



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

30 avril 2020 *

« Pourvoi – Accès aux documents des institutions – Règlement (CE) n° 1049/2001 – Article 4, paragraphe 2, troisième tiret – Exceptions au droit d'accès – Exception relative à la protection des objectifs des activités d'enquête – Documents concernant une procédure en manquement en cours – Avis circonstanciés émis dans le cadre d'une procédure de notification sur le fondement de la directive 98/34/CE – Demande d'accès – Refus – Divulgence des documents demandés au cours de la procédure devant le Tribunal de l'Union européenne – Divulgence – Irrecevabilité – Intérêt à agir – Persistance »

Dans l'affaire C-560/18 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduit le 3 septembre 2018,

Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych, établie à Varsovie (Pologne), représentée par M^e P. Hoffman, avocat,

partie requérante,

les autres parties à la procédure étant :

Commission européenne, représentée par MM. M. Konstantinidis et A. Spina, en qualité d'agents,

partie défenderesse en première instance,

Royaume de Suède, représenté par M^{me} C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg et H. Eklinder, en qualité d'agents,

République de Pologne, représentée par M^{mes} D. Lutostańska et M. Kamejsza-Kozłowska, en qualité d'agents,

parties intervenantes en première instance,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. E. Regan, président de chambre, MM. I. Jarukaitis (rapporteur), E. Juhász, M. Ilešič et C. Lycourgos, juges,

avocat général : M. G. Pitruzzella,

greffier : M. M. Longar, administrateur,

* Langue de procédure : l'anglais.

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 26 septembre 2019,
ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 5 décembre 2019,
rend le présent

Arrêt

- 1 Par son pourvoi, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych (ci-après « Igpour »), une organisation représentant les intérêts des fabricants, des distributeurs et des opérateurs d'automates de divertissement en Pologne, demande l'annulation de l'ordonnance du Tribunal de l'Union européenne du 10 juillet 2018, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Commission (T-514/15, non publiée, ci-après l'« ordonnance attaquée », EU:T:2018:500), par laquelle celui-ci a jugé qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur le recours d'Igpour tendant à l'annulation de la décision GestDem 2015/1291 de la Commission, du 12 juin 2015, lui refusant l'accès à l'avis circonstancié rendu par la Commission européenne dans le cadre de la procédure de notification 2014/537/PL, ainsi que de la décision GestDem 2015/1291 de la Commission, du 17 juillet 2015, lui refusant l'accès à l'avis circonstancié rendu par la République de Malte dans le cadre de la procédure de notification 2014/537/PL (ci-après, ensemble, les « décisions litigieuses »).

Le cadre juridique

- 2 L'article 4 du 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 2001, L 145, p. 43), dispose :

« [...]

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

[...]

– 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.

[...] »

Les antécédents du litige

- 3 Le 20 novembre 2013, la Commission a adressé à la République de Pologne et à certains autres États membres, dans le cadre de la procédure en manquement 2013/4218, une lettre de mise en demeure sur le fondement de l'article 258 TFUE par laquelle elle demandait aux destinataires de mettre leur cadre réglementaire national régissant les services de jeux de hasard en conformité avec les libertés fondamentales du traité FUE.

- 4 Dans sa réponse, reçue par la Commission le 3 mars 2014, la République de Pologne a annoncé à cette dernière qu'elle avait l'intention de lui notifier, sur le fondement de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 juin 1998, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (JO 1998, L 204, p. 37), un projet de loi portant modification de la loi polonaise sur les jeux de hasard, afin de répondre à ses préoccupations.
- 5 Le 5 novembre 2014, la République de Pologne a notifié à la Commission le projet de loi annoncé, conformément à l'article 8 de la directive 98/34. Cette notification a été enregistrée sous la référence 2014/537/PL.
- 6 La Commission et la République de Malte ont émis des avis circonstanciés sur le projet de loi notifié, au sens de l'article 9, paragraphe 2, de la directive 98/34, respectivement les 3 et 6 février 2015.
- 7 Le 17 février 2015, Igpour a demandé l'accès aux avis émis par la Commission et la République de Malte, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001.
- 8 Le 10 mars 2015, la Commission a refusé d'accorder à Igpour l'accès aux documents demandés.
- 9 Le 16 avril 2015, Igpour a adressé une demande confirmative d'accès aux documents à la Commission, conformément à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001.
- 10 Dans les décisions litigieuses, la Commission a expliqué que la divulgation des documents en cause porterait atteinte à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit, prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, en ce qui concerne la procédure en manquement 2013/4218, étant donné que ces avis étaient inextricablement liés à ladite procédure.

La procédure devant le Tribunal et l'ordonnance attaquée

- 11 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 1^{er} septembre 2015, Igpour a introduit un recours tendant à l'annulation des décisions litigieuses. Le Royaume de Suède a été admis à intervenir à la procédure au soutien des conclusions d'Igpour, tandis que la République de Pologne a été admise à intervenir au soutien des conclusions de la Commission.
- 12 Le 7 décembre 2017, la Commission a mis fin à la procédure en manquement 2013/4218 à l'égard de la République de Pologne.
- 13 Le 28 février 2018, elle a décidé d'accorder à Igpour l'accès aux documents demandés.
- 14 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal à l'audience du 28 septembre 2017.
- 15 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 6 mars 2018, la Commission a demandé au Tribunal de constater que ce recours était devenu sans objet et qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur celui-ci, dès lors qu'elle avait décidé d'accorder à Igpour l'accès aux deux documents sur lesquels portaient les décisions litigieuses. La Commission a également demandé à ce qu'Igpour soit condamnée aux dépens.
- 16 Par ordonnance du 14 mars 2018, le Tribunal a décidé de rouvrir la phase orale de la procédure et a invité les autres parties à s'exprimer sur la demande de non-lieu à statuer déposée par la Commission. Dans ses observations, Igpour a contesté avoir perdu tout intérêt à agir. Dans ses observations, la République de Pologne s'est limitée à relever qu'elle ne s'opposait pas à la demande de la Commission. Le Royaume de Suède n'a pas déposé d'observations sur la demande de non-lieu à statuer.

- 17 Dans l'ordonnance attaquée, d'une part, le Tribunal a considéré qu'il était peu probable qu'une situation aussi atypique se représente à l'avenir. D'autre part, il a estimé qu'Igpour s'était limitée à évoquer la possibilité de former un recours en responsabilité (non contractuelle) de l'Union européenne contre la Commission sans toutefois préciser si elle ou ses membres avaient l'intention de faire usage de cette possibilité.
- 18 En conséquence, le Tribunal a jugé qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur le recours et que les parties supporteraient leurs propres dépens.

La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

- 19 Par son pourvoi, Igpour demande à la Cour :
- d'annuler l'ordonnance attaquée,
 - d'annuler les décisions litigieuses, et
 - de condamner la Commission aux dépens ;
 - à titre subsidiaire, de renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue sur le fond et de réserver les dépens.
- 20 La Commission demande à la Cour :
- de rejeter le pourvoi comme étant non fondé et
 - de condamner Igpour aux dépens de la présente procédure.
- 21 Le Royaume de Suède demande à la Cour d'annuler l'ordonnance attaquée et les décisions litigieuses.
- 22 La République de Pologne a présenté ses observations lors de l'audience et demande, en substance, de rejeter le pourvoi comme étant non fondé.

Sur le pourvoi

- 23 Igpour invoque cinq moyens à l'appui de son pourvoi.

Sur le premier moyen

Argumentation des parties

- 24 Par son premier moyen, Igpour fait valoir que les points 30 et 32 de l'ordonnance attaquée sont erronés à deux égards.
- 25 D'une part, le Tribunal aurait commis une erreur de droit lorsqu'il a constaté qu'il était peu probable que l'illégalité alléguée par Igpour se représente à l'avenir. D'autre part, le Tribunal aurait commis une erreur de droit en considérant que la question pertinente était de savoir s'il était possible que se présente à l'avenir une situation spécifique comme celle de l'espèce, alors que ce qui serait pertinent serait de savoir si la Commission appliquera à l'avenir les interprétations du règlement n° 1049/2001 ou de la directive 98/34 qu'Igpour conteste.

- 26 Selon Igpour, d'une part, le Tribunal n'a pas considéré qu'il était improbable que la Commission se fonde à l'avenir sur une interprétation de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, selon laquelle sont couverts par une présomption générale de non-divulgateion les documents, contenant ou non des références à des lettres de mise en demeure, qui sont « indissociablement liés » à une procédure en manquement en cours.
- 27 Le Tribunal aurait évalué non pas la probabilité que cette interprétation se représente à l'avenir, mais plutôt la probabilité que cette interprétation soit réutilisée dans une situation semblable à celle de l'espèce, à savoir à l'occasion d'une nouvelle affaire dans laquelle une procédure en manquement serait en cours, un État membre notifierait à la Commission un projet de loi répondant aux préoccupations ayant justifié ladite procédure et la Commission rendrait un avis circonstancié concernant ce projet, puis refuserait de divulguer cet avis en raison de la nécessité de protéger l'objectif de la procédure en manquement.
- 28 D'autre part, le Tribunal a fait la même erreur que celle identifiée aux points 26 et 27 du présent arrêt, en ce qui concerne l'argument de la Commission selon lequel le principe de transparence qui sous-tend la directive 98/34, remplacée par la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil, du 9 septembre 2015, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (JO 2015, L 241, p. 1), n'empêche pas d'invoquer des présomptions générales de non-divulgateion à l'égard d'avis circonstanciés rendus dans le cadre d'une procédure de notification non confidentielle.
- 29 Par ailleurs, compte tenu de l'étendue considérable des obligations des États membres en matière de notification imposées par la directive 2015/1535, il serait probable que de nombreux projets de loi notifiés répondront, au moins partiellement, aux préoccupations de la Commission qui justifient une procédure en manquement en cours et donc qu'une situation semblable à celle de l'espèce se reproduise. Le Tribunal n'aurait aucunement justifié son affirmation inverse et une telle justification serait impossible à apporter.
- 30 Igpour fait observer qu'une autre ordonnance qui la concerne, à savoir l'ordonnance du 19 juillet 2018, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Commission (T-750/17, non publiée, EU:T:2018:506), démontre que la Commission défend avec constance son interprétation de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 ainsi que du principe de transparence inscrit dans les directives 98/34 et 2015/1535 et confirme qu'il est probable qu'une telle interprétation se reproduise à l'avenir.
- 31 Igpour fait valoir, au surplus, qu'il est tout à fait probable qu'elle-même dépose, à l'avenir, des demandes d'accès à des documents auxquelles la Commission répondra en se prévalant de l'interprétation du droit de l'Union contestée en l'espèce. À cet égard, elle souligne que, en sa qualité d'organisation d'entrepreneurs, ses activités concernent tous les aspects des opérations commerciales de ses membres et non uniquement les aspects directement liés au secteur particulier qu'elle représente ou affectés par la législation nationale aux jeux de hasard.
- 32 Le gouvernement suédois fait observer que, même si Igpour bénéficie désormais de l'accès aux documents en cause, les décisions litigieuses n'ont pas été formellement retirées par la Commission, de telle sorte que le litige a conservé son objet.
- 33 Selon le gouvernement suédois, Igpour avait délibérément demandé à avoir accès aux avis circonstanciés dans le cadre d'une procédure de notification alors que la procédure en manquement était encore pendante. Étant donné que la divulgation des documents demandés n'a eu lieu qu'après la clôture desdites procédures, celle-ci n'aurait pas permis d'atteindre entièrement les objectifs poursuivis par la demande d'accès.

- 34 Le gouvernement suédois partage la position d'Igpour selon laquelle le Tribunal aurait dû examiner la question de savoir si la règle de présomption générale appliquée par la Commission aux décisions contestées pouvait être invoquée par celle-ci à l'avenir. Cette conclusion trouverait un appui direct dans l'arrêt du 4 septembre 2018, *ClientEarth/Commission* (C-57/16 P, EU:C:2018:660), duquel il ressortirait que ce qui doit être examiné est la question de savoir si l'illégalité invoquée est susceptible de se reproduire à l'avenir.
- 35 Le gouvernement suédois considère, à l'instar d'Igpour, qu'une telle répétition est hautement susceptible de se produire à l'avenir. En effet, premièrement, il existerait un risque immédiat que la Commission puisse motiver des décisions de rejet de futures demandes d'accès à des documents, présentées dans le cadre de procédures de notification prévues par la directive 2015/1535 en se référant à la règle de présomption générale contestée. Deuxièmement, la Commission aurait de facto déjà appliqué cette règle de présomption générale après avoir pris les décisions litigieuses, et ce pour motiver le rejet d'une demande supplémentaire d'Igpour qui, présentée dans le cadre d'une procédure de notification prévue par la directive 2015/1535, visait à avoir accès aux commentaires de la Commission et à un avis circonstancié. Troisièmement, le fait qu'Igpour s'expose à un grand risque de voir ladite règle de présomption générale invoquée à l'avenir découlerait aussi de la circonstance qu'Igpour est une organisation représentant les intérêts des fabricants, des distributeurs et des exploitants d'automates de divertissement en Pologne, dont les activités concernent tous les aspects des opérations commerciales de ses membres et non uniquement les aspects directement liés au secteur particulier qu'elle représente ou affectés par la législation nationale aux jeux de hasard. Enfin, ce risque ne concernerait pas seulement les demandes d'accès aux documents formulées par Igpour, mais également celles provenant d'autres personnes.
- 36 La Commission fait valoir que le premier moyen du pourvoi n'est pas fondé.

Appréciation de la Cour

- 37 Par son premier moyen, Igpour, soutenue par le gouvernement suédois, fait valoir, en substance, que le Tribunal a commis une erreur de droit lorsqu'il a constaté, aux points 30 et 32 de l'ordonnance attaquée, qu'il était peu probable que l'illégalité alléguée par elle se représente à l'avenir et qu'elle n'avait donc aucun intérêt à poursuivre le recours. Selon elle, la question pertinente dans ce contexte n'était pas de savoir s'il était possible que se représente à l'avenir une situation spécifique analogue à celle de la présente affaire, mais celle de savoir s'il existait un risque, en général, que l'illégalité alléguée se reproduise à l'avenir et, en particulier, que la Commission fasse à l'avenir la même interprétation du règlement n° 1049/2001, selon laquelle elle est en droit d'appliquer une présomption générale de confidentialité dans les procédures en manquement en cours.
- 38 À cet égard, il y a lieu de rappeler, que, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, l'objet du litige doit perdurer, de même que l'intérêt à agir, jusqu'au prononcé de la décision juridictionnelle, sous peine de non-lieu à statuer, ce qui suppose que le recours soit susceptible, par son résultat, de procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté (arrêt du 4 septembre 2018, *ClientEarth/Commission*, C-57/16 P, EU:C:2018:660, point 43 et jurisprudence citée).
- 39 Un requérant peut, dans certains cas, conserver un intérêt à demander l'annulation de l'acte attaqué pour amener l'auteur dudit acte à apporter, à l'avenir, les modifications appropriées et ainsi éviter le risque de répétition de l'illégalité dont l'acte en question est prétendument entaché (arrêts du 28 mai 2013, *Abdulrahim/Conseil et Commission*, C-239/12 P, EU:C:2013:331, point 63 et jurisprudence citée, ainsi que du 4 septembre 2018, *ClientEarth/Commission*, C-57/16 P, EU:C:2018:660, point 48).

- 40 La persistance de cet intérêt suppose que cette illégalité soit susceptible de se reproduire dans le futur, indépendamment des circonstances particulières de l'affaire en cause (arrêts du 7 juin 2007, *Wunenburger/Commission*, C-362/05 P, EU:C:2007:322, point 52, et du 4 septembre 2018, *ClientEarth/Commission*, C-57/16 P, EU:C:2018:660, point 48).
- 41 Il résulte également de la jurisprudence de la Cour que la persistance de l'intérêt à agir d'un requérant doit être appréciée *in concreto*, en tenant compte, notamment, des conséquences de l'illégalité alléguée et de la nature du préjudice prétendument subi (arrêt du 28 mai 2013, *Abdulrahim/Conseil et Commission*, C-239/12 P, EU:C:2013:331, point 65).
- 42 En l'occurrence, au point 30 de l'ordonnance attaquée, le Tribunal a considéré que, dans la mesure où le recours d'Igpor vise un refus d'accès à des avis circonstanciés émis sur le fondement de la directive 98/34 et portant sur un projet de loi, notifié par un État membre sur le fondement de cette directive, et que la Commission a justifié son refus de divulguer ces avis par la nécessité de protéger l'objectif de la procédure en manquement en cours, il est peu probable qu'une situation aussi atypique se représente à l'avenir.
- 43 Certes, il est constant que la Commission a fondé le refus d'accès aux documents demandés sur le fondement de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 et, en particulier, sur l'existence alléguée d'un lien indissociable entre les avis circonstanciés et la procédure en manquement en cause contre la République de Pologne et, partant, sur une présomption générale de confidentialité qui s'appliquerait aux documents relatifs aux procédures en manquement en cours.
- 44 Ainsi, il ne peut être exclu, comme le soutient Igpor, que, pour refuser l'accès à tout document intrinsèquement lié à une procédure en manquement en cours, la Commission fonde à nouveau, à l'avenir, sa motivation sur cette présomption générale de non-divulgaration.
- 45 Toutefois, la Cour a déjà reconnu l'existence d'une présomption générale de confidentialité au bénéfice des documents se rapportant à une procédure précontentieuse en manquement, y inclus les documents échangés entre la Commission et l'État membre concerné dans le cadre d'une procédure EU Pilot (voir, en ce sens, arrêt du 4 septembre 2018, *ClientEarth/Commission*, C-57/16 P, EU:C:2018:660, point 81 et jurisprudence citée).
- 46 Dès lors, en fondant son intérêt à agir sur l'argument selon lequel l'illégalité alléguée par elle est susceptible de se reproduire à l'avenir, indépendamment des circonstances particulières de l'affaire en cause, Igpor tend en réalité à contester l'existence d'une présomption générale de confidentialité, laquelle a déjà été confirmée par la Cour.
- 47 Si une interprétation à un tel niveau d'abstraction de « l'illégalité susceptible de se reproduire dans le futur » était retenue, elle aurait, comme l'a également relevé, en substance, M. l'avocat général, au point 73 de ses conclusions, des conséquences paradoxales. En effet, l'intérêt à agir du requérant, dans toute procédure en matière d'accès à des documents, persisterait automatiquement du seul fait que, à l'avenir, l'institution concernée pourrait interpréter une disposition de droit spécifique de la manière contestée.
- 48 En outre, contrairement à ce que soutient Igpor, et ainsi que M. l'avocat général l'a également fait observer, en substance, au point 115 de ses conclusions, il n'existe, en l'espèce, aucune raison particulière de penser qu'Igpor sera « particulièrement exposée à de telles mises en œuvre de ladite présomption dans le futur ».
- 49 En effet, les circonstances de l'espèce se distinguent de celles de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 4 septembre 2018, *ClientEarth/Commission* (C-57/16 P, EU:C:2018:660). Dans celle-ci, d'une part, la demande d'accès concernait des documents liés au processus législatif de l'Union en matière environnementale. D'autre part, la Cour y a reconnu l'existence d'un intérêt de la requérante à

poursuivre la procédure malgré la divulgation des documents demandés au motif que le pourvoi visait à obtenir l'annulation d'un arrêt qui avait pour la première fois reconnu l'application d'une présomption générale de confidentialité à une certaine catégorie de documents sur le fondement de ladite base juridique. L'utilisation d'une telle présomption dont la légalité était contestée aurait donc été effectivement susceptible de se reproduire à l'avenir, indépendamment des circonstances particulières de ladite affaire, tandis que, en l'espèce, l'illégalité alléguée se rapporte à la mise en œuvre d'une présomption, déjà admise par la Cour, dans des circonstances particulières, de sorte qu'une telle illégalité ne saurait se reproduire en dehors de ces circonstances.

- 50 Par conséquent, il convient de constater que c'est à bon droit que le Tribunal a apprécié de manière concrète les circonstances particulières dans lesquelles la prétendue illégalité s'est produite et a considéré que de telles circonstances, eu égard à leurs particularités, n'étaient pas susceptibles de se reproduire, de telle sorte que l'illégalité alléguée n'était pas susceptible de se reproduire en dehors des circonstances particulières de la présente affaire.
- 51 Par ailleurs, en ce qui concerne les arguments exposés aux points 28 à 31 du présent arrêt, il convient de constater que, par ceux-ci, Igpour reproche, en substance, au Tribunal d'avoir commis la même erreur de droit que celle déjà analysée aux points 42 à 50 du présent arrêt. Ils doivent, dès lors, être rejetés pour les mêmes motifs.
- 52 Il résulte de tout ce qui précède que le premier moyen doit être rejeté comme étant non fondé.

Sur le deuxième moyen

Argumentation des parties

- 53 Par son deuxième moyen, Igpour soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant, en substance, au point 33 de l'ordonnance attaquée, que clôturer l'affaire sans avoir statué sur le fond ne permettrait pas à la Commission de se soustraire à un contrôle judiciaire effectif. En effet, la Commission pourrait toujours décider de donner l'accès aux documents demandés lorsqu'elle se rend compte qu'elle risque de succomber dans un litige.
- 54 Igpour fait valoir que le raisonnement du Tribunal, en vertu duquel « admettre [l']argument [selon lequel la clôture de l'affaire sans décider sur le fond permettrait à la Commission de se soustraire à un contrôle judiciaire effectif] reviendrait à considérer que, sans qu'il soit besoin d'établir des circonstances propres à chaque cas d'espèce, tout requérant ayant initialement été débouté de sa demande d'accès aux documents pourrait demander à ce que le litige l'opposant à l'institution concernée par la demande en cause fût jugé, et ceci en dépit du fait que sa demande avait été satisfaite postérieurement à l'introduction de son recours devant le juge de l'Union », repose sur une lecture inexacte de cet argument.
- 55 En premier lieu, l'intérêt à poursuivre l'action existerait en l'espèce au motif que, d'une part, le refus d'accès aux documents litigieux repose sur un prétendu « lien indissociable » entre les documents demandés et la procédure en manquement en cours et, d'autre part, la procédure en manquement est close et les documents ont été fournis après la clôture tant de la phase écrite que de la phase orale de la procédure. Lorsque ces conditions sont réunies, il serait nécessaire que les juridictions de l'Union statuent sur le recours. Étant donné qu'il appartient exclusivement à la Commission de décider de l'opportunité et du moment de clore la procédure en manquement, elle pourrait prendre une telle décision si, après l'audience et la fin de la procédure orale, elle perçoit le risque de succomber au litige. Elle pourrait ainsi décider d'échapper à une issue qui lui aurait été défavorable. En pratique, si

la clôture de la procédure en manquement supprimait la nécessité pour le Tribunal de statuer, une telle approche serait susceptible de permettre à la Commission de retarder l'accès à tout document pendant quelques années sans aucun contrôle juridictionnel d'une telle décision.

- 56 En deuxième lieu, le raisonnement suivi par le Tribunal ne concorderait manifestement pas avec la jurisprudence de la Cour exposée aux points 78 et 79 de son arrêt du 28 mai 2013, *Abdulrahim/Conseil et Commission* (C-239/12 P, EU:C:2013:331), selon laquelle l'intérêt à poursuivre l'action après la cessation des effets juridiques d'un acte attaqué peut être justifié par le fait que la reconnaissance de l'illégalité alléguée pourrait procurer un bénéfice au requérant.
- 57 En troisième lieu, Igpour fait valoir que le Tribunal n'a pas véritablement contesté au fond son assertion selon laquelle la Commission échappait à tout contrôle juridictionnel et que cette assertion est suffisante pour établir qu'Igpour dispose d'un intérêt à maintenir son recours. Le droit d'accès découlerait directement de l'article 15 TFUE et de l'article 42 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ainsi, il serait particulièrement important de garantir un contrôle juridictionnel effectif des décisions de la Commission portant refus d'accès à des documents.
- 58 La Commission fait valoir que ce moyen n'est pas fondé.

Appréciation de la Cour

- 59 Par son deuxième moyen, Igpour soutient, en substance, que la clôture de l'affaire par le Tribunal sans que celui-ci ait statué sur le fond permet à la Commission de se soustraire à un contrôle juridictionnel effectif et que, dans la mesure où le Tribunal a jugé que tel n'était pas le cas, le point 33 de l'ordonnance attaquée est entaché d'une erreur de droit.
- 60 À cet égard, il convient d'observer qu'il ressort de la jurisprudence, déjà citée au point 39 du présent arrêt, que si, dans certaines circonstances, un requérant conserve son intérêt à agir en annulation même lorsque l'acte dont l'annulation est demandée a cessé de produire des effets après l'introduction de son recours, tel n'est pas le cas en toute hypothèse.
- 61 Or, il ressort de l'analyse du premier moyen du pourvoi qu'Igpour n'est pas parvenue à établir que les circonstances du cas d'espèce étaient telles que, au regard de cette jurisprudence, le Tribunal aurait dû constater la persistance de son intérêt à agir malgré le fait que, au cours de la procédure devant le Tribunal, la Commission avait accordé accès aux deux documents sur lesquels portaient les décisions litigieuses.
- 62 Par ailleurs, dans la mesure où, par ce moyen, Igpour prétend, en substance, que, par l'ordonnance attaquée, le Tribunal l'a privée d'une protection juridictionnelle effective, en violation de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, cette disposition n'a pas pour objet de modifier le système de contrôle juridictionnel prévu par les traités, notamment les règles relatives à la recevabilité des recours formés directement devant la juridiction de l'Union (arrêts du 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, point 97, ainsi que du 25 octobre 2017, *Roumanie/Commission*, C-599/15 P, EU:C:2017:801, point 68 et jurisprudence citée) et donc, de même, ne modifie pas les conditions d'appréciation de l'intérêt à agir.
- 63 C'est dès lors sans commettre d'erreur de droit que le Tribunal a jugé, au point 33 de l'ordonnance attaquée, qu'admettre l'argument d'Igpour reviendrait à considérer que, sans qu'il soit besoin d'établir des circonstances propres à chaque cas d'espèce, le requérant auquel l'accès aux documents a été initialement refusé pourrait demander à ce qu'il soit statué sur le litige l'opposant à l'institution concernée par la demande en cause en dépit du fait que sa demande avait été satisfaite postérieurement à l'introduction de son recours devant le juge de l'Union.

64 Il y a lieu, par conséquent, d'écarter le deuxième moyen du pourvoi comme étant non fondé.

Sur les troisième et quatrième moyens

Argumentation des parties

- 65 Par son troisième moyen, Igpour soutient, en substance, que le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant, au point 34 de l'ordonnance attaquée, que le fait que, dans le cadre d'un éventuel recours en indemnité intenté contre la Commission, elle doive établir l'illégalité des décisions litigieuses ne constituerait pas une charge injustifiable étant donné qu'elle pourrait alors se fonder sur les arguments déjà soumis dans le contexte du recours en annulation.
- 66 Selon Igpour, ce raisonnement est erroné à double titre. D'une part, l'annulation d'un acte par les juridictions de l'Union lierait les magistrats de l'Union ou nationaux ayant à connaître d'un recours en indemnité ou pourrait constituer la base de négociations extrajudiciaires avec les institutions de l'Union visant à réparer le dommage subi. En d'autres termes, le caractère contraignant d'un arrêt du Tribunal lui procurerait un avantage. D'autre part, considérant le stade de la procédure devant le Tribunal auquel l'ordonnance attaquée a été prise, à savoir après la clôture de la procédure écrite et orale, le poids qui serait mis à la charge d'Igpour, si l'ensemble de ces éléments devait être réitéré dans le cadre d'un futur recours en indemnité, serait en tout état de cause injustifié.
- 67 Par le quatrième moyen, Igpour soutient, en substance, que le Tribunal a commis une erreur de droit en rejetant, au point 34 de l'ordonnance attaquée, son argument selon lequel l'annulation des décisions litigieuses pouvait lui procurer un avantage dans ses discussions avec la Commission ainsi que lors d'un éventuel recours en indemnité intenté contre la Commission, simplement parce qu'elle n'avait pas précisé si elle avait « vraiment » l'intention de former un tel recours et parce qu'elle n'avait pas apporté d'éléments précis, concrets et vérifiables s'agissant des effets des décisions litigieuses. En outre, Igpour reproche au Tribunal de l'avoir condamnée à supporter ses propres dépens, lesquels constitueraient un préjudice spécifique et certain causé par les décisions litigieuses.
- 68 Selon Igpour, contrairement à ce qu'a jugé le Tribunal, elle n'a nullement l'obligation de convaincre celui-ci qu'elle entend « vraiment » former un recours en indemnité. Ce serait son intérêt, et non l'éventualité d'un recours en indemnité, qui ne devrait pas être purement hypothétique. En effet, il suffirait qu'elle expose les raisons pour lesquelles les décisions litigieuses lui ont causé un préjudice matériel. Il ne serait pas nécessaire de rendre précis ou vérifiables les faits invoqués au soutien de cet exposé, car il n'appartiendrait pas au Tribunal de les vérifier. Une telle exigence serait donc sans objet. Elle alourdirait en outre les conditions du recours en annulation comme du recours en indemnité en les compliquant inutilement.
- 69 En tout état de cause, il existerait un lien de causalité entre, d'une part, les décisions litigieuses et, d'autre part, les coûts du recours en annulation. En outre, si la décision du Tribunal relative aux dépens est prise en considération, ces derniers sont devenus irrécupérables après le prononcé de l'ordonnance attaquée. Igpour soutient que, en présentant cet argument, elle conteste non pas la décision du Tribunal relative aux dépens, mais seulement celle adoptée par ce dernier quant à l'absence de nécessité de statuer dans la mesure où il n'a pas pris en considération le fait que les coûts exposés par elle constituaient un préjudice particulier causé par les décisions litigieuses.
- 70 La Commission fait valoir que ces deux moyens ne sont pas fondés.

Appréciation de la Cour

- 71 Par ces deux moyens, qu'il convient d'examiner ensemble, Igpour soutient, en substance, que le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant que le fait que, dans le cadre d'un éventuel recours en indemnité, elle doive réitérer les arguments déjà soumis dans le contexte de ce recours en annulation ne constituerait pas une charge injustifiable de nature à établir son intérêt à agir en l'espèce. En outre, elle reproche au Tribunal d'avoir considéré qu'elle n'avait pas précisé si elle avait « vraiment » l'intention de former un tel recours ni apporté d'éléments précis, concrets et vérifiables s'agissant des effets des décisions litigieuses et d'en avoir déduit que l'éventualité d'un tel recours n'était pas de nature à établir que son intérêt à agir persistait.
- 72 À cet égard, il convient de rappeler qu'il appartient au requérant d'apporter la preuve de son intérêt à agir, qui constitue la condition essentielle et première de tout recours en justice (arrêt du 7 novembre 2018, BPC Lux 2 e.a./Commission, C-544/17 P, EU:C:2018:880, point 33).
- 73 Or, s'il ressort de la jurisprudence de la Cour que l'éventualité d'un recours en indemnité suffit à fonder un intérêt à agir, c'est cependant à la condition que celui-ci ne soit pas hypothétique (voir, en ce sens, arrêts du 17 septembre 2015, Mory e.a./Commission, C-33/14 P, EU:C:2015:609, points 69 et 79 ainsi que jurisprudence citée, et du 7 novembre 2018, BPC Lux 2 e.a./Commission, C-544/17 P, EU:C:2018:880, point 43). À cet égard, ainsi qu'il a été rappelé au point 41 du présent arrêt, la persistance d'un tel intérêt à agir doit être appréciée in concreto en tenant compte, notamment, des conséquences de l'illégalité alléguée et de la nature du préjudice prétendument subi.
- 74 Il en découle qu'Igpour ne pouvait justifier d'un intérêt à agir par une simple invocation de la possibilité d'introduire dans le futur un recours tendant à la réparation du dommage, sans invoquer des éléments concrets concernant les conséquences de l'illégalité alléguée sur sa situation et la nature du préjudice qu'elle prétendait avoir subi et dont un tel recours aurait visé à obtenir réparation.
- 75 Or, dans le cadre de son appréciation souveraine des faits et des éléments de preuve, le Tribunal a constaté, au point 34 de l'ordonnance attaquée, que la requérante avait évoqué la possibilité d'un tel recours en indemnité sans préciser si elle-même ou ses membres avaient effectivement l'intention de faire usage de cette possibilité, se bornant, en ce qui concerne le préjudice prétendument subi, à indiquer que « des recours ont été rejetés et que des parties défenderesses ont été condamnées », sans toutefois fournir le moindre élément précis, concret et vérifiable, la requérante ne faisant, par ailleurs, nullement valoir à cet égard que le Tribunal aurait dénaturé les faits ou l'argumentation qu'elle lui avait présentée.
- 76 Dans ces circonstances, c'est sans commettre d'erreur de droit que le Tribunal a pu, en substance, considérer que les conditions résultant de la jurisprudence, rappelée au point 73 du présent arrêt, et permettant de constater que l'éventualité d'un recours en indemnité est de nature à fonder un intérêt à agir en annulation n'étaient pas remplies.
- 77 Par ailleurs, en ce qui concerne l'argument selon lequel Igpour aurait subi un préjudice spécifique du fait que le Tribunal l'a condamnée à supporter ses propres dépens, il convient de relever qu'une telle circonstance ne saurait manifestement pas, par elle-même, permettre d'établir la persistance d'un intérêt à agir en annulation, sauf à priver cette condition de toute portée.
- 78 Quant à l'argumentation selon laquelle le Tribunal aurait commis une erreur de droit en considérant, au point 34 de l'ordonnance attaquée, que le fait que, dans le cadre d'un éventuel recours en indemnité, Igpour doive réitérer les arguments déjà soumis dans le contexte de son recours en annulation ne constituerait pas une charge injustifiable de nature à établir son intérêt à agir en l'espèce, il convient de relever que le fait d'accueillir une telle argumentation aurait pour résultat que le Tribunal serait obligé d'examiner le recours en indemnité, alors même que celui-ci est purement

hypothétique. Or, ainsi qu'il ressort des points 74 à 76 du présent arrêt, le Tribunal a considéré à bon droit, en l'occurrence, qu'une telle invocation est insuffisante à établir la persistance de l'intérêt à agir en l'absence de tout élément concret avancé en ce sens par la requérante en première instance.

- 79 Il s'ensuit que les troisième et quatrième moyens du pourvoi doivent être écartés comme étant non fondés.

Sur le cinquième moyen

Argumentation des parties

- 80 Par son cinquième moyen, Igpour soutient, en substance, que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant, au point 34 de l'ordonnance attaquée, qu'elle n'avait pas d'intérêt à poursuivre le recours, alors que l'annulation des décisions litigieuses était nécessaire pour réparer le préjudice moral subi par elle en tant qu'organisation professionnelle et qu'il n'existe aucun autre moyen de réparer un tel préjudice.
- 81 La Commission soutient que ce moyen est irrecevable.

Appréciation de la Cour

- 82 Il y a lieu de rappeler que, en vertu de l'article 170, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, le pourvoi ne peut modifier l'objet du litige devant le Tribunal. Ainsi, la compétence de la Cour, dans le cadre du pourvoi, est, en effet, limitée à l'appréciation de la solution légale qui a été donnée aux moyens débattus devant les premiers juges. Une partie ne saurait, par conséquent, soulever pour la première fois devant la Cour un moyen qu'elle n'a pas soulevé devant le Tribunal, dès lors que cela reviendrait à lui permettre de saisir la Cour, dont la compétence en matière de pourvoi est limitée, d'un litige plus étendu que celui dont a eu à connaître le Tribunal (voir, en ce sens, arrêt du 29 septembre 2011, Elf Aquitaine/Commission, C-521/09 P, EU:C:2011:620, point 35 et jurisprudence citée).
- 83 En l'occurrence, il convient de constater qu'Igpour n'a pas soutenu devant le Tribunal qu'elle aurait conservé un intérêt à obtenir l'annulation des décisions litigieuses au motif que cette annulation aurait constitué une réparation de son prétendu préjudice moral résultant de l'illégalité alléguée de ces décisions, mais l'invoque pour la première fois dans son pourvoi.
- 84 Il s'ensuit que le cinquième moyen du pourvoi doit être écarté comme étant irrecevable.
- 85 En conséquence, il y a lieu de rejeter le pourvoi dans son intégralité.

Sur les dépens

- 86 Conformément à l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de celui-ci, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens.
- 87 En l'espèce, Igpour ayant succombé en ses moyens et la Commission ayant conclu à la condamnation d'Igpour aux dépens, il y a lieu de condamner cette dernière à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Commission.

88 Conformément à l'article 140 du règlement de procédure, le Royaume de Suède ainsi que la République de Pologne supporteront leurs propres dépens.

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

- 1) **Le pourvoi est rejeté.**
- 2) **Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych est condamnée à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Commission européenne.**
- 3) **Le Royaume de Suède et la République de Pologne supportent leurs propres dépens.**

Signatures