

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

29 juin 2010*

Dans l'affaire C-139/07 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice,
introduit le 28 février 2007,

Commission européenne, représentée par MM. V. Kreuzschitz, P. Aalto et C. Docksey,
en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

les autres parties à la procédure étant:

Technische Glaswerke Ilmenau GmbH, établie à Ilmenau (Allemagne), représentée
par M^{es} C. Arhold et N. Wimmer, Rechtsanwälte,

partie demanderesse en première instance,

* Langue de procédure: l'allemand.

soutenue par:

Royaume de Danemark, représenté par M^{me} B. Weis Fogh, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante au pourvoi,

République de Finlande, représentée par M. J. Heliskoski, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

Royaume de Suède, représenté par M^{mes} K. Wistrand, S. Johannesson et K. Petkovska, en qualité d'agents,

parties intervenantes en première instance,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts ainsi que M^{mes} R. Silva de Lapuerta et C. Toader, présidents de chambre, MM. A. Rosas, K. Schiemann, E. Juhász, G. Arestis (rapporteur) et T. von Danwitz, juges,

avocat général: M^{me} J. Kokott,
greffiers: MM. H. von Holstein, greffier-adjoint, et B. Fülöp, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 16 juin 2009,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 8 septembre 2009,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par son pourvoi, la Commission des Communautés européennes demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 14 décembre 2006, Technische Glaswerke Ilmenau/Commission (T-237/02, Rec. p. II-5131, ci-après l'«arrêt attaqué»), par lequel celui-ci a annulé la décision de la Commission du 28 mai 2002 (ci-après la «décision litigieuse») en ce qu'elle porte refus d'accès à des documents afférents aux procédures de contrôle des aides d'État octroyées à Technische Glaswerke Ilmenau GmbH (ci-après «TGI»).

Le cadre juridique

- 2 L'article 255 CE assure, à tout citoyen de l'Union et à toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre, un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission, sous réserve des principes et des conditions fixés par le Conseil pour des raisons d'intérêt public ou privé.
- 3 Le règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145, p. 43) a été adopté sur le fondement de l'article 255, paragraphe 2, CE.
- 4 Les quatrième, sixième et onzième considérants dudit règlement sont libellés comme suit:

«(4) Le présent règlement vise à conférer le plus large effet possible au droit d'accès du public aux documents et à en définir les principes généraux et limites conformément à l'article 255, paragraphe 2, du traité CE.

[...]

- (6) Un accès plus large aux documents devrait être autorisé dans les cas où les institutions agissent en qualité de législateur, y compris sur pouvoirs délégués, tout en veillant à préserver l'efficacité du processus décisionnel des institutions. Dans toute la mesure du possible, ces documents devraient être directement accessibles.

[...]

- (11) En principe, tous les documents des institutions devraient être accessibles au public. Toutefois, certains intérêts publics et privés devraient être garantis par le biais d'un régime d'exceptions. Il convient de permettre aux institutions de protéger leurs consultations et délibérations internes lorsque c'est nécessaire pour préserver leur capacité à remplir leurs missions. [...]
- 5 Sous l'intitulé «Objet», l'article 1^{er} du règlement n° 1049/2001 énonce, à son point a), que celui-ci vise à «définir les principes, les conditions et les limites, fondés sur des raisons d'intérêt public ou privé, du droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (ci-après dénommés 'institutions') prévu à l'article 255 du traité CE de manière à garantir un accès aussi large que possible aux documents».
- 6 Sous l'intitulé «Bénéficiaires et champ d'application», l'article 2 de ce même règlement reconnaît, à son paragraphe 1, à tout citoyen de l'Union et à toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre un droit d'accès aux documents des institutions, «sous réserve des principes, conditions et limites définis par le présent règlement». Le paragraphe 3 de ce même article prévoit que ledit règlement s'applique à tous les documents détenus par une institution, c'est-à-dire établis ou reçus par elle et en sa possession, «dans tous les domaines d'activité de l'Union européenne».
- 7 Aux termes de l'article 3, sous a), du règlement n° 1049/2001, aux fins de celui-ci, on entend par «document», «tout contenu quel que soit son support (écrit sur support papier ou stocké sous forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) concernant une matière relative aux politiques, activités et décisions relevant de la compétence de l'institution».

8 Intitulé «Exceptions», l'article 4 du règlement n° 1049/2001 prévoit:

«[...]

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

— [...]

— des procédures juridictionnelles et des avis juridiques,

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

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

3. L'accès à un document établi par une institution pour son usage interne ou reçu par une institution et qui a trait à une question sur laquelle celle-ci n'a pas encore pris de décision est refusé dans le cas où sa divulgation porterait gravement atteinte au processus décisionnel de cette institution, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé.

L'accès à un document contenant des avis destinés à l'utilisation interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires au sein de l'institution concernée est refusé même après que la décision a été prise, dans le cas où la divulgation du document porterait gravement atteinte au processus décisionnel de l'institution, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé.

[...]

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

7. Les exceptions visées aux paragraphes 1, 2 et 3 s'appliquent uniquement au cours de la période durant laquelle la protection se justifie eu égard au contenu du document. [...]

- 9 L'article 6 du règlement n° 1049/2001, intitulé «Demandes d'accès», dispose, à son paragraphe 1, que «les demandes d'accès aux documents sont formulées [...] de façon suffisamment précise pour permettre à l'institution d'identifier le document» et que «le demandeur n'est pas obligé de justifier sa demande». Le paragraphe 2 dudit article prévoit que «[s]i une demande n'est pas suffisamment précise, l'institution invite le demandeur à la clarifier et assiste celui-ci à cette fin». Le paragraphe 3 de ce même article énonce qu'«en cas de demande portant sur un document très long ou sur un très grand nombre de documents, l'institution concernée peut se concerter avec le demandeur de manière informelle afin de trouver un arrangement équitable».

- 10 Par ailleurs, le règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article [88] du traité CE (JO L 83, p. 1), définit les procédures applicables à l'exercice, par la Commission, du pouvoir qui lui est conféré par l'article 88 CE de se prononcer sur la compatibilité des aides d'État avec le marché commun.
- 11 Sous l'intitulé «Droits des parties intéressées», l'article 20 du règlement n° 659/1999 prévoit:

«1. Toute partie intéressée peut présenter des observations conformément à l'article 6 suite à une décision de la Commission d'ouvrir la procédure formelle d'examen. Toute partie intéressée qui a présenté de telles observations et tout bénéficiaire d'une aide individuelle reçoivent une copie de la décision prise par la Commission conformément à l'article 7.

2. Toute partie intéressée peut informer la Commission de toute aide illégale prétendue et de toute application prétendue abusive de l'aide. Lorsque la Commission estime, sur la base des informations dont elle dispose, qu'il n'y a pas de motifs suffisants pour se prononcer sur le cas, elle en informe la partie intéressée. Lorsque la Commission prend une décision sur un cas concernant la teneur des informations fournies, elle envoie une copie de cette décision à la partie intéressée.

3. À sa demande, toute partie intéressée obtient une copie de toute décision prise dans le cadre de l'article 4, de l'article 7, de l'article 10, paragraphe 3, et de l'article 11.»

Les faits à l'origine du litige

- 12 Par lettre du 1^{er} décembre 1998, la République fédérale d'Allemagne a notifié à la Commission différentes mesures ayant pour but la consolidation financière de TGI, dont une dispense partielle de paiement et un prêt bancaire.
- 13 Le 4 avril 2000, la Commission a ouvert la procédure formelle d'examen, prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE, à l'égard de ladite dispense et dudit prêt, qui a été enregistrée sous la référence C 19/2000.
- 14 La Commission, par décision du 12 juin 2001, dans laquelle elle a limité son appréciation à la seule mesure de dispense de paiement, a déclaré que cette mesure constituait une aide d'État incompatible avec le marché commun. TGI a contesté cette décision en introduisant, le 28 août 2001, un recours en annulation devant le Tribunal, lequel a été rejeté par l'arrêt du 8 juillet 2004, Technische Glaswerke Ilmenau/Commission (T-198/01, Rec. p. II-2717), confirmé sous pourvoi par arrêt de la Cour du 11 janvier 2007 (C-404/04 P).
- 15 Le 3 juillet 2001, la Commission a ouvert une seconde procédure formelle d'examen, portant la référence C 44/2001, en vertu de l'article 88, paragraphe 2, CE, à l'égard notamment du prêt bancaire.
- 16 Par courrier du 24 octobre 2001, TGI a présenté ses observations dans le cadre de la seconde procédure formelle d'examen et a demandé à la Commission de lui donner, d'une part, un accès à une version non confidentielle du dossier et, d'autre part, la possibilité de présenter, subséquemment, de nouvelles observations. Cette demande a été rejetée par la Commission par lettre du 23 novembre 2001.

- 17 Par lettre du 1^{er} mars 2002, TGI a demandé, sur le fondement du règlement n° 1049/2001, l'accès à l'ensemble des documents dans les dossiers de la Commission relatifs aux affaires d'aides d'État la concernant, et, en particulier, à l'affaire enregistrée sous la référence C 44/2001, ainsi que l'ensemble des documents dans les dossiers de la Commission concernant les aides d'État au profit de l'entreprise Schott Glas, à l'exception des secrets d'affaires relatifs à d'autres entreprises.
- 18 Par lettre du 27 mars 2002, la Commission a rejeté cette demande d'accès en indiquant, notamment, que les documents sollicités tombaient sous le coup de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001. La Commission a également précisé que les documents concernant TGI sont des documents qui font partie de la procédure formelle d'examen en cours dans l'affaire portant la référence C 44/2001.
- 19 Par lettre du 15 avril 2002, TGI a adressé au secrétaire général de la Commission une demande confirmative d'accès à l'égard des mêmes documents, en application de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001.
- 20 Par la décision litigieuse, celui-ci a rejeté cette demande d'accès, confirmant ainsi le refus qui avait déjà été opposé à TGI, au motif que la divulgation de ces différents documents risque de porter atteinte à la protection des objectifs des activités d'inspection et d'enquête, cette exception au droit d'accès étant expressément prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001.
- 21 Ladite décision indique en outre que, la demande de TGI impliquant de lui donner un accès à un document contenant une description détaillée d'un projet de Schott Glas, cela risquerait de porter gravement atteinte aux intérêts commerciaux de cette société, cet intérêt étant expressément protégé par une exception au droit d'accès prévue à l'article 4, paragraphe 2, dudit règlement. Par ailleurs, la même décision pré-

cise que la possibilité de rendre accessibles les parties des documents sollicités non couvertes par les exceptions a été examinée, mais qu'il s'est avéré que ces documents ne pouvaient être scindés en parties confidentielles et en parties non confidentielles. Enfin, il y est aussi mentionné que, en l'espèce, aucun intérêt public supérieur ne justifierait la divulgation des documents en question.

- ²² Le 2 octobre 2002, à l'issue de la seconde procédure formelle d'examen portant la référence C 44/2001, la Commission a adopté la décision C(2002) 2147 final par laquelle elle déclare, notamment, que le prêt bancaire consenti à TGI constituait une aide d'État incompatible avec le marché commun. TGI a contesté cette décision en introduisant, le 17 décembre 2002, un recours en annulation devant le Tribunal (affaire T-378/02), affaire ayant fait l'objet d'une ordonnance de radiation en date du 16 mai 2007.

La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

- ²³ Par requête déposée au greffe du Tribunal le 8 août 2002, TGI a introduit un recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse, sauf en ce que cette dernière porte refus d'accès aux documents directement liés à la procédure en cours de contrôle des aides d'État concernant Schott Glas. Le Royaume de Suède et la République de Finlande ont été admis à intervenir au soutien des conclusions de TGI.
- ²⁴ La Commission, quant à elle, soutenue par Schott Glas, a conclu à ce qu'il plaise au Tribunal rejeter le recours comme étant dénué de fondement.

- 25 Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a, d'une part, rejeté comme irrecevable le recours pour autant qu'il visait à l'annulation d'un prétendu refus implicite d'accès aux documents concernant «la procédure d'aide close dans le cadre de la privatisation de la Jenaer Schott Glas» et, d'autre part, annulé la décision litigieuse en ce qu'elle porte refus d'accès à des documents afférents aux procédures de contrôle des aides d'État octroyées à TGI.
- 26 En particulier, dans le cadre du moyen soulevé par TGI et tiré de la violation de l'article 4 du règlement n° 1049/2001 concernant l'exception au droit d'accès tirée de la protection des objectifs d'inspection, d'enquête et d'audit, le Tribunal a, d'abord, relevé, au point 76 de l'arrêt attaqué, que les documents visés dans la demande d'accès ont effectivement trait à une activité «d'enquête» au sens du paragraphe 2, troisième tiret, dudit article et jugé, au point 77 de cet arrêt, que la seule circonstance qu'un document concerne un intérêt protégé par une exception ne saurait suffire à justifier l'application de cette dernière. Il a ajouté qu'une telle application ne saurait, en principe, être justifiée que dans l'hypothèse où l'institution a préalablement apprécié, premièrement, si l'accès au document porterait concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé et, deuxièmement, dans les hypothèses visées à l'article 4, paragraphes 2 et 3, dudit règlement, s'il n'existait pas un intérêt public supérieur justifiant la divulgation du document visé. Le Tribunal en a conclu que l'examen auquel doit, en principe, procéder l'institution afin d'appliquer une exception doit être effectué de façon concrète et doit ressortir des motifs de la décision.
- 27 Le Tribunal a, ensuite, précisé, au point 78 dudit arrêt, qu'il résulte du règlement n° 1049/2001 que toutes les exceptions mentionnées aux paragraphes 1 à 3 de l'article 4 de ce règlement sont énoncées comme devant s'appliquer «à un document». Dans ce même point, il a également indiqué, en se référant au point 70 de l'arrêt du Tribunal du 13 avril 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commission (T-2/03, Rec. p. II-1121), que cet examen concret doit donc être réalisé pour chaque document visé dans la demande.

- 28 En se référant à nouveau à ce dernier arrêt, le Tribunal a, au point 79 de l'arrêt attaqué, souligné que seul un examen concret et individuel, par opposition à un examen abstrait et global, peut permettre à l'institution d'apprécier la possibilité d'accorder un accès partiel au demandeur, conformément à l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001, et que, s'agissant de l'application *ratione temporis* des exceptions au droit d'accès, le paragraphe 7 dudit article 4 prévoit que les exceptions visées aux paragraphes 1 à 3 de celui-ci s'appliquent uniquement au cours de la période durant laquelle la protection se justifie eu égard «au contenu du document». Il a ensuite jugé, au point 80 dudit arrêt, que, en l'espèce, il ne ressort pas des motifs de la décision litigieuse que la Commission a procédé à une appréciation concrète et individuelle du contenu des documents visés dans la demande d'accès.
- 29 Par ailleurs, le Tribunal a, au point 85 de l'arrêt attaqué, relevé que l'obligation pour une institution de procéder à une appréciation concrète et individuelle du contenu des documents visés dans la demande d'accès à ces derniers constitue une solution de principe, qui s'applique à toutes les exceptions mentionnées aux paragraphes 1 à 3 de l'article 4 du règlement n° 1049/2001, quel que soit le domaine auquel se rattachent les documents sollicités, qu'il s'agisse, notamment, de celui des ententes ou de celui du contrôle des aides publiques.
- 30 Le Tribunal a toutefois, au point 86 de l'arrêt attaqué, ajouté que ledit examen peut ne pas être nécessaire lorsque, en raison des circonstances particulières de l'espèce, il est manifeste que l'accès aux documents doit être refusé ou bien, au contraire, accordé. Tel pourrait être le cas, selon le Tribunal, notamment, si certains documents soit étaient manifestement couverts dans leur intégralité par une exception au droit d'accès, soit, à l'inverse, étaient manifestement accessibles dans leur intégralité, soit, enfin, avaient déjà fait l'objet d'une appréciation concrète et individuelle par la Commission dans des circonstances similaires.
- 31 Aux fins d'examiner, ainsi qu'il a été énoncé au point 87 de l'arrêt attaqué, si la demande de TGI portait sur des documents pour lesquels, en raison des

circonstances de l'espèce, il n'était pas nécessaire de procéder à un tel examen concret et individuel, le Tribunal a relevé, au point 88 dudit arrêt, que, dans la décision litigieuse, la Commission a justifié l'application de l'exception tirée de la protection des objectifs des activités d'inspection et d'enquête en faisant valoir que, dans le cadre d'enquêtes en cours concernant la compatibilité entre une aide d'État et le marché unique, une coopération loyale et une confiance mutuelle entre la Commission, l'État membre et les entreprises concernées sont indispensables afin de permettre aux différentes «parties» de s'exprimer librement et que la divulgation de documents afférents à ces enquêtes «pourrait porter préjudice au traitement de l'examen de [la] plainte en compromettant ce dialogue».

- 32 Le Tribunal a considéré, au point 89 de l'arrêt attaqué, qu'une appréciation aussi générale, s'appliquant à l'ensemble du dossier administratif relatif aux procédures de contrôle des aides d'État octroyées à TGI, ne démontrait pas l'existence de circonstances particulières de l'espèce permettant de considérer qu'il n'était pas nécessaire de procéder à un examen concret et individuel des documents qui le composaient. En particulier, selon le Tribunal, elle n'établissait pas que ces documents étaient manifestement couverts dans leur intégralité par une exception au droit d'accès.
- 33 De plus, au point 92 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a estimé paradoxal le fait d'évoquer la nécessité d'un dialogue franc et direct entre la Commission, l'État membre et les «entreprises concernées», dans le cadre d'un climat de coopération loyale et de confiance mutuelle, pour refuser précisément à l'une des «parties» concernées la prise de connaissance de tout élément d'information touchant directement à l'objet même des discussions.
- 34 Enfin, le Tribunal a conclu, au point 100 de l'arrêt attaqué, que le grief tiré de l'absence d'examen concret et individuel des documents visés dans la demande d'accès devait être accueilli et que le refus pur et simple d'accès opposé par la Commission à TGI était, par conséquent, entaché d'une erreur de droit. Dès lors, le Tribunal a déclaré et arrêté, au point 1 du dispositif de l'arrêt attaqué, que la Commission avait violé

l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001 et que la décision litigieuse, en ce qu'elle porte refus d'accès à des documents afférents aux procédures de contrôle des aides d'État octroyées à TGI, devait, partant, être annulée, sans qu'il y ait lieu d'examiner les autres moyens d'annulation soulevés par TGI et le Royaume de Suède. Le Tribunal a par ailleurs, au point 3 du dispositif dudit arrêt, condamné la Commission à supporter ses propres dépens ainsi que les trois quarts de ceux exposés par TGI.

Les conclusions des parties devant la Cour

35 Par son pourvoi, la Commission demande, d'une part, l'annulation de l'arrêt attaqué dans la mesure où celui-ci annule la décision litigieuse et, d'autre part, la condamnation de TGI aux dépens.

36 TGI, la République de Finlande et le Royaume de Suède concluent au rejet du pourvoi. Ils demandent en outre à la Cour de condamner la Commission aux dépens.

37 Par ordonnance du président de la Cour du 4 mars 2008, le Royaume de Danemark a été admis à intervenir au soutien des conclusions de TGI, en application de l'article 93, paragraphe 7, du règlement de procédure, c'est-à-dire uniquement par voie d'observations lors de la procédure orale.

Sur le pourvoi

- 38 Au soutien de son pourvoi, la Commission soulève cinq moyens. Ceux-ci sont tirés, premièrement, de l'interprétation erronée de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001, deuxièmement, de la violation de la volonté du législateur, troisièmement, de la méconnaissance des termes de l'article 4 de ce règlement, quatrièmement, de la violation de l'article 255 CE au regard des dispositions et de la finalité dudit règlement et, cinquièmement, de l'existence d'autres erreurs de droit dans l'arrêt attaqué.
- 39 Le premier moyen invoqué par la Commission, tiré de l'interprétation erronée de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001, se divise en deux branches.

Argumentation des parties

- 40 Par la première branche de son premier moyen, la Commission reproche au Tribunal d'avoir interprété de manière erronée l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001, en jugeant, aux points 87 à 89 de l'arrêt attaqué, qu'il n'y avait pas de «circonstances particulières de l'espèce», ainsi qu'il a été énoncé au point 86 dudit arrêt, permettant de considérer qu'il n'était pas nécessaire de procéder à un examen concret et individuel des documents visés dans la demande d'accès introduite par TGI en vertu dudit règlement.
- 41 Or, selon la Commission, il existerait bien des «circonstances particulières de l'espèce» en raison desquelles il était manifeste que l'accès sollicité par TGI devait être refusé. Elle considère, à cet égard, que l'absence de droit de consulter le dossier pour

les intéressés autres que l'État membre concerné dans les procédures d'aides d'État, ainsi que cela résulte de la jurisprudence constante de la Cour et du Tribunal, doit être reconnue comme étant une «circonstance particulière de l'espèce», sauf à ce que le règlement n° 1049/2001 contredise ladite jurisprudence.

- 42 Il s'ensuit que, selon la Commission, les «circonstances particulières de l'espèce» démontrent manifestement qu'il y avait lieu de refuser l'accès à «tous les documents dans les dossiers de la Commission dans toutes les affaires d'aide concernant l'entreprise TGI», sans avoir, au préalable, à opérer un examen concret et individuel desdits documents et que ces derniers étaient pleinement couverts par l'exception au droit d'accès prévue à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001.
- 43 Par ailleurs, la Commission soutient qu'il existe une contradiction entre les points 86 et 89 de l'arrêt attaqué. Dans ce dernier point, le Tribunal rechercherait une preuve de l'existence de circonstances particulières pour démontrer qu'un examen concret et individuel des documents n'est pas nécessaire, alors qu'il a déclaré, audit point 86, que ces circonstances doivent être manifestes et n'ont pas à être prouvées.
- 44 TGI, le Royaume de Danemark, la République de Finlande et le Royaume de Suède soutiennent que les arguments avancés par la Commission dans le cadre de la première branche de son premier moyen ne sont pas fondés et que, partant, il y a lieu de la rejeter.
- 45 TGI considère que l'absence de droit de consulter le dossier pour les intéressés autres que l'État membre concerné dans les procédures de contrôle des aides d'État ne saurait, en soi, faire obstacle à un droit d'accès aux documents en vertu du règlement n° 1049/2001. Elle relève que le fait qu'il s'agisse de documents relatifs à une procédure de contrôle des aides d'État ne justifie aucun traitement spécifique. De même, la circonstance que le règlement n° 659/1999 ne reconnaisse aucun droit de consulter le dossier pour lesdits intéressés dans ce type de procédures ne serait pas, non plus,

suffisamment spécifique pour qu'il ne puisse pas être procédé à un examen individuel des documents visés dans une demande d'accès introduite en vertu du règlement n° 1049/2001.

- 46 En outre, TGI précise que les «circonstances particulières de l'espèce» doivent aller au-delà de la simple circonstance que l'affaire en cause concerne le domaine des aides d'État. Selon TGI, il doit s'agir de circonstances particulières «de l'espèce», et non de circonstances communes généralement rencontrées en matière d'aides d'État. Dans le cas contraire, cela équivaldrait à une exemption catégorielle pour les procédures de contrôle des aides d'État et, par conséquent, à l'inapplicabilité du règlement n° 1049/2001 dans le cadre de celles-ci, ce que la Commission aurait réfuté.
- 47 La République de Finlande, quant à elle, ajoute qu'il importe peu que le demandeur soit le bénéficiaire d'une aide d'État ou une autre personne visée à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001. Cette dernière disposition s'appliquant indistinctement à toutes les demandes d'accès, elle ne réserverait pas audit bénéficiaire une position moins favorable que celle accordée à d'autres demandeurs lorsqu'il s'agit de traiter une demande d'accès aux documents relatifs à une procédure de contrôle des aides d'État.
- 48 Le Royaume de Suède fait valoir que le principe de transparence, garanti par le règlement n° 1049/2001, et le principe des droits de la défense, dont relève le droit de consulter le dossier dans les procédures de contrôle des aides d'État, sont deux principes distincts ne concourant pas au même objectif et que, dès lors, la jurisprudence relative aux droits de la défense dans lesdites procédures ne saurait être pertinente pour le traitement d'une demande d'accès aux documents des institutions introduite en vertu dudit règlement.
- 49 Par ailleurs, TGI estime qu'il incombait à la Commission d'apporter la preuve de l'existence de circonstances particulières, puisque c'était elle qui se prévalait d'une

exception à une règle de principe selon laquelle il y a lieu de procéder à un examen concret et individuel des documents visés dans la demande d'accès. Par conséquent, il n'appartiendrait pas au Tribunal de rechercher d'office l'existence de telles circonstances.

Appréciation de la Cour

- 50 À titre liminaire, il convient d'indiquer que la demande présentée par TGI concerne l'ensemble du dossier administratif relatif aux procédures de contrôle des aides d'État qui lui avaient été octroyées.
- 51 Il importe de rappeler que, adopté sur le fondement de l'article 255, paragraphe 2, CE, le règlement n° 1049/2001 vise, comme l'indiquent le quatrième considérant et l'article 1^{er} de celui-ci, à conférer au public un droit d'accès aux documents des institutions qui soit le plus large possible. Il ressort également dudit règlement, notamment du onzième considérant et de l'article 4 de celui-ci qui prévoit un régime d'exceptions 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.
- 52 En l'espèce, la Commission avait précisément refusé de communiquer à TGI des documents afférents aux procédures de contrôle des aides d'État qui lui avaient été octroyées en invoquant l'exception au droit d'accès prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 tirée de la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit. Ainsi que cela ressort du point 76 de l'arrêt attaqué, ces documents, tels que visés dans la demande d'accès introduite par TGI sur le fondement de ce règlement, relèvent effectivement d'une activité «d'enquête» au sens de ladite disposition.

- 53 Certes, pour justifier le refus d'accès à un document dont la divulgation a été demandée, il ne suffit pas, en principe, que ce document relève d'une activité mentionnée à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001. L'institution concernée doit également fournir des explications quant à la question de savoir comment l'accès audit document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par une exception prévue à cet article (voir arrêt du 1^{er} juillet 2008, Suède et Turco/Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, Rec. p. I-4723, point 49).
- 54 Toutefois, la Cour a reconnu qu'il est loisible à l'institution communautaire concernée 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 Suède et Turco/Conseil, précité, point 50).
- 55 En ce qui concerne les procédures de contrôle des aides d'État, de telles présomptions générales peuvent résulter du règlement n° 659/1999 ainsi que de la jurisprudence relative au droit de consulter les documents du dossier administratif de la Commission. À cet égard, il convient de rappeler que, selon son deuxième considérant, le règlement n° 659/1999 vise à codifier la pratique constante de la Commission dans l'application de l'article 88 CE, cette pratique ayant été développée et établie en conformité avec la jurisprudence.
- 56 Le règlement n° 659/1999, et en particulier son article 20, ne prévoit aucun droit d'accès aux documents du dossier administratif de la Commission pour les intéressés dans le cadre de la procédure de contrôle ouverte conformément à l'article 88, paragraphe 2, CE.

57 En revanche, l'article 6, paragraphe 2, dudit règlement dispose que les observations reçues par la Commission, dans le cadre de ladite procédure de contrôle, sont communiquées à l'État membre concerné, ce dernier ayant ensuite la possibilité de répondre à ces observations dans un délai déterminé. En effet, la procédure de contrôle des aides d'État est, compte tenu de son économie générale, une procédure ouverte vis-à-vis de l'État membre responsable de l'octroi de l'aide et la Commission n'est pas en droit d'utiliser dans sa décision finale, sous peine de violer les droits de la défense, des informations que celui-ci n'aurait pas été mis en mesure de commenter (arrêt du 24 septembre 2002, Falck et Acciaierie di Bolzano/Commission, C-74/00 P et C-75/00 P, Rec. p. I-7869, point 81).

58 Il résulte de ce qui précède que les intéressés, à l'exception de l'État membre responsable de l'octroi de l'aide, ne disposent pas, dans le cadre de la procédure de contrôle des aides d'État, du droit de consulter les documents du dossier administratif de la Commission. Il y a lieu de tenir compte de cette circonstance aux fins de l'interprétation de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001. En effet, si ces intéressés étaient en mesure d'obtenir l'accès, sur le fondement du règlement n° 1049/2001, aux documents du dossier administratif de la Commission, le régime de contrôle des aides d'État serait mis en cause.

59 Certes, le droit de consulter le dossier administratif dans le cadre d'une procédure de contrôle ouverte conformément à l'article 88, paragraphe 2, CE et le droit d'accès aux documents, en vertu du règlement n° 1049/2001, se distinguent juridiquement, mais il n'en demeure pas moins qu'ils conduisent à une situation comparable d'un point de vue fonctionnel. En effet, indépendamment de la base juridique sur laquelle il est accordé, l'accès au dossier permet aux intéressés d'obtenir l'ensemble des observations et des documents présentés à la Commission, et, le cas échéant, de prendre position sur ces éléments dans leurs propres observations, ce qui est susceptible de modifier la nature d'une telle procédure.

- 60 Par ailleurs, il importe de préciser que, à la différence des cas où les institutions communautaires agissent en qualité de législateur, dans lesquels un accès plus large aux documents devrait être autorisé en application du sixième considérant du règlement n° 1049/2001, comme dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Suède et Turco/Conseil, précité, les documents afférents aux procédures de contrôle des aides d'État, tels que ceux sollicités par TGI, s'inscrivent dans le cadre des fonctions administratives spécifiquement attribuées auxdites institutions par l'article 88 CE.
- 61 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que, aux fins de l'interprétation de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, le Tribunal aurait dû, dans l'arrêt attaqué, tenir compte de la circonstance que les intéressés autres que l'État membre concerné dans les procédures de contrôle des aides d'État ne disposent pas du droit de consulter les documents du dossier administratif de la Commission et, dès lors, reconnaître l'existence d'une présomption générale selon laquelle la divulgation des documents du dossier administratif porterait, en principe, atteinte à la protection des objectifs des activités d'enquête.
- 62 Cette présomption générale n'exclut pas le droit pour lesdits intéressés de démontrer qu'un document donné dont la divulgation est demandée n'est pas couvert par ladite présomption ou qu'il existe un intérêt public supérieur justifiant la divulgation du document visé en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001.
- 63 En omettant de prendre en considération ladite circonstance et en jugeant à tort, aux points 87 à 89 de l'arrêt attaqué, qu'il n'apparaissait pas de manière manifeste, en l'espèce, qu'il y avait lieu de refuser l'accès à tous les documents afférents aux procédures de contrôle des aides d'État visés dans la demande d'accès introduite par TGI sur le fondement du règlement n° 1049/2001, sans procéder au préalable à un examen concret et individuel de ces documents, le Tribunal a commis une erreur d'interprétation de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, dudit règlement.

- 64 En conséquence, il convient d'accueillir la première branche du premier moyen soulevée par la Commission et, partant, d'annuler l'arrêt attaqué dans la mesure où celui-ci a annulé la décision litigieuse, sans qu'il y ait lieu d'examiner la seconde branche de ce moyen ni les autres moyens invoqués par celle-ci à l'appui de son pourvoi.

Sur le recours devant le Tribunal

- 65 Conformément à l'article 61, premier alinéa, seconde phrase, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, cette dernière, en cas d'annulation de l'arrêt attaqué, peut statuer elle-même sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé. Il convient de relever que tel est le cas en l'espèce.
- 66 Le recours de TGI devant le Tribunal, dans la mesure où celui-ci n'a pas encore été définitivement tranché par le Tribunal, visait à l'annulation de la décision litigieuse en tant qu'elle porte refus d'accès à des documents afférents aux procédures de contrôle des aides d'État octroyées à TGI et était fondé sur une violation, par la Commission, de l'article 4 du règlement n° 1049/2001. À l'appui de ce moyen d'annulation, TGI avait soulevé plusieurs branches. Premièrement, la Commission aurait refusé l'accès aux documents sollicités sans procéder à un examen concret de chacun d'eux. Deuxièmement, ladite institution se serait fondée, à tort, sur les solutions jurisprudentielles relatives au refus d'accès aux documents concernant les procédures en manquement contre un État membre, lesquelles ne sont pas comparables aux procédures de contrôle des aides d'État. Troisièmement, la Commission aurait méconnu le droit à un accès partiel. Quatrièmement, la mise en balance des intérêts, prévue au paragraphe 2 dudit article 4, aurait dû conduire à la divulgation des documents requis.

- 67 Or, s'agissant de la première branche, il ressort des points 61 et 63 du présent arrêt que, en l'espèce, la Commission a pu, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, refuser l'accès à tous les documents afférents aux procédures de contrôle des aides d'État visés dans la demande d'accès introduite par TGI sur le fondement de ce règlement, et ce sans procéder au préalable à un examen concret et individuel de ces documents.
- 68 En l'absence d'éléments ressortant du recours, susceptibles de réfuter la présomption générale susmentionnée au point 61 du présent arrêt, TGI ne saurait prétendre que la Commission doit procéder à un tel examen et, partant, cette première branche doit être écartée.
- 69 Il résulte de ce qui précède que la deuxième branche est inopérante. Étant donné que l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 permet, en principe, de refuser l'accès aux documents constituant le dossier d'une procédure de contrôle des aides d'État, une motivation du refus qui s'inspire également des aspects relatifs aux procédures en manquement contre un État membre ne saurait rendre le refus irrégulier.
- 70 Les troisième et quatrième branches, quant à elles, sont non fondées. En effet, dans son recours, TGI ne fait valoir ni qu'une partie des documents visés par sa demande n'était pas couverte par la présomption générale susmentionnée au point 61 du présent arrêt ni l'intérêt public supérieur qui justifierait la divulgation des documents visés. Ainsi que cela ressort de son recours, elle n'invoque que son intérêt en tant que bénéficiaire de l'aide d'État concerné par des procédures de contrôle.
- 71 En conséquence, le recours introduit par TGI devant le Tribunal visant à l'annulation de la décision litigieuse en tant qu'elle porte refus d'accès à des documents afférents aux procédures de contrôle des aides d'États octroyées à TGI doit être rejeté.

Sur les dépens

- ⁷² En vertu de l'article 122, premier alinéa, du règlement de procédure, lorsque le pourvoi est fondé et que la Cour juge elle-même définitivement le litige, elle statue sur les dépens. L'article 69 du même règlement, rendu applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 118 de celui-ci, dispose à son paragraphe 2 que toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le paragraphe 4, premier alinéa, dudit article 69 prévoit que les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens.
- ⁷³ Le pourvoi de la Commission ayant été accueilli et le recours de TGI devant le Tribunal devant être rejeté, il y a lieu de condamner TGI à supporter, outre ses propres dépens, les dépens exposés par la Commission tant en première instance qu'à l'occasion du présent pourvoi, conformément aux conclusions de cette dernière.
- ⁷⁴ Le Royaume de Danemark, la République de Finlande et le Royaume de Suède supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

- 1) Les points 1 et 3 du dispositif de l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 14 décembre 2006, Technische Glaswerke Ilmenau/Commission (T-237/02), sont annulés.**

- 2) Le recours introduit devant le Tribunal de première instance des Communautés européennes et visant à l'annulation de la décision de la Commission des Communautés européennes du 28 mai 2002 en ce qu'elle porte refus d'accès à des documents afférents aux procédures de contrôle des aides d'État octroyées à Technische Glaswerke Ilmenau GmbH est rejeté.**

- 3) Technische Glaswerke Ilmenau GmbH est condamnée à supporter, outre ses propres dépens, les dépens exposés par la Commission européenne tant en première instance qu'à l'occasion du présent pourvoi.**

- 4) Le Royaume de Danemark, la République de Finlande et le Royaume de Suède supportent leurs propres dépens.**

Signatures

