



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (sixième chambre)

28 mars 2017**

« Accès aux documents — Règlement (CE) n° 1049/2001 — Documents relatifs à une procédure d'application des règles de concurrence — Refus d'accès — Obligation de motivation — Exception relative à la protection des intérêts commerciaux d'un tiers — Exception relative à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit — Intérêt public supérieur — Consultation des tiers — Transparence — Absence de réponse à une demande confirmative dans les délais »

Dans l'affaire T-210/15,

Deutsche Telekom AG, établie à Bonn (Allemagne), représentée par M^{es} A. Rosenfeld et O. Corzilius, avocats,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée initialement par M^{me} J. Vondung et M. A. Buchet, puis par MM. F. Erlbacher, P. Van Nuffel et A. Dawes, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation de la décision de la Commission du 17 février 2015 refusant d'accorder à la requérante l'accès aux documents relatifs à la procédure pour abus de position dominante portant la référence COMP/AT.40089 – Deutsche Telekom ,

LE TRIBUNAL (sixième chambre),

composé de MM. S. Frimodt Nielsen, président, A. M. Collins et V. Valančius (rapporteur), juges,

greffier : M^{me} S. Bukšek Tomac, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 27 octobre 2016,

rend le présent

* Langue de procédure : l'allemand

Arrêt

Antécédents du litige

- 1 Par décision du 25 juin 2013, la Commission européenne a ordonné une inspection dans les locaux de la requérante, Deutsche Telekom AG, conformément à l'article 20 du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles [101] et [102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1).
- 2 Selon les termes de cette décision, la Commission disposait d'informations selon lesquelles la requérante « [pouvait] détenir une position dominante sur un ou plusieurs marchés pertinents en ce qui concern[ait] la fourniture de services de connectivité à Internet » et « [aurait] pu avoir mis en œuvre des pratiques qui restreign[ai]ent et/ou dégrad[ai]ent la qualité des services de connectivité à l'internet dans l'EEE » avec pour conséquence que des « fournisseurs indépendants de contenu et/ou d'applications sur Internet étaient placés dans une situation de désavantage concurrentiel ».
- 3 Du 9 au 11 juillet 2013, la Commission a procédé à des perquisitions dans les locaux de la requérante.
- 4 Par un communiqué de presse du 3 octobre 2014, la Commission a fait connaître sa décision de mettre fin à son enquête sur les pratiques de certains opérateurs européens de télécommunications sur les marchés des services de connectivité à Internet et a indiqué qu'elle continuerait de surveiller ce secteur.
- 5 Le 7 octobre 2014, la requérante a présenté une demande d'accès aux documents figurant dans le dossier de la Commission en application de de l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1049/2001, du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès aux documents de Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43), et de l'article 27, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement n° 1/2003.
- 6 Par lettre du 14 octobre 2014 et par courrier électronique du 23 octobre 2014 adressés à la Commission, la requérante a précisé que la demande d'accès portait sur l'ensemble des documents figurant dans le dossier de la procédure pour abus de position dominante portant la référence COMP/AT.40089 – Deutsche Telekom. Par ailleurs, dans ledit courrier électronique, la requérante a précisé que sa demande pouvait être analysée comme une demande d'accès aux documents fondée sur le règlement n° 1049/2001.
- 7 Par lettre du 13 novembre 2014, la Commission a rejeté la demande initiale de la requérante. Elle a distingué à cet effet deux catégories de documents : d'une part, les documents internes de la Commission, pour lesquels elle a refusé l'accès sur le fondement de l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001, relatif à la protection du processus décisionnel, et de l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du même règlement, relatif à la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée, et, d'autre part, les documents échangés entre la Commission et les parties intéressées, pour lesquels elle a refusé l'accès sur le fondement de l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement n° 1049/2001.
- 8 Par lettre du 26 novembre 2014, la requérante a présenté une demande confirmative au sens de l'article 8 du règlement n° 1049/2001.
- 9 Par lettre du 17 décembre 2014, la Commission a informé la requérante qu'elle avait besoin d'une prolongation du délai de réponse jusqu'au 19 janvier 2015. Le 19 janvier 2015, la Commission a fait savoir à la requérante qu'elle n'était pas en mesure de statuer sur la demande dans les délais annoncés et qu'une réponse lui serait envoyée dès que possible.

- 10 Par décision du 17 février 2015 (ci-après « la décision attaquée »), la Commission a rejeté la demande confirmative de la requérante, mais, à l'appui de cette décision, elle a toutefois invoqué un fondement juridique différent de celui qu'elle avait avancé dans sa réponse à la demande initiale.
- 11 Tout d'abord, s'agissant de l'exception relative à la protection du processus décisionnel, la Commission a indiqué que celle-ci n'avait plus de raison d'être, dès lors qu'une décision finale avait été prise par elle le 3 octobre 2014 dans la procédure pour abus de position dominante COMP/AT.40089.
- 12 Ensuite, la Commission, en substance, s'est prévalu de l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux et, sur ce fondement, elle a refusé de donner accès, d'une part, à ses documents internes et, d'autre part, aux documents échangés avec les tiers.
- 13 Ainsi que l'ont admis les parties lors de l'audience, cette distinction entre documents internes et documents échangés avec les tiers, quoiqu'elle n'ait pas facilité le traitement de l'affaire par le Tribunal, est toutefois dépourvue d'incidence en l'espèce, dès lors qu'il est constant que la Commission a appliqué la présomption pour l'ensemble des documents du dossier de la procédure.
- 14 Enfin, et sur le fondement de la même présomption générale, la Commission a invoqué l'exception relative à la protection des objectifs des activités d'enquête prévue par l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 pour l'ensemble des documents visés par la demande, sans toutefois opérer cette fois de distinction entre ses documents internes et les documents échangés par elle avec les tiers.
- 15 À cet égard, elle a fait valoir que, par analogie avec la jurisprudence en matière d'ententes, il existait une présomption générale selon laquelle la divulgation de tels documents porterait, en principe, atteinte à la protection des intérêts commerciaux des entreprises concernées et à la protection des objectifs des activités d'enquête et qu'elle était par conséquent en droit de refuser l'accès aux documents figurant dans le dossier administratif établi en matière d'abus de position dominante sans avoir à procéder à un examen individuel de chacun des documents y figurant.
- 16 Pour terminer, elle a considéré qu'aucun des arguments avancés par la requérante n'établissait l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation des documents et elle a, par voie de conséquence, rejeté la demande confirmative.

Procédure et conclusions des parties

- 17 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 24 avril 2015, la requérante a introduit le présent recours.
- 18 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler la décision attaquée ;
 - condamner la Commission aux dépens.
- 19 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours ;
 - condamner la requérante aux dépens.

En droit

20 À l'appui de son recours, la requérante invoque, en substance, sept moyens tirés, le premier, de la violation de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001 et de l'obligation de motivation, le deuxième, de la violation de l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement n° 1049/2001, le troisième, de la violation de l'article 4, paragraphe 2, dernier alinéa, du règlement n° 1049/2001, le quatrième, de la violation de l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1049/2001, le cinquième, de la violation de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001, le sixième, de la violation de l'article 41, paragraphe 2, sous b), et de l'article 42 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que de l'obligation de transparence prévue à l'article 15, paragraphe 3, TFUE et, le septième, de la violation de l'article 8 du règlement n° 1049/2001.

21 Il convient, à titre liminaire, d'apprécier s'il y a lieu de reconnaître l'existence d'une présomption générale s'agissant d'une demande d'accès relative aux documents figurant dans le dossier administratif en matière d'abus de position dominante.

Sur l'existence d'une présomption générale s'agissant d'une demande d'accès aux documents figurant dans le dossier administratif en matière d'abus de position dominante

22 En vertu de l'article 15, paragraphe 3, TFUE et de l'article 42 de la charte des droits fondamentaux, tout citoyen de l'Union européenne et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre ont un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union, sous réserve des principes et des conditions qui sont fixés conformément audit article 15, paragraphe 3, TFUE. Notamment, en vertu de cette dernière disposition, deuxième alinéa, lesdits principes et conditions sont fixés par voie de règlements par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, statuant conformément à la procédure législative ordinaire.

23 Sur ce fondement, le règlement n° 1049/2001 vise à conférer au public un droit d'accès aux documents des institutions de l'Union qui soit le plus large possible, tout en étant soumis, comme cela ressort notamment du régime d'exceptions prévu par son article 4, à certaines limites fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé (voir arrêt du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 61 et jurisprudence citée).

24 En particulier, il résulte de l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement n° 1049/2001 que les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée, ainsi qu'à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie une telle divulgation.

25 Ce régime d'exceptions est fondé sur une mise en balance des différents intérêts en présence, à savoir ceux qui seraient favorisés par la divulgation du ou des documents demandés et ceux qu'elle menacerait (arrêts du 14 novembre 2013, LPN et Finlande/Commission, C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:738, point 42, et du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 63).

26 Les exceptions prévues par le règlement n° 1049/2001 dérogeant au principe de l'accès le plus large possible du public aux documents des institutions de l'Union, elles doivent être interprétées et appliquées strictement (voir arrêt du 3 juillet 2014, Conseil/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, point 48 et jurisprudence citée).

27 Par conséquent, pour justifier le refus d'accès à un document dont la divulgation a été demandée, il ne suffit pas, en principe, que le document demandé relève d'une activité mentionnée à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001. Il incombe encore, en principe, à l'institution destinataire

de la demande de 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 l'exception ou les exceptions qu'elle invoque (arrêts du 1^{er} juillet 2008, Suède et Turco/Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, point 49, et du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 64). En outre, le risque d'une telle atteinte doit être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique (arrêt du 1^{er} juillet 2008, Suède et Turco/Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, point 43).

- 28 Cependant, il est loisible à l'institution concernée de se fonder sur des présomptions générales s'appliquant à certaines catégories de documents, des considérations similaires étant susceptibles de s'appliquer à des demandes portant sur des documents de même nature (voir arrêt du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 65 et jurisprudence citée).
- 29 Ainsi, dans le cas d'une demande visant un ensemble de documents d'une nature donnée, il est loisible à l'institution concernée de se fonder sur une présomption générale selon laquelle leur divulgation porterait, en principe, atteinte à la protection de l'un ou de l'autre des intérêts énumérés par l'article 4 du règlement n° 1049/2001, démarche qui lui permet de traiter une demande globale d'une manière correspondante (voir arrêt du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, points 67 et 68 et jurisprudence citée).
- 30 En particulier, dans le cas d'une demande visant un ensemble de documents figurant dans le dossier d'une procédure d'application des règles de concurrence, le juge de l'Union a considéré, tout d'abord, que la Commission était en droit de présumer, sans procéder à un examen individuel et concret de chacun de ces documents, que leur divulgation porterait, en principe, atteinte tant à la protection des objectifs des activités d'inspection et d'enquête qu'à la protection des intérêts commerciaux des entreprises parties à la procédure, qui sont étroitement liées dans un tel contexte (voir arrêt du 7 juillet 2015, Axa Versicherung/Commission, T-677/13, EU:T:2015:473, point 39 et jurisprudence citée).
- 31 Il y a lieu de considérer que cette jurisprudence, développée en matière d'accès aux documents figurant dans le dossier administratif établi dans le cadre d'une procédure relative à une entente, doit s'appliquer par analogie et pour des raisons identiques à l'accès aux documents figurant dans le dossier administratif établi dans le cadre d'une procédure relative à un abus de position dominante, et ce qu'il s'agisse tant des documents que la Commission a échangés avec les parties à la procédure ou avec des tiers que des documents internes que la Commission a établis pour instruire la procédure en cause.
- 32 Une telle présomption générale peut en effet résulter, en ce qui concerne les procédures d'application de l'article 102 TFUE, des dispositions du règlement n° 1/2003 et du 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 [101] et [102 TFUE] (JO 2004, L 123, p. 18), qui réglementent spécifiquement le droit d'accès aux documents figurant dans les dossiers de la Commission concernant ces procédures.
- 33 À cet égard, il importe de relever que les règlements n°s 1/2003 et 773/2004 poursuivent des objectifs différents de ceux poursuivis par le règlement n° 1049/2001, dès lors qu'ils visent à assurer le respect des droits de la défense dont bénéficient les parties concernées et le traitement diligent des plaintes, tout en assurant le respect du secret professionnel dans les procédures d'application de l'article 102 TFUE, alors que le règlement n° 1049/2001 vise à faciliter au maximum l'exercice du droit d'accès aux documents ainsi qu'à promouvoir les bonnes pratiques administratives en assurant la plus grande transparence possible du processus décisionnel des autorités publiques ainsi que des informations qui fondent leurs décisions (voir, par analogie, arrêts du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 83, et du 13 septembre 2013, Pays-Bas/Commission, T-380/08, EU:T:2013:480, point 30).

- 34 Or, il est constant que, en l'espèce, la requérante a formé une demande d'accès aux documents figurant dans le dossier administratif en cause au titre du règlement n° 1049/2001, comme elle l'a par ailleurs confirmé dans son courrier électronique du 23 octobre 2014.
- 35 En outre, s'agissant de la contradiction entre le règlement n° 1049/2001 et une autre règle du droit de l'Union, il importe de rappeler que les règlements n°s 1049/2001 et 1/2003 ne comportent pas de disposition prévoyant expressément la primauté de l'un sur l'autre. Dès lors, il convient d'assurer une application de chacun de ces règlements qui soit compatible avec celle de l'autre et en permette ainsi une application cohérente (arrêts du 27 février 2014, *Commission/EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 84, et du 13 septembre 2013, *Pays-Bas/Commission*, T-380/08, EU:T:2013:480, point 31).
- 36 Or, d'une part, si le règlement n° 1049/2001 vise à conférer au public un droit d'accès aux documents des institutions qui soit le plus large possible, ce droit est soumis à certaines limites fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé.
- 37 D'autre part, l'article 27, paragraphe 2, et l'article 28 du règlement n° 1/2003 ainsi que les articles 6, 8, 15 et 16 du règlement n° 773/2004 régissent de manière restrictive l'usage des documents figurant dans le dossier relatif à une procédure d'application de l'article 102 TFUE, en limitant l'accès au dossier aux « parties concernées » et aux « plaignants » dont la Commission a l'intention de rejeter la plainte, sous réserve de la non-divulgaration des secrets d'affaires et des autres informations confidentielles des entreprises ainsi que des documents internes de la Commission et des autorités de concurrence des États membres et pour autant que les documents rendus accessibles ne soient utilisés qu'aux fins de procédures judiciaires ou administratives ayant pour objet l'application de l'article 102 TFUE (voir, par analogie, arrêts du 27 février 2014, *Commission/EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 86, et du 13 septembre 2013, *Pays-Bas/Commission*, T-380/08, EU:T:2013:480, point 38).
- 38 Il en résulte non seulement que les parties à une procédure d'application de l'article 102 TFUE ne disposent pas d'un droit d'accès illimité aux documents figurant dans le dossier de la Commission, mais, en outre, que les tiers, à l'exception des plaignants, ne disposent pas, dans le cadre d'une telle procédure, du droit d'accès aux documents du dossier de la Commission (voir, par analogie, arrêt du 27 février 2014, *Commission/EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 87).
- 39 Ces considérations doivent être prises en compte aux fins de l'interprétation de l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement n° 1049/2001. En effet, si des personnes autres que celles disposant du droit d'accès au dossier au titre des règlements n°s 1/2003 et 773/2004 ou celles qui, disposant en principe d'un tel droit, ne l'ont pas utilisé ou se sont vu opposer un refus étaient en mesure d'obtenir l'accès aux documents sur le fondement du règlement n° 1049/2001, le régime d'accès au dossier institué par les règlements n°s 1/2003 et 773/2004 serait remis en cause (voir, par analogie, arrêts du 27 février 2014, *Commission/EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 88, et du 13 septembre 2013, *Pays-Bas/Commission*, T-380/08, EU:T:2013:480, point 40).
- 40 Certes, le droit de consulter le dossier administratif dans le cadre d'une procédure visant à l'application de l'article 102 TFUE et le droit d'accès aux documents des institutions, 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 les observations et les documents présentés à la Commission par l'entreprise concernée et les tiers (voir, par analogie, arrêts du 27 février 2014, *Commission/EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 89, et du 13 septembre 2013, *Pays-Bas/Commission*, T-380/08, EU:T:2013:480, point 32).
- 41 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer qu'un accès généralisé, sur la base du règlement n° 1049/2001, aux documents échangés, dans le cadre d'une procédure d'application de l'article 102 TFUE, entre la Commission et les parties concernées par cette procédure ou les tiers serait de nature à mettre en péril l'équilibre que le législateur de l'Union a voulu assurer, dans les

règlements n^{os} 1/2003 et 773/2004, entre l'obligation pour les entreprises concernées de communiquer à la Commission des informations commerciales éventuellement sensibles et la garantie de protection renforcée s'attachant, au titre du secret professionnel et du secret des affaires, aux informations ainsi transmises à la Commission (voir, par analogie, arrêts du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 90, et du 13 septembre 2013, Pays-Bas/Commission, T-380/08, EU:T:2013:480, point 39).

- 42 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, l'activité administrative de la Commission n'exige pas la même étendue de l'accès aux documents que celle requise par l'activité législative d'une institution de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 29 juin 2010, Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, point 60 ; du 21 septembre 2010, Suède e.a./API et Commission, C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, EU:C:2010:541, point 77, et du 21 juillet 2011, Suède/MyTravel et Commission, C-506/08 P, EU:C:2011:496, point 87).
- 43 Il en résulte que, en ce qui concerne les procédures d'application de l'article 102 TFUE, une présomption générale peut résulter des dispositions des règlements n^{os} 1/2003 et 773/2004, qui réglementent spécifiquement le droit d'accès aux documents figurant dans les dossiers de la Commission concernant ces procédures (voir, par analogie, arrêts du 29 juin 2010, Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, points 55 à 57 ; du 28 juin 2012, Commission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, point 117, et du 28 juin 2012, Commission/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, point 58), sans qu'il y ait lieu, à cet égard, de distinguer entre documents internes et documents échangés avec les tiers, cette distinction étant en effet dénuée de pertinence dès lors que la présomption générale s'applique à l'ensemble du dossier de la procédure administrative (voir point 31 ci-dessus).
- 44 Eu égard à ce qui précède, il convient de considérer que la Commission, s'est fondée, à bon droit, sur une présomption générale tirée des exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement n^o 1049/2001, pour refuser à la requérante l'accès aux documents dans la procédure en cause en estimant que la divulgation de ces documents serait susceptible de porter, en principe, atteinte à la protection des intérêts commerciaux des entreprises impliquées dans une telle procédure ainsi qu'à la protection des objectifs des activités d'enquête relatives à celle-ci (voir, par analogie, arrêts du 29 juin 2010, Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, point 61 ; du 28 juin 2012, Commission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, point 123 ; du 28 juin 2012, Commission/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, point 64, et du 14 novembre 2013, LPN et Finlande/Commission, C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:738, point 64).
- 45 Par ailleurs, compte tenu de la nature des intérêts protégés, il y a lieu de considérer que l'existence d'une présomption générale s'impose indépendamment de la question de savoir si la demande d'accès concerne une procédure d'enquête déjà close ou une procédure pendante. En effet, la publication des informations sensibles concernant les activités économiques des entreprises impliquées est susceptible de porter atteinte à leurs intérêts commerciaux, indépendamment de l'existence d'une procédure d'enquête pendante. En outre, la perspective d'une telle publication après la clôture de la procédure d'enquête risquerait de nuire à la disponibilité des entreprises à collaborer lorsqu'une telle procédure est pendante (voir, par analogie, arrêts du 28 juin 2012, Commission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, point 124, et du 28 juin 2012, Commission/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, point 66).
- 46 Enfin, il ressort de la jurisprudence de la Cour que la possibilité donnée à la Commission de recourir à une présomption générale couvrant un ensemble de documents signifie que les documents en cause sont soustraits à toute obligation de divulgation, intégrale ou même partielle (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 134).

47 C'est sur la base de ces considérations qu'il convient d'examiner successivement les moyens tirés de la violation de l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement n° 1049/2001, de la violation de l'article 4, paragraphe 2, dernier alinéa, de ce règlement, de la violation de l'article 4, paragraphe 3, du même règlement et de l'obligation de motivation, de la violation de l'article 4, paragraphe 4, dudit règlement, de la violation de l'article 4, paragraphe 6, de ce même règlement, de la violation des articles 41 et 42 de la charte des droits fondamentaux et de l'obligation de transparence prévue à l'article 15, paragraphe 3, TFUE et, enfin, de la violation de l'article 8 du règlement n° 1049/2001.

Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement n° 1049/2001

48 La requérante soutient que la Commission a violé l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement n° 1049/2001. Elle fait valoir que la Commission aurait dû procéder à une appréciation concrète et individuelle des documents et expliquer comment leur divulgation pouvait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé.

49 La requérante considère que la Commission n'a pas démontré que la divulgation tant des documents internes que des documents échangés entre cette dernière et des tiers, à savoir les demandes de renseignements, la correspondance et les annexes reçues des parties et les informations transmises par les tiers, porterait concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé.

50 La requérante estime que la Commission s'est fondée, à tort, sur une présomption générale qui ne s'appliquerait qu'aux procédures en matière d'ententes et ne serait pas transposable aux procédures pour abus de position dominante et que la Commission aurait dû examiner, pour chaque document, si celui-ci contenait des informations relatives à sa décision d'inspection, des informations commerciales sensibles de tiers et s'il n'était pas possible, le cas échéant, de les protéger en supprimant des passages desdits documents.

51 La requérante allègue que le refus d'accès aux documents en raison de la protection des activités d'enquête ne s'applique que tant que dure l'enquête.

52 La requérante considère que l'explication de la Commission selon laquelle l'inspection pourrait être rouverte ultérieurement ne saurait justifier le refus d'accès aux documents et que la Commission ne peut pas se fonder sur les dispositions de l'article 28 du règlement n° 1/2003 et de l'article 15 du règlement n° 773/2004 pour lui refuser l'accès aux documents, ni faire valoir que la perspective d'une divulgation des documents diminuerait la volonté de coopération d'une entreprise au cours de la procédure.

53 Eu égard aux considérations exposées aux points 22 à 44 ci-dessus, il convient de considérer que la Commission s'est fondée, à bon droit, sur une présomption générale tirée des exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement n° 1049/2001, pour refuser à la requérante l'accès aux documents dans la procédure en cause en estimant que la divulgation de ces documents serait susceptible de porter, en principe, atteinte à la protection des intérêts commerciaux des entreprises impliquées dans une telle procédure ainsi qu'à la protection des objectifs des activités d'enquête relatives à celle-ci.

54 En outre, la reconnaissance d'une présomption générale selon laquelle la divulgation de documents d'une certaine nature porterait, en principe, atteinte à la protection de l'un des intérêts énumérés à l'article 4 du règlement n° 1049/2001 permet à l'institution concernée de traiter une demande globale et de répondre à celle-ci de la manière correspondante (arrêt du 14 novembre 2013, LPN et Finlande/Commission, C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:738, point 48).

- 55 Il s'ensuit qu'une présomption générale signifie que les documents couverts par celle-ci échappent à l'obligation d'une divulgation, intégrale ou partielle, de leur contenu (voir, en ce sens, arrêt du 28 juin 2012, Commission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, point 133).
- 56 La Commission n'était par conséquent pas tenue de procéder à un examen individuel de chaque document du dossier administratif ni d'examiner si, à tout le moins, un accès partiel auxdits documents pouvait être accordé.
- 57 L'argumentation avancée par la requérante à cet égard doit par conséquent être écartée.
- 58 S'agissant par ailleurs, de l'argumentation de la requérante selon laquelle, d'une part, le refus d'accès aux documents en raison de la protection des activités d'enquête ne pourrait pas s'appliquer à des documents relevant d'une procédure d'enquête close et, d'autre part, la Commission ne saurait faire valoir que la perspective d'une divulgation des documents diminuerait la volonté de coopération des entreprises au cours de la procédure, force est de constater que celle-ci ne saurait prospérer pour les motifs exposés au point 45 ci-dessus.
- 59 Il s'ensuit que le deuxième moyen doit être rejeté comme non fondé.

Sur le troisième moyen, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 2, dernier alinéa, du règlement n° 1049/2001

- 60 La requérante soutient qu'il existe un intérêt public supérieur à ce que le public puisse connaître certains éléments essentiels de l'action de la Commission dans le domaine de la concurrence et, en particulier, les modalités de mise en œuvre des règles du droit de la concurrence de l'Union.
- 61 La requérante considère qu'il existe également un intérêt public supérieur à la divulgation des documents dans la procédure en cause pour plusieurs raisons tenant à la promotion des bonnes pratiques administratives de la Commission, à l'amélioration des mesures de mise en conformité par les sociétés, à la réparation du préjudice subi résultant notamment de l'inspection et à la nécessité d'un contrôle juridictionnel de l'action de l'administration.
- 62 Selon la jurisprudence, l'existence d'une présomption générale n'exclut pas la possibilité de démontrer qu'un document donné, dont la divulgation est demandée, n'est pas couvert par ladite présomption ou qu'il existe, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, dernier membre de phrase, du règlement n° 1049/2001, un intérêt public supérieur justifiant la divulgation du document visé (arrêt du 14 novembre 2013, LPN et Finlande/Commission, C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:738, point 66).
- 63 Il incombe toutefois au demandeur d'invoquer de manière concrète des circonstances fondant un intérêt public supérieur qui justifie la divulgation des documents concernés (arrêts du 14 novembre 2013, LPN et Finlande/Commission, C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:738, point 94, et du 16 juillet 2015, ClientEarth/Commission, C-612/13 P, EU:C:2015:486, point 90).
- 64 S'agissant de l'existence d'un intérêt public supérieur, il y a lieu de rappeler que le public doit être en mesure de connaître l'action de la Commission dans le domaine de la concurrence afin que puissent être assurées, d'une part, une identification suffisamment précise des comportements susceptibles d'exposer les opérateurs économiques à des sanctions et, d'autre part, la compréhension de la pratique décisionnelle de la Commission, celle-ci ayant une importance essentielle sur le fonctionnement du marché intérieur, qui concerne tous les citoyens de l'Union en qualité soit d'opérateur économique, soit de consommateur (arrêt du 7 octobre 2014, Schenker/Commission, T-534/11, EU:T:2014:854, point 80).

- 65 Il existe donc un intérêt public supérieur à ce que le public puisse connaître certains éléments essentiels de l'action de la Commission dans le domaine de la concurrence. Toutefois, contrairement à ce que fait valoir en substance la requérante, l'existence de cet intérêt public n'oblige pas la Commission à accorder un accès généralisé, sur la base du règlement n° 1049/2001, à toute information réunie dans le cadre d'une procédure d'application de l'article 102 TFUE (voir, par analogie, arrêt du 7 octobre 2014, *Schenker/Commission*, T-534/11, EU:T:2014:854, points 81 et 82).
- 66 En effet, il convient de rappeler qu'un tel accès généralisé serait susceptible de mettre en péril l'équilibre que le législateur de l'Union a voulu assurer, dans le règlement n° 1/2003, entre l'obligation pour l'entreprise ou les entreprises concernées de communiquer à la Commission des informations commerciales éventuellement sensibles et la garantie de protection renforcée s'attachant, au titre du secret professionnel et du secret des affaires, aux informations ainsi transmises à la Commission (arrêt du 7 octobre 2014, *Schenker/Commission*, T-534/11, EU:T:2014:854, point 83).
- 67 Par ailleurs, il importe de relever qu'il découle du considérant 6 du règlement n° 1049/2001 que l'intérêt du public à obtenir la communication d'un document au titre du principe de transparence n'a pas le même poids selon qu'il s'agit d'un document relevant d'une procédure administrative ou d'un document relatif à une procédure dans le cadre de laquelle l'institution de l'Union intervient en qualité de législateur (arrêt du 7 octobre 2014, *Schenker/Commission*, T-534/11, EU:T:2014:854, point 84).
- 68 En outre, compte tenu du principe général d'accès aux documents consacré à l'article 15 TFUE et des considérants 1 et 2 du règlement n° 1049/2001, un intérêt public supérieur doit avoir un caractère objectif et général et ne saurait être confondu avec des intérêts particuliers ou privés (arrêt du 20 mars 2014, *Reagens/Commission*, T-181/10, non publié, EU:T:2014:139, point 142).
- 69 En l'espèce, force est de constater que, hormis la promotion d'une bonne administration et l'amélioration des mesures de conformité par les sociétés pour lesquelles la requérante se borne à effectuer des allégations vagues, les intérêts invoqués en substance par la requérante ne concernent que celle-ci et ne présentent pas le caractère général et objectif exigé par la jurisprudence. Dès lors, de tels intérêts s'analysent comme des intérêts particuliers ou privés et ne sauraient être regardés comme constitutifs d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation des documents demandés.
- 70 À cet égard, l'argument de la requérante selon lequel le refus d'accès aux documents reviendrait à priver de tout effet utile le droit à un recours effectif ne saurait prospérer.
- 71 Sur ce point, il y a lieu de rappeler, d'une part, que des voies de recours existent à l'encontre de la décision d'inspection et que la requérante – qui, en l'espèce, ne les a pas exercées contre cette décision – n'établit pas qu'elle aurait été privée ou empêchée de les exercer en temps utile. D'autre part, l'exercice, le cas échéant, par la requérante de ces voies de recours dans le but de faire valoir ses droits présente lui aussi un caractère subjectif et ne saurait dès lors être considéré comme un intérêt public supérieur au sens de l'article 4, paragraphe 2, dernier alinéa, du règlement n° 1049/2001.
- 72 Il en va de même en ce qui concerne l'argument de la requérante relatif à l'intérêt quant à la réparation du préjudice subi résultant notamment de l'inspection, qui constitue manifestement un intérêt privé.
- 73 Dans ces conditions, le grief tiré de la prétendue violation de l'article 4, paragraphe 2, dernier alinéa, du règlement n° 1049/2001, ne saurait être accueilli.
- 74 Il s'ensuit que le troisième moyen doit être rejeté comme non fondé.

Sur le moyen tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001 et de l'obligation de motivation

- 75 La requérante soutient en substance que la Commission a commis une erreur de droit en ne se fondant pas, dans la décision attaquée, sur l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001, relatif au processus décisionnel en cours, qu'elle avait pourtant invoqué dans sa réponse à la demande initiale. Selon elle, dès lors que le processus décisionnel était terminé, cette situation nouvelle aurait dû la conduire à modifier sa position et, par voie de conséquence, à accorder l'accès au dossier. Or, selon la requérante, la Commission s'est bornée, pour opposer un refus à sa demande d'accès aux documents, à se prévaloir des dispositions de l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement n° 1049/2001, qui sont moins strictes que les dispositions de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du même règlement.
- 76 La requérante conteste dès lors les conditions dans lesquelles la Commission a appliqué l'article 4 du règlement n° 1049/2001. Elle considère que la Commission doit, en cas de refus d'accès aux documents, expliquer comment cet accès pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé, le risque d'une telle atteinte devant être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique.
- 77 La requérante souligne, s'agissant des documents internes, qu'une simple atteinte au processus décisionnel ne suffit pas et qu'une atteinte grave serait, selon la jurisprudence, requise.
- 78 La requérante considère en outre que la Commission, en n'expliquant pas pourquoi elle ne s'est plus fondée sur l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001, a commis une violation de l'obligation de motivation prévue à l'article 296, deuxième alinéa, TFUE et qu'elle aurait dû procéder, en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001, à un réexamen complet de la décision initiale et indiquer, dans la décision confirmative, les motifs pour lesquels l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001 ne s'appliquait pas.
- 79 S'agissant, en premier lieu, de la prétendue violation de l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001, il convient de constater que, certes, pour opposer un refus à la demande d'accès aux documents de la requérante, la Commission s'est d'abord fondée, dans sa réponse à la demande initiale, sur l'exception prévue dans cette disposition relative au risque d'atteinte au processus décisionnel en ce qui concerne ses documents internes.
- 80 Toutefois, il y a lieu de rappeler que, suivant une jurisprudence constante, en vertu de l'article 8 du règlement n° 1049/2001, la réponse à la demande initiale ne constitue qu'une première prise de position, conférant au demandeur la possibilité d'inviter, en l'espèce, le secrétaire général de la Commission à réexaminer la position en cause (voir arrêt du 24 mai 2011, NLG/Commission, T-109/05 et T-444/05, EU:T:2011:235, point 101 et jurisprudence citée).
- 81 Par conséquent, seule la mesure adoptée par le secrétaire général de la Commission, ayant la nature d'une décision et remplaçant intégralement la prise de position précédente, est susceptible de produire des effets juridiques de nature à affecter les intérêts du demandeur et, partant, de faire l'objet d'un recours en annulation (voir arrêt du 24 mai 2011, NLG/Commission, T-109/05 et T-444/05, EU:T:2011:235, point 102 et jurisprudence citée).
- 82 En outre, suivant une jurisprudence constante, une institution de l'Union, aux fins d'apprécier une demande d'accès à des documents détenus par elle, peut prendre en compte plusieurs motifs de refus visés à l'article 4 du règlement n° 1049/2001 (arrêts du 28 juin 2012, Commission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, point 113, et du 28 juin 2012, Commission/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, point 55).

- 83 La Commission, dans la décision qu'elle adopte en réponse à la demande confirmative, n'est par conséquent nullement tenue de conserver le fondement juridique retenu à l'appui de sa réponse à la demande initiale.
- 84 En outre, si l'institution est en droit de prendre en compte plusieurs motifs de refus visés à l'article 4 du règlement n° 1049/2001, rien ne l'oblige à retenir tous les motifs susceptibles de s'appliquer, ni à se prononcer sur ces derniers.
- 85 En l'espèce, la Commission a fondé la décision attaquée sur les seules exceptions visées à l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement n° 1049/2001 et ne s'est plus prévalu de l'article 4, paragraphe 3, du même règlement.
- 86 Partant, le grief tiré de la prétendue violation des dispositions de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001 doit être écarté, en tout état de cause, comme inopérant.
- 87 S'agissant, en deuxième lieu, de la prétendue violation de l'obligation de motivation il importe de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 296, deuxième alinéa, TFUE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure adoptée et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle.
- 88 Force est de constater que, dans la décision attaquée, la Commission a expliqué les raisons pour lesquelles elle ne s'appuyait plus sur l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001 pour justifier sa décision de refus de donner accès aux documents figurant dans le dossier administratif, à savoir la clôture de l'enquête par décision finale du 3 octobre 2014.
- 89 En outre, la Commission a également examiné s'il existait un intérêt public supérieur à la divulgation des documents demandés et a conclu que lesdits documents étaient couverts par les exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement n° 1049/2001. Partant, la requérante a été mise en mesure de connaître les motifs pour lesquels la Commission a opposé un refus à sa demande d'accès aux documents dans la procédure litigieuse.
- 90 Dans ces conditions, l'argumentation de la requérante tirée de la violation de l'obligation de motivation ne saurait prospérer.
- 91 S'agissant en troisième lieu, de l'argumentation de la requérante selon laquelle la Commission aurait dû procéder, en vertu de l'article 7 paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001, à un réexamen de la décision initiale et indiquer les raisons pour lesquelles l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001 ne s'appliquait pas, il y a lieu de rappeler que l'article 7, paragraphe 2, s'agissant du traitement des demandes initiales, prévoit que, en cas de refus total ou partiel, le demandeur peut adresser, dans un délai de quinze jours ouvrables suivant la réception de la réponse de l'institution, une demande confirmative tendant à ce que celle-ci révise sa position.
- 92 Or, force est de constater que la requérante a adressé une demande confirmative à la Commission et que celle-ci y a répondu.
- 93 La première partie de la troisième branche du moyen manque donc en fait et la seconde partie se confond avec l'argumentation avancée au soutien de la deuxième branche, qu'il y a lieu d'écarter pour les raisons exposées aux points 87 et 88 ci-dessus.
- 94 Il s'ensuit que ce moyen doit être rejeté comme étant en partie inopérant et en partie non fondé.

Sur le quatrième moyen, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1049/2001

- 95 Par son quatrième moyen, la requérante soutient que l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1049/2001 prévoit que l'institution consulte les tiers, en l'occurrence les autres entreprises de télécommunications ayant fait l'objet de la procédure en cause, afin de déterminer si une exception prévue à l'article 4, paragraphe 1 ou 2, aurait dû être appliquée et qu'il n'est possible de s'abstenir de cette consultation que s'il est clair que le document doit ou ne doit pas être divulgué, ce qui n'est pas établi en l'espèce. Elle relève qu'aucune consultation n'a eu lieu en l'espèce.
- 96 En vertu de l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1049/2001, dans le cas de documents émanant de tiers, l'institution consulte le tiers afin de déterminer si une exception prévue à l'article 4, paragraphes 1 ou 2, est d'application, à moins qu'il ne soit clair que le document doit ou ne doit pas être divulgué.
- 97 Il en résulte que l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1049/2001 n'impose pas aux institutions de consulter en toutes circonstances les tiers.
- 98 En l'espèce, force est de constater que la Commission a opposé un refus à la demande d'accès aux documents de la requérante en se fondant sur une présomption générale tirée des exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement n° 1049/2001 et qu'elle a considéré que l'ensemble des documents dans la procédure en cause ne devaient pas être divulgués.
- 99 Dans ces conditions, aucune consultation de tiers, en l'occurrence des autres entreprises de télécommunication ayant fait l'objet d'une enquête dans le cadre de la procédure en cause, ne s'imposait à la Commission, contrairement à ce que soutient la requérante.
- 100 Dès lors, le grief tiré de la prétendue violation de l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1049/2001 ne saurait prospérer.
- 101 Il s'ensuit que le quatrième moyen doit être rejeté comme non fondé.

Sur le cinquième moyen, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001

- 102 La requérante soutient que la Commission a fait une application erronée de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001, en ce qu'elle a refusé de lui octroyer ne serait-ce qu'un droit d'accès partiel aux documents.
- 103 Elle considère que la Commission aurait dû apprécier la possibilité d'accorder un accès partiel à certains documents en supprimant certains passages ou en rédigeant une version non-confidentielle, faute de quoi le droit d'accès partiel aux documents serait privé de tout effet utile.
- 104 En vertu de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001, si une partie seulement du document demandé est concernée par une ou plusieurs des exceptions, les autres parties du document sont divulguées.
- 105 Il convient de rappeler que la présomption générale invoquée par la Commission n'exclut pas la possibilité de démontrer qu'un document donné, dont la divulgation est demandée, n'est pas couvert par cette présomption (voir, en ce sens, arrêt du 14 novembre 2013, LPN et Finlande/Commission, C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:738, point 66 et jurisprudence citée). En revanche, l'exigence de vérifier si la présomption générale en question s'applique réellement ne saurait être interprétée en ce sens que la Commission devrait examiner individuellement tous les documents demandés en l'espèce. Une telle exigence priverait cette présomption générale de son effet utile, à savoir permettre à la

Commission de répondre à une demande d'accès globale d'une manière également globale (arrêt du 14 novembre 2013, LPN et Finlande/Commission, C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:738, point 68).

- 106 En l'espèce, il suffit de constater que la Commission a rejeté la demande d'accès aux documents figurant dans le dossier de la procédure en cause en se fondant sur une présomption générale tirée des exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement n° 1049/2001.
- 107 Dans ces conditions, les documents demandés étant couverts par la présomption générale citée, ils échappent, selon une jurisprudence constante de la Cour, à l'obligation d'une divulgation intégrale ou partielle de leur contenu (voir, en ce sens, arrêts du 28 juin 2012, Commission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, point 133, et du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 134).
- 108 Dès lors, le grief tiré de la prétendue violation de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001 ne saurait prospérer.
- 109 Il s'ensuit que le cinquième moyen doit être rejeté comme non fondé.

Sur le sixième moyen tiré de la violation des articles 41 et 42 de la charte des droits fondamentaux et de l'obligation de transparence prévue à l'article 15, paragraphe 3, TFUE

- 110 Par ce moyen, présenté à titre subsidiaire, la requérante soutient en substance que, s'il n'était pas fait droit à ses arguments tirés de la violation du règlement n° 1049/2001, il y aurait lieu de constater la violation de son droit fondamental d'accès aux documents figurant dans le dossier administratif de la Commission garanti par l'article 42 de la charte des droits fondamentaux, de son droit d'accès audit dossier garanti par l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la charte des droits fondamentaux et du principe de transparence consacré par l'article 15, paragraphe 3, TFUE.
- 111 De plus, la requérante considère que, si la protection de la confidentialité ainsi que du secret professionnel et commercial est un objectif d'intérêt général reconnu à l'article 339 TFUE et défini plus précisément dans des dispositions de droit dérivé, la restriction du droit d'accès aux documents dans le but de protéger ces intérêts ou les activités d'enquête est disproportionnée en l'espèce.
- 112 À titre liminaire, il convient de rappeler que le présent litige porte sur une demande d'accès aux documents figurant dans le dossier de la procédure administrative sur le fondement du règlement n° 1049/2001, comme il résulte notamment du courrier électronique de la requérante du 23 octobre 2014, et non sur une demande d'accès au dossier fondée sur les dispositions spécifiques des règlements n°s 1/2003 et 773/2004, qui visent à assurer le respect des droits de la défense dont bénéficient les parties concernées par une procédure d'infraction aux règles du droit de la concurrence.
- 113 S'agissant, en premier lieu, de la prétendue violation par la Commission de l'article 42 de la charte des droits fondamentaux, relatif au droit d'accès aux documents, et de l'article 15, paragraphe 3, TFUE, il convient de rappeler que, selon cette dernière disposition, le droit d'accès aux documents est garanti sous réserve des principes et des conditions qui sont fixés par voie de règlements par le Parlement et par le Conseil conformément à la procédure législative ordinaire. Ainsi, le règlement n° 1049/2001, adopté sur le fondement de l'article 255 CE, dont le contenu a été consacré à l'article 15, paragraphe 3, TFUE, fixe les principes généraux et les limites en ce qui concerne le droit d'accès aux documents détenus par la Commission. De plus, selon l'article 52, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux, les droits reconnus par celle-ci qui font l'objet de dispositions dans les traités s'exercent dans les conditions et limites définis par ceux-ci.

- 114 Dès lors, le contrôle du Tribunal doit porter sur la légalité de la décision de refus à la lumière du seul règlement n° 1049/2001, et non sur la légalité de ce dernier au regard de la charte des droits fondamentaux, eu égard au fait qu'aucune exception d'illégalité n'a été soulevée en l'espèce. Or, comme cela résulte notamment de l'examen du deuxième moyen, la Commission a refusé l'accès aux documents demandés conformément au règlement n° 1049/2001 (voir, en ce sens, ordonnance du 2 septembre 2014, Verein Natura Havel et Vierhaus/Commission, T-538/13, non publiée, EU:T:2014:738, points 69 et 70).
- 115 S'agissant, en deuxième lieu, de la prétendue violation du droit à une bonne administration, qui comporte notamment le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, reconnu à l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la charte des droits fondamentaux, il suffit de constater que la décision attaquée portait sur une demande d'accès aux documents et non sur une demande d'accès au dossier. En effet, il résulte du courrier électronique du 23 octobre 2014 que la requérante a indiqué explicitement à la Commission que sa demande pouvait être analysée comme une demande d'accès aux documents sur la base du règlement n° 1049/2001, ce qui est confirmé par une lecture globale de la demande confirmative.
- 116 En tout état de cause, il y a lieu de relever que le droit d'accès au dossier reconnu par la charte des droits fondamentaux est prévu par les règlements nos 1/2003 et 773/2004 en ce qui concerne les enquêtes relevant des articles 101 et 102 TFUE. Par ailleurs, la requérante n'a soulevé aucune exception d'illégalité des règlements nos 1/2003 et 773/2004 tirée de la violation de la charte. En outre, il résulte du libellé de l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 773/2004 que le droit d'accès au dossier est accordé aux parties auxquelles la Commission a adressé une communication des griefs. Or, il est constant que la Commission n'a pas adressé une communication des griefs à la requérante. Dès lors, dans ces circonstances, la requérante ne saurait se prévaloir de la violation d'un droit d'accès au dossier de la Commission dans l'enquête de concurrence en cause.
- 117 Il convient par conséquent d'écarter les griefs tirés de la prétendue violation des articles 41 et 42 de la charte des droits fondamentaux et de l'obligation de transparence prévue à l'article 15, paragraphe 3, TFUE.
- 118 S'agissant, en troisième lieu, de l'argumentation de la requérante relative aux restrictions qui ne pourraient être apportées au droit d'accès aux documents que si celles-ci répondaient effectivement à des objectifs d'intérêt général et ne constituaient pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable, à supposer que la requérante ait entendu se prévaloir de la violation du principe de proportionnalité, il convient de rappeler que ce principe exige que les actes des institutions de l'Union ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante, et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (arrêt du 17 octobre 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, point 29). Ainsi, en matière d'accès aux documents, la jurisprudence a établi que le principe de proportionnalité exige que les dérogations ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché (arrêt du 20 septembre 2016, PAN Europe/Commission, T-51/15, non publié, EU:T:2016:519, point 21).
- 119 En l'espèce, il y a lieu de relever que les exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement n° 1049/2001 et invoquées par la Commission pour justifier la décision de refus d'accès aux documents opposée à la requérante visent, d'une part, la protection des intérêts commerciaux des entreprises concernées et, d'autre part, celle des activités d'enquête, et que ces objectifs répondent à des considérations d'intérêt général, qui n'apparaissent pas, au demeurant, disproportionnées au regard des buts poursuivis.
- 120 Dès lors, le grief tiré de la prétendue violation du principe de proportionnalité doit être écarté.

121 Il s'ensuit que le sixième moyen doit être rejeté comme non fondé.

Sur le septième moyen, tiré de la violation de l'article 8 du règlement n° 1049/2001

122 La requérante soutient que la Commission a violé l'article 8, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1049/2001 en ce qu'elle n'a pas traité la demande confirmative d'accès au dossier dans les délais prévus par ces dispositions.

123 La requérante souligne que, si la Commission l'a bien informée, le jour de l'expiration du délai applicable, de la prolongation de quinze jours ouvrables de ce délai, elle n'a cependant fourni aucune motivation circonstanciée à ce sujet.

124 La requérante considère que le fait que la Commission ait prolongé une seconde fois le délai de réponse, alors que l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001, ne prévoyait pas une telle possibilité, constitue également une violation de cette disposition. Elle relève que la Commission n'a pas non plus fourni de motivation circonstanciée pour cette seconde prolongation.

125 Il importe de rappeler que, lors d'une procédure administrative devant la Commission, celle-ci est tenue de respecter les garanties procédurales prévues par le droit de l'Union (arrêts du 14 mai 1998, *Enso Española/Commission*, T-348/94, EU:T:1998:102, point 56, et du 18 juin 2008, *Hoechst/Commission*, T-410/03, EU:T:2008:211, point 128).

126 À cet égard, le délai de quinze jours ouvrables prorogeable, dans lequel l'institution doit répondre à la demande confirmative, prévu à l'article 8, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1049/2001, est impératif. Toutefois, l'expiration de ce délai n'a pas pour effet de priver l'institution du pouvoir d'adopter une décision.

127 S'agissant de l'accès aux documents, le législateur a prévu les conséquences d'un dépassement du délai prévu à l'article 8, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1049/2001, en disposant, à l'article 8, paragraphe 3, dudit règlement, que sa méconnaissance par l'institution ouvre le droit à l'introduction d'un recours juridictionnel (arrêt du 19 janvier 2010, *Co-Frutta/Commission*, T-355/04 et T-446/04, EU:T:2010:15, point 58).

128 En l'espèce, il y a lieu de relever que la Commission a répondu à la demande d'accès avant que la requérante n'ait tiré de conséquences de l'absence de réponse dans les délais, conformément à l'article 8, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001, en introduisant un recours juridictionnel.

129 Dans ces conditions, pour regrettable que soit le dépassement des délais, ce dépassement n'est pas susceptible, selon la jurisprudence de la Cour, d'entacher la décision attaquée d'une illégalité justifiant son annulation (voir, en ce sens, arrêt du 28 juin 2012, *Commission/Agrofert Holding*, C-477/10 P, EU:C:2012:394, point 89).

130 Dès lors, le grief tiré de la prétendue violation de l'article 8 du règlement n° 1049/2001 ne saurait prospérer.

131 Il s'ensuit que le septième moyen doit être rejeté comme non fondé.

132 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'aucun des moyens invoqués par la requérante n'est fondé.

133 Partant, il y a lieu de rejeter le présent recours dans son intégralité.

Sur les dépens

¹³⁴ Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens conformément aux conclusions de la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (sixième chambre)

déclare et arrête :

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **Deutsche Telekom AG est condamnée aux dépens.**

Frimodt Nielsen

Collins

Valančius

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 28 mars 2017.

Signatures