

# AJ Contrats d'affaires

CONCURRENCE  
DISTRIBUTION

Dossier



## 295 LES PRATIQUES TARIFAIRES ET LE DROIT DE LA CONCURRENCE

313

La cession de contrat portant  
sur un droit de propriété intellectuelle  
Sylvain Chatry

316

Quels progrès en droit de la preuve après la  
directive du 26 novembre 2014 relative aux actions  
indemnitaires en droit de la concurrence ?  
Muriel Chagny

336

Régulation du secteur des transports  
terrestres : réforme en vue  
Entretien avec Pierre Cardo

DALLOZ

ment sur la contestation du calcul de l'amende. La Cour approuve ainsi le fait que, sur un marché biface, l'Autorité retienne le chiffre d'affaires de chacun des marchés, à savoir, en l'espèce, le chiffre de la vente des journaux, mais aussi le chiffre de la vente d'espaces publicitaires. Certes, cette approche donne une meilleure vision de l'impact des pratiques. Cependant, le fait que les pratiques n'aient été relevées que sur le marché de la vente du journal aurait pu conduire à ne raisonner qu'à partir du seul marché concerné. Les décisions récentes rendues en matière d'abus de position et de pratiques d'éviction mettent en évidence des sanctions proportionnellement très réduites par rapport aux échanges

d'informations. L'approche de la Cour vise, à juste titre, à ne pas renoncer à tout caractère dissuasif de la sanction des abus de domination qui peuvent avoir des effets dévastateurs pour les marchés concernés et pour les concurrents totalement ou partiellement évincés.

Le pourvoi inscrit contre cet arrêt nous dira si cet équilibre entre la sanction des pratiques individuelles et des pratiques collectives doit être maintenu.

Jean-Louis Fourgoux

## PROCÉDURE

### Conditions d'accès aux documents échangés entre la Commission et les autorités nationales de concurrence

Tribunal de l'Union européenne, 12 mai 2015, n° T-623/12 - *Unión de Almacenistas de Hierros de España c/ Commission*

**Mots-clés :** PROCÉDURE \* Accès aux documents \* Protection des intérêts commerciaux des entreprises \* Atteinte \* Présomption simple

**FONDEMENT :** Règlement CE, 30 mai 2001, n° 1049/2001, art. 2, art. 4, art. 6 et art. 12

**Solution :** Une association professionnelle espagnole a demandé à la Commission européenne l'accès à l'ensemble de la correspondance échangée entre elle et l'Autorité espagnole de la concurrence au sujet de deux procédures ouvertes par cette autorité en Espagne. La Commission a accordé l'accès à certains des documents demandés. En revanche, elle a refusé l'accès aux projets de décision de l'autorité compétente en matière de concurrence concernant les deux procédures nationales en cause et aux résumés de ces deux affaires établis en anglais par cette autorité. L'association professionnelle conteste alors la décision de la Commission devant le Tribunal de l'Union européenne et en réclame l'annulation. Son recours est rejeté. Le Tribunal relève notamment que :

L'*Unión de Almacenistas de Hierros de España* avait introduit plusieurs demandes d'accès aux documents auprès de la Commission européenne visant à obtenir l'ensemble de la correspondance échangée entre la Commission et la *Comisión Nacional de la Competencia* (c'est-à-dire la Commission nationale de la concurrence espagnole, ci-après « CNC ») dans le cadre de deux procédures nationales ouvertes aux fins d'application de l'article 101 du TFUE. Cependant, la Commission s'était limitée à ne communiquer que des accusés de réception des dites correspondances, refusant en revanche l'accès aux projets de décision et aux résumés en anglais établis par la CNC pour les deux procédures nationales en cause. Suite à un nouveau refus opposé par la Commission européenne à sa demande d'accès au registre et aux résumés des conversations éventuelles entre la Commission et la CNC concernant ces deux affaires, l'*Unión de Almacenistas de Hierros de España* a introduit un recours en annulation auprès du Tribunal.

« En vertu des exceptions figurant à l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement n° 1049/2001, les institutions, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé, refusent l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte, respectivement, à la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée ou à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit (pt 40).

[...] il existe une présomption générale selon laquelle la divulgation des documents transmis au titre de l'article 11, paragraphe 4, du règlement n° 1/2003 porte, en principe, atteinte tant à la protection des intérêts commerciaux des entreprises sur lesquelles portent les informations en cause qu'à celle, qui lui est étroitement liée, des objectifs des activités d'enquête de l'autorité de concurrence nationale concernée (pt 54) ».

Pour rejeter la demande d'accès aux documents, la Commission se fonde sur les exceptions au droit d'accès aux documents publics prévues à l'article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001 et, notamment, l'exception relative à la protection des activités d'enquête, ainsi que l'exception tirée de l'atteinte au processus décisionnel de l'institution. Aux termes de cet arrêt, le Tribunal confirme la légalité de la décision de la Commission. Il détermine la manière dont les règles d'accès aux documents doivent s'articuler entre elles ; il établit ensuite l'existence d'une présomption générale selon laquelle la divulgation de documents tels que ceux demandés dans cette affaire porterait atteinte à la protection des intérêts commerciaux des entreprises concernées ainsi qu'à celle des objectifs des activités d'enquête, avant d'indiquer les conditions dans lesquelles cette présomption pouvait être renversée.

**Observations :** Par cet arrêt du 12 mai 2015, le Tribunal de l'Union européenne (ci-après le « Tribunal ») se prononce sur l'articulation du règlement (CE) n° 1049/2001 du 30 mai 2001 (JOCE, n° L. 145, 31 mai) relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission et des règles spécifiques sectorielles applicables aux documents ayant fait l'objet d'échanges entre la Commission européenne et une autorité nationale de concurrence sur le fondement de l'article 11, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1/2003 du 16 décembre 2002 (JOCE, n° L. 1, 4 janv.) relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE »).

**1. L'articulation du règlement (CE) n° 1049/2001 et des règles sectorielles spécifiques d'accès aux documents.** Le Tribunal pose le principe suivant lequel les exceptions prévues à l'article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001 doivent être interprétées et appliquées en tenant compte des dispositions spécifiques qui régissent l'accès aux documents dans les secteurs concernés. Dans cette affaire, le Tribunal a considéré que des règles spécifiques régissaient l'accès des documents visés à l'article 11, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1/2003. À cet égard, le Tribunal relève que l'article 27 de ce même règlement écarte expressément du droit d'accès aux documents qu'il prévoit les informations échangées entre la Commission et les autorités de concurrence au titre de l'article 11, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1/2003.

Aussi, le Tribunal souligne les objectifs différents qui sous-tendent les régimes d'accès aux documents établis par les deux règlements examinés. Alors que le règlement (CE) n° 1049/2001 vise à faciliter l'exercice du droit d'accès aux documents et à promouvoir les bonnes pratiques administratives dans un objectif de transparence du processus décisionnel des autorités publiques et des informations qui fondent leurs décisions, les règles encadrant l'accès aux documents collectés par la Commission européenne dans la mise en œuvre du droit de la concurrence et de son activité administrative aux termes du règlement (CE) n° 1/2003 visent à garantir les droits de la défense et le droit d'accès au dossier des parties concernées tout en protégeant le secret des affaires. Dès lors, le Tribunal considère que les informations obtenues par la Commission dans le cadre de son activité administrative n'exigent pas la même étendue d'accès aux documents que celle requise par l'activité législative d'une institution de l'Union.

**2. Présomption d'une atteinte concrète et effective à l'intérêt protégé par l'exception.** Dans le cadre d'affaires précédentes jugées en matière de concentration, de sanction des ententes ainsi que de procédures de contrôle des aides d'État, l'accès avait été demandé au dossier constitué par la Commission et contenant des documents qui lui avaient été communiqués par les parties aux procédures ainsi que les tierces parties, ou échangés entre les parties et la Commission. La Cour de justice de l'Union européenne avait déjà considéré que la divulgation de tels documents collectés dans le cadre de ces procédures portait en principe atteinte à la protection des intérêts commerciaux des entreprises impliquées ainsi qu'à la protection des objectifs des activités d'enquête relatives. La Commission avait conclu, par analogie, que la même présomption s'appliquait aux documents obtenus dans le cadre de l'article 11, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1/2003.

Or dans la présente affaire, les documents pour lesquels l'accès était demandé par la requérante avaient été recueillis par la CNC dans le cadre de deux de ses procédures, lesquels contenaient des informations commerciales sensibles, relatives aux stratégies commerciales des entreprises impliquées, aux montants de leurs ventes, à leurs parts de marché ou à leurs relations commerciales. Ce dont il découlait que l'accès à de telles informations pouvait porter atteinte à la protection des intérêts commerciaux des entreprises concernées.

La Tribunal en déduit l'existence d'une présomption générale selon laquelle la divulgation des documents transmis au titre de l'article 11, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1/2003 porte, en principe, atteinte tant à la protection des intérêts commerciaux des entreprises sur lesquelles portent les informations en cause qu'à celle, qui lui est étroitement liée, des objectifs des activités d'enquête de l'autorité de concurrence nationale concernée.

**3. Présomption simple d'une atteinte concrète et effective à l'intérêt protégé par l'exception.** Le Tribunal indique néanmoins que la présomption d'atteinte à la protection des intérêts commerciaux des entreprises concernées n'est pas irréfragable. Cette présomption peut être réfutée dès lors que la partie demandant l'accès aux documents est en mesure de démontrer l'inapplicabilité de la présomption pour un document donné ou bien l'existence d'un intérêt public supérieur qui justifierait la divulgation des documents alors même que la présomption d'atteinte serait applicable. Toutefois, aucun des arguments présentés par l'*Unión de Almacenistas de Hierros de España* dans cette affaire n'a été retenu par le Tribunal comme étant suffisant pour faire tomber la présomption d'atteinte à la protection des intérêts commerciaux des entreprises concernées.

La requérante avait, en premier lieu, avancé le fait que les procédures ouvertes par la CNC seraient définitivement clôturées. Or, d'une part, la circonstance qu'une procédure soit pendante ou clôturée est indifférente quant à la détermination de la divulgation de tels documents car le risque d'atteinte qui découlerait de la divulgation d'informations commerciales et sensibles n'est pas anéanti par la simple clôture d'une procédure. D'autre part, le Tribunal souligne que le bon fonctionnement du mécanisme d'échange d'informations entre autorités de la concurrence institué par l'article 11, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1/2003 dépend de la protection des informations échangées. Sans cette garantie, le dialogue entre autorités serait compromis. Enfin, le Tribunal retient que le refus d'accès opposé par la Commission n'est pas de nature à affecter la possibilité pour les requérantes d'exercer une action en réparation au niveau national dès lors que ce droit d'accès doit s'exercer au niveau national auprès de l'autorité nationale.

En second lieu, la requérante se prévalait du fait que certains documents demandés lui auraient été transmis par les autorités espagnoles et qu'elle était la seule personne morale affectée par les procédures nationales en cause, ce qui justifierait qu'il lui soit donné accès aux documents litigieux. Or, le Tribunal rappelle que le règlement (CE) n° 1049/2001 a pour objectif d'ouvrir un droit d'accès au public en général aux documents des institutions et non d'édicter des règles destinées à protéger l'intérêt spécifique individuel. Ainsi, lors de la mise en balance entre les intérêts menacés par la divulgation des documents concernés et ceux qui seraient favorisés par cette divulgation, seul un intérêt public supérieur peut être pris en compte. Partant, des éléments tirés de la situation individuelle d'un demandeur ne pourraient être pris en compte que dans la mesure où ils se rattacheraient à un intérêt public supérieur.

**Michel Ponsard**

(L'auteur remercie Morgane Tidghi pour sa contribution à la rédaction de cet article)

## À retenir

Les documents échangés entre la Commission et une autorité nationale de la concurrence dans le cadre d'une procédure d'infraction aux règles de la concurrence ne sont, en principe, pas accessibles au public. La divulgation de ces documents pourrait, en effet, porter atteinte à la protection des intérêts commerciaux des entreprises concernées ainsi qu'à celle des objectifs des activités d'enquête. Néanmoins, la présomption d'atteinte à la protection des intérêts commerciaux des entreprises concernées n'est pas irréfragable.