Recueil de la jurisprudence

ORDONNANCE DU TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

14 mars 2022 *

« Mesure d'instruction – Article 103, paragraphe 3, du règlement de procédure – Production de versions non confidentielles de documents »

Dans l'affaire T-136/19,

Bulgarian Energy Holding EAD, établie à Sofia (Bulgarie),

Bulgartransgaz EAD, établie à Sofia,

Bulgargaz EAD, établie à Sofia,

représentées par M^es^ M. Powell et K. Struckmann, avocats,

parties requérantes,

soutenues par

République de Bulgarie, représentée par M^mes^ E. Petranova, L. Zaharieva et T. Mitova, en qualité d'agents,

partie intervenante,

contre

Commission européenne, représentée par MM. H. van Vliet, G. Meessen, J. Szczodrowski et M^me^ C. Georgieva, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenue par

Overgas Inc., établie à Sofia, représentée par M^es^ S. Cappellari et S. Gröss, avocats,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande fondée sur les articles 261 et 263 TFUE et tendant, à titre principal, à l'annulation de la décision C(2018) 8806 final de la Commission, du 17 décembre 2018, relative à

* Langue de procédure : l'anglais.

une procédure d'application de l'article 102 TFUE (affaire AT.39849 – BEH Gas), et, à titre subsidiaire, à la réduction du montant de l'amende infligée aux requérantes dans ladite décision,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre élargie),

composé de MM. S. Gervasoni, président, L. Madise, P. Nihoul, Mme R. Frendo (rapporteure) et M. J. Martín y Pérez de Nanclares, juges,

greffier : M. E. Coulon,

rend la présente

Ordonnance

1 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 1er mars 2019, les requérantes, Bulgarian Energy Holding EAD, Bulgartransgaz EAD et Bulgargaz EAD, ont introduit un recours tendant, à titre principal, à l'annulation et, à titre subsidiaire, à la réformation de la décision C(2018) 8806 final de la Commission, du 17 décembre 2018, relative à une procédure d'application de l'article 102 TFUE (affaire AT.39849 – BEH Gas), constatant de leur part un abus de position dominante sur plusieurs marchés et leur infligeant de ce fait une amende (ci-après la « décision attaquée »).

2 À l'appui de leur recours, les requérantes ont soulevé sept moyens. Par leur premier moyen, elles font valoir que, dans le cadre de la procédure administrative ayant conduit à l'adoption de la décision attaquée, la Commission européenne a méconnu à plusieurs titres le principe de bonne administration et leurs droits de la défense. Elles allèguent, en substance, qu'elles n'ont pas eu accès ou qu'elles n'ont pas eu un accès suffisant à des documents qui, selon elles, contiennent des éléments de preuve à décharge.

3 Par ordonnance du 26 mai 2021, le Tribunal (quatrième chambre), faisant suite à une demande figurant dans la requête, a ordonné à la Commission, conformément à l'article 91, sous b), de son règlement de procédure, et compte tenu des garanties prévues à l'article 103, paragraphe 1, dudit règlement, de produire les comptes rendus détaillés des huit réunions tenues par la Commission avec Overgas Inc. (ci-après les « comptes rendus détaillés »), les demandes de confidentialité d'Overgas relatives à ceux-ci, les versions confidentielles des observations déposées par Overgas à la suite de ces huit réunions (ci-après les « observations de suivi ») et la version confidentielle du rapport établi par les représentants des requérantes dans le cadre d'une procédure de salle d'information le 28 juin 2018 (ci-après le « rapport d'information »). La Commission a déféré à cette demande le 17 juin 2021 en déposant au dossier les annexes référencées X.1 à X.16.

4 Conformément à l'article 103, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, lorsque le Tribunal est appelé à examiner, sur la base des éléments de droit et de fait invoqués par une partie principale, le caractère confidentiel, à l'égard de l'autre partie principale, de certains renseignements ou pièces produits devant lui à la suite d'une mesure d'instruction visée à l'article 91, sous b), du règlement de procédure, il lui incombe de vérifier si ces renseignements ou pièces sont pertinents pour statuer sur le litige et confidentiels.

5 Ensuite, conformément à l'article 103, paragraphe 2, du règlement de procédure, lorsque le Tribunal conclut, au cours de l'examen prévu à l'article 103, paragraphe 1, de ce règlement, que certains renseignements ou pièces produits devant lui sont pertinents pour statuer sur le litige et

sont confidentiels à l'égard de l'autre partie principale, il met cette confidentialité en balance avec les exigences du droit à une protection juridictionnelle effective, en particulier du principe du contradictoire.

6 En l'espèce, lors de la procédure au titre de l'article 102 TFUE, les requérantes se sont vu opposer le caractère confidentiel de renseignements ou de pièces qu'Overgas avait soumis à la Commission. C'est sur ce fondement qu'elles invoquent une violation de leurs droits de la défense, ainsi qu'il ressort du point 2 ci-dessus. Or, les pièces en question sont connues tant de la Commission, partie principale à la présente procédure, que d'Overgas, partie intervenante au soutien de celle-ci. En revanche, les requérantes, auxquelles la décision attaquée fait grief, sont amenées à défendre leurs intérêts face à ces dernières sans avoir connaissance desdits éléments du dossier administratif, malgré leur qualité de parties principales devant le Tribunal.

7 Dans de telles circonstances, les principes du contradictoire et de l'égalité des armes, garantis par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et dont le juge de l'Union contrôle le respect, impliquent, lors du contrôle juridictionnel d'un acte attaqué, de donner aux parties requérantes le plus large accès possible au dossier, pour leur permettre de faire valoir tous les arguments disponibles et pertinents au soutien de leur recours.

8 Il s'ensuit également, dans de telles circonstances, que, lors de l'analyse prévue au titre de l'article 103, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, il convient d'examiner d'abord le caractère éventuellement confidentiel des renseignements ou pièces produits devant le Tribunal à la suite d'une mesure d'instruction et, dans le cas où ils ne présenteraient pas ce caractère, de les communiquer aux parties requérantes. En revanche, dans l'hypothèse où lesdits renseignements ou pièces revêtiraient un caractère confidentiel, il appartient au Tribunal de mener ensuite un double examen, comportant aussi la question de savoir si les éléments en question sont pertinents pour statuer sur le litige.

9 Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que la confidentialité d'un élément du dossier n'est pas justifiée dans le cas, par exemple, d'informations qui sont déjà publiques ou auxquelles le grand public ou certains milieux spécialisés peuvent avoir accès, d'informations figurant également dans d'autres passages ou pièces du dossier pour lesquels la partie souhaitant conserver le caractère confidentiel de l'information en question a négligé de faire une demande à cet effet, d'informations qui ne sont pas suffisamment spécifiques ou précises pour révéler des données confidentielles ou encore d'informations qui ressortent largement ou se déduisent d'autres informations licitement accessibles aux intéressés (voir ordonnance du 11 avril 2019, Google et Alphabet/Commission, T-612/17, non publiée, EU:T:2019:250, point 20 et jurisprudence citée).

10 De même convient-il de rappeler, à ce stade, la jurisprudence constante selon laquelle des informations qui ont été confidentielles, mais qui datent de cinq ans ou plus, doivent, de ce fait, être tenues pour historiques et être communiquées aux autres parties, sauf circonstance exceptionnelle desquelles il résulterait que, malgré leur ancienneté, ces informations constituent toujours des secrets essentiels, par exemple industriels ou commerciaux, dont la divulgation porterait préjudice à une partie ou à un tiers (voir, en ce sens, ordonnance du 11 avril 2019, Google et Alphabet/Commission, T-612/17, non publiée, EU:T:2019:250, point 19 et jurisprudence citée).

11 Enfin, il y a lieu de rappeler que, conformément à l'article 103, paragraphe 3, du règlement de procédure, après avoir mis en balance les éléments visés à l'article 103, paragraphe 2, de ce règlement, ainsi que cela a été exposé au point 5 ci-dessus, le Tribunal peut décider de porter les

informations ou pièces confidentielles à la connaissance de l'autre partie principale, en subordonnant, le cas échéant, leur divulgation à des engagements déterminés, ou peut décider de ne pas les communiquer, en précisant, par voie d'ordonnance motivée, les modalités permettant à l'autre partie principale, dans toute la mesure du possible, de faire connaître son point de vue, y compris d'ordonner la production d'une version non confidentielle ou d'un résumé de ces éléments.

Sur les demandes d'Overgas tendant au traitement confidentiel des comptes rendus détaillés

12 Le 18 janvier 2018, Overgas a informé, par courriel, la Commission qu'elle considérait que les comptes rendus détaillés devaient être traités de manière confidentielle. Overgas a réitéré et développé cette demande le 20 février suivant.

13 Il ressort de la lettre d'Overgas à la Commission du 20 février 2018 qu'elle redoutait, en substance, que la divulgation de certains éléments figurant dans les comptes rendus détaillés puisse avoir d'importantes conséquences négatives d'ordre économique, administratif ou judiciaire.

14 Dès lors, dans le contexte particulier de l'affaire, les motifs d'Overgas justifiant le traitement confidentiel des comptes rendus détaillés revêtent eux-mêmes un caractère sensible et doivent donc être considérés comme étant confidentiels.

15 Néanmoins, les motifs avancés par Overgas à l'appui de sa demande de traitement confidentiel auprès de la Commission sont pertinents pour statuer sur le litige. En effet, dans la branche de leur premier moyen consacrée au fait que la Commission ne leur a pas donné accès aux comptes rendus détaillés, les requérantes font notamment valoir qu'elles n'ont pas eu connaissance des justifications évoquées par Overgas pour soutenir la confidentialité desdits comptes rendus, de sorte que ce grief pose la question de savoir si la Commission a valablement pu faire droit aux demandes de traitement confidentiel d'Overgas sans violer les droits de la défense des requérantes.

16 Ainsi, le Tribunal est tenu d'effectuer la mise en balance, mentionnée à l'article 103, paragraphe 2, du règlement de procédure, du caractère confidentiel des demandes en question avec les exigences du droit à une protection juridictionnelle effective, en particulier du principe du contradictoire.

17 À cet égard, compte tenu, d'une part, de l'enjeu de l'affaire et, d'autre part, du fait qu'il ne peut être exclu que la divulgation des motifs justifiant le traitement confidentiel des comptes rendus détaillés conjuguée à celle de certains éléments figurant dans ceux-ci puisse avoir d'importantes conséquences économiques, administratives ou judiciaires, par application de l'article 103, paragraphe 3, du règlement de procédure, qui permet de concilier les intérêts contradictoires des parties, notamment, par la production d'une version non confidentielle des renseignements ou pièces comportant leur contenu essentiel, il y a lieu d'ordonner à la Commission de déposer la demande du 18 janvier 2018, référencée X.9(1), moyennant occultation du passage situé entre les mots « autres répercussions » et les mots « au cas où le contenu non confidentiel ».

Sur la version confidentielle du rapport d'information

18 À titre liminaire, il convient d'observer que, au cours de la procédure administrative, la Commission a organisé, au total, huit réunions avec Overgas. Ces réunions ont eu lieu le 13 octobre 2010, les 13 janvier, 17 mars et 15 décembre 2011, le 17 juin 2013, le 13 octobre 2015 et les 17 mars et 20 octobre 2016.

19 Par ailleurs, il ressort du dossier que, pour chacune des réunions organisées avec Overgas, la Commission a établi, d'une part, des comptes rendus détaillés et, d'autre part, des notes succinctes.

20 Il convient également d'observer que les requérantes ont obtenu les notes succinctes des huit réunions et que, le 28 juin 2018, les représentants externes des requérantes ont eu accès aux comptes rendus détaillés dans le cadre d'une procédure de salle d'information. Selon cette procédure, prévue par le paragraphe 98 de la communication de la Commission concernant les bonnes pratiques relatives aux procédures d'application des articles 101 et 102 TFUE (JO 2011, C 308, p. 6), les représentants externes d'une partie peuvent avoir accès aux documents confidentiels, sous la supervision d'un agent de la Commission et dans une pièce au sein des locaux de celle-ci. Les représentants peuvent utiliser les informations mises à leur disposition dans la salle, aux fins d'exercer la défense de leur client, auquel ils ne peuvent toutefois divulguer aucune information confidentielle.

21 Dans le cadre de la procédure de la salle d'information, les représentants externes des requérantes ont rédigé une version confidentielle du rapport d'information dans laquelle ils ont notamment exprimé leur point de vue sur les informations figurant dans les comptes rendus détaillés. Ce rapport constitue l'annexe référencée X.16.

22 Les représentants externes des requérantes ont également établi une version non confidentielle dudit rapport avec l'approbation de la Commission et l'ont communiquée aux requérantes.

23 Toutefois, les requérantes considèrent que cette version non confidentielle était dénuée d'intérêt pour leur défense, alors que les comptes rendus détaillés, examinés dans la salle d'information, contenaient non seulement des informations non confidentielles, mais aussi des éléments de preuve à décharge.

24 Par conséquent, dans leur premier moyen, les requérantes estiment que la Commission ne pouvait pas, par le biais de la procédure de la salle d'information, les empêcher de prendre personnellement connaissance des comptes rendus détaillés et qu'il en résulte une atteinte à leurs droits de la défense.

25 Conformément au point 8 ci-dessus, il convient d'examiner si le rapport d'information comporte des éléments qui doivent effectivement être tenus pour confidentiels.

26 Il y a lieu d'observer d'emblée à cet égard que les indications données par les représentants externes des requérantes, aux pages 396 à 398 et 400 à 403 de la numérotation continue, concernant les éléments qu'ils considéraient comme étant à décharge ne comportent pas, comme tels, d'informations confidentielles qui s'opposeraient à leur divulgation.

27 Ensuite, les éléments suivants n'ont, en toute hypothèse, pas ou plus, selon le cas, de caractère confidentiel et rien ne s'oppose par conséquent à leur divulgation :

– s'agissant de la description du document intitulé « Réunion entre Overgas et la direction générale (DG) "Concurrence" du 13 octobre 2010 », les éléments occultés dans le rapport d'information aux pages 395 et 396 de la numérotation continue ressortent notamment du paragraphe 31, point 1, des paragraphes 77, 80 et suivants, 207, 208 et 215 et suivants de la communication des griefs de la Commission, de la note en bas de page n° 84, du considérant 45, sous a), et des considérants 100 à 103 de la version publique de la décision attaquée, des points 3 et 6 à 8 du mémoire en intervention d'Overgas et du point 336 de la version non confidentielle de la requête envers Overgas ainsi que du point 404 de la version non confidentielle commune du mémoire en défense ;

– s'agissant de la description du document intitulé « Réunion avec Overgas du 13 janvier 2011 », il y a lieu de constater que les éléments occultés figurant à la page 397 de la numérotation continue apparaissent notamment aux paragraphes 77, 90 et 215 de la communication des griefs, au considérant 101, sous c), et au considérant 296 de la version publique de la décision attaquée ainsi qu'aux points 6, 7 et 11 du mémoire en intervention d'Overgas ; par ailleurs, l'élément occulté relatif au réseau de transport bulgare ne peut être ignoré des requérantes et se réfère, en outre, à une source publique ;

– s'agissant de la description du document intitulé « Réunion avec Overgas du 17 mars 2011 » et des éléments figurant aux pages 397 et 398 de la numérotation continue, il convient de relever ce qui suit :

  – premièrement, les démarches d'Overgas auprès du régulateur bulgare ressortent, notamment, des points 111, 112 et 118 de la réponse de Bulgartransgaz du 17 juillet 2015 à la communication des griefs, du point 2, sous a), de la réponse de Bulgargaz à ladite communication ainsi que des considérants 104, 121 et 129 de la version publique de la décision attaquée,

  – deuxièmement, les autres éléments occultés sont divulgués et détaillés notamment aux paragraphes 77, 90 et 215 et suivants de la communication des griefs ainsi qu'au considérant 99 de la version publique de la décision attaquée ; par ailleurs, le nom de l'entreprise mentionnée aux deuxième et cinquième alinéas de la page 398 de la numérotation continue est forcément connu des requérantes, puisque c'est Bulgartransgaz qui lui a donné accès à son réseau de transport du gaz,

  – troisièmement, la volonté d'Overgas de concurrencer Bulgargaz est naturellement au centre de sa plainte à la Commission,

  – quatrièmement, son intention de transformer l'environnement du marché en Bulgarie ressort explicitement du point 11 de son mémoire en intervention ;

– s'agissant de la description du document intitulé « COMP/B1/39.849 – BEH Gas, Réunion avec Overgas du 15 décembre 2011, compte rendu de la réunion (enregistré dans le dossier de la

Commission le 21 décembre 2011) » et des éléments figurant aux pages 399 et 400 de la numérotation continue, il y a lieu d'observer ce qui suit :

– premièrement, le contenu des deux premiers paragraphes de la page 399 de la numérotation continue est connu des requérantes, comme en témoigne le point 35 de la version non confidentielle de la requête envers Overgas, et est également abordé aux points 23, 24 et 29 du mémoire en intervention de celle-ci ; une des informations en question apparaît de surcroît au considérant 14 de la version publique de la décision attaquée,

– deuxièmement, les autres informations occultées aux pages 399 et 400 de la numérotation continue ressortent notamment des paragraphes 37, 38, 176 et 177 de la communication des griefs, des points 88 à 90 de la réponse de Bulgartransgaz à cette communication ainsi que du considérant 59, du considérant 101, sous e) et g), ainsi que des considérants 104, 121, 129 et 648 à 652 de la version publique de la décision attaquée,

– troisièmement, les données concernant le réseau domestique bulgare, ses points d'entrée et de sortie ainsi que les données chiffrées mentionnées dans ces pages sont nécessairement connues des requérantes ;

– s'agissant de la description du document intitulé « Compte rendu de la réunion avec Overgas » du 17 juin 2013, figurant aux pages 400 et 401 de la numérotation continue, il convient de constater que les éléments occultés ne sauraient être ignorés des requérantes, dès lors qu'ils se rapportent aux discussions d'Overgas avec celles-ci et au contrat conclu entre Overgas et Bulgargaz le 31 janvier 2013 ; en outre, ces éléments apparaissent notamment aux points 135 et 139 et à la note en bas de page 21 de la réponse de Bulgargaz à la communication des griefs et aux considérants 101, 110, 214 et suivants ainsi que 312 et 313 de la version publique de la décision attaquée ;

– s'agissant de la description du document intitulé « Compte rendu de la réunion avec Overgas » du 13 octobre 2015, figurant aux pages 401 et 402 de la numérotation continue, il y a lieu de noter que les éléments occultés, qui portent sur des suggestions d'Overgas pour résoudre l'affaire par voie d'engagements, n'apparaissent pas confidentiels, en ce que le Tribunal ne perçoit pas leurs liens avec les graves conséquences que pourraient avoir la divulgation des comptes rendus détaillés (voir point 13 ci-dessus) dont le rapport d'information relate le contenu ; de plus, dans la mesure où les éléments en question devraient a priori être qualifiés de commercialement sensibles, force est de constater qu'ils n'ont plus qu'une valeur historique au sens de la jurisprudence citée au point 10 ci-dessus ;

– s'agissant de la description du document intitulé « Compte rendu de la réunion avec Overgas » du 17 mars 2016, figurant à la page 402 de la numérotation continue, il convient d'observer que les nouvelles suggestions d'Overgas pour résoudre l'affaire par voie d'engagements n'apparaissent pas non plus devoir demeurer confidentielles pour les motifs exposés au tiret précédent ;

– s'agissant de la description du document intitulé « Compte rendu de la réunion avec Overgas » du 20 octobre 2016, figurant à la page 403 de la numérotation continue, il convient de relever que le fait qu'Overgas a déposé une plainte à la Commission contre Bulgarian Energy Holding

en 2009 est connu des requérantes ; de surcroît, il est évoqué notamment au point 3 du mémoire en intervention d'Overgas.

28 En revanche, les éléments suivants présentent un caractère confidentiel et il convient dès lors, ainsi qu'il ressort du point 8 ci-dessus, de mener une analyse portant aussi sur leur pertinence pour statuer sur le litige :

– s'agissant de la description du document intitulé « Réunion entre Overgas et la direction générale (DG) "Concurrence" du 13 octobre 2010 », à la page 396 de la numérotation continue, la phrase faisant suite aux mots « essayant d'obtenir du gaz pour Bulgargaz » comporte un élément confidentiel, en ce qu'il est susceptible de relever des craintes d'Overgas quant aux graves conséquences que la divulgation des comptes rendus détaillés pourrait avoir (voir point 13 ci-dessus) ; toutefois, cet élément est dépourvu de pertinence pour statuer sur le litige, en ce que la phrase occultée se limite à indiquer d'où Overgas avait tiré certaines de ses informations ;

– s'agissant de la description du document intitulé « Compte rendu de la réunion avec Overgas » du 17 mars 2016, figurant à la page 402 de la numérotation continue, il convient d'observer que les éléments occultés au deuxième alinéa et à la première phrase du troisième alinéa concernent les relations d'affaires d'Overgas avec une entreprise tierce ainsi qu'une autre affaire alors instruite par la Commission ; partant, ces éléments sont confidentiels à ce titre, mais sont cependant dépourvus de pertinence pour statuer sur le litige, car les représentants externes des requérantes ne les ont pas mentionnés comme étant à décharge dans le rapport d'information.

29 Au vu de tout ce qui précède, afin de permettre aux requérantes elles-mêmes, dans toute la mesure du possible, de faire connaître leur point de vue, il y a lieu d'ordonner à la Commission de déposer une nouvelle version du rapport d'information, référencée comme étant l'annexe X.16, sous réserve d'occulter :

– à la page 396 de la numérotation continue, la phrase qui suit les mots « essayant d'obtenir du gaz pour Bulgargaz » ;

– à la page 402 de la numérotation continue, la fin de la phrase suivant les mots « affaire AT.40368 et » ainsi que la première phrase du paragraphe suivant.

Sur les comptes rendus détaillés

30 Comme cela a déjà été exposé aux points 23 et 24 ci-dessus, les requérantes considèrent, dans leur premier moyen, que les comptes rendus détaillés contiennent non seulement des informations non confidentielles, mais aussi des éléments de preuve à décharge.

31 Il résulte cependant des points 13 à 17 ci-dessus qu'Overgas était en droit d'alléguer que la divulgation de certains éléments figurant dans les comptes rendus détaillés pouvait avoir de graves conséquences. Par conséquent, ces comptes rendus, pris globalement, doivent, par principe, être considérés comme confidentiels.

32 Par ailleurs, il est conclu au point 29 ci-dessus qu'il y a lieu de donner aux requérantes un accès au rapport d'information sous réserve de deux brefs éléments dépourvus de pertinence pour statuer sur le litige. Il y a lieu par conséquent de rappeler que, dans ce rapport, les représentants externes des requérantes ont décrit le contenu des comptes rendus détaillés et qu'ils y ont identifié les éléments qui, à leur avis, seraient à décharge.

33 Par conséquent, compte tenu de ce que l'article 103, paragraphe 3, du règlement de procédure envisage expressément le dépôt d'un résumé non confidentiel des pièces en cause et de la circonstance que le rapport d'information s'apparente à un tel résumé, y compris avec les occultations énumérées au point 29 ci-dessus, il sera fait une juste balance des intérêts en présence en considérant qu'il n'y a pas lieu de communiquer aux requérantes les comptes rendus détaillés eux-mêmes, correspondant aux annexes X.1 à X.8.

Sur les observations de suivi

34 Overgas a rédigé et déposé des observations de suivi, dans lesquelles elle a développé les arguments qu'elle avait soulevés au cours de ses réunions avec la Commission.

35 Les requérantes n'ont eu accès qu'à des versions non confidentielles de la plupart des observations de suivi.

36 Partant, conformément au point 8 ci-dessus, il convient d'examiner si les observations de suivi comportent effectivement des éléments confidentiels, puis de vérifier, le cas échéant, si elles sont pertinentes pour statuer sur le litige, et, enfin, de mettre en balance les motifs de leur caractère confidentiel avec les exigences du droit à une protection juridictionnelle effective, en particulier du principe du contradictoire, conformément au point 11 ci-dessus.

Sur les observations de suivi de la réunion du 13 octobre 2010

37 S'agissant des observations de suivi de la réunion du 13 octobre 2010, constituant l'annexe référencée X.10, il y a lieu de relever que les éléments qui suivent n'ont pas ou, en toute hypothèse, n'ont plus de caractère confidentiel :

– à la page 74 de la numérotation continue, le passage occulté est une précision concernant la participation aux organes de gestion d'Overgas, toutefois celle-ci constitue désormais une donnée historique au sens de la jurisprudence citée au point 10 ci-dessus et aucune circonstance exceptionnelle n'apparaît en justifier encore le caractère confidentiel ;

– à la page 76 de la numérotation continue, les éléments occultés ont trait à la répartition des importations de gaz en Bulgarie et sont dès lors nécessairement connus des requérantes ;

– aux pages 77 et 89 de la numérotation continue, sous réserve de la note en bas de page n° 18 (voir point 38 ci-après), les données masquées sont des données commerciales relatives aux relations d'Overgas avec des tiers ; elles apparaissent, de nouveau, constituer maintenant des données historiques dépourvues de caractère confidentiel ;

– le passage occulté de la note en bas de page n° 41, à la page 99 de la numérotation continue, relate le dépôt d'une plainte par l'une des requérantes auprès d'un procureur bulgare et relate ainsi un fait connu de celles-ci ;

– à la page 102 de la numérotation continue, les données masquées qui étaient relatives aux relations d'Overgas avec des tiers sont encore des données historiques désormais sans caractère confidentiel ;

– à la page 104 de la numérotation continue, le paragraphe commençant par les mots « à la fin septembre 2010 » contient des informations qui transparaissent notamment du point 2, sous a), de la réponse de Bulgargaz à la communication des griefs ainsi que du considérant 296 de la version publique de la décision attaquée et du point 58 du mémoire en intervention d'Overgas ;

– à la page 109 de la numérotation continue, sous le titre « V. Monopolisation de la production domestique de gaz naturel », le premier paragraphe trouve un écho notamment dans les paragraphes 33 et 264 de la communication des griefs.

38 En revanche, à la suite de l'examen indiqué au point 8 ci-dessus, il ressort que, si les éléments suivants de l'annexe référencée X.10 présentent toujours un caractère confidentiel, ils ne sont pas pertinents pour statuer sur le litige :

– à la page 89 de la numérotation continue, la note en bas de page n° 18 énumère les noms d'industries consommatrices de gaz ayant voulu contracter avec Overgas durant les années 2010 et 2011 ; nonobstant le temps écoulé, cette énumération peut encore être sensible et relever du secret d'affaires, toutefois elle est dépourvue de pertinence pour statuer sur le litige ;

– à la page 103 de la numérotation continue, la note en bas de page n° 42 apporte une précision concernant l'indépendance éditoriale de l'organe de presse dans lequel la membre de la Commission chargée de la concurrence a fait la déclaration rapportée dans les observations de suivi ; cette information, à supposer qu'elle puisse être tenue pour confidentielle, est cependant dépourvue de pertinence pour statuer sur le litige, en ce qu'elle concerne une entreprise non active dans le secteur gazier ;

– s'agissant des développements figurant aux pages 104 et 105 de la numérotation continue sous le titre « Déclarations politiques et campagne d'image dès 2009 », il ne saurait être exclu que ceux-ci entrent dans le cadre des craintes en raison desquelles Overgas avait sollicité le traitement confidentiel des comptes rendus détaillés, et dont les observations de suivi en cause constituent le développement ; toutefois, ils ont trait non pas aux comportements des requérantes, mais à la situation, notamment, politique en Bulgarie, et sont partant dépourvus de pertinence pour statuer sur le litige ;

– s'agissant des pages 105 à 108 de la numérotation continue, l'exposé d'Overgas sous le titre « III. Monopolisation du gaz importé de Russie » peut être considéré comme confidentiel, en ce que son contenu apparaît, de nouveau, lié aux craintes exposées par Overgas concernant les graves conséquences que pourrait susciter la divulgation des comptes rendus détaillés des réunions entre elle et la Commission, dont, comme cela a été exposé ci-dessus, les observations de suivi en cause constituent le développement ; toutefois, cet exposé n'est pas pertinent pour statuer sur le litige, dans la mesure où il concerne des relations de Bulgargaz avec des tiers à la suite de choix politiques, qui ne fondent pas la décision attaquée ; par ailleurs, malgré l'intitulé de ce titre, les arguments d'Overgas à cet égard portent, pour l'essentiel, sur l'article 101 TFUE, qui ne constitue pas le fondement de la décision attaquée ;

– s'agissant des deux derniers paragraphes de la page 109 de la numérotation continue et du début de la page 110 de ladite numérotation, il s'agit d'informations concernant une entreprise tierce et les relations d'Overgas avec celle-ci, qui pourraient relever des craintes exposées par Overgas concernant les graves conséquences que pourrait susciter la divulgation des comptes rendus détaillés de ses réunions avec la Commission ; ces données confidentielles sont également dépourvues de pertinence pour statuer sur le litige, précisément parce qu'elles portent sur une entreprise tierce et les relations d'Overgas avec celle-ci ; de surcroît, elles n'ont trait qu'à la production domestique de gaz, qui n'est pas en cause en l'espèce.

39 Au vu de tout ce qui précède, afin de permettre aux requérantes elles-mêmes, dans toute la mesure du possible, de faire connaître leur point de vue, il y a donc lieu d'ordonner à la Commission de déposer une nouvelle version des observations de suivi de la réunion du 13 octobre 2010, constituant l'annexe référencée X.10, sous réserve de conserver l'occultation figurant :

– à la note en bas de page n° 18 de la page 89 de la numérotation continue ;

– à la note en bas de page n° 42 de la page 103 de la numérotation continue ;

– dans les développements effectués sous le titre « Déclarations politiques et campagne d'image dès 2009 », aux pages 104 et 105 de la numérotation continue ;

– dans les développements consacrés au titre « III. Monopolisation du gaz importé de Russie » allant de la page 105 à la page 108 de la numérotation continue ;

– aux deux derniers paragraphes de la page 109 de la numérotation continue et au début de la page 110 de cette numérotation.

Sur les observations de suivi de la réunion du 13 janvier 2011

40 S'agissant des observations de suivi de la réunion du 13 janvier 2011, constituant l'annexe référencée X.11, les éléments qui suivent n'ont pas ou, en toute hypothèse, n'ont plus de caractère confidentiel :

– le passage occulté de la page 112 de la numérotation continue contient des éléments connus des requérantes, en ce qu'il constitue, d'une part, un bref résumé de courriers entre Transgaz Romania et Overgas auxquels elles ont eu accès en cours de procédure administrative et, d'autre part, une information qui figure notamment aux paragraphes 196 et 210 de la communication des griefs de la Commission ;

– les pages occultées 119 à 155 de la numérotation continue sont des éléments connus des requérantes, celles-ci constituant en effet soit des courriers entre Transgaz Romania et Overgas mentionnés ci-dessus que celles-ci ont reçu au cours de la procédure administrative, soit de courriers de Bulgartransgaz ou à son attention ;

– les pages occultées 157 et 158 de la numérotation continue sont une lettre d'Overgas au régulateur bulgare du 11 octobre 2010 ; son contenu a été développé dans la plainte de cette société à cet organisme du 20 janvier 2011, ce dont les requérantes ont eu connaissance, ainsi qu'il ressort du dossier (voir dernier tiret du présent point ci-après) ; il s'agit, au demeurant, de données historiques au sens de la jurisprudence citée au point 10 ci-dessus ;

– aux pages 170 et 171 de la numérotation continue, le passage occulté au tiret commençant par les mots « dans notre plainte du 20 janvier 2011 » comporte des informations qui apparaissent notamment aux considérants 109, 131, 260, 275 et 276 de la version publique de la décision attaquée ;

– à la page 171 de la numérotation continue, le contenu du passage occulté au tiret commençant par les mots « le 20 janvier 2011 » apparaît aux considérants 104, 121, 129, 221 et 233 de la version publique de la décision attaquée ;

– à la page 172 de la numérotation continue, les éléments occultés dans le paragraphe commençant par les mots « un bon exemple » constituent des spéculations, de surcroît insuffisamment spécifiques ou précises (voir point 9 ci-dessus), sur l'évolution de la situation et la tournure d'éventuelles négociations en 2011 concernant la fourniture de gaz en Bulgarie à cette époque ;

– les pages 178 à 184 de la numérotation continue occultées correspondent à la plainte d'Overgas au régulateur bulgare du 20 janvier 2011 ; or, il se déduit des considérants 105, 121, 221 et 508 de la version publique de la décision attaquée que les requérantes en ont eu connaissance.

41 En revanche, au vu de l'examen indiqué au point 8 ci-dessus, il apparaît que les passages occultés à la page 171 de la numérotation continue au tiret commençant par les mots « Overgas a aussi envoyé récemment une lettre » et le passage occulté au paragraphe de la page 172 de ladite numérotation commençant par les mots « déjà lors de notre réunion du 13 janvier 2011 » sont confidentiels, en ce qu'ils peuvent être en rapport avec les graves conséquences redoutées par Overgas dans l'hypothèse où les comptes rendus détaillés, dont les observations de suivi constituent l'ampliation, seraient divulgués. Toutefois, le contenu de ces passages est dépourvu de pertinence pour statuer sur le litige, en ce qu'il ne comporte pas d'appréciation sur le comportement des requérantes.

42 Au vu de ce qui précède, il y a donc lieu d'ordonner à la Commission de déposer une nouvelle version des observations de suivi de la réunion du 13 janvier 2011 référencée X.11, sous réserve de conserver la confidentialité, à la page 171 de la numérotation continue, des passages occultés au tiret commençant par les mots « Overgas a aussi envoyé récemment une lettre » et, à la page 172 de ladite numérotation, du passage occulté dans le paragraphe commençant par les mots « déjà lors de notre réunion du 13 janvier 2011 ».

Sur les observations de suivi de la réunion du 17 mars 2011

43 S'agissant des observations de suivi de la réunion du 17 mars 2011, constituant l'annexe référencée X.12, il y a lieu de constater que les éléments suivants ne sont pas confidentiels :

– les passages occultés aux pages 192 à 197 de la numérotation continue ont trait, d'une part, aux avantages qui, selon Overgas, reviendraient aux clients finaux lorsqu'elle aurait obtenu un accès aux infrastructures gazières et, d'autre part, aux raisons pour lesquelles la pénétration du marché par Overgas n'entraînerait pas le remplacement d'une entreprise monopolistique par une autre ; en d'autres termes, dans les passages en question, Overgas augurait en termes généraux d'un certain nombre d'avantages qui résulteraient de l'intervention de la Commission afin de la convaincre d'agir ; partant, ces passages ne constituent pas de véritables informations et sont, en tout état de cause, insuffisamment spécifiques ou précis pour révéler des données confidentielles (voir point 9 ci-dessus) ;

– le passage occulté à la page 198 de la numérotation continue a trait à une démarche qu'Overgas a effectuée auprès de la direction générale (DG) « Énergie » de la Commission, parallèlement à ses réunions avec la DG « Concurrence » ; les contacts d'Overgas avec cette direction générale transparaissent des notes en bas de page n^{os} 42, 44 et 77 de la version publique de la décision attaquée et leur évocation ne contient aucun secret d'affaires ou autre donnée confidentielle.

44 En revanche, il y a lieu de tenir pour confidentiels ce qui suit :

– les noms des sociétés tierces citées à la page 193 de la numérotation continue ;ces noms sont néanmoins dépourvus de pertinence pour statuer sur le litige, en ce qu'il s'agit de noms d'éventuels partenaires financiers d'Overgas qui auraient été susceptibles de participer à des mécanismes de stabilisation de ses prix à ses propres clients et en ce que ces sociétés ne sont nullement citées dans la décision attaquée ;

– les tableaux figurant aux pages 201 et 202 de la numérotation continue intitulés « Liste des clients potentiels d'Overgas » en 2011 et en 2012 ; ces tableaux mentionnent le nom de ces clients et la quantité de gaz qu'ils avaient envisagé d'acheter à Overgas ; nonobstant le temps écoulé, ces tableaux peuvent être encore sensibles et relever du secret d'affaires, toutefois ils sont sans pertinence pour statuer sur le litige : en effet, pour autant qu'elle cite ces clients, la motivation de la décision attaquée n'évoque en rien le fait qu'ils projetaient de s'approvisionner auprès d'Overgas.

45 Au vu de ce qui précède, il y a donc lieu d'ordonner à la Commission de déposer une nouvelle version des observations de suivi de la réunion du 17 mars 2011, référencée X.12, sous réserve de conserver l'occultation du nom des sociétés tierces citées à la page 193 de la numérotation continue et des tableaux figurant aux pages 201 et 202 de ladite numérotation.

Sur les observations de suivi de la réunion du 15 décembre 2011

46 S'agissant des observations de suivi de la réunion du 15 décembre 2011, constituant l'annexe référencée X.13, il y a lieu de relever que les éléments suivants sont dépourvus de caractère confidentiel :

– les passages relatifs au contexte commercial de la demande d'accès d'Overgas à l'infrastructure gazière occultés aux pages 205 et 206 de la numérotation continue sont relatifs aux relations commerciales d'Overgas avec un tiers fournisseur, aux perspectives de contrats avec des consommateurs finaux et à un arrangement avec un autre partenaire. Sous réserve de ce qui sera exposé au point 47 ci-après, il s'agit toutefois de données historiques au sens de la jurisprudence citée au point 10 ci-dessus ;

– la première donnée occultée à la page 209 de la numérotation continue concerne la demande d'accès d'Overgas à la station de stockage de Chiren (Bulgarie) et est connue des requérantes. La seconde expose l'une des raisons de cette demande, qui concerne les rapports de cette société avec un tiers, mais n'a plus, en toute hypothèse, qu'une valeur historique ;

– les passages occultés à la page 211 de la numérotation continue ont trait aux contacts d'Overgas avec le régulateur bulgare, à savoir une lettre du 11 octobre 2010 et la plainte du 20 janvier 2011, dont les requérantes connaissent le contenu, comme cela a déjà été exposé au point 40 ci-dessus. Ces passages n'ont, de surcroît, plus qu'une portée historique.

47 Par contre, il y a lieu de tenir pour confidentiels ce qui suit :

– le nom des sociétés tierces citées aux pages 205 et 206 de la numérotation continue ;

– au deuxième tiret de la page 205 de la numérotation continue, les mots de la première phrase qui indiquent le nom de la société concernée et ensuite la caractérisent d'une manière permettant de l'identifier.

Toutefois, ces données sont dépourvues de pertinence pour statuer sur le litige, dans la mesure où il suffit aux requérantes de savoir qu'il s'agit d'entreprises actives dans le secteur du gaz ou d'un client final, ce qui ressort du contexte.

48 Partant, il y a lieu d'ordonner à la Commission de déposer une nouvelle version des observations de suivi de la réunion du 15 décembre 2011, référencée X.13, sous réserve de conserver l'occultation du nom des sociétés tierces citées aux pages 205 et 206 de la numérotation continue ainsi que du passage qui caractérise l'une d'entre elles au deuxième tiret de la page 205 de ladite numérotation.

Sur les observations de suivi de la réunion du 17 juin 2013

49 S'agissant des observations de suivi de la réunion du 17 juin 2013, constituant l'annexe référencée X.14, force est de constater que la version prétendument non confidentielle qui a été communiquée aux requérantes en cours de procédure administrative ne comportait aucune occultation.

50 Partant, les requérantes ayant déjà eu accès à cette annexe en tant que telle, leur demande tendant à la communication des observations de suivi n'a pas d'objet en ce qui concerne celle-ci et il n'y a pas lieu d'en ordonner de nouveau la communication.

Sur les observations de suivi de la réunion du 20 octobre 2016

51 S'agissant des observations de suivi de la réunion du 20 octobre 2016, constituant l'annexe référencée X.15, il convient de relever que les requérantes n'en ont obtenu aucune communication, même sous une forme non confidentielle.

52 Toutefois, il suffit de constater que ces observations ont trait à l'évolution du marché du gaz en Bulgarie et à la prétendue attitude de Bulgargaz et de Bulgartransgaz au moment où elles ont été rédigées, le 16 novembre 2016, soit après la fin de la période infractionnelle, qui est intervenue le 1er janvier 2015. Plus précisément, lesdites observations d'Overgas concernaient des pratiques se rattachant, notamment, aux prix et au manque de développement des infrastructures que celle-ci considérait comme étant nécessaires pour le développement de la concurrence en Bulgarie.

53 Compte tenu des relations commerciales entre Overgas et les requérantes, les observations de suivi de la réunion du 20 octobre 2016, qui évoquent les évolutions prétendument encore nécessaires du marché bulgare et qui ne remontent qu'à l'année 2016, peuvent être considérées comme demeurant sensibles, et donc confidentielles.

54 Cela étant, la Commission fait à juste titre observer, dans sa réponse à la mesure d'instruction du 17 juin 2021, que les griefs développés par Overgas dans les observations de suivi du 16 novembre 2016 n'ont pas été prises en compte dans la décision attaquée.

55 En effet, certes, la Commission a évoqué des événements survenus en 2016, en relevant, dans la décision attaquée, que le gazoduc roumain 1 était la seule voie viable pour acheminer du gaz vers la Bulgarie, au moins jusqu'au mois d'avril 2016, et que l'accord commercial de 2005 accordant à Bulgargaz l'usage exclusif de ce gazoduc avait pris fin le 30 septembre 2016. Toutefois, force est de relever que ces deux éléments se limitent à évoquer l'état du marché avant la réunion du 20 octobre 2016, à laquelle les observations de suivi du 16 novembre suivant se rapportent, et non les évolutions qui seraient encore nécessaires. De plus, la Commission a considéré qu'Overgas avait déjà obtenu un accès à cette infrastructure le 1er janvier 2015, auquel elle a fixé la date de fin de l'infraction, aussi pour les pratiques concernant le réseau de transport bulgare.

56 Quant à la station de stockage de Chiren, la Commission a établi le 23 septembre 2014 comme date de fin de tout comportement illégal à la suite d'un accès octroyé à un opérateur tiers.

57 Pour ces motifs, l'annexe X.15 est dépourvue de pertinence pour statuer sur le litige.

Conclusions sur les suites à donner à la mesure d'instruction du 26 mai 2021

58 Au vu des conclusions opérées aux points 17, 29, 33, 39, 42, 45, 48, 50 et 57 ci-dessus, il y a lieu :

– d'enjoindre à la Commission de déposer :

  – l'annexe référencée X.9(1), occultée conformément au point 17 ci-dessus,

  – l'annexe référencée X.10, occultée conformément au point 39 ci-dessus,

  – l'annexe référencée X.11, occultée conformément au point 42 ci-dessus,

  – l'annexe référencée X.12, occultée conformément au point 45 ci-dessus,

  – l'annexe référencée X.13, occultée conformément au point 48 ci-dessus,

  – l'annexe référencée X.16, occultée conformément au point 29 ci-dessus ;

– d'inviter la Commission à indiquer, simultanément à ce dépôt, si lesdites annexes contiennent des informations confidentielles à l'égard de la République de Bulgarie ;

– d'inviter ensuite le greffe du Tribunal à signifier aux requérantes les annexes référencées X.9(1), X.10 à X.13 et X.16 occultées par la Commission conformément aux points 17, 29, 39, 42, 45 et 48 ci-dessus ;

– d'inviter les requérantes à faire connaître leur point de vue sur lesdites annexes et à indiquer simultanément si celles-ci contiennent des informations confidentielles à l'égard de la République de Bulgarie ;

– d'inviter le greffe du Tribunal :

– à signifier ensuite aux intervenantes les annexes référencées X.9(1), X.10 à X.13 et X.16 occultées par la Commission conformément aux points 17, 29, 39, 42, 45 et 48 ci-dessus, sous réserve, le cas échéant, en ce qui concerne la République de Bulgarie, des éléments de ces annexes qui seraient confidentiels à son égard,

– à retirer du dossier les annexes référencées X.1 à X.16 dans leurs versions communiquées par la Commission le 17 juin 2021, en ce que, comme telles, elles ne sauraient être prises en considération par le Tribunal conformément à l'article 64 du règlement de procédure.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

ordonne :

1) La Commission européenne produira, dans un délai à fixer par le greffe du Tribunal, une version non confidentielle à l'égard de Bulgarian Energy Holding EAD, de Bulgartransgaz EAD et de Bulgargaz EAD des documents suivants :

– **l'annexe référencée X.9(1), occultée conformément au point 17 ci-dessus ;**

– **l'annexe référencée X.10, occultée conformément au point 39 ci-dessus ;**

– **l'annexe référencée X.11, occultée conformément au point 42 ci-dessus ;**

– **l'annexe référencée X.12, occultée conformément au point 45 ci-dessus**

– **l'annexe référencée X.13, occultée conformément au point 48 ci-dessus ;**

– **l'annexe référencée X.16, occultée conformément au point 29 ci-dessus.**

2) La Commission indiquera, simultanément au dépôt de la version non confidentielle à l'égard de Bulgarian Energy Holding, de Bulgartransgaz et de Bulgargaz des annexes référencées X.9(1), X.10 à X.13 et X.16, si celles-ci présentent un caractère confidentiel à l'égard de la République de Bulgarie.

3) Les versions non confidentielles à l'égard de Bulgarian Energy Holding, de Bulgartransgaz et de Bulgargaz des annexes référencées X.9(1), X.10 à X.13 et X.16, qui seront produites par la Commission en application du point 1 du présent dispositif, seront communiquées à celles-ci afin qu'elles puissent faire connaître leur point de vue, dans un délai à fixer par le greffe du Tribunal.

4) Simultanément au dépôt de leurs observations sur les annexes référencées X.9(1), X.10 à X.13 et X.16, produites par la Commission en application du point 1 du présent dispositif, Bulgarian Energy Holding, Bulgartransgaz et Bulgargaz indiqueront si ces annexes contiennent des informations confidentielles à l'égard de la République de Bulgarie.

5) Dans l'hypothèse où la Commission, Bulgarian Energy Holding, Bulgartransgaz et Bulgargaz indiqueraient que les annexes référencées X.9(1), X.10 à X.13 et X.16, produites conformément au point 1 du présent dispositif, présentent un caractère confidentiel à l'égard de la République de Bulgarie, elles déposeront dans un délai à fixer par le greffe du Tribunal une version non confidentielle commune à l'égard de cette dernière de chacune des annexes concernées.

6) Les annexes référencées X.9(1), X.10 à X.13 et X.16 occultées par la Commission conformément au point 1 du présent dispositif seront communiquées aux parties intervenantes, sous réserve, le cas échéant, en ce qui concerne la République de Bulgarie, des éléments de ces annexes qui seraient confidentiels à son égard.

7) Les annexes référencées X.1 à X.16, communiquées par la Commission le 17 juin 2021, seront retirées du dossier.

8) Les dépens sont réservés.

Fait à Luxembourg, le 14 mars 2022.

Le greffier
E. Coulon

Le président
S. Gervasoni