettres de prolongation de délai, il convient de relever que, en vertu de l'article 8 du règlement nº 1049/2001, la Commission ne pouvait prolonger le délai initial qu'une seule fois et que, à l'expiration du délai prolongé, une décision implicite de refus d'accès est réputée adoptée.

39 À cet égard, il y a lieu de relever que le délai prévu par l'article 8, paragraphe 1, du règlement nº 1049/2001 a un caractère impératif (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 19 janvier 2010, Co-Frutta/Commission, T-355/04 et T-446/04, Rec. p. II-1, points 60 et 70) et ne saurait être prolongé en dehors des circonstances prévues à l'article 8, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001, sauf à priver cet article de tout effet utile, puisque le demandeur ne saurait plus exactement à partir de quelle date il pourrait introduire le recours ou la plainte prévus à l'article 8, paragraphe 3, dudit règlement (voir, par analogie, arrêt de la Cour du 21 avril 2005, Housieaux, C-186/04, Rec. p. I-3299, point 26).

40 Partant, les secondes lettres de prolongation de délai ne sauraient valablement prolonger les délais. Dans chaque affaire, l'absence de réponse de la Commission à l'issue du délai prolongé doit donc être considérée comme une décision implicite de refus d'accès.

41 Toutefois, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, un recours en annulation intenté par une personne physique ou morale n'est recevable que dans la mesure où la partie requérante a un intérêt à voir annuler l'acte attaqué (voir arrêt Co-Frutta/Commission, précité, point 40, et la jurisprudence citée).

42 L'intérêt à agir d'une partie requérante doit, au vu de l'objet du recours, exister au stade de l'introduction de celui-ci sous peine d'irrecevabilité (arrêt Co-Frutta/Commission, précité, point 41).

43 En outre, l'intérêt à agir doit perdurer jusqu'au prononcé de la décision juridictionnelle sous peine de non-lieu à statuer, ce qui suppose que le recours soit susceptible, par son résultat, de procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté (voir arrêt Co-Frutta/Commission, précité, point 43, et la jurisprudence citée).

44 Si l'intérêt à agir de la partie requérante disparaît au cours de la procédure, une décision du Tribunal sur le fond ne saurait procurer aucun bénéfice à celle-ci (voir arrêt Co-Frutta/Commission, précité, point 44, et la jurisprudence citée).

45 En l'espèce, s'agissant, premièrement, de la demande d'annulation des décisions implicites formées à l'issue du délai prolongé, il convient de relever que, par l'adoption des décisions explicites, la Commission a, de fait, procédé au retrait desdites décisions implicites (voir, en ce sens, arrêt Co-Frutta/Commission, précité, point 45).

46 Or, il convient de relever qu'une éventuelle annulation pour vice de forme des décisions implicites ne pourrait que donner lieu à de nouvelles décisions, identiques quant au fond aux décisions explicites. En outre, l'examen des recours contre les décisions implicites ne peut se justifier ni par l'objectif d'éviter que se reproduise l'illégalité reprochée, au sens du point 50 de l'arrêt de la Cour du 7 juin 2007, Wunenburger/Commission (C-362/05 P, Rec. p. I-4333), ni par celui de faciliter d'éventuels recours en indemnité, lesdits objectifs pouvant être atteints par l'examen des recours contre les décisions explicites (voir, en ce sens, arrêt Co-Frutta/Commission, précité, point 46, et la jurisprudence citée).

47 Il s'ensuit que les recours dans les affaires T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 et T-509/08 sont irrecevables en ce qu'ils sont dirigés contre les décisions implicites concernées, mentionnées au point 40 ci-dessus, dans la mesure où la requérante n'avait pas d'intérêt à agir contre lesdites décisions, du fait de l'adoption, avant l'introduction desdits recours, des décisions explicites, dont elle demande l'annulation à titre subsidiaire.

48 De même, il n'y a plus lieu de statuer sur les recours dans les affaires T-496/08, T-497/08 et T-498/08 en ce qu'ils sont dirigés contre les décisions implicites concernées dans la mesure où la requérante n'a plus d'intérêt à agir contre lesdites décisions, du fait de l'adoption, après l'introduction des recours, des décisions explicites, dont elle demande l'annulation à titre subsidiaire.

49 S'agissant, deuxièmement, de la prétendue inexistence des décisions explicites, il convient de rappeler que la qualification d'acte inexistant doit être réservée à ceux affectés de vices particulièrement graves et évidents (arrêt de la Cour du 26 février 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Commission, 15/85, Rec. p. 1005, point 10). La gravité des conséquences qui se rattachent à la constatation de l'inexistence d'un acte des institutions postule que, pour des raisons de sécurité juridique, cette constatation soit réservée à des hypothèses tout à fait extrêmes (arrêts de la Cour du 15 juin 1994, Commission/BASF e.a., C-137/92 P, Rec. p. I-2555, point 50, et du 8 juillet 1999, Hüls/Commission, C-199/92 P, Rec. p. I-4287, point 86).

50 Or, en l'espèce, le seul fait que les décisions explicites attaquées aient été adoptées après l'expiration du délai prévu à l'article 8 du règlement nº 1049/2001 n'a pas pour effet de priver la Commission du pouvoir d'adopter une décision (voir, en ce sens, arrêt Co-Frutta/Commission, précité, points 56 à 59). De plus, il ressort des points 53 à 103 du présent arrêt que les décisions explicites ne sont entachées d'aucun vice.

51 Les conclusions visant à faire constater l'inexistence des décisions explicites doivent donc être rejetées. De même, il résulte des points 45 à 50 du présent arrêt que les conclusions visant à faire constater que la décision explicite dans l'affaire T-497/08 est dépourvue d'effets juridiques doivent être rejetées.

52 Il ressort de l'ensemble de ce qui précède que le premier chef de conclusions doit être écarté.

2. *Sur le second chef de conclusions, visant à obtenir l'annulation des décisions explicites*

53 À titre subsidiaire, la requérante demande l'annulation des décisions explicites en soulevant deux moyens, tirés, le premier, de la violation de l'article 4 du règlement nº 1049/2001 et, le second, d'une violation de l'obligation de motivation.

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

54 À l'appui de ce moyen, la requérante fait valoir que, dans le cadre de la mise en œuvre des exceptions invoquées, la Commission n'a pas procédé à un examen individuel et concret des documents, qu'elle n'a pas démontré que leur divulgation porterait effectivement atteinte aux intérêts protégés par lesdites exceptions, et qu'elle n'a pas

tenu compte de l'intérêt public supérieur qui justifiait leur divulgation. En outre, elle reproche à la Commission de n'avoir pas accordé un accès partiel auxdits documents.

55 À cet égard, le Tribunal estime opportun de se prononcer d'emblée sur l'application, par la Commission, de l'exception relative à la protection des objectifs des activités d'enquête.

Sur l'exception relative à la protection des objectifs des activités d'enquête, prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001

— Arguments des parties

56 La requérante estime que le droit d'accès prévu par le règlement nº 1049/2001 constitue le principe et que les exceptions à ce dernier doivent être interprétées strictement. Elle considère que ce droit d'accès doit permettre la divulgation d'un dossier d'enquête en matière d'aides d'État même si le demandeur est le bénéficiaire de l'aide alléguée.

57 La requérante fait valoir que le traitement d'une demande d'accès, et notamment l'éventuelle mise en œuvre des exceptions prévues à l'article 4 du règlement nº 1049/2001, doit faire l'objet d'un examen individuel et concret, sauf lorsque, en raison des circonstances particulières de l'espèce, il est manifeste que l'accès aux documents doit être refusé ou, au contraire, accordé. Tel pourrait être le cas, notamment, si certains documents étaient manifestement couverts dans leur intégralité par une

exception au droit d'accès ou, à l'inverse, étaient manifestement accessibles dans leur intégralité, ou avaient déjà fait l'objet d'une appréciation concrète et individuelle par la Commission dans des circonstances similaires.

58 Selon la requérante, la Commission a commis une erreur de droit en ce qu'elle n'a pas procédé à un examen individuel et concret des documents visés par ses demandes alors qu'il n'existait aucune circonstance particulière justifiant l'absence d'un tel examen. En effet, ni l'application des règles de concurrence ni l'existence d'une enquête en cours ne sauraient, selon la requérante, être considérées comme des circonstances particulières permettant un examen global.

59 La requérante considère que la Commission s'est contentée d'un examen abstrait et global des dossiers administratifs sans faire référence à des documents particuliers et à leur contenu pour justifier l'application des exceptions au droit d'accès.

60 S'agissant notamment de l'exception relative à la protection des objectifs des activités d'enquête, prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, la requérante considère que les explications de la Commission pour justifier l'application de ladite exception à la quasi-totalité des documents demandés sont vagues, répétitives, générales et pourraient s'appliquer à n'importe quel dossier d'enquête, que ce soit en matière d'aides d'État ou dans d'autres domaines.

61 De plus, les arguments de la Commission seraient fondés sur une interprétation erronée des objectifs des activités d'enquête au sens de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001. La divulgation des documents demandés servirait

ces objectifs en permettant aux tiers de prendre en compte les informations dont dispose la Commission pour soumettre leurs observations.

62 Par ailleurs, la requérante estime que, au regard des arguments présentés par la Commission, le risque que l'accès aux documents porte atteinte aux objectifs de l'enquête est purement hypothétique et ne semble pas raisonnablement prévisible.

63 En particulier, la requérante considère que certains documents pourraient lui être communiqués sans ébranler la confiance des États membres ou des exploitants d'aéroports dans leur coopération avec la Commission.

64 Ainsi, la requérante considère que les documents suivants pourraient lui être communiqués dans leur intégralité : dans l'affaire T-494/08, les trois lettres de la Commission en réponse aux lettres jointes à la décision explicite ; dans l'affaire T-495/08, la demande de prolongation des délais des autorités italiennes du 30 juillet 2004 et les documents échangés entre le plaignant et la Commission qui ont déjà été mentionnés dans l'arrêt du Tribunal du 10 mai 2006, Air One/Commission (T-395/04, Rec. p. II-1343) ; dans l'affaire T-496/08, la demande des autorités allemandes correspondant à la lettre de prolongation de délai du 22 avril 2008 ; dans l'affaire T-497/08, la demande de prolongation de délai émanant des autorités allemandes et correspondant à la lettre jointe à la décision explicite du 18 février 2009 ; dans l'affaire T-498/08, la demande des autorités allemandes correspondant à la lettre de prolongation de délai du 21 novembre 2007 ; dans l'affaire T-499/08, la correspondance relative à la tenue d'une réunion entre le directeur de la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn et la Commission ; dans l'affaire T-500/08, le courrier envoyé par [A.] le 24 mars 2003 à un certain nombre de compagnies aériennes, et, dans l'affaire T-509/08, la correspondance relative à la suppression d'informations confidentielles

dans la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen. La requérante soupçonne qu'il existe d'autres documents similaires dans les dossiers administratifs auxquels elle devrait se voir accorder l'accès.

65 La requérante ajoute que, dans chaque affaire, les observations des exploitants d'aéroports ou d'autres tiers devraient pouvoir lui être communiquées au moins partiellement sans nuire à l'enquête.

66 Lors de l'audience, la requérante a indiqué que, au vu des éléments qu'elle a fournis concernant les documents énumérés au point 64 ci-dessus, elle avait démontré que les documents demandés n'étaient pas couverts par une présomption générale selon laquelle leur divulgation porterait en principe atteinte aux objectifs des activités d'enquête. Elle a également affirmé qu'elle considérait qu'une telle présomption n'était pas applicable aux documents internes de la Commission.

67 Elle a ajouté qu'il était difficile de démontrer qu'un document n'était pas couvert par la présomption évoquée au point 63 ci-dessus dans la mesure où, par définition, le demandeur n'avait pas accès au contenu des dossiers administratifs de la Commission. Par conséquent, elle a invité le Tribunal à vérifier s'il n'existait pas d'autres documents semblables à ceux évoqués au point 64 ci-dessus dans les dossiers administratifs auxquels elle avait demandé accès.

68 Enfin, la requérante considère qu'il existait deux raisons d'intérêt public supérieur pour que l'accès aux documents lui soit accordé. Elle invoque, d'une part, les droits fondamentaux de la défense et, de manière plus générale, l'accès à des procédures administratives équitables, et, d'autre part, les principes d'ouverture et de transparence consacrés par le traité ainsi que l'objectif proclamé du règlement n° 1049/2001 qui est de « conférer le plus large effet possible au droit d'accès du public aux documents ».

Elle ajoute que son action servirait les intérêts des consommateurs en matière de transports aériens, ce qui constituerait un intérêt public. La requérante fait également observer que rien dans la jurisprudence n'indique que les principes d'ouverture et de transparence sont inapplicables en dehors des procédures dans lesquelles les institutions agissent en tant que législateur.

69 La Commission conclut au rejet de l'ensemble de ces griefs.

— Appréciation du Tribunal

70 Aux fins de l'interprétation de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, il convient de tenir compte de la circonstance que les intéressés autres que l'État membre concerné dans les procédures de contrôle des aides d'État ne disposent pas du droit de consulter les documents du dossier administratif de la Commission, et, dès lors, de reconnaître l'existence d'une présomption générale selon laquelle la divulgation des documents du dossier administratif porterait, en principe, atteinte à la protection des objectifs des activités d'enquête (arrêt Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, précité, point 61).

71 Ainsi, la Commission peut, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, refuser l'accès à tous les documents afférents à la procédure de contrôle des aides d'État, et ce sans procéder au préalable à un examen concret et individuel de ces documents (arrêt Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, précité, point 67).

72 La présomption générale visée au point 70 ci-dessus (ci-après la « présomption générale ») n'exclut pas le droit pour lesdits intéressés de démontrer qu'un document donné dont la divulgation est demandée n'est pas couvert par ladite présomption ou qu'il existe un intérêt public supérieur justifiant la divulgation du document visé en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001 (arrêt Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, précité, point 62).

73 En l'espèce, en premier lieu, il convient, de relever que, bien que certains documents soient identifiés ou classés en catégories, les demandes présentées par la requérante concernent en réalité l'ensemble des dossiers administratifs relatifs aux procédures de contrôle des prétendues aides d'État octroyées par plusieurs exploitants d'aéroports. Les documents demandés sont donc couverts, en principe, par la présomption générale.

74 S'agissant de l'argument de la requérante selon lequel les documents internes de la Commission ne seraient pas couverts par la présomption générale, il convient de relever que, dans l'arrêt Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, précité, la Cour a appliqué la présomption générale à des dossiers administratifs qui contenaient des documents internes de la Commission. L'argument de la requérante doit donc être rejeté.

75 En deuxième lieu, il y a lieu de relever que, s'agissant des documents identifiés de manière expresse et individuelle dans les demandes confirmatives, à savoir les plaintes et la notification des autorités françaises (affaire T-499/08), la requérante n'avance aucun argument démontrant qu'ils ne sont pas couverts par la présomption générale.

76 Par ailleurs, s'agissant des renvois généraux, effectués par la requérante dans ses demandes confirmatives, aux documents cités dans les décisions d'ouverture des procédures formelles d'examen publiées au *Journal officiel de l'Union européenne*, il

doit être relevé que ces documents sont évoqués globalement, à titre d'exemple, afin de soutenir l'argumentation de la requérante selon laquelle il est inconcevable que l'exception relative à la protection des objectifs des activités d'enquête soit applicable à tous les documents du dossier dans leur intégralité.

77 Ainsi, à supposer même que le renvoi à ces documents puisse être considéré comme une demande de divulgation d'un document donné au sens du point 72 ci-dessus, les affirmations de la requérante sont trop vagues et générales pour démontrer qu'ils ne sont pas couverts par la présomption générale.

78 Partant, il y a lieu de considérer que la requérante n'a apporté aucun élément dans ses demandes confirmatives permettant d'écarter la présomption générale.

79 Le fait que la requérante ait identifié, au stade de la requête ou de la modification des conclusions, des documents dont elle prétend qu'ils devraient être divulgués en raison de leur contenu purement administratif ne saurait remettre en cause cette appréciation.

80 En effet, ces documents n'ont pas été identifiés de manière expresse et individuelle dans les demandes confirmatives, mais après l'adoption des décisions explicites. En l'absence de demandes portant spécifiquement sur ces documents dans les demandes confirmatives, il y a lieu de considérer que la Commission n'était pas tenue de procéder à leur examen individuel et concret dans les décisions explicites et pouvait leur appliquer la présomption générale selon laquelle leur divulgation porterait atteinte aux objectifs des activités d'enquête.

81 En troisième lieu, force est de constater que l'argument de la requérante selon lequel les droits de la défense justifieraient la divulgation des documents doit être écarté. En effet, il ressort de la jurisprudence qu'une procédure en matière d'aides d'État est ouverte à l'encontre d'un État membre et que le bénéficiaire de l'aide ne saurait dès lors se prévaloir de droits de la défense pendant la procédure d'examen (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 24 septembre 2002, Falck et Acciaierie di Bolzano/Commission, C-74/00 P et C-75/00 P, Rec. p. I-7869, points 81 et 82, et arrêt du Tribunal du 30 avril 2002, Government of Gibraltar/Commission, T-195/01 et T-207/01, Rec. p. II-2309, point 144).

82 Par ailleurs, la requérante n'a pas démontré en quoi les principes d'ouverture et de transparence ainsi que l'intérêt des consommateurs en matière de transport aérien primeraient sur l'intérêt général à la protection des objectifs des activités d'enquête prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001.

83 Partant, c'est à bon droit que la Commission a pu conclure qu'il n'existait pas d'intérêt public supérieur justifiant la divulgation des documents.

84 Il ressort de l'ensemble de ce qui précède que c'est sans commettre d'erreur de droit que la Commission a invoqué l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 pour refuser d'octroyer l'accès aux documents visés par les demandes de la requérante, cette dernière n'ayant démontré ni que la présomption générale ne couvrait pas certains documents donnés, ni qu'il existait un intérêt public supérieur justifiant la divulgation des documents visés dans ses demandes. L'exception invoquée couvrant l'ensemble des documents auxquels l'accès a été refusé, il n'y a pas lieu d'examiner les arguments de la requérante relatifs aux autres exceptions mentionnées dans les décisions explicites.

Sur le refus d'accès partiel aux documents visés dans la demande de la requérante

— Arguments des parties

85 La requérante considère que l'explication fournie par la Commission pour refuser de lui accorder un accès partiel aux documents, selon laquelle « aucun accès partiel n'est possible puisque les documents refusés relèvent entièrement d'au moins deux des exceptions invoquées », est tautologique et générale. Cette affirmation ne satisferait pas aux exigences d'un examen concret et individuel, puisqu'elle n'indique pas, pour chaque document, les raisons précisément applicables à celui-ci. La requérante estime en outre que le refus d'accorder un accès partiel aux documents viole le principe de proportionnalité.

86 La Commission conclut au rejet du grief.

— Appréciation du Tribunal

87 Ainsi qu'il a été rappelé au point 70 ci-dessus, il existe une présomption générale selon laquelle la divulgation des documents du dossier administratif de la Commission relatif à une procédure de contrôle d'aides d'État porterait, en principe, atteinte à la protection des objectifs des activités d'enquête.

88 Or, dans ses demandes confirmatives, la requérante se contente d'affirmer, pour des catégories de documents, qu'ils contiennent nécessairement des passages qu'il serait possible de divulguer sans nuire à la protection des objectifs des activités d'enquête.

89 La requérante ne démontre donc pas, pour des documents donnés, qu'une partie de ces documents n'était pas couverte par la présomption générale (voir, en ce sens, arrêt Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, précité, point 70).

90 Il s'ensuit que les documents sont couverts dans leur intégralité par la présomption générale et que, par conséquent, l'argument tiré de la violation du principe de proportionnalité est inopérant.

91 Il ressort de l'ensemble de ce qui précède que c'est à bon droit que la Commission a pu refuser d'octroyer un accès partiel aux documents demandés.

Sur le second moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation

Arguments des parties

92 La requérante considère que les explications fournies par la Commission pour justifier le refus d'accès aux documents ne constituent pas une motivation adéquate en raison de leur caractère contradictoire et insuffisant. En effet, la requérante estime

que l'analyse globale et abstraite réalisée par la Commission dans les décisions explicites ne permet pas de démontrer que chaque document relève de l'exception invoquée et que le besoin de protection est réel.

93 En outre, la requérante soutient que la Commission n'a pas démontré l'existence de circonstances particulières qui permettraient de faire l'économie d'un examen concret des documents demandés.

94 Enfin, la requérante prétend que la motivation fournie par la Commission est incomplète dans la mesure où celle-ci semble avoir refusé d'octroyer l'accès à des documents ne présentant aucun risque plausible de porter atteinte aux intérêts protégés par les exceptions au droit d'accès aux documents.

95 La Commission ne prend pas explicitement position sur ce point.

Appréciation du Tribunal

96 Selon une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 253 CE doit faire apparaître, d'une façon claire et non équivoque, le raisonnement de l'institution auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et de défendre leurs droits et au juge d'exercer son contrôle. Il ne saurait toutefois être exigé que la motivation spécifie tous les différents éléments de fait et de droit pertinents. En effet, la question de savoir si la motivation d'une décision satisfait à ces exigences 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 Co-Frutta/Commission, précité, points 99 et 100, et la jurisprudence citée).

97 Il convient en outre de rappeler que la violation de l'obligation de motivation constitue un moyen tiré de la violation des formes substantielles, distinct, en tant que tel, du moyen pris de l'inexactitude des motifs de la décision, dont le contrôle relève de l'examen du bien-fondé de cette décision (arrêt de la Cour du 2 avril 1998, Commission/Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, point 67 ; voir également, en ce sens, arrêt du Tribunal du 19 juin 2009, Qualcomm/Commission, T-48/04, Rec. p. II-2029, point 179).

98 En l'espèce, dans les décisions explicites, la Commission a identifié le nombre de documents concernés par les demandes de la requérante et les a répartis en catégories.

99 La Commission a accordé à la requérante l'accès à certains documents et, afin de justifier le refus d'accès aux autres documents, a notamment fait valoir que, dans la mesure où ils avaient trait à des procédures de contrôle des aides d'État, ils étaient couverts par l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001. La Commission a précisé que la divulgation des documents risquerait de nuire au climat de confiance avec les États membres et les tiers, mettant ainsi en péril les enquêtes en cours.

100 Il ressort donc des décisions explicites que la Commission, d'une part, a mis la requérante en mesure de comprendre quels étaient les documents couverts par l'exception et la raison pour laquelle cette exception était appliquée en l'espèce et, d'autre part, a permis au Tribunal d'exercer son contrôle.

101 En outre, il convient de relever que les arguments de la requérante relatifs à l'absence d'examen individuel et concret des documents ont trait au bien-fondé des décisions explicites et ont donc été examinés dans le cadre du premier moyen visant à l'annulation desdites décisions.

102 Le moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation doit donc être rejeté sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur les arguments de la requérante portant sur la motivation relative aux autres exceptions invoquées, dans la mesure où l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 couvre l'ensemble des documents dont la divulgation a été refusée et suffit à justifier le refus.

103 Eu égard à l'ensemble des développements qui précèdent, les recours doivent être rejetés en ce qu'ils visent à obtenir l'annulation des décisions explicites.

Sur les dépens

104 En vertu de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Par ailleurs, en vertu de l'article 87, paragraphe 6, du règlement de procédure, en cas de non-lieu à statuer, le Tribunal règle librement les dépens.

105 La requérante ayant succombé dans les affaires T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 et T-509/08, il y a lieu de la condamner à supporter ses propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission, conformément aux conclusions de cette dernière.

106 En revanche, il importe de constater que les non-lieux à statuer dans les affaires T-496/08, T-497/08 et T-498/08 en ce qu'ils sont dirigés contre les décisions implicites résultent de ce que la Commission a adopté une décision explicite après l'expiration des délais prévus à l'article 8 du règlement nº 1049/2001 et après l'introduction des recours dans lesdites affaires. Pour cette raison, et bien que la requérante ait succombé dans ses recours contre les décisions explicites concernées, il y a lieu de décider que la Commission supportera ses propres dépens ainsi que ceux exposés par la requérante dans les affaires T-496/08, T-497/08 et T-498/08.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (huitième chambre)

déclare et arrête :

1) Les affaires T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-497/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 et T-509/08 sont jointes aux fins du présent arrêt.

2) Les recours sont irrecevables en ce qu'ils sont dirigés contre les décisions implicites de refus d'accès dans les affaires T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 et T-509/08.

3) Il n'y a plus lieu de statuer sur les recours dans les affaires T-496/08, T-497/08 et T-498/08 en ce qu'ils sont dirigés contre les décisions implicites de refus d'accès.

4) Les recours sont rejetés pour le surplus.

5) Ryanair Ltd est condamnée aux dépens dans les affaires T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 et T-509/08.

6) La Commission européenne supportera ses propres dépens ainsi que ceux exposés par Ryanair Ltd dans les affaires T-496/08, T-497/08 et T-498/08.

Papasavvas Wahl Dittrich

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 10 décembre 2010.

Signatures