

Communication de la Commission relative aux règles d'accès au dossier de la Commission dans les affaires relevant des articles 81 et 82 du traité CE, des articles 53, 54 et 57 de l'Accord EEE et du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil

(2005/C 325/07)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

I. INTRODUCTION ET OBJET DE LA COMMUNICATION

1. L'accès au dossier est l'une des garanties procédurales qui doit permettre d'appliquer le principe de l'égalité des armes et de protéger les droits de la défense. Le droit d'accès au dossier est fixé à l'article 27, paragraphes 1 et 2, du règlement du Conseil n° 1/2003⁽¹⁾, à l'article 15, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 773/2004 de la Commission («le règlement d'application»)⁽²⁾, à l'article 18, paragraphes 1 et 3, du règlement (CE) n° 139/2004 («le règlement sur les concentrations»)⁽³⁾ et à l'article 17, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 802/2004 de la Commission («le règlement d'application du règlement sur les concentrations»)⁽⁴⁾. Conformément à ces dispositions, avant de prendre les décisions prévues aux articles 7, 8 et 23 et à l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 1/2003 et à l'article 6, paragraphe 3, à l'article 7, paragraphe 3, à l'article 8, paragraphes 2 à 6 et aux articles 14 et 15 du règlement sur les concentrations, la Commission donne aux personnes, entreprises et associations d'entreprises, selon le cas, l'occasion de faire connaître leur point de vue au sujet des griefs retenus contre elles; elles bénéficieront du droit d'accès au dossier de la Commission afin de respecter pleinement leurs droits de la défense dans le déroulement de la procédure. La présente communication fixe le cadre de l'exercice du droit établi dans ces dispositions. Elle ne porte pas sur la possibilité de fournir des documents dans le cadre d'autres procédures. La présente communication est sans préjudice de l'interprétation par les juridictions communautaires des dispositions précitées. Les principes énoncés dans cette communication sont également valables lorsque la Commission applique les articles 53, 54 et 57 de l'Accord EEE⁽⁵⁾.
2. Le droit défini ci-dessus se distingue du droit général d'accès aux documents établi au règlement (CE) n° 1049/2001⁽⁶⁾, qui est soumis à des critères et exceptions différents et poursuit un objectif différent.
3. L'expression «accès au dossier» signifie exclusivement, dans la présente communication, l'accès au dossier donné aux personnes, entreprises et associations d'entreprises auxquelles la Commission a adressé une communication des griefs. La présente communication clarifie la notion de bénéficiaire de l'accès au dossier à cette fin.
4. Cette même expression, de même que celle d'«accès aux documents», est aussi utilisée dans les règlements susmentionnés à l'égard des plaignants ou autres parties intéressées. Il s'agit cependant de situations distinctes de celle des destinataires d'une communication des griefs de la Commission, qui ne relèvent donc pas de la définition d'accès au dossier aux fins de la présente communication. Ces situations voisines font l'objet d'une section distincte de la présente communication.
5. La présente communication explique également à quelles informations l'accès est donné, quand cet accès est donné et quelles en sont les modalités.

(1) Règlement du Conseil (CE) n° 1/2003 du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité, JO L 1 du 4.1.2003, pp. 1-25.

(2) Règlement (CE) n° 773/2004 de la Commission du 7 avril 2004 relatif aux procédures mises en œuvre par la Commission en application des articles 81 et 82 du traité CE, JO L 123 du 27.4.2004, pp. 18-24.

(3) Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, JO L 24 du 29.1.2004, pp. 1-22.

(4) Règlement (CE) n° 802/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, JO L 133 du 30.4.2004, pp. 1-39. Corrigé au JO L 172 du 6.5.2004, p. 9.

(5) Par conséquent, les références faites dans cette communication aux articles 81 et 82 s'appliquent aussi aux articles 53 et 54 de l'Accord EEE.

(6) 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 du 31.5.2001, p. 43. Voir par exemple l'arrêt du Tribunal du 13 avril 2005, *Verein für Konsumenteninformation/Commission*, affaire T-2/03, non encore publié.

6. À la date de sa publication, la présente communication remplace la communication de 1997 relative à l'accès au dossier ⁽¹⁾. Les nouvelles règles tiennent compte des dispositions applicables à partir du 1^{er} mai 2004, à savoir le règlement susmentionné n° 1/2003, le règlement sur les concentrations, le règlement d'application et le règlement d'application du règlement sur les concentrations, ainsi que la décision de la Commission du 23 mai 2001 relative au mandat des conseillers-auditeurs dans certaines procédures de concurrence ⁽²⁾. Elle tient également compte de la jurisprudence récente de la Cour de justice et du Tribunal de première instance des Communautés européennes ⁽³⁾ et de la pratique développée par la Commission depuis l'adoption de la communication de 1997.

II. ÉTENDUE DE L'ACCÈS AU DOSSIER

A. Qui a droit à l'accès au dossier?

7. L'accès au dossier conformément aux dispositions énoncées au point 1 ci-dessus vise à permettre l'exercice effectif des droits de la défense contre les griefs formulés par la Commission. À cette fin, aussi bien dans les affaires relevant des articles 81 et 82 CE que dans celles qui relèvent du règlement sur les concentrations, l'accès au dossier est donné, à leur demande, aux personnes, entreprises ou associations d'entreprises ⁽⁴⁾, selon le cas, auxquelles la Commission adresse une communication des griefs ⁽⁵⁾ (ci-après «les parties»).

B. À quels documents l'accès est-il donné?

1. *Contenu du dossier de la Commission*
8. Le «dossier de la Commission» dans une enquête en matière de concurrence (ci-après également dénommé «le dossier») se compose de l'ensemble des documents ⁽⁶⁾ obtenues, produits et/ou assemblés par la direction générale de la concurrence de la Commission lors de l'enquête.
9. Au cours des vérifications qu'elle effectue en vertu des articles 20, 21 et de l'article 22, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1/2003 et des articles 12 et 13 du règlement sur les concentrations, la Commission peut recueillir divers documents dont il peut s'avérer, après examen approfondi, qu'un certain nombre sont sans rapport avec l'objet de l'affaire en cause. Ces documents peuvent être retournés à l'entreprise auprès de laquelle ils avaient été recueillis. Une fois restitués, ces documents ne font plus partie du dossier.
2. *Documents accessibles*
10. Les parties doivent pouvoir prendre connaissance des renseignements figurant dans les dossiers de la Commission afin d'être en mesure, sur cette base, de faire connaître effectivement leurs observations sur les conclusions provisoires formulées par la Commission dans sa communication des griefs. À cet effet, elles auront accès à tous les documents figurant dans le dossier de la Commission, suivant la définition du point 8, à l'exception des documents internes, des secrets d'affaires d'autres entreprises ou d'autres renseignements confidentiels ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Communication de la Commission relative aux règles de procédure interne pour le traitement des demandes d'accès au dossier dans les cas d'application des articles 85 et 86 [maintenant 81 et 82] du traité CE, des articles 65 et 66 du traité CECA et du règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil, JO C 23 du 23.1.1997, p. 3.

⁽²⁾ JO L 162 du 19.6.2001, p. 21.

⁽³⁾ Et notamment des affaires jointes T-25/95 et al., *Cimenteries CBR SA et al./Commission*, Rec. 2000, p. II-0491.

⁽⁴⁾ Dans la reste de la présente communication, le terme «entreprise» recouvre à la fois les entreprises et les associations d'entreprises. Le terme «personne» recouvre les personnes physiques et les personnes morales. Un grand nombre d'entités sont à la fois personnes morales et entreprises; dans ce cas, les deux termes s'y appliquent. Il en va de même lorsqu'une personne physique est une entreprise au sens des articles 81 et 82. Dans les procédures en matière de concentrations, il convient également de tenir compte des personnes visées à l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement sur les concentrations, même lorsqu'il s'agit de personnes physiques. Lorsque des entités ne jouissant pas de la personnalité morale, mais qui ne sont pas non plus des entreprises, sont impliquées dans une procédure de concurrence de la Commission, cette dernière applique au besoin, *mutatis mutandis*, les principes établis dans la présente communication.

⁽⁵⁾ Voir article 15, paragraphe 1, du règlement d'application, l'article 18, paragraphe 3, du règlement sur les concentrations et l'article 17, paragraphe 1, du règlement d'application du règlement sur les concentrations.

⁽⁶⁾ Dans la présente communication, le terme «document» recouvre toutes les formes de support de l'information, quel que soit le moyen de stockage. Il comprend également tout support d'information électronique qui apparaîtrait sur le marché.

⁽⁷⁾ Voir article 27, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1/2003, articles 15, paragraphe 2, et article 16, paragraphe 1, du règlement d'application, et article 17, paragraphe 3, du règlement d'application du règlement sur les concentrations. Ces exceptions sont également mentionnées dans l'affaire T-7/89, *Hercules Chemicals/Commission*, Rec. 1991, p. II-1711, point 54. La Cour a établi qu'il ne saurait appartenir à la seule Commission de décider quels sont les documents utiles à la défense (voir affaire T-30/91, *Solvay/Commission*, Rec. 1995, p. II-1775, points 81-86, et affaire T-36/91, *ICI/Commission*, Rec. 1995, p. II-1847, points 91-96).

11. Les résultats d'une étude commandée dans le cadre d'une procédure sont accessibles, avec le cahier des charges et la méthode suivie pour l'étude. Des précautions peuvent toutefois être nécessaires afin de protéger des droits de propriété intellectuelle.

3. *Documents non accessibles*

3.1. Documents internes

3.1.1. Principes généraux

12. Les documents internes ne peuvent être ni des éléments à charge, ni des éléments à décharge ⁽¹⁾. Ils ne font pas partie des preuves sur lesquelles la Commission peut fonder son appréciation des circonstances de l'affaire. Par conséquent, les parties n'auront pas accès aux documents internes figurant dans le dossier de la Commission ⁽²⁾. Comme ces documents internes sont dénués de valeur probante, cette restriction à l'accès à ces documents ne porte pas atteinte à l'exercice des droits de la défense des parties ⁽³⁾.

13. Les services de la Commission ne sont pas tenus de rédiger de comptes rendus des réunions ⁽⁴⁾ qu'elle tient avec toute personne ou entreprise. Si la Commission décide de consigner ces réunions, ces comptes rendus représentent son interprétation de ce qui s'y est dit, raison pour laquelle ils sont considérés comme des documents internes. Si toutefois la personne ou l'entreprise en cause a approuvé le compte rendu, celui-ci sera rendu disponible après suppression des secrets d'affaires ou autres informations confidentielles. Les comptes rendus qui ont été approuvés font partie des preuves que la Commission peut utiliser dans l'appréciation d'une affaire ⁽⁵⁾.

14. Dans le cas d'une étude commandée dans le cadre d'une procédure, la correspondance entre la Commission et son contractant contenant l'évaluation du travail de ce dernier ou portant sur des aspects financiers de l'étude sont considérés comme des documents internes et ne sont donc pas accessibles.

3.1.2. Correspondance avec d'autres autorités publiques

15. Une catégorie particulière de documents internes est constituée par la correspondance entre la Commission et d'autres autorités publiques, ainsi que les documents internes reçus de ces autorités (États membres CE («les États membres») ou pays tiers). Ces documents non accessibles sont par exemple:

- la correspondance entre la Commission et les autorités de concurrence des États membres ou entre ces dernières ⁽⁶⁾;
- la correspondance entre la Commission et d'autres autorités publiques des États membres ⁽⁷⁾;
- la correspondance entre la Commission, l'Autorité de Surveillance de l'AELE et les autorités publiques des États membres de l'AELE ⁽⁸⁾;
- la correspondance entre la Commission et les autorités publiques de pays tiers, et en particulier autorités de concurrence, notamment lorsque la Commission et un pays tiers ont conclu un accord régissant la confidentialité des renseignements échangés ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Les documents internes sont par exemple les projets, avis ou notes des services de la Commission ou autres autorités publiques intéressées.

⁽²⁾ Voir article 27, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1/2003, article 15, paragraphe 2, du règlement d'application et article 17, paragraphe 3, du règlement d'application du règlement sur les concentrations.

⁽³⁾ Voir point 1.

⁽⁴⁾ Voir arrêt du 30.9.2003 dans les affaires jointes T-191/98 et T-212/98 à T-214/98, *Atlantic Container Line et autres/Commission* (TACA), Rec. 2003, p. II-3275, points 349-359.

⁽⁵⁾ Les déclarations enregistrées et relevant de l'article 19 ou de l'article 20(2)(e) du règlement 1/2003 ou de l'article 13(2)(e) du règlement sur les concentrations feront aussi, en principe, partie des documents accessibles (cf. paragraphe 10 ci-dessus).

⁽⁶⁾ Voir article 27, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1/2003, article 15, paragraphe 2, du règlement d'application, article 17, paragraphe 3, du règlement d'application du règlement sur les concentrations.

⁽⁷⁾ Voir l'ordonnance du Tribunal de première instance dans les affaires T-134/94 et al., *NMH Stahlwerke et autres/Commission*, Rec. 1997, p. II-2293, point 36, et T-65/89, *BPB Industries et British Gypsum*, Rec. 1993, p. II-389, point 33.

⁽⁸⁾ Dans cette communication, le terme «États membres de l'AELE» désigne les États membres de l'AELE participant à l'Accord EEE.

⁽⁹⁾ Par exemple, l'article VIII.2 de l'accord entre les Communautés européennes et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant l'application de leurs règles de concurrence (JO L 95 du 27.4.1995, p. 47) prévoit que les renseignements qui lui sont fournis à titre confidentiel dans le cadre de l'accord doivent être protégés «dans toute la mesure du possible». Cet article institue une obligation de droit international qui lie la Commission.

16. Dans certaines circonstances exceptionnelles, la Commission donne accès aux documents provenant des États membres, l'Autorité de Surveillance de l'AELE ou les États membres de l'AELE, après suppression des secrets d'affaires ou autres informations confidentielles. La Commission consultera l'entité qui a soumis le document avant d'y donner accès, afin d'identifier les secrets d'affaires ou autres informations confidentielles.

Ainsi en est-il lorsque les documents provenant d'États membres contiennent des allégations portées contre les parties, que la Commission doit examiner, ou font partie des éléments de preuve dans la procédure d'enquête, de la même façon que les documents recueillis auprès de particuliers. Ces considérations trouvent notamment application en ce qui concerne:

- les documents et informations échangés en vertu de l'article 12 du règlement (CE) n° 1/2003 et les renseignements fournis à la Commission conformément à l'article 18, paragraphe 6, du même règlement;
- les plaintes déposées par un État membre en application de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1/2003.

L'accès sera également donné aux documents provenant des États membres ou de l'Autorité de Surveillance AELE dans la mesure où ils sont pertinents pour la défense des parties en ce qui concerne l'exercice de la compétence de la Commission ⁽¹⁾.

3.2. Informations confidentielles

17. Le dossier de la Commission peut également inclure des documents contenant deux catégories d'informations, à savoir les secrets d'affaires et d'autres informations confidentielles, auxquelles l'accès peut être partiellement ou totalement restreint ⁽²⁾. L'accès sera donné, si possible, aux versions non confidentielles des informations originales. Lorsque la confidentialité ne peut être assurée qu'en résumant les informations considérées, l'accès sera donné à un résumé. Tous les autres documents sont accessibles sous leur forme originale.

3.2.1. Secrets d'affaires

18. Si la divulgation d'informations sur l'activité professionnelle d'une entreprise peut gravement léser ses intérêts, ces informations constituent des secrets d'affaires ⁽³⁾. À titre d'exemple de ce type d'informations, on peut citer: les informations techniques et/ou financières relatives au savoir-faire, les méthodes de calcul des coûts, les secrets et procédés de fabrication, les sources d'approvisionnement, les quantités produites et vendues, les parts de marchés, les fichiers de clients et de distributeurs, la stratégie commerciale, la structure de coûts et de prix et la politique de vente d'une entreprise.

3.2.2. Autres informations confidentielles

19. La catégorie «Autres informations confidentielles» comprend les informations autres que les secrets d'affaires qui peuvent être considérées comme confidentielles dans la mesure où leur divulgation léserait gravement une personne ou une entreprise. Selon les circonstances du cas d'espèce, il peut s'agir de renseignements fournis par des tiers sur des entreprises qui sont en mesure d'exercer des pressions de nature économique ou commerciale très fortes sur leurs concurrents ou leurs partenaires commerciaux, clients ou fournisseurs. Le Tribunal de première instance et la Cour de justice ont reconnu le bien-fondé du refus de dévoiler à ces entreprises certaines lettres reçues de leurs clients, car leur divulgation pourrait facilement exposer les auteurs au risque de représailles ⁽⁴⁾. Aussi la notion d'autres informations confidentielles peut-elle englober celles qui permettraient aux parties d'identifier les plaignants ou d'autres tiers qui ont le souhait légitime de rester anonymes.

⁽¹⁾ Dans le domaine des concentrations, ceci peut en particulier s'appliquer aux observations d'un État membre au titre de l'article 9, paragraphe 2, du règlement sur les concentrations relatif au renvoi d'une affaire.

⁽²⁾ Voir article 16, paragraphe 1, du règlement d'application et article 17, paragraphe 3, du règlement d'application du règlement sur les concentrations; affaire T-7/89, *Hercules Chemicals NV/Commission*, Rec. 1991, p. II-1711, point 54; affaire T-23/99, *LR AF 1998 A/S/Commission*, Rec. 2002, p. II-1705, point 170.

⁽³⁾ Arrêt du 18.9.1996 dans l'affaire T-353/94, *Postbank NV/Commission*, Rec. 1996, p. II-921, point 87.

⁽⁴⁾ Les juridictions communautaires se sont prononcées sur cette question à la fois dans des affaires d'abus allégué de position dominante (article 82 du traité CE) (affaire T-65/89, *BPB Industries et British Gypsum*, Rec. 1993, p. II-389, et affaire C-310/93P, *BPB Industries et British Gypsum*, Rec. 1995, p. I-865), et dans des affaires de concentration (affaire T-221/95, *Endemol/Commission*, Rec. 1999, p. II-1299, point 69, et affaire T-5/02, *Laval/Commission*, Rec. 2002, p. II-4381, points 98 et suivants).

20. La catégorie des autres informations confidentielles comprend en outre les secrets militaires.

3.2.3. Critères de l'acceptation des demandes de traitement confidentiel

21. Des informations sont considérées comme confidentielles lorsque la personne ou entreprise en cause a fait une demande à cet effet et que cette demande a été acceptée par la Commission ⁽¹⁾.
22. Les demandes de confidentialité doivent porter sur les renseignements correspondant aux descriptions susmentionnées des secrets d'affaires ou autres informations confidentielles. Les motifs invoqués pour affirmer que des affirmations constituent des secrets d'affaires ou d'autres informations confidentielles doivent être étayés ⁽²⁾. Les demandes de confidentialité ne peuvent normalement viser que les informations recueillies par la Commission auprès de la même personne ou entreprise et non les renseignements provenant d'autres sources.
23. Les informations relatives à une entreprise, mais qui sont déjà connues en dehors de celle-ci (ou dans le cas d'un groupe, en dehors de celui-ci) ou en dehors de l'association à laquelle elles ont été communiquées par cette entreprise, ne sont normalement pas considérées comme confidentielles ⁽³⁾. Les informations qui ont perdu leur importance commerciale, par exemple en raison du temps qui a passé, ne peuvent plus être considérées comme confidentielles. En règle générale, la Commission suppose que les informations relatives au chiffre d'affaires, aux ventes, aux parts de marché des parties et autres données similaires datant de plus de cinq ans ne sont plus confidentielles ⁽⁴⁾.
24. Dans les procédures ouvertes en vertu des articles 81 et 82 du traité, la qualification d'un élément d'information comme confidentiel n'interdit pas sa divulgation si elle est nécessaire pour apporter la preuve d'une infraction alléguée («document à charge») ou pourrait être nécessaire pour disculper une partie («document à décharge»). Dans ce cas, la nécessité de préserver les droits de la défense des parties par l'accès le plus large possible au dossier de la Commission peut l'emporter sur le souci de protéger les informations confidentielles d'autres parties ⁽⁵⁾. Il appartient à la Commission d'apprécier si ces circonstances sont réunies dans le cas d'espèce. Elle doit donc apprécier tous les éléments utiles, notamment:
- la pertinence des informations pour déterminer l'existence ou non d'une infraction, et leur force probante;
 - leur caractère indispensable;
 - leur niveau de sensibilité (si leur divulgation peut nuire aux intérêts de la personne ou entreprise considérée);
 - la conclusion provisoire sur la gravité de l'infraction alléguée.
- Des considérations similaires valent pour les procédures ouvertes en vertu du règlement sur les concentrations lorsque la Commission considère que la divulgation d'informations est nécessaire pour les besoins de la procédure ⁽⁶⁾.
25. Lorsque la Commission a l'intention de divulguer des informations, la personne ou entreprise en cause doit avoir la possibilité de fournir une version non confidentielle des documents qui les contiennent, avec la même valeur de preuve que les documents originaux ⁽⁷⁾.

C. Quand l'accès au dossier est-il accordé?

26. Les parties n'ont pas le droit d'accéder au dossier avant la notification de la communication des griefs de la Commission en application des dispositions mentionnées au point 1 ci-dessus.

⁽¹⁾ Voir point 40.

⁽²⁾ Voir point 35.

⁽³⁾ Toutefois, les secrets d'affaires ou autres informations confidentielles communiqués à une association professionnelle par ses membres ne perdent pas leur caractère de secret professionnel à l'égard des tiers et ne peuvent être transmises à des tiers plaignants. Voir affaires jointes 209 à 215 et 218/78, *Fedetab*, Rec. 1980, p. 3125, point 46.

⁽⁴⁾ Voir points 35 à 38 ci-après, sur l'invitation faite aux entreprises de signaler les informations confidentielles.

⁽⁵⁾ Voir article 27, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1/2003 et article 15, paragraphe 3, du règlement d'application.

⁽⁶⁾ Article 18, paragraphe 1, du règlement d'application du règlement sur les concentrations.

⁽⁷⁾ Voir point 42.

1. *Dans les procédures en matière d'ententes et de positions dominantes ouvertes en vertu des articles 81 et 82 du traité*
27. L'accès au dossier est donné sur demande et normalement une seule fois, après la communication des griefs de la Commission aux parties, afin de respecter le principe de l'égalité des armes et de protéger les droits de la défense. En règle générale, les parties n'ont donc pas accès aux réponses des autres parties aux griefs formulés par la Commission.

Une partie aura toutefois accès aux documents reçus après la communication des griefs dans des phases ultérieures de la procédure administrative, lorsque ces documents peuvent constituer de nouveaux éléments de preuve, qu'ils soient à charge ou décharge, relatifs aux allégations formulées à l'égard de cette partie dans la communication des griefs de la Commission. C'est particulièrement le cas lorsque la Commission entend se fonder sur de nouvelles preuves.

2. *Dans les procédures ouvertes en vertu du règlement sur les concentrations*
28. Conformément à l'article 18, paragraphes 1 et 3, du règlement sur les concentrations et à l'article 17, paragraphe 1, du règlement d'application du règlement sur les concentrations, les parties notifiantes auront accès au dossier à leur demande à chaque phase de la procédure suivant la communication des griefs de la Commission, jusqu'à la consultation du comité consultatif. Par contre, la présente communication ne concerne pas la possibilité de fournir des documents avant la communication des griefs par la Commission aux entreprises en vertu du règlement sur les concentrations ⁽¹⁾.

III. QUESTIONS PARTICULIÈRES CONCERNANT LES PLAIGNANTS ET AUTRES PARTIES INTÉRESSÉES

29. La présente section régit les situations dans lesquelles la Commission peut ou doit donner au plaignant accès à certains documents figurant dans son dossier dans des procédures en matière d'ententes et de positions dominantes, ainsi qu'aux autres parties intéressées dans les procédures de concentration. Quel que soit le libellé utilisé dans les règlements d'application en matière d'ententes et de positions dominantes et en matière de concentrations ⁽²⁾, ces deux situations sont distinctes — quant à l'étendue, aux délais et à la nature des droits — de l'accès au dossier tel qu'il est défini dans la section précédente de la présente communication.

A. Fourniture de documents aux plaignants dans les procédures en matière d'ententes et de positions dominantes

30. Le Tribunal de première instance a établi ⁽³⁾ que les plaignants n'avaient pas les mêmes droits et garanties que les parties en cause. Par conséquent, ils ne peuvent réclamer le droit d'accès au dossier qui est établi pour les parties.
31. Toutefois, le plaignant qui, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'application, a été informé de l'intention de la Commission de rejeter sa plainte ⁽⁴⁾ peut demander l'accès aux documents sur lesquels la Commission fonde son appréciation provisoire ⁽⁵⁾. Le plaignant aura accès à ces documents une seule fois, après avoir reçu la lettre l'informant de l'intention de la Commission de rejeter sa plainte.
32. Les plaignants n'ont pas accès aux secrets d'affaires ou autres informations confidentielles que la Commission a recueillis lors des vérifications ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Cette question est réglée dans le document de la direction générale de la concurrence intitulé «DG COMP Best Practices on the conduct of EC merger control proceedings» («Code de bonnes pratiques sur le déroulement de la procédure de contrôle des concentrations»), figurant sur le site de la direction générale de la concurrence: http://europa.eu.int/comm/competition/index_fr.html.

⁽²⁾ Voir article 8, paragraphe 1, du règlement d'application, qui mentionne «les documents auxquels le plaignant a eu accès» et l'article 17, paragraphe 2, du règlement d'application du règlement sur les concentrations qui prévoit de donner «accès au dossier» aux autres parties intéressées «dans la mesure où cela leur est nécessaire pour présenter leurs observations».

⁽³⁾ Voir affaire T-17/93, *Matra-Hachette SA/Commission*, Rec. 1994, p. II-595, point 34. La Cour a établi que les droits des tiers, tels qu'ils sont consacrés par l'article 19 du règlement n° 17 du Conseil du 6.2.1962 (maintenant remplacé par l'article 27 du règlement (CE) n° 1/2003), étaient limités au droit d'être associés à la procédure administrative.

⁽⁴⁾ Par une lettre conformément à l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'application.

⁽⁵⁾ Voir article 8, paragraphe 1, du règlement d'application.

⁽⁶⁾ Voir article 8, paragraphe 1, du règlement d'application.

B. Fourniture de documents aux autres parties intéressées dans les procédures de concentration

33. Conformément à l'article 17, paragraphe 2, du règlement d'application du règlement sur les concentrations, la Commission donne également, sur demande, accès au dossier dans les procédures de concentration aux autres parties intéressées qui ont été informées des objections retenues, dans la mesure où cela leur est nécessaire pour présenter leurs observations.
34. Ces autres parties intéressées sont les parties au projet de concentration autres que les parties notifiantes, par exemple le vendeur et l'entreprise qui est la cible de l'opération ⁽¹⁾.

IV. PROCÉDURE DE MISE EN ŒUVRE DE L'ACCÈS AU DOSSIER

A. Procédure préparatoire

35. Toute personne qui fournit des renseignements ou présente des observations dans l'une des situations décrites ci-dessous ou qui fournit ultérieurement des renseignements complémentaires à la Commission pendant la même procédure a l'obligation de signaler clairement tous les éléments qu'elle juge confidentiels, explication à l'appui, et d'en fournir une version non confidentielle séparée dans le délai qui lui est imparti par la Commission pour présenter ses observations ⁽²⁾.
- a) Dans les procédures en matière d'ententes et de positions dominantes
- le destinataire d'une communication des griefs de la Commission qui présente son point de vue sur ces griefs ⁽³⁾;
 - un plaignant qui exprime son point de vue sur une communication des griefs de la Commission ⁽⁴⁾;
 - d'autres personnes physiques ou morales qui demandent à être entendues et justifient d'un intérêt suffisant, ou qui sont invitées par la Commission à faire connaître leur point de vue et qui l'expriment par écrit ou lors d'une audition ⁽⁵⁾;
 - un plaignant qui fait connaître son point de vue sur une lettre de la Commission dans laquelle elle l'informe de son intention de rejeter la plainte ⁽⁶⁾.
- b) Dans les procédures de concentration
- les parties notifiantes et autres parties intéressées qui ont fait connaître leur point de vue sur les objections retenues par la Commission en vue de prendre une décision sur une demande de dérogation à la suspension d'une concentration et qui est préjudiciable à l'une ou plusieurs de ces parties, ou sur une décision provisoire prise en la matière ⁽⁷⁾;
 - les parties notifiantes auxquelles la Commission a adressé une communication des griefs ou les autres parties intéressées qui ont été informées de ces objections ou les parties auxquelles la Commission a fait part de ses objections en vue d'infliger une amende ou une astreinte et qui ont présenté leurs observations sur ces objections ⁽⁸⁾;
 - les tiers qui demandent à être entendus ou toute autre personne physique ou morale invitée par la Commission à lui faire part de son point de vue et qui l'exprime par écrit ou verbalement lors d'une audition formelle ⁽⁹⁾;
 - toute personne qui fournit des renseignements conformément à l'article 11 du règlement sur les concentrations.

⁽¹⁾ Voir article 11, paragraphe b), du règlement d'application du règlement sur les concentrations.

⁽²⁾ Voir article 16, paragraphe 2, du règlement d'application et article 18, paragraphe 2, du règlement d'application du règlement sur les concentrations.

⁽³⁾ Conformément à l'article 10, paragraphe 2, du règlement d'application.

⁽⁴⁾ Conformément à l'article 6, paragraphe 1, du règlement d'application.

⁽⁵⁾ Conformément à l'article 13, paragraphes 1 et 3, du règlement d'application.

⁽⁶⁾ Conformément à l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'application.

⁽⁷⁾ Article 12 du règlement d'application du règlement sur les concentrations.

⁽⁸⁾ Article 13 du règlement d'application du règlement sur les concentrations.

⁽⁹⁾ En application de l'article 16 du règlement d'application du règlement sur les concentrations.

36. De surcroît, la Commission peut demander aux entreprises ⁽¹⁾, dans tous les cas où elles produisent ou ont produit des documents, de signaler les documents ou parties de documents dont elles considèrent qu'ils contiennent des secrets d'affaires ou autres informations confidentielles leur appartenant, et d'identifier les entreprises vis-à-vis desquelles ces documents doivent être considérés comme confidentiels ⁽²⁾.
37. Afin de pouvoir traiter rapidement les demandes de confidentialité visées au point 36, la Commission peut impartir aux entreprises un délai pour: i) justifier leur demande de confidentialité à l'égard de chaque document ou partie de document; ii) lui fournir une version non confidentielle des documents dans lesquels les passages confidentiels sont supprimés ⁽³⁾. Dans les procédures en matière d'ententes et de positions dominantes, les entreprises en cause doivent également fournir dans le délai imparti une description concise de chaque passage supprimé ⁽⁴⁾.
38. Les versions non confidentielles et les descriptions des informations supprimées doivent être établies d'une manière permettant à toute partie qui a accès au dossier de déterminer si les informations supprimées peuvent être utiles à sa défense et donc s'il y a des raisons suffisantes de solliciter auprès de la Commission l'accès aux informations dont la confidentialité est alléguée.

B. Traitement des informations confidentielles

39. Dans les procédures en matière d'ententes et de positions dominantes, si les entreprises ne se conforment pas aux dispositions des points 35 à 37, la Commission peut considérer que les documents et déclarations en cause ne contiennent pas d'informations confidentielles ⁽⁵⁾. Elle peut par conséquent considérer que l'entreprise en cause n'a pas d'objections à ce que les documents ou déclarations en question soient divulgués intégralement.
40. Dans les procédures en matière d'ententes et de positions dominantes comme dans les procédures ouvertes en vertu du règlement sur les concentrations, si la personne ou l'entreprise en cause remplit les conditions fixées aux points 35 à 37, dans la mesure où elles sont applicables, la Commission:
- accepte provisoirement les demandes de confidentialité qui paraissent justifiées; ou
 - informe la personne ou entreprise considérée qu'elle ne peut accepter en tout ou en partie la demande de confidentialité lorsque celle-ci n'apparaît pas justifiée.
41. La Commission peut, à un stade ultérieur de la procédure, revenir sur son acceptation provisoire de la demande de confidentialité en tout ou en partie.
42. Si la Direction générale de la concurrence ne reconnaît pas d'emblée le bien-fondé de la demande de confidentialité ou qu'elle estime qu'elle doit revenir sur l'acceptation provisoire de cette demande et a donc l'intention de divulguer les informations en cause, elle donne à la personne ou entreprise considérée l'occasion de présenter ses observations. Dans ce cas, la Direction générale de la concurrence informe la personne ou l'entreprise par écrit de son intention de divulguer les informations, en motivant sa décision et en lui fixant un délai pour présenter ses observations écrites. Si, après la présentation de ces observations, le désaccord sur la demande de confidentialité persiste, le conseiller-auditeur est saisi et statue conformément au mandat des conseillers-auditeurs institué par la Commission ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ En matière de concentrations, les principes énoncés dans ce paragraphe et les paragraphes suivants sont également applicables aux personnes visées à l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement sur les concentrations.

⁽²⁾ Voir article 16, paragraphe 3, du règlement d'application et article 18, paragraphe 3, du règlement d'application du règlement sur les concentrations. Cette disposition s'applique également aux documents recueillis par la Commission lors d'une inspection effectuée en vertu de l'article 13 du règlement sur les concentrations et des articles 20 et 21 du règlement (CE) n° 1/2003.

⁽³⁾ Voir article 16, paragraphe 3, du règlement d'application et article 18, paragraphe 3, du règlement d'application du règlement sur les concentrations.

⁽⁴⁾ Voir article 16, paragraphe 3, du règlement d'application.

⁽⁵⁾ Voir article 16 du règlement d'application.

⁽⁶⁾ Voir article 9 de la décision de la Commission du 23 mai 2001 relatif au mandat des conseillers-auditeurs dans certaines procédures de concurrence, JO L 162 du 19.6.2001, p. 21.

43. Lorsque le risque existe qu'une entreprise en mesure d'exercer une pression économique ou commerciale très forte sur ses concurrents ou ses partenaires commerciaux, clients ou fournisseurs exerce des représailles contre ces derniers, à cause de la collaboration qu'ils apportent aux vérifications effectuées par la Commission ⁽¹⁾, la Commission protège l'anonymat des auteurs en donnant accès à une version non confidentielle ou à un résumé des réponses en question ⁽²⁾. Les demandes d'anonymat dans une telle situation ainsi que celles qui sont faites en application du point 81 de la communication de la Commission relative au traitement des plaintes ⁽³⁾ seront traitées conformément aux points 40 à 42.

C. Modalités de l'accès au dossier

44. La Commission peut décider de donner accès au dossier selon les modalités qui suivent, en tenant dûment compte des capacités techniques des parties:
- sur CD-Rom ou tout autre support d'information électronique qui apparaîtrait sur le marché;
 - par l'envoi par la poste de copies sous forme papier des documents disponibles;
 - en les invitant à examiner les documents disponibles dans les locaux de la Commission.
- La Commission peut opter pour toute combinaison de ces méthodes.
45. Afin de faciliter l'accès au dossier, les parties reçoivent une liste énumérative des documents formant le dossier de la Commission, suivant la définition du point 8.
46. La Commission donne accès aux éléments de preuve contenus dans son dossier sous leur forme originale. Elle n'est pas tenue de fournir une traduction des documents qui y figurent ⁽⁴⁾.
47. Si une partie considère qu'après avoir obtenu l'accès au dossier, elle doit prendre connaissance, pour sa défense, de certaines informations non accessibles, elle peut présenter une demande motivée à cet effet à la Commission. Si les services de la Direction générale de la concurrence ne sont pas en mesure de faire droit à cette demande, et si la partie en cause conteste cette conclusion, la question sera résolue par le conseiller-auditeur conformément au mandat des conseillers-auditeurs ⁽⁵⁾.
48. L'accès au dossier en application de la présente communication est donné sous la condition que les documents obtenus ne soient utilisés qu'aux fins de procédures judiciaires ou administratives ayant pour objet l'application des règles de concurrence communautaires en cause dans la procédure administrative connexe ⁽⁶⁾. Si les informations sont utilisées à d'autres fins, à tout moment, avec l'intervention d'un conseil extérieur, la Commission peut signaler l'incident au barreau de ce conseil, en vue d'une procédure disciplinaire.
49. À l'exception des points 45 et 47, la présente section C est également applicable au droit d'accès des plaignants aux documents (en matière d'ententes et de positions dominantes) et aux autres parties intéressées (en matière de concentrations).

⁽¹⁾ Voir considérant 19.

⁽²⁾ Voir affaire T-5/02, *Tetra Laval/Commission*, Rec. 2002, p. II-4381, points 98, 104 et 105.

⁽³⁾ Communication de la Commission relative au traitement par la Commission des plaintes déposées au titre des articles 81 et 82 du traité, JO C 101 du 27.4.2004, p. 65.

⁽⁴⁾ Voir affaire T-25/95 et autres *Cimenteries*, point 635.

⁽⁵⁾ Voir article 8 de la décision de la Commission du 23.5.2001 relative au mandat des conseillers-auditeurs dans certaines procédures de concurrence, JO L 162 du 19.6.2001, p. 21.

⁽⁶⁾ Voir article 15, paragraphe 4 et article 8, paragraphe 2, du règlement d'application et article 17, paragraphe 4, du règlement d'application du règlement sur les concentrations.