Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (deuxième chambre élargie)

2 octobre 2024*

« Accès aux documents – Règlement (CE) nº 1049/2001 – Documents relatifs à une procédure d'application de l'article 101 TFUE – Refus d'accès – Exception relative à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit – Exception relative à la protection des intérêts commerciaux d'un tiers – Présomption générale de confidentialité – Obligation d'identifier les documents couverts par la présomption et d'en fournir une liste »

Dans l'affaire T-332/22,

TotalEnergies Marketing Nederland NV, établie à La Haye (Pays-Bas), représentée par Me M. van Heezik, avocate,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par MM. P. Van Nuffel, M. Burón Pérez et Mme A.-C. Simon, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre élargie),

composé de M. S. Papasavvas, président, Mme A. Marcoulli, MM. R. Norkus, W. Valasidis (rapporteur) et Mme L. Spangsberg Grønfeldt, juges,

greffier : M. V. Di Bucci,

vu la phase écrite de la procédure,

vu l'absence de demande de fixation d'une audience présentée par les parties dans le délai de trois semaines à compter de la signification de la clôture de la phase écrite de la procédure et ayant décidé, en application de l'article 106, paragraphe 3, du règlement de procédure du Tribunal, de statuer sans phase orale de la procédure,

rend le présent

* Langue de procédure : le néerlandais.

Arrêt

1 Par son recours fondé sur l'article 263 TFUE, la requérante, TotalEnergies Marketing Nederland NV, demande l'annulation de la décision C(2022) 1949 final de la Commission européenne, du 23 mars 2022, rejetant, en vertu de l'article 4 du règlement (CE) nº 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43), ses demandes confirmatives d'accès à des documents (ci-après la « décision attaquée »).

Antécédents du litige

2 Le 13 septembre 2006, la Commission a adopté une décision relative à une procédure d'application de l'article 101 TFUE (affaire COMP/F/38.456 – Bitume – Pays-Bas), constatant la participation de plusieurs entreprises, dont la requérante, à une infraction à l'article 101 TFUE et infligeant des amendes à ces entreprises (ci-après l'« affaire du bitume »).

3 Le 24 juin 2021, la requérante a présenté cinq demandes d'accès à des documents relatifs à l'affaire du bitume.

4 Ainsi qu'il ressort des demandes présentées par la requérante, celles-ci étaient libellées de la manière suivante :

– « En ce qui concerne l'enquête (préliminaire) et la prise de décision dans l'affaire du bitume (COMP/F/38.456 – Bitume – Pays-Bas) : communication entre [la Commission] et l'autorité néerlandaise de la concurrence (devenue l'autorité du consommateur et du marché) et/ou d'autres services de l'État néerlandais concernant l'assistance fournie par l'autorité néerlandaise de la concurrence lors (de la préparation) des inspections des entreprises par la Commission dans le cadre de l'enquête (préliminaire) sur d'éventuelles infractions au droit européen de la concurrence » (demande enregistrée par la Commission sous la référence GESTDEM 2021/4203) ;

– « En ce qui concerne l'affaire du bitume (COMP/F/38.456 – Bitume – Pays-Bas) : mises à jour avec des informations et des demandes d'informations, ou d'autres communications concernant l'enquête (préliminaire) et la décision dans l'affaire du bitume, établies par [la Commission] au cours de la période comprise entre l'enquête préliminaire et la décision finale du 13 septembre 2006, ou émanant de l'autorité néerlandaise de la concurrence (également en sa qualité de membre du comité consultatif [en matière d'ententes et de positions dominantes]) et/ou d'autres services de l'État néerlandais » (demande enregistrée par la Commission sous la référence GESTDEM 2021/4204) ;

– « En ce qui concerne l'enquête (préliminaire) et la prise de décision dans l'affaire du bitume (COMP/F/38.456 – Bitume – Pays-Bas) : la procédure et/ou les modalités de fonctionnement du comité consultatif en matière d'ententes et de positions dominantes qui étaient en vigueur au moment de l'enquête (préliminaire) et/ou du processus décisionnel dans l'affaire du bitume » (demande enregistrée par la Commission sous la référence GESTDEM 2021/4205) ;

– « En ce qui concerne l'enquête (préliminaire) et la prise de décision dans l'affaire du bitume (COMP/F/38.456 – Bitume – Pays-Bas) : l'invitation ou les invitations à des réunions, y compris, mais sans s'y limiter, l'invitation ou les invitations aux 414e et 415e réunions du

comité consultatif [en matière d'ententes et de positions dominantes], tenues respectivement les 4 et 11 septembre 2006, au cours desquelles le comité consultatif [en matière d'ententes et de positions dominantes] a donné ses avis sur l'avant-projet de décision (y compris (une liste) des documents qui lui ont été transmis avec cet avant-projet en vertu de l'article 14, paragraphe 3, du règlement nº 1/2003) » (demande enregistrée par la Commission sous la référence GESTDEM 2021/4206) ;

– « En ce qui concerne l'enquête (préliminaire) et la prise de décision dans l'affaire du bitume (COMP/F/38.456 – Bitume – Pays-Bas) : la liste ou les listes des participants (y compris les autorités nationales de la concurrence) qui ont assisté aux auditions des 15 et 16 juin 2005 sur la communication des griefs dans l'affaire du bitume » (demande enregistrée par la Commission sous la référence GESTDEM 2021/4207).

5 Par décision du 4 juillet 2021, la Commission a rejeté les demandes portant les références GESTDEM 2021/4203, GESTDEM 2021/4204, GESTDEM 2021/4206 et GESTDEM 2021/4207, au motif que les documents demandés étaient couverts par les exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, et à l'article 4, paragraphe 3, du règlement nº 1049/2001, et, à cet effet, s'est appuyée sur une présomption générale de confidentialité concernant les documents figurant dans le dossier administratif relatif à une procédure d'application de l'article 101 TFUE. En revanche, s'agissant de la demande portant la référence GESTDEM 2021/4205, la Commission a indiqué que les documents demandés ne concernaient pas spécifiquement l'affaire du bitume et étaient publics, et a renvoyé aux sites Internet où ceux-ci étaient disponibles.

6 Par lettre du 25 août 2021, la requérante a présenté une demande confirmative (ci-après la « demande confirmative ») en application de l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001, invitant la Commission à réexaminer sa décision du 4 juillet 2021. Dans la demande confirmative, la requérante a critiqué le fait que la Commission ne lui avait pas transmis un inventaire des documents couverts par la présomption générale de confidentialité en application de l'arrêt du 28 mai 2020, Campbell/Commission (T-701/18, EU:T:2020:224), et a contesté le fait que les documents visés par les demandes portant les références GESTDEM 2021/4203 et GESTDEM 2021/4204 auraient relevé de la présomption générale de confidentialité appliquée par la Commission.

7 Le 23 mars 2022, la Commission a adopté la décision attaquée, par laquelle elle a rejeté la demande confirmative. Dans cette décision, d'une part, la Commission a indiqué que les documents visés par les demandes portant les références GESTDEM 2021/4203 et GESTDEM 2021/4204 étaient des communications entre elle et l'autorité néerlandaise de la concurrence ou d'autres autorités néerlandaises dans le cadre de l'affaire du bitume et que les documents visés par les demandes portant les références GESTDEM 2021/4206 et GESTDEM 2021/4207 étaient, respectivement, deux documents et un document, dont elle a indiqué la nature, la date et le numéro. D'autre part, la Commission a indiqué que le refus d'accès à ces documents se fondait sur les exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement nº 1049/2001, en s'appuyant sur une présomption générale de confidentialité concernant les documents figurant dans le dossier administratif relatif à une procédure d'application de l'article 101 TFUE. Par ailleurs, la Commission a rappelé que les documents visés par la demande portant la référence GESTDEM 2021/4205 étaient déjà publics et disponibles.

Conclusions des parties

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

– annuler la décision attaquée et « faire en sorte que les documents concernés soient divulgués » ;

– condamner la Commission aux dépens.

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

– déclarer irrecevable la demande tendant à ce qu'il lui soit ordonné d'accorder l'accès aux documents concernés ;

– rejeter le recours pour le surplus ;

– condamner la requérante aux dépens.

En droit

Sur la compétence du Tribunal

10 Dans le cadre de son premier chef de conclusions, la requérante demande au Tribunal de « faire en sorte que les documents concernés soient divulgués ». La Commission considère qu'une telle demande, qui ne relève pas de la compétence du Tribunal, doit être rejetée comme « irrecevable ».

11 À cet égard, et ainsi que le fait valoir la Commission, il suffit de rappeler que, dans le cadre du contrôle de légalité fondé sur l'article 263 TFUE, le Tribunal n'a pas compétence pour prononcer des injonctions à l'encontre des institutions, des organes et des organismes de l'Union (voir ordonnance du 26 octobre 1995, Pevasa et Inpesca/Commission, C-199/94 P et C-200/94 P, EU:C:1995:360, point 24 et jurisprudence citée, et arrêt du 25 septembre 2018, Suède/Commission, T-260/16, EU:T:2018:597, point 104 et jurisprudence citée). Il incombe, en effet, à l'institution concernée de prendre, en vertu de l'article 266 TFUE, les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt d'annulation (voir arrêt du 25 septembre 2018, Amicus Therapeutics UK et Amicus Therapeutics/EMA, T-33/17, non publié, EU:T:2018:595, point 19 et jurisprudence citée).

12 Il s'ensuit que la demande de la requérante, rappelée au point 10 ci-dessus, doit être rejetée pour cause d'incompétence du Tribunal pour en connaître.

Sur le fond

13 À l'appui de son recours, la requérante invoque deux moyens, tirés, le premier, du refus illégal de la Commission de produire une liste des documents demandés et du défaut de motivation de ce refus et, le second, de l'application illégale d'une présomption générale de confidentialité aux documents visés par les demandes portant les références GESTDEM 2021/4203 et GESTDEM 2021/4204. Il convient d'examiner conjointement ces deux moyens, dès lors qu'ils portent, en

substance, dans les circonstances de l'espèce, sur la possibilité, pour la Commission, d'appliquer une présomption générale de confidentialité (second moyen) et sur les modalités d'application d'une telle présomption (premier moyen).

14 Dans le cadre du second moyen, la requérante fait valoir, en substance, que c'est à tort que la Commission a considéré que les documents faisant l'objet des demandes portant les références GESTDEM 2021/4203 et GESTDEM 2021/4204 relevaient d'une présomption générale de confidentialité. En particulier, elle conteste que les communications entre la Commission et les autorités néerlandaises de la concurrence relèvent du dossier administratif de l'affaire du bitume et reproche à la Commission de ne pas avoir motivé les raisons pour lesquelles les documents spécifiquement demandés ne pourraient être divulgués.

15 Dans le cadre du premier moyen, la requérante fait valoir, en substance, que la Commission a commis une erreur de droit en omettant de fournir un inventaire des documents demandés et de motiver adéquatement cette omission. Au soutien de son argumentation, elle invoque l'arrêt du 28 mai 2020, Campbell/Commission (T-701/18, EU:T:2020:224), qui, selon elle, impose à la Commission une obligation de fournir un inventaire. Cet inventaire lui permettrait, selon elle, de renverser la présomption générale de confidentialité.

16 La Commission conteste les arguments de la requérante.

17 D'emblée, il y a lieu de relever que, si le second moyen vise expressément les seules demandes portant les références GESTDEM 2021/4203 et GESTDEM 2021/4204, l'argumentaire développé par la requérante dans le cadre du premier moyen vise également uniquement les échanges entre la Commission et les autorités néerlandaises faisant l'objet de ces mêmes demandes. Ainsi, la réponse donnée par la Commission dans la décision attaquée aux demandes portant les références GESTDEM 2021/4205, GESTDEM 2021/4206 et GESTDEM 2021/4207 n'étant pas visée, directement ou indirectement, par des arguments de la requérante, force est de constater que l'objet du recours est limité à la seule réponse donnée par la Commission dans la décision attaquée aux demandes portant les références GESTDEM 2021/4203 et GESTDEM 2021/4204.

Observations liminaires

18 Il convient de rappeler qu'il résulte du considérant 2 du règlement n° 1049/2001 que la transparence permet de conférer aux institutions de l'Union européenne une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité à l'égard des citoyens de l'Union dans un système démocratique. À ces fins, l'article 1er de ce règlement prévoit que celui-ci vise à conférer au public un droit d'accès aux documents des institutions de l'Union qui soit le plus large possible (voir arrêt du 22 janvier 2020, MSD Animal Health Innovation et Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, points 50 et 51 et jurisprudence citée).

19 Il ressort de l'article 4 du règlement n° 1049/2001, qui institue un régime d'exception à cet égard, que ce droit d'accès n'en est pas moins soumis à certaines limites fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé. De telles exceptions dérogeant au principe de l'accès le plus large possible du public aux documents, elles doivent être interprétées et appliquées strictement (voir arrêt du 22 janvier 2020, MSD Animal Health Innovation et Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, points 52 et 53 et jurisprudence citée).

20 À cet égard, il convient de rappeler que, lorsqu'une institution, un organe ou un organisme de l'Union saisi d'une demande d'accès à un document décide de rejeter cette demande sur le fondement de l'une des exceptions prévues à l'article 4 du règlement nº 1049/2001, il lui incombe, en principe, de fournir des explications quant à la question de savoir de quelle manière l'accès à ce document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par cette exception, le risque d'une telle atteinte devant être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique (voir arrêt du 22 janvier 2020, MSD Animal Health Innovation et Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, point 54 et jurisprudence citée).

21 Toutefois, la Cour a reconnu qu'il était loisible à cette institution, à cet organe ou à cet organisme de se fonder, à cet égard, sur des présomptions générales s'appliquant à certaines catégories de documents, des considérations d'ordre général similaires étant susceptibles de s'appliquer à des demandes de divulgation portant sur des documents de même nature (voir arrêt du 22 janvier 2020, MSD Animal Health Innovation et Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, point 55 et jurisprudence citée).

22 L'objectif de telles présomptions générales réside dans la possibilité, pour l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union concerné, de considérer que la divulgation de certaines catégories de documents porte, en principe, atteinte à l'intérêt protégé par l'exception qu'il invoque, en se fondant sur de telles considérations générales, sans être tenu d'examiner concrètement et individuellement chacun des documents demandés (voir arrêt du 22 janvier 2020, MSD Animal Health Innovation et Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, point 56 et jurisprudence citée).

23 Les présomptions générales constituant une exception à l'obligation d'examen concret et individuel, par l'institution de l'Union concernée, de chaque document visé par une demande d'accès et, d'une manière plus générale, au principe de l'accès le plus large possible du public aux documents détenus par les institutions de l'Union, elles doivent faire l'objet d'une interprétation et d'une application strictes (arrêt du 4 septembre 2018, ClientEarth/Commission, C-57/16 P, EU:C:2018:660, point 80).

24 L'existence d'une présomption générale de confidentialité n'exclut pas la possibilité de démontrer qu'un document donné, dont la divulgation est demandée, n'est pas couvert par cette présomption ou qu'il existe un intérêt public supérieur justifiant la divulgation de ce document, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001 (arrêt du 28 juin 2012, Commission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, point 126).

25 La Cour a reconnu l'existence de présomptions générales de confidentialité pour cinq catégories de documents, à savoir, premièrement, les documents d'un dossier administratif afférent à une procédure de contrôle des aides d'État, deuxièmement, les mémoires déposés devant les juridictions de l'Union au cours d'une procédure juridictionnelle tant que celle-ci est pendante, troisièmement, les documents échangés entre la Commission et les parties ayant procédé à une notification ou des tiers dans le cadre d'une procédure de contrôle des opérations de concentration entre entreprises, quatrièmement, les documents se rapportant à une procédure précontentieuse en manquement, y compris les documents échangés entre la Commission et l'État membre concerné dans le cadre d'une procédure EU Pilot, et, cinquièmement, les documents afférents à une procédure d'application de l'article 101 TFUE. Dans chacun de ces cas, le refus d'accès en cause portait sur un ensemble de documents clairement circonscrits par

leur appartenance commune à un dossier afférent à une procédure administrative ou juridictionnelle en cours (voir, en ce sens, arrêt du 4 septembre 2018, ClientEarth/Commission, C-57/16 P, EU:C:2018:660, point 81).

26 Plus particulièrement, en ce qui concerne les procédures d'application des règles de concurrence, la Cour a considéré qu'une présomption générale de confidentialité s'appliquait à l'égard d'une demande visant à obtenir l'accès à un ensemble de documents figurant dans un dossier relatif à une procédure d'application de l'article 101 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 81).

27 À cet effet, la Cour a relevé qu'un accès généralisé, sur le fondement du règlement nº 1049/2001, aux documents figurant dans un dossier relatif à l'application de l'article 101 TFUE serait de nature à mettre en péril l'équilibre que le législateur de l'Union a voulu garantir dans le règlement (CE) nº 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles [101] et [102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1), et dans le règlement (CE) nº 773/2004 de la Commission, du 7 avril 2004, relatif aux procédures mises en œuvre par la Commission en application des articles [101] et [102 TFUE] (JO 2004, L 123, p. 18), entre l'obligation pour les entreprises concernées de communiquer à la Commission des informations commerciales éventuellement sensibles aux fins de permettre à celle-ci de déceler l'existence d'une entente et d'en apprécier la compatibilité avec ladite disposition, d'une part, et la garantie de protection renforcée s'attachant, au titre du secret professionnel et du secret des affaires, aux informations ainsi transmises à la Commission, d'autre part (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 90).

28 La Cour a donc considéré que la Commission, aux fins de l'application des exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement nº 1049/2001, était en droit de présumer, sans procéder à un examen concret et individuel de chacun des documents figurant dans un dossier relatif à une procédure d'application de l'article 101 TFUE, que la divulgation de ces documents portait, en principe, atteinte à la protection des intérêts commerciaux des entreprises impliquées dans une telle procédure ainsi qu'à la protection des objectifs des activités d'enquête relatives à celle-ci (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 93).

29 C'est à lumière de ces principes qu'il y a lieu d'examiner les moyens de la requérante.

Sur la violation de l'obligation de motivation

30 S'agissant de la motivation de la décision attaquée, il convient de rappeler que la motivation exigée par l'article 296 TFUE ainsi que par l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteure de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle (arrêt du 25 novembre 2020, Bronckers/Commission, T-166/19, EU:T:2020:557, point 22).

31 Or, force est de constater que, en l'espèce, dans la décision attaquée, ainsi qu'il ressort du point 7 ci-dessus, la Commission a, d'abord, procédé à l'identification des documents demandés et a, ensuite, expliqué à la requérante que ces documents faisaient partie du dossier administratif d'une procédure d'application de l'article 101 TFUE. La Commission a, enfin, indiqué que l'examen des demandes l'avait amenée à conclure que les documents demandés relevaient des

exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement nº 1049/2001 et de la présomption générale de confidentialité établie dans l'arrêt du 27 février 2014, Commission/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

32 Il s'ensuit que la décision attaquée comporte une motivation suffisante au sens de la jurisprudence citée au point 30 ci-dessus, dans la mesure où elle identifie les documents concernés et le fondement du refus d'accès opposé par la Commission au titre de l'article 4 du règlement nº 1049/2001 en faisant application d'une présomption générale de confidentialité. L'argumentation de la requérante tirée d'une insuffisance de motivation doit donc être écartée, sans même qu'il soit nécessaire de se prononcer sur sa recevabilité, contestée par la Commission.

Sur l'applicabilité de la présomption générale de confidentialité invoquée par la Commission

33 S'agissant de la question de savoir si les documents visés par les demandes portant les références GESTDEM 2021/4203 et GESTDEM 2021/4204 tombent dans le champ d'application de la présomption générale de confidentialité appliquée par la Commission, il convient de relever que lesdits documents, ainsi qu'il ressort des demandes de la requérante et de la décision attaquée, sont des communications entre la Commission et l'autorité néerlandaise de la concurrence (ou d'autres autorités néerlandaises) dans le cadre de l'enquête ayant conduit à l'adoption de la décision finale du 13 septembre 2006, relative à l'affaire du bitume.

34 En particulier, il ressort desdites demandes que les documents en cause consistent en des échanges entre la Commission et les autorités néerlandaises au sujet de l'enquête préliminaire, y compris des inspections et des demandes d'informations, et de la prise de décision dans l'affaire du bitume. Ainsi que la Commission l'a fait valoir dans la décision attaquée, de tels documents relèvent de la correspondance que la Commission et les autorités néerlandaises ont été amenées à entretenir dans le cadre de ladite affaire.

35 À cet égard, il suffit de rappeler que, dans le cadre d'une enquête visant à appliquer l'article 101 TFUE, la Commission, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement nº 1/2003, transmet aux autorités de concurrence des États membres une copie des pièces les plus importantes qu'elle a recueillies en vue de l'adoption d'une décision. En outre, conformément à l'article 12, paragraphe 1, dudit règlement, elle peut échanger toute information avec les autorités de concurrence nationales. Enfin, conformément à l'article 20, paragraphe 3, du même règlement, elle informe l'autorité de concurrence de l'État membre sur le territoire duquel une inspection doit être effectuée.

36 Partant, des documents tels que ceux demandés en l'espèce par la requérante au sujet des échanges entre la Commission et les autorités néerlandaises dans le cadre de l'enquête relative à l'affaire du bitume, concernant les inspections, les demandes d'informations, les mises à jour et la prise de décision dans ladite affaire, sont des documents qui relèvent manifestement d'une procédure d'application de l'article 101 TFUE et qui, à ce titre, compte tenu de leur nature, font partie du dossier administratif de la Commission relatif à ladite affaire.

37 En effet, à ce dernier égard, il ressort de l'article 27, paragraphe 2, du règlement nº 1/2003 que, dans le cadre d'une enquête de la Commission relative à l'application de l'article 101 TFUE, la correspondance entre la Commission et les autorités de concurrence des États membres ou entre ces dernières, y compris les documents établis en application des articles 11 et 14 dudit règlement, fait partie des documents internes figurant dans le dossier de la Commission (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 86). Par ailleurs,

il ressort des points 1 et 15 de la communication de la Commission relative aux règles d'accès au dossier de la Commission dans les affaires relevant des articles [101] et [102 TFUE], des articles 53, 54 et 57 de l'accord EEE et du règlement (CE) nº 139/2004 du Conseil (JO 2005, C 325, p. 7), que la correspondance entre la Commission et d'autres autorités publiques, telle que celle avec les autorités de concurrence ou d'autres autorités des États membres, entretenue lors d'une enquête relève des documents internes non accessibles faisant partie du dossier de la Commission.

38 Or, comme il a été rappelé au point 26 ci-dessus, dans le cadre de l'application des dispositions du règlement nº 1049/2001, la Cour a admis l'existence d'une présomption générale de confidentialité en ce qui concernait les documents figurant dans un dossier relatif à une procédure d'application de l'article 101 TFUE, parmi lesquels figuraient également les communications entre la Commission et les autorités nationales (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, points 16 et 81).

39 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que la Commission était en droit, en l'occurrence, de faire valoir l'existence d'une présomption générale de confidentialité, en application de l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement nº 1049/2001, selon laquelle la divulgation des documents du dossier administratif de l'affaire du bitume portait atteinte, en principe, d'une part, à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit et, d'autre part, à la protection des intérêts commerciaux.

40 Cette conclusion n'est pas remise en cause par les arguments avancés par la requérante.

41 En effet, certes, comme il a été indiqué au point 24 ci-dessus, l'application d'une présomption générale de confidentialité n'exclut pas le droit de démontrer non seulement qu'un document donné dont la divulgation est demandée n'est pas couvert par ladite présomption, mais aussi qu'il existe un intérêt public supérieur justifiant la divulgation du document concerné.

42 Toutefois, d'une part, afin de démontrer que les documents demandés ne sont pas couverts par la présomption générale de confidentialité, la requérante soutient, en substance, que toute communication entre la Commission et les autorités néerlandaises ne fait pas partie du dossier de l'affaire du bitume. Or, à cet égard, il suffit de relever que la requérante n'a pas demandé à avoir accès à une quelconque communication entre la Commission et les autorités néerlandaises, mais, précisément et uniquement, aux communications s'inscrivant dans le cadre de l'affaire du bitume.

43 En outre, il convient de rappeler que la requérante figurait parmi les destinataires de la décision de la Commission dans l'affaire du bitume et que, en sa qualité de partie dans cette affaire, elle disposait d'un droit d'accès spécifique et limité en vertu des dispositions du considérant 32 et de l'article 27 du règlement nº 1/2003 ainsi que de l'article 15, paragraphe 2, du règlement nº 773/2004. Il serait, ainsi, contraire à l'esprit des règlements nºs 1/2003 et 773/2004 qu'un demandeur utilise les dispositions du règlement nº 1049/2001 pour contourner les règles de confidentialité instaurées par lesdits règlements et obtenir la communication de documents considérés comme confidentiels dans le cadre d'une procédure d'application de l'article 101 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 88).

44 D'autre part, il suffit de relever que la requérante n'a présenté aucune argumentation visant à établir l'existence d'un intérêt public supérieur. Elle s'est limitée, en effet, à indiquer que ses demandes d'accès étaient justifiées par l'existence de réclamations introduites contre elle par des clients directs et indirects, au demeurant sans démontrer l'existence de ces réclamations. Il est certes vrai que l'existence des droits de la défense présente en soi un intérêt général. Toutefois, le fait que ces droits se manifestent en l'espèce par l'intérêt subjectif de la requérante de se défendre dans le cadre de procédures indemnitaires implique que l'intérêt dont elle se prévaut n'est pas un intérêt général, mais un intérêt privé (arrêt du 6 juillet 2006, Franchet et Byk/Commission, T-391/03 et T-70/04, EU:T:2006:190, point 138).

Sur les modalités d'application de la présomption générale de confidentialité invoquée par la Commission

45 S'agissant de la question de savoir si la Commission a omis de respecter les obligations découlant de l'arrêt du 28 mai 2020, Campbell/Commission (T-701/18, EU:T:2020:224), il convient de rappeler qu'il résulte dudit arrêt que, lorsqu'une institution considère qu'une présomption générale de confidentialité est applicable, elle est en mesure de répondre de manière globale à une demande d'accès, en ce sens que cette présomption la dispense de fournir des explications quant à la question de savoir comment l'accès à un document visé par cette demande porte concrètement atteinte à l'intérêt protégé. Cependant, l'application d'une présomption de confidentialité ne saurait être interprétée comme permettant à l'institution de répondre de manière globale que l'ensemble des documents visés par la demande d'accès appartient à un dossier couvert par une présomption générale de confidentialité, sans avoir à identifier ces documents ou à en établir une liste. En effet, il y a lieu de considérer que ce n'est qu'une fois que l'institution a identifié quels étaient les documents visés dans la demande d'accès qu'elle peut les classer par catégories du fait de leurs caractéristiques communes, de leur même nature ou de leur appartenance à un même dossier et qu'elle peut alors leur appliquer une présomption générale de confidentialité. À défaut d'une telle identification, la présomption de confidentialité serait irréfragable (voir, en ce sens, arrêt du 28 mai 2020, Campbell/Commission, T-701/18, EU:T:2020:224, points 40, 41, 45 et 46).

46 À cet égard, il convient de rappeler que, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 28 mai 2020, Campbell/Commission (T-701/18, EU:T:2020:224), la partie requérante avait demandé accès à « tous les documents relatifs au respect ou au non-respect par l'Irlande de ses obligations au titre [de plusieurs] décisions-cadres » (voir, en ce sens, arrêt du 28 mai 2020, Campbell/Commission, T-701/18, EU:T:2020:224, point 59). Sa demande d'accès avait donc été formulée de manière générale et abstraite, visant tous les documents détenus par la Commission. Ainsi, le Tribunal a constaté que la Commission avait considéré à tort que cette demande visait uniquement les documents relatifs à la procédure tendant à constater le défaut de transposition par l'Irlande des décisions-cadres en cause.

47 En outre, dans sa réponse à la demande confirmative dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 28 mai 2020, Campbell/Commission (T-701/18, EU:T:2020:224), la Commission s'était contentée d'affirmer que les documents identifiés comme correspondant à la demande de la partie requérante « cont[enai]ent des échanges entre [s]es services […] et l'Irlande [...] relatifs [à] trois procédures EU Pilot ». Selon le Tribunal, d'une part, cette formulation ne permettait pas à la partie requérante d'évaluer s'il n'existait pas d'autres documents susceptibles d'être visés par sa demande, ni si tous les documents visés par cette demande étaient relatifs aux procédures EU Pilot en cause, ainsi qu'il ressort du point 56 de l'arrêt du 28 mai 2020, Campbell/Commission (T-701/18, EU:T:2020:224). D'autre part, la formulation utilisée par la Commission indiquait que,

s'agissant de l'examen de la demande confirmative de la partie requérante, celle-ci s'était limitée à constater que des procédures EU Pilot avaient été ouvertes concernant la transposition par l'Irlande des décisions-cadres en cause et qu'elle en avait conclu qu'une présomption de confidentialité était applicable. Or, le Tribunal a estimé qu'une telle réponse n'était pas suffisante pour établir que la Commission avait, au préalable, effectué un examen concret de la demande de la partie requérante, ni pour établir qu'elle avait procédé à une réelle identification des documents couverts par la demande d'accès, ainsi qu'il ressort du point 57 dudit arrêt.

48 C'est dans ce contexte que le Tribunal a conclu que la formulation utilisée par la Commission dans sa réponse n'était pas suffisante pour permettre à la partie requérante d'identifier les documents couverts par sa demande d'accès et que, partant, cette dernière n'était pas en mesure de renverser la présomption de confidentialité invoquée par la Commission (voir, en ce sens, arrêt du 28 mai 2020, Campbell/Commission, T-701/18, EU:T:2020:224, points 58 et 65).

49 En revanche, en l'espèce, les demandes portant les références GESTDEM 2021/4203 et GESTDEM 2021/4204 visent les documents définis par la requérante dans les termes repris aux premier et deuxième tirets du point 4 ci-dessus. Or, il ressort desdites demandes que la requérante a demandé à avoir accès à une typologie précise de documents (à savoir les communications échangées entre la Commission et les autorités néerlandaises), et ce par rapport à une procédure d'application de l'article 101 TFUE précisément identifiée (à savoir l'affaire du bitume), à la différence de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 28 mai 2020, Campbell/Commission (T-701/18, EU:T:2020:224), dans laquelle la demande d'accès ne visait ni une typologie précise de documents ni une procédure particulière, mais tous les documents concernant le respect ou non par un État membre de certaines décisions-cadres du Conseil.

50 En outre, dans la décision attaquée, la Commission a identifié conjointement les documents visés par les demandes portant les références GESTDEM 2021/4203 et GESTDEM 2021/4204, en précisant, dans son appréciation, qu'il s'agissait des échanges avec l'État néerlandais dans le cadre de l'affaire du bitume, comprenant tant les documents qu'elle était obligée d'échanger avec les autorités de concurrence nationales en vertu du règlement nº 1/2003 que la correspondance directe avec l'autorité de concurrence néerlandaise et que, en tant que tels, ces documents faisaient partie du dossier de l'affaire du bitume et étaient couverts par la présomption générale de confidentialité consacrée dans l'arrêt du 27 février 2014, Commission/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). La Commission a également exposé les contours de cette présomption générale de confidentialité et son application au cas d'espèce.

51 La requérante, d'ailleurs, ne conteste pas que la Commission, dans l'examen concret de ses demandes d'accès, ait correctement identifié les documents visés par les demandes portant les références GESTDEM 2021/4203 et GESTDEM 2021/4204, mais fait uniquement valoir que la Commission aurait dû produire un inventaire ou une liste de ces documents.

52 Or, à ce dernier égard, il convient de relever que, contrairement à ce qui est suggéré par la requérante, il ne ressort pas de l'arrêt du 28 mai 2020, Campbell/Commission (T-701/18, EU:T:2020:224), que l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union répondant à une demande d'accès aux documents, lorsqu'il fait application d'une présomption générale de confidentialité, soit, dans tous les cas, tenu de fournir au demandeur une liste des documents couverts par ladite présomption. Au contraire, ainsi qu'il ressort du point 45 ci-dessus, la fourniture d'une telle liste n'est que l'un des moyens possibles pour identifier les documents demandés, de telle sorte que le demandeur ait la possibilité de réfuter l'application de cette présomption.

53 Ainsi, l'arrêt du 28 mai 2020, Campbell/Commission (T-701/18, EU:T:2020:224), précise que la fourniture d'une liste des documents couverts par une présomption générale de confidentialité n'est pas nécessaire lorsque les documents visés, à tout le moins leur type, ressortent déjà de la demande d'accès et que le demandeur a, en principe, la possibilité de faire valoir qu'un document n'est pas couvert par l'application de la présomption générale de confidentialité (voir, en ce sens, arrêt du 28 mai 2020, Campbell/Commission, T-701/18, EU:T:2020:224, point 62 et jurisprudence citée).

54 Tel est le cas en l'espèce, étant donné que les demandes portant les références GESTDEM 2021/4203 et GESTDEM 2021/4204 et la décision attaquée identifient les documents visés tant au regard de leur nature qu'au regard de leur appartenance au dossier d'une procédure donnée d'application de l'article 101 TFUE.

55 Au demeurant, dans le cadre de la procédure devant le Tribunal, la requérante n'a aucunement indiqué en quoi l'absence de communication d'une liste des documents en cause l'aurait empêchée de renverser la présomption générale de confidentialité appliquée par la Commission alors qu'elle était partie à la procédure diligentée par cette dernière dans l'affaire du bitume. En effet, elle était destinataire de la décision finale que la Commission avait adoptée dans le cadre de l'affaire du bitume et, par conséquent, elle était impliquée dans la procédure administrative ayant conduit à l'adoption de cette décision. En outre, il convient de rappeler que la Cour a déjà précisé que le fait qu'il fût difficile d'apporter la preuve nécessaire pour renverser une présomption n'impliquait pas, par lui-même, que celle-ci fût irréfragable (voir arrêt du 13 mars 2019, AlzChem/Commission, C-666/17 P, non publié, EU:C:2019:196, point 39 et jurisprudence citée). Ainsi, il y a lieu de constater que la requérante était, en principe, en mesure de renverser la présomption générale de confidentialité en l'absence de communication, par la Commission, d'une liste exhaustive des documents en cause.

56 En revanche, il ressort des arguments développés dans la requête, dans le cadre du premier moyen, qu'une liste des documents au sens de l'arrêt du 28 mai 2020, Campbell/Commission (T-701/18, EU:T:2020:224), n'était pas demandée par la requérante pour pouvoir éventuellement réfuter l'application de la présomption générale de confidentialité appliquée par la Commission. La requérante indique, en effet, que cette liste aurait été destinée à lui permettre de savoir « si, et le cas échéant, quand et à quels échelons, l'État a[vait] eu des contacts avec la Commission », et ce afin « de déterminer avec exactitude et de manière complète l'ensemble des faits dans lesquels les réclamations [de ses clients pour les dommages prétendument causés par l'infraction] d[evai]ent être situées », ce qui ne relève pas de la logique sous-jacente à l'obligation d'identification des documents concernés soulignée par le Tribunal dans l'arrêt du 28 mai 2020, Campbell/Commission (T-701/18, EU:T:2020:224).

57 Par conséquent, le fait que les documents dont la divulgation était demandée étaient d'une même typologie et relevaient du dossier administratif afférent à une procédure d'application de l'article 101 TFUE suffisait, en l'espèce, pour justifier l'application de la présomption générale de confidentialité des documents concernant une telle procédure, sans que la Commission soit tenue de fournir à la requérante une liste desdits documents.

58 Par ailleurs, en premier lieu, dans la mesure où les arguments développés par la requérante doivent être compris comme soutenant que, dans ses demandes portant les références GESTDEM 2021/4203 et GESTDEM 2021/4204, elle avait demandé à avoir accès à un inventaire des échanges entre la Commission et les autorités néerlandaises, ces arguments reposent sur des prémisses erronées et doivent être écartés.

59 En effet, d'une part, il ne ressort pas du libellé des demandes portant les références GESTDEM 2021/4203 et GESTDEM 2021/4204 (voir point 4 ci-dessus) que la requérante ait demandé, en tant que tel, un inventaire des documents figurant au dossier de l'affaire du bitume et plus particulièrement des échanges entre la Commission et les autorités néerlandaises.

60 D'autre part, il convient de rappeler qu'il ressort de la demande confirmative de la requérante que, lorsqu'elle a contesté l'absence d'inventaire des documents demandés, elle s'est référé au prétendu non-respect par la Commission de l'obligation de produire un inventaire des documents couverts par la présomption générale de confidentialité qui, selon elle, découlait de l'arrêt du 28 mai 2020, Campbell/Commission (T-701/18, EU:T:2020:224), et non à un document qui, en tant que tel, aurait été couvert par ses demandes portant les références GESTDEM 2021/4203 et GESTDEM 2021/4204.

61 En second lieu, la Commission n'ayant pas été dans l'obligation de fournir une liste des documents visés par les demandes GESTDEM 2021/4203 et GESTDEM 2021/4204, l'argument de la requérante tiré d'une insuffisance de motivation du refus de produire une telle liste, que la Commission demande au Tribunal de juger irrecevable, doit également être écarté sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur sa recevabilité.

62 Il découle de tout ce qui précède que les premier et deuxième moyens du recours doivent être rejetés dans leur intégralité et, partant, le recours dans son ensemble.

Sur les dépens

63 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

64 La requérante ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre élargie)

déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) TotalEnergies Marketing Nederland NV est condamnée aux dépens.

Papasavvas Marcoulli Norkus

Valasidis Spangsberg Grønfeldt

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 2 octobre 2024.

Signatures