Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre, siégeant avec cinq juges)

6 mai 2026*

« Accès aux documents – Règlement (CE) nº 1049/2001 – Documents échangés dans le cadre d'une procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union au titre de l'article 17 du règlement (UE) nº 1094/2010 – Refus d'accès – Exception relative à la protection des objectifs des activités d'enquête – Obligation de motivation – Présomption générale de confidentialité – Obligation de procéder à un examen concret et individuel – Intérêt public supérieur – Principe de proportionnalité – Article 41 de la charte des droits fondamentaux »

Dans l'affaire T-185/24,

Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., établie à Bratislava (Slovaquie), représentée par Mes A. Börner, S. Henrich et S. Förster, avocats,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par Mme K. Herrmann, MM. M. Burón Pérez et P. Vanden Heede, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenue par

République slovaque, représentée par Mmes S. Ondrášiková, E. Larišová et M. A. Lukáčik, en qualité d'agents,

partie intervenante,

LE TRIBUNAL (troisième chambre, siégeant avec cinq juges),

composé de Mmes K. Kowalik-Bańczyk (rapporteure), présidente, I. Reine, MM. R. da Silva Passos, H. Cassagnabère et Mme T. Pavelin, juges,

greffière : Mme A. Audras-Hidelot, administratrice,

vu la phase écrite de la procédure,

* Langue de procédure : l'anglais.

à la suite de l'audience du 18 décembre 2025,

rend le présent

Arrêt

1 Par son recours fondé sur l'article 263 TFUE, la requérante, Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., demande l'annulation de la décision C(2024) 810 final de la Commission européenne, du 2 février 2024, concernant une demande confirmative d'accès à des documents (ci-après la « décision attaquée »).

I. Antécédents du litige et faits postérieurs à l'introduction du recours

2 La requérante est une entreprise d'assurance-vie établie en Slovaquie et soumise au contrôle de la Národná banka Slovenska (Banque nationale slovaque) (ci-après la « NBS »).

A. Procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union

3 Le 17 mars 2022, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) a ouvert une enquête pour violation du droit de l'Union européenne en application de l'article 17, paragraphe 2, du règlement (UE) nº 1094/2010 du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), modifiant la décision nº 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/79/CE de la Commission (JO 2010, L 331, p. 48). Cette enquête visait à déterminer si la NBS avait exercé, à l'égard de la requérante, ses pouvoirs de contrôle conformément à la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009, sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (JO 2009, L 335, p. 1).

4 Le 16 mai 2022, l'AEAPP a adopté, sur le fondement de l'article 17, paragraphe 3, du règlement nº 1094/2010, une recommandation, adressée à la NBS, sur les mesures nécessaires pour se conformer à la directive 2009/138 (ci-après la « recommandation du 16 mai 2022 »). Cette recommandation a fait l'objet d'un recours en annulation introduit par la requérante devant le Tribunal et rejeté par ce dernier comme irrecevable par ordonnance du 23 mai 2025, Novis/AEAPP (T-204/24, EU:T:2025:555).

5 Le 13 septembre 2022, la Commission a adopté, sur le fondement de l'article 17, paragraphe 4, du règlement nº 1094/2010, l'avis C(2022) 6455 final, adressé à la NBS, sur les mesures nécessaires pour se conformer à la directive 2009/138 (ci-après l'« avis formel du 13 septembre 2022 »). Cet avis a fait l'objet d'un recours en annulation introduit par la requérante devant le Tribunal et rejeté par ce dernier comme irrecevable par ordonnance du 23 mai 2025, Novis/Commission (T-179/24, sous pourvoi, EU:T:2025:554).

6 Par décision du 31 octobre 2022, confirmée par décision du 1er juin 2023, la NBS a retiré l'agrément de la requérante (ci-après la « décision de retrait de l'agrément »). Le 28 décembre 2023, la requérante a contesté cette décision devant le Správny súd v Bratislave (tribunal administratif de Bratislava, Slovaquie).

B. Procédure d'accès à des documents

1. Phase initiale

7 Par lettre du 25 juillet 2023 (ci-après la « demande initiale »), la requérante a demandé à la Commission, en substance, l'accès à tous les documents relatifs à la procédure d'enquête décrite aux points 3 à 6 ci-dessus et détenus ou rédigés par cette institution.

8 Par décision du 8 septembre 2023, la direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés de capitaux de la Commission a statué sur la demande d'accès.

9 À cette occasion, la Commission a identifié quatorze documents référencés relevant de la demande d'accès. Elle a toutefois refusé d'accorder l'accès, total ou partiel, à ces documents, au motif que leur divulgation porterait atteinte à la protection, d'une part, des objectifs des activités d'enquête au sens de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement (CE) nº 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), et, d'autre part, des procédures juridictionnelles au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du même règlement, alors que, par ailleurs, aucun intérêt public supérieur ne justifiait une telle divulgation.

2. Phase confirmative

10 Le 29 septembre 2023, la requérante a déposé une demande confirmative d'accès aux documents conformément à l'article 7, paragraphe 4, du règlement nº 1049/2001 (ci-après la « demande confirmative »).

11 Le 2 février 2024, la secrétaire générale de la Commission a adopté la décision attaquée.

12 À cette occasion, la Commission a identifié plus précisément les documents relevant de la demande, à savoir 19 documents au total, regroupés sous quatorze références :

– avis de la NBS du 5 avril 2022, adressé à l'AEAPP, sur le projet de rapport EIOPA-22-235, du 17 mars 2022, portant la référence Ares(2022)4798170 (un document) ;

– recommandation du 16 mai 2022 (un document) ;

– actualisation de la NBS du 30 juin 2022, adressée à la Commission et portant la référence Ares(2022)4798170 (deux documents) ;

– réponse de la Commission du 25 juillet 2022, adressée à la NBS et portant la référence Ares(2022)5362224 (un document) ;

– actualisation de la NBS du 23 août 2022, adressée à la Commission et portant la référence Ares(2022)5884917 (deux documents) ;

– actualisation de la NBS du 30 août 2022, adressée à la Commission et portant la référence Ares(2022)6009523 (un document) ;

– avis formel du 13 septembre 2022 (un document) ;

– actualisation de la NBS du 28 septembre 2022, adressée à la Commission et portant la référence Ares(2022)6685040 (un document) ;

– réponse de la Commission du 10 octobre 2022, adressée à la NBS, portant la référence Ares(2022)6974798 (un document) ;

– actualisation de la NBS du 4 novembre 2022, adressée à la Commission et portant la référence Ares(2022)7621287 (deux documents) ;

– lettre de la Commission du 16 novembre 2022, adressée à la NBS et portant la référence Ares(2022)7915331 (un document) ;

– actualisation de la NBS du 16 décembre 2022, adressée à la Commission et portant la référence Ares(2022)8752093 (un document) ;

– lettre de la Commission du 30 janvier 2023, adressée à la NBS et portant la référence Ares(2023)661656 (un document) ;

– actualisation de la NBS du 7 juin 2023, adressée à la Commission et portant la référence Ares(2023)3938575 (trois documents).

13 Dans la décision attaquée, la Commission a confirmé le refus d'accès, total ou partiel, à l'ensemble des documents demandés.

14 La Commission a considéré, en premier lieu, que la divulgation des documents demandés porterait atteinte à la protection, d'une part, des objectifs de certaines activités d'enquête au sens de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 et, d'autre part, d'un processus décisionnel en cours au sens de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du même règlement.

15 À cet égard, la Commission a indiqué, en substance, que les documents demandés se rattachaient à une procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010 qui était encore en cours et qui était susceptible d'être suivie d'une procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE. Dès lors, selon la Commission, la divulgation desdits documents pourrait porter atteinte à la confiance mutuelle entourant les discussions engagées entre elle et la NBS et visant à persuader cette dernière de se conformer à ses obligations sur une base volontaire. En outre, cette divulgation exposerait la Commission à des pressions extérieures, nuirait à l'efficacité et à la bonne conduite de la procédure d'enquête, interférerait avec le processus décisionnel d'ouverture ou non d'une procédure en manquement à l'encontre de la République slovaque et altérerait le caractère strictement bilatéral de cette dernière procédure.

16 En deuxième lieu, la Commission a estimé que la divulgation des documents demandés porterait atteinte à la protection des procédures juridictionnelles au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement nº 1049/2001.

17 En effet, selon la Commission, les documents demandés, établis dans le cadre de ses échanges avec la NBS et contenant des positions internes prises par cette dernière, ne pourraient pas être dissociés de la procédure juridictionnelle opposant la requérante et la NBS devant le Správny súd

v Bratislave (tribunal administratif de Bratislava). Dès lors, la divulgation desdits documents porterait atteinte à l'intégrité de cette procédure juridictionnelle ainsi qu'à l'égalité des armes entre les parties à celle-ci.

18 En troisième lieu, la Commission a conclu qu'aucun intérêt public supérieur ne justifiait la divulgation des documents demandés.

19 En effet, selon la Commission, d'abord, les considérations générales liées aux principes de transparence et de responsabilité avancées par la requérante ne sauraient constituer un tel intérêt public supérieur. Ensuite, l'utilité que présenterait la divulgation des documents demandés pour la requérante, dont l'agrément a été retiré, et ses clients, dont les polices d'assurance ont pris fin, afin de défendre leurs droits en justice ou de surveiller les actions de la NBS, constitueraient des intérêts privés. Enfin, l'utilité pour le public de savoir si les actions de la NBS, et notamment la décision de retrait de l'agrément, étaient légales ou non ne saurait prévaloir sur les motifs justifiant la non-divulgation. Dans ces conditions, l'intérêt public serait mieux servi en garantissant un déroulement serein de l'enquête et un bon déroulement de la procédure juridictionnelle pendante devant les juridictions slovaques.

20 En quatrième lieu, la Commission a estimé qu'aucun accès partiel significatif n'était possible sans porter atteinte aux intérêts protégés par les exceptions mentionnées aux points 14 et 16 ci-dessus et que, partant, les documents demandés étaient entièrement couverts par ces exceptions.

C. Procédure en manquement

21 Par lettre de mise en demeure du 24 avril 2024, postérieure à l'introduction du présent recours, la Commission a décidé d'ouvrir une procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE à l'encontre de la République slovaque, au motif que la NBS aurait manqué à ses obligations dans l'exercice de ses pouvoirs de contrôle à l'égard de la requérante.

II. Conclusions des parties

22 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– annuler la décision attaquée ;

– condamner la Commission aux dépens.

23 La Commission, soutenue par la République slovaque, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours ;

– condamner la requérante aux dépens.

III. En droit

24 Au soutien de son recours, la requérante soulève cinq moyens, tirés, le premier, de la violation de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement nº 1049/2001, le deuxième, de la violation de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du même règlement, le troisième, de la violation de

l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, dudit règlement, le quatrième, de la violation de l'article 4, paragraphe 6, du règlement nº 1049/2001, du principe de proportionnalité ainsi que de l'obligation de motivation et, le cinquième, de la violation de l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

25 Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu d'examiner d'emblée le deuxième moyen, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001. Il conviendra ensuite d'examiner, en tant que de besoin, les autres moyens du recours.

A. Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001

26 Par son deuxième moyen, la requérante soutient que la Commission a violé l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001. Ce moyen se décompose en trois branches tirées, la première, de l'absence de distinction entre les exceptions prévues, respectivement, par l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, de ce règlement et par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, dudit règlement, la deuxième, de l'absence d'atteinte à la protection des objectifs des activités d'enquête en cas de divulgation des documents demandés et, la troisième, de l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant cette divulgation.

1. Sur la première branche du deuxième moyen, tirée de l'absence de distinction entre les exceptions prévues, respectivement, par l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 et par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du même règlement

27 La requérante reproche, en substance, à la Commission de ne pas avoir examiné séparément les conditions spécifiques aux exceptions prévues, d'une part, par l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 et, d'autre part, par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du même règlement. Il en résulterait une motivation incohérente et lacunaire, notamment en ce qui concerne la seconde de ces exceptions.

28 La Commission conteste l'argumentation de la requérante.

29 En premier lieu, ainsi qu'il ressort d'une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 296 TFUE et par l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la charte des droits fondamentaux 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, de l'organe ou de l'organisme de l'Union, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle. L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences dudit article 296 doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée [voir arrêts du 1er février 2007, Sison/Conseil, C-266/05 P, EU:C:2007:75, point 80 et jurisprudence citée, et du 30 janvier 2024, Agentsia « Patna infrastruktura » (Financement européen d'infrastructures routières), C-471/22, EU:C:2024:99, points 25 et 26 et jurisprudence citée].

30 En second lieu, selon une jurisprudence tout aussi constante, une institution, un organe ou un organisme de l'Union, afin d'apprécier une demande d'accès à des documents, peut prendre en compte plusieurs motifs de refus visés à l'article 4 du règlement nº 1049/2001 (arrêts du 28 juin 2012, Commission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, point 113, et du 3 juillet 2014, Conseil/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, point 100). Il s'ensuit que l'invocation conjointe de plusieurs exceptions ne saurait être considérée comme incompatible avec les dispositions de ce règlement (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 5 mars 1997, WWF UK/Commission, T-105/95, EU:T:1997:26, points 61 et 73).

31 En l'espèce, dans la décision attaquée, la Commission s'est fondée, de manière cumulative, sur trois exceptions distinctes (voir points 14 et 16 ci-dessus). La requérante ne conteste pas la possibilité, pour la Commission, de prendre en compte plusieurs motifs de refus, conformément à la jurisprudence rappelée au point 30 ci-dessus.

32 Cependant, il ressort également de la structure et du contenu de la décision attaquée que, comme le relève la requérante, la Commission a examiné conjointement et non séparément les deux exceptions prévues, d'une part, par l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 et, d'autre part, par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du même règlement (voir points 14 et 15 ci-dessus).

33 Contrairement à ce que prétend la requérante, cette façon de procéder n'est pas illégale en soi. En effet, il ne peut être exclu que des éléments de fait identiques puissent être pris en compte afin de justifier l'application de deux exceptions différentes, à condition d'expliquer de quelle manière la divulgation des documents en cause pourrait porter concrètement et effectivement atteinte aux intérêts respectifs protégés par chacune des deux exceptions (voir, en ce sens, arrêt du 3 juillet 2014, Conseil/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, point 101).

34 À cet égard, premièrement, la requérante se borne à reprocher à la Commission d'avoir « mélangé » les conditions d'application des conditions prévues par les deux exceptions mentionnées au point 32 ci-dessus, sans assortir ce grief d'aucune précision permettant d'en apprécier le bien-fondé. En particulier, elle n'identifie aucune erreur de droit relativement à l'application de ces conditions.

35 Deuxièmement, la requérante semble invoquer une insuffisance de motivation. Or, en l'occurrence, l'application de l'exception prévue par l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 est motivée d'une façon suffisamment précise, intelligible et non contradictoire par d'amples considérations relatives à la protection des activités d'enquête. Ainsi, s'agissant de cette première exception, la Commission a satisfait à son obligation de motivation au titre de l'article 296 TFUE et de l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la charte des droits fondamentaux, tels qu'interprétés par la jurisprudence rappelée au point 29 ci-dessus.

36 Troisièmement, les reproches formulés par la requérante portent surtout sur la motivation en la forme et la justification au fond du motif de refus, juridiquement distinct, tiré de l'exception prévue par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001. Or, de tels reproches sont dépourvus de pertinence dans le cadre du deuxième moyen, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du même règlement.

37 Dans ces conditions, la première branche du deuxième moyen doit être écartée.

2. Sur la deuxième branche du deuxième moyen, tirée de l'absence d'atteinte à la protection des objectifs des activités d'enquête

38 La requérante soutient que l'exception prévue par l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 n'est pas applicable en l'espèce. Elle fait valoir, en substance, premièrement, qu'aucune enquête n'était en cours à la date du refus d'accès aux documents, deuxièmement, qu'aucune atteinte ne serait portée à la protection des objectifs des activités d'enquête, non plus qu'à la confidentialité d'une enquête en cours, en cas de divulgation des documents demandés et, troisièmement, que la Commission ne saurait se prévaloir d'une prétendue présomption générale de confidentialité la dispensant de procéder à un examen concret et individuel des documents demandés ou, au minimum, des différentes catégories de documents demandés.

39 La Commission, soutenue par la République slovaque, conteste l'argumentation de la requérante.

a) Sur la condition tenant à ce qu'une enquête soit en cours

40 En vertu de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, 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.

41 En premier lieu, la Cour a jugé que, sans qu'il soit besoin de dégager une définition exhaustive des « activités d'enquête », au sens de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, il y avait lieu de considérer que constituait une telle activité une procédure structurée et formalisée dont l'objectif était la collecte et l'analyse d'informations afin qu'une institution, un organe ou un organisme de l'Union puisse adopter une position dans le cadre de l'exercice de ses fonctions prévues par le traité UE et le traité FUE (arrêt du 7 septembre 2017, France/Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, point 46).

42 En second lieu, l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 doit recevoir une interprétation selon laquelle cette disposition n'est applicable que si la divulgation des documents en question risque de mettre en péril l'achèvement des activités d'inspection, d'enquête et d'audit visées (arrêt du 5 avril 2017, France/Commission, T-344/15, EU:T:2017:250, point 86).

43 Il s'ensuit que, en principe, les différents actes d'enquête ou d'inspection peuvent rester couverts par l'exception tirée de la protection des activités d'inspection, d'enquête et d'audit tant que les activités d'enquête ou d'inspection se poursuivent, même si l'enquête ou l'inspection particulière ayant donné lieu au rapport auquel l'accès est demandé est terminée (voir, en ce sens, arrêt du 5 avril 2017, France/Commission, T-344/15, EU:T:2017:250, point 87).

44 De plus, une procédure d'enquête ne saurait être considérée comme achevée avec l'adoption d'une décision finale de l'institution, de l'organe ou de l'organisme concerné, sans qu'il soit tenu compte d'une éventuelle annulation ultérieure de celle-ci par les juridictions de l'Union. En effet, en vertu de l'article 266 TFUE, l'annulation d'une telle décision est susceptible de conduire ladite institution, ledit organe ou ledit organisme à reprendre ses activités aux fins de l'adoption, le cas échéant, d'une nouvelle décision et, partant, de l'amener à réutiliser les éléments du dossier relatif à la décision annulée ou à compléter ce dossier par d'autres éléments. En conséquence, les

activités d'enquête ne peuvent être considérées comme achevées que lorsque la décision prise par l'institution, l'organe ou l'organisme concerné revêt un caractère définitif (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 99).

45 Par ailleurs, la protection des enquêtes s'étend à leur suivi pour autant que celui-ci s'effectue dans un délai raisonnable (voir arrêt du 26 mai 2016, International Management Group/Commission, T-110/15, EU:T:2016:322, point 35 et jurisprudence citée). Il en va notamment ainsi lorsqu'une enquête menée au niveau de l'Union est en cours ou qu'elle vient d'être clôturée et que, dans ce dernier cas, les autorités nationales compétentes n'ont pas encore décidé, dans un délai raisonnable, des suites à donner à un rapport d'enquête (voir, en ce sens, arrêts du 1er septembre 2021, Homoki/Commission, T-517/19, non publié, EU:T:2021:529, point 63, et du 28 septembre 2022, Agrofert/Parlement, T-174/21, EU:T:2022:586, point 92).

46 En l'espèce, pour justifier l'application de l'exception relative à la protection des objectifs des activités d'enquête, la Commission a mentionné deux types d'enquêtes, à savoir, d'une part, la procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010 ouverte à l'encontre de la NBS et, d'autre part, une procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE susceptible d'être ouverte à l'encontre de la République slovaque (voir point 15 ci-dessus).

47 La requérante soutient qu'aucune enquête n'était en cours à la date du refus d'accès aux documents.

48 En effet, selon la requérante, premièrement, l'enquête pour violation du droit de l'Union au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010 aurait été clôturée par l'avis formel du 13 septembre 2022 ou, au plus tard, au moment où la NBS se serait conformée à cet avis formel en confirmant le retrait de l'agrément, soit le 1er juin 2023. La Commission chercherait à étendre indûment la durée de cette enquête en y incluant de prétendus « échanges de suivi » et « mesures de surveillance » intervenus en dehors du cadre formel et temporel de cette enquête.

49 Deuxièmement, aucune procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE n'aurait encore été formellement ouverte à la date du refus d'accès aux documents.

50 Il convient d'examiner d'emblée si la procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010 était en cours à la date de la décision attaquée.

51 En premier lieu, à titre liminaire, il y a lieu de relever que la procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union prévue par l'article 17 du règlement nº 1094/2010 constitue une procédure structurée et formalisée impliquant l'AEAPP, la Commission et l'autorité nationale concernée et dont l'objectif est la collecte et l'analyse d'informations afin que ces trois autorités puissent, chacune, adopter une position dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions respectives. Partant, conformément à la jurisprudence rappelée au point 41 ci-dessus, une telle procédure constitue une activité « d'enquête », au sens de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001.

52 En deuxième lieu, il est constant que, en l'espèce, la procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010 a été ouverte le 17 mars 2022 par l'AEAPP et a donné lieu à la recommandation du 16 mai 2022, émise par cette autorité sur le

fondement de l'article 17, paragraphe 3, de ce règlement, puis à l'avis formel du 13 septembre 2022, émis par la Commission sur le fondement de l'article 17, paragraphe 4, dudit règlement (voir points 3 à 5 ci-dessus).

53 En troisième lieu, contrairement à ce que soutient la requérante, cette procédure n'a pas été définitivement clôturée par l'avis formel du 13 septembre 2022, ni même par la décision de retrait de l'agrément, prise par la NBS le 31 octobre 2022 et confirmée le 1er juin 2023 (voir point 6 ci-dessus).

54 En effet, premièrement, la décision de retrait de l'agrément s'inscrit dans le cadre de la procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010. Cette décision constitue l'une des « mesures [...] prises [par l'autorité nationale concernée] pour se conformer à [l']avis formel [de la Commission] » au sens de l'article 17, paragraphe 5, du même règlement. À ce titre, ladite décision a donné lieu à une information de la Commission par la NBS au moyen de deux lettres en date des 16 décembre 2022 et 7 juin 2023, ainsi que cela ressort du libellé (et du contenu) de deux des documents demandés, intitulés « Information de la NBS sur les actions entreprises afin de se conformer à l'avis formel [du 13 septembre 2022] ». Il s'agit donc d'une mesure de suivi au sens du point 45 ci-dessus, voire, le cas échéant, d'une décision finale au sens du point 44 ci-dessus, adoptée à la suite de l'enquête et prise par l'autorité nationale concernée dans un délai raisonnable.

55 De plus, il est expressément relevé dans la décision attaquée et constant entre les parties, d'une part, que la requérante a contesté la décision de retrait de son agrément devant le Správny súd v Bratislave (tribunal administratif de Bratislava) et, d'autre part, que ce recours juridictionnel demeurait pendant à la date de la décision attaquée, à savoir le 2 février 2024. Ainsi, la décision de retrait de l'agrément n'était pas devenue définitive à cette date.

56 Or, conformément aux jurisprudences rappelées aux points 44 et 45 ci-dessus, une procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010 ne peut être considérée comme achevée que lorsque la décision prise par l'autorité nationale concernée dans le cadre de cette procédure, non seulement est intervenue, mais aussi revêt un caractère définitif. En décider autrement risquerait de mettre en péril le bon fonctionnement de ladite procédure au sein de laquelle, outre l'AEAPP et la Commission, l'autorité nationale concernée doit également prendre position dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, ainsi qu'il ressort du point 51 ci-dessus.

57 Par ailleurs, la question de savoir si, en adoptant la décision de retrait de l'agrément, la NBS s'est effectivement conformée à l'avis formel du 13 septembre 2022 ne peut pas être tranchée dans le cadre du présent recours, lequel porte sur la légalité d'une décision de refus d'accès à des documents et non sur la légalité des actes de la NBS. Dès lors, la requérante ne saurait utilement soutenir que, la NBS s'étant conformée à cet avis formel, l'enquête pour violation du droit de l'Union au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010 aurait nécessairement été clôturée.

58 Deuxièmement, même après l'intervention de la décision de retrait de l'agrément, la procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010 était encore susceptible de se poursuivre dans le cas où cette décision n'aurait pas suffi à assurer le respect du droit de l'Union.

59 En effet, comme le relève, à juste titre, la Commission dans ses écritures, si l'autorité nationale concernée ne se conforme pas à l'avis formel émis par la Commission dans le délai imparti par cet avis et si certaines conditions sont remplies, l'AEAPP peut, sur le fondement de l'article 17, paragraphe 6, premier alinéa, du règlement nº 1094/2010, adopter à l'égard de l'établissement financier concerné une décision individuelle lui imposant de prendre toutes les mesures nécessaires, y compris la cessation d'une pratique, pour se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union. Or, la requérante n'établit pas, ni même n'allègue, qu'au moins une des conditions permettant à l'AEAPP d'adopter une telle décision faisait défaut en l'espèce.

60 Troisièmement, la requérante ne saurait utilement invoquer, dans la présente affaire, la position qu'aurait prise la commission de recours des autorités européennes de surveillance dans une décision du 30 juillet 2024, intervenue dans le cadre d'une demande d'accès à des documents présentée par la requérante devant l'AEAPP, quant au moment où une procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010 doit être considérée comme clôturée. En effet, il y a lieu de rappeler que, dans le cadre de son contrôle de légalité, le Tribunal n'est pas lié par la pratique décisionnelle de cette commission de recours [voir, par analogie, arrêts du 26 avril 2007, Alcon/OHMI, C-412/05 P, EU:C:2007:252, point 65, et du 29 septembre 2021, Tokin/Commission, T-343/18, EU:T:2021:636, point 176 (non publié) et jurisprudence citée].

61 En quatrième lieu, contrairement à ce que prétend la requérante, les échanges intervenus entre la Commission et la NBS postérieurement à l'avis formel du 13 septembre 2022 et même, pour certains, postérieurement à la décision de retrait de l'agrément se rattachent également à la procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010. En effet, ces échanges, qui correspondent aux documents énumérés aux sept derniers tirets du point 12 ci-dessus, portaient précisément sur les mesures prises ou à prendre par la NBS pour se conformer à cet avis formel. C'est donc à l'aune de ces échanges que la Commission pouvait vérifier si la NBS s'était effectivement conformée audit avis formel. Dès lors, les échanges en question constituaient des mesures de suivi de l'enquête au sens de la jurisprudence rappelée au point 45 ci-dessus.

62 Dans ces conditions et eu égard à la jurisprudence rappelée aux points 42 à 45 ci-dessus, il y a lieu de conclure, d'une part, que la procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010 était encore en cours à la date de la décision attaquée et, d'autre part, que l'ensemble des documents demandés étaient susceptibles, d'un point de vue temporel, d'être couverts par l'exception tirée de la protection des objectifs des activités d'enquête.

63 Il s'ensuit que, sans qu'il soit besoin, à ce stade, de déterminer si une procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE était également en cours ou, à tout le moins, envisagée à l'encontre de la République slovaque à la date de la décision attaquée, le grief de la requérante tiré de l'absence d'enquête en cours doit être écarté.

b) Sur l'application d'une présomption générale de confidentialité et l'obligation d'examen concret et individuel des documents

1) Considérations liminaires

64 En premier lieu, il convient de rappeler que, lorsqu'une institution, un organe ou un organisme de l'Union saisi d'une demande d'accès à un document décide de rejeter cette demande sur le fondement de l'une des exceptions prévues à l'article 4 du règlement nº 1049/2001, il lui incombe, en principe, de fournir des explications quant à la question de savoir de quelle manière l'accès à ce document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par cette exception, le risque d'une telle atteinte devant être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique (voir arrêt du 22 janvier 2020, MSD Animal Health Innovation et Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, point 54 et jurisprudence citée).

65 Il s'ensuit que l'examen requis pour le traitement d'une demande d'accès à des documents doit, d'une part, revêtir un caractère concret et, d'autre part, être réalisé pour chaque document visé dans la demande. Cet examen doit, en outre, ressortir des motifs de la décision (arrêts du 13 avril 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commission, T-2/03, EU:T:2005:125, points 69 et 70, et du 25 septembre 2018, Psara e.a./Parlement, T-639/15 à T-666/15 et T-94/16, EU:T:2018:602, points 103 et 104).

66 En second lieu, le juge de l'Union a toutefois reconnu que, dans certains cas, il était, en principe, loisible à une institution, à un organe ou à un organisme de l'Union de se fonder sur des présomptions générales s'appliquant à certaines catégories de documents, des considérations d'ordre général similaires étant susceptibles de s'appliquer à des demandes de divulgation portant sur des documents de même nature (voir arrêt du 22 janvier 2020, MSD Animal Health Innovation et Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, point 55 et jurisprudence citée).

67 L'objectif de telles présomptions réside ainsi dans la possibilité, pour l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union concerné, de considérer que la divulgation de certaines catégories de documents porte, en principe, atteinte à l'intérêt protégé par l'exception qu'il invoque, en se fondant sur de telles considérations générales, sans être tenu d'examiner concrètement et individuellement chacun des documents demandés (voir arrêt du 22 janvier 2020, MSD Animal Health Innovation et Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, point 56 et jurisprudence citée).

68 L'usage de présomptions générales de confidentialité doit se fonder sur des raisons solides et convaincantes. Afin de pouvoir opposer au demandeur d'accès une présomption générale de non-divulgation, l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union concerné doit expliquer en quoi cette présomption est nécessaire pour assurer le fonctionnement correct de la procédure en cause (voir, en ce sens, arrêt du 4 octobre 2018, Daimler/Commission, T-128/14, EU:T:2018:643, points 155 et 156 et jurisprudence citée).

69 Le juge de l'Union a dégagé dans plusieurs arrêts, certains critères pour la reconnaissance d'une présomption générale de confidentialité.

70 D'une part, il ressort de la jurisprudence citée au point 66 ci-dessus que, pour qu'une présomption générale de confidentialité soit valablement opposée à la personne qui demande l'accès à des documents, il est nécessaire que les documents demandés fassent partie d'une même catégorie de documents ou soient de même nature (voir arrêt du 4 octobre 2018, Daimler/Commission, T-128/14, EU:T:2018:643, point 138 et jurisprudence citée).

71 D'autre part, la reconnaissance d'une présomption générale de confidentialité peut être fondée sur l'incompatibilité de l'accès aux documents de certaines procédures avec le bon déroulement de celles-ci et sur le risque qu'il leur soit porté atteinte, étant entendu que les présomptions générales permettent de préserver l'intégrité du déroulement de ces procédures en limitant l'ingérence des tierces parties. L'existence de règles spécifiques limitant l'accès à un dossier, à des documents ou à des informations afférents à une procédure conduite devant une institution, un organe ou un organisme de l'Union est l'un des critères de nature à justifier la reconnaissance d'une présomption générale de confidentialité (voir, en ce sens, arrêt du 26 mai 2016, International Management Group/Commission, T-110/15, EU:T:2016:322, point 32 et jurisprudence citée).

2) Sur l'application d'une présomption générale de confidentialité

72 Lors de l'audience, les parties ont été interrogées sur l'éventuelle application d'une présomption générale de confidentialité au titre de l'exception relative à la protection des objectifs des activités d'enquête.

73 La requérante considère, d'une part, que la Commission n'a appliqué aucune présomption générale de confidentialité dans la décision attaquée et, d'autre part, qu'aucune présomption générale de confidentialité n'est applicable en l'espèce. En particulier, la Commission ne saurait se prévaloir d'une prétendue présomption générale de confidentialité applicable aux documents relatifs à une enquête pour violation du droit de l'Union au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010.

74 La Commission fait valoir qu'elle a fait application, à bon droit, dans la décision attaquée, de deux présomptions générales de confidentialité distinctes, à savoir, d'une part, une présomption nouvelle couvrant les documents échangés dans le cadre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010 et, d'autre part, une présomption existante couvrant les documents afférents à une procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE. Elle estime que les documents demandés sont couverts par une présomption générale de confidentialité, à l'image de ceux figurant dans le dossier d'une procédure EU Pilot.

75 La République slovaque est également favorable à l'application de la présomption générale de confidentialité couvrant les documents afférents à une procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE.

76 En premier lieu, il convient de déterminer si la Commission a fait application d'une présomption générale de confidentialité dans la décision attaquée.

77 À cet égard, il est vrai que, dans la décision attaquée, la Commission n'a pas explicitement fait état d'une présomption générale de confidentialité dans le cadre de l'application de l'exception relative à la protection des objectifs des activités d'enquête.

78 Toutefois, il ressort de la décision attaquée que la Commission a motivé globalement l'application de cette exception, sans opérer de distinction entre les différents documents demandés. En particulier, elle a, d'abord, décrit le fonctionnement et rappelé les objectifs de la procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union prévue par l'article 17 du règlement nº 1094/2010. Ensuite, elle a expliqué, par des considérations d'ordre général, que la divulgation des documents demandés pourrait compromettre la protection des objectifs poursuivis par ses activités d'enquête et de suivi, premièrement, en portant atteinte à la confiance mutuelle entourant les discussions engagées entre la Commission et la NBS et en dissuadant cette dernière de se conformer à ses obligations sur une base volontaire, deuxièmement, en exposant la Commission à des pressions extérieures et, troisièmement, en nuisant à l'efficacité et à la bonne conduite de ladite procédure d'enquête. Enfin, elle a conclu que l'accès devait être refusé à « tous les documents demandés » et que, par ailleurs, ceux-ci étaient « entièrement couverts » par les exceptions invoquées.

79 Au vu de l'ensemble de ces indications, il apparaît que, dans la décision attaquée, la Commission a, implicitement mais nécessairement, appliqué une présomption générale de confidentialité couvrant l'ensemble des documents afférents à la conduite et au suivi d'une procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010.

80 Contrairement à ce que la requérante a suggéré lors de l'audience, la seule circonstance que la Commission ne se soit pas expressément référée à la notion de présomption générale de confidentialité dans la décision attaquée ne suffit pas à entacher cette décision d'une insuffisance de motivation ou à faire obstacle à ce que le Tribunal prenne en considération la présomption générale de confidentialité mentionnée au point 79 ci-dessus. En effet, il y a lieu de rappeler qu'une motivation peut être implicite, à condition qu'elle permette aux intéressés de connaître les raisons pour lesquelles les mesures en question ont été prises et à la juridiction compétente de disposer des éléments suffisants pour exercer son contrôle (voir arrêt du 25 mars 2015, Central Bank of Iran/Conseil, T-563/12, EU:T:2015:187, point 77 et jurisprudence citée ; arrêt du 13 juillet 2018, K. Chrysostomides & Co. e.a./Conseil e.a., T-680/13, EU:T:2018:486, point 394). Or, en l'espèce, ainsi que la Commission l'a d'ailleurs souligné lors de l'audience, il résultait clairement des termes de la décision attaquée que, selon le raisonnement de cette institution, les considérations invoquées étaient applicables à l'ensemble des documents et à la totalité de leur contenu. D'ailleurs, il ressort des griefs soulevés par la requérante, d'abord dans sa requête puis dans sa réplique, que celle-ci avait bien perçu que, de façon transversale, la Commission n'avait opéré aucune distinction entre les différents documents et entre les différentes parties de ces derniers et, que, partant, cette institution avait suivi, pour justifier sa position quant à la confidentialité des documents demandés, une approche de type présomptif et général.

81 En second lieu, il y a lieu d'examiner si la Commission pouvait se prévaloir d'une présomption générale de confidentialité couvrant l'ensemble des documents afférents à une procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010.

82 À cet égard, premièrement, il y a lieu de relever que la procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union prévue par l'article 17 du règlement nº 1094/2010 est suffisamment structurée et formalisée pour qu'il soit possible de circonscrire et d'identifier avec précision les documents s'y rattachant. D'ailleurs, dans le cas d'espèce, il est constant que les documents demandés, énumérés au point 12 ci-dessus, ont été échangés, pour les deux premiers, entre l'AEAPP et la NBS et, pour les dix-sept autres, entre la Commission et la NBS au cours de la même procédure d'enquête visant la NBS. Ces documents font donc partie d'un même dossier administratif et, partant, appartiennent tous à la même catégorie (voir, par analogie, arrêt du 4 octobre 2018, Daimler/Commission, T-128/14, EU:T:2018:643, point 141).

83 Deuxièmement, conformément à la jurisprudence rappelée au point 68 ci-dessus, la Commission a fait état, dans la décision attaquée, de raisons solides et convaincantes justifiant l'usage d'une présomption générale de confidentialité dans les circonstances de l'espèce, ainsi que cela est rappelé au point 78 ci-dessus. La requérante ne conteste pas la pertinence de ces éléments pour fonder la reconnaissance d'une présomption générale de confidentialité couvrant les documents échangés dans le cadre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010.

84 Troisièmement, il y a lieu de constater que la procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union prévue par l'article 17 du règlement nº 1094/2010 contient des règles spécifiques limitant la divulgation des informations obtenues ou établies dans le cadre d'une telle procédure. En vertu de l'article 70, paragraphes 1 à 3, de ce règlement, l'AEAPP et les membres de son personnel sont soumis aux exigences du secret professionnel et ne peuvent divulguer les informations confidentielles ou couvertes par ledit secret professionnel qu'ils reçoivent ou qu'ils échangent avec les autorités nationales compétentes. Il convient également d'observer qu'aucun accès au dossier ou aux documents afférents à la procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010 n'est prévu au profit de l'établissement financier concerné par une telle enquête. Il s'ensuit qu'est également rempli le critère mentionné dans la jurisprudence rappelée au point 71 ci-dessus.

85 Dans ces conditions, il y a lieu de reconnaître que les documents échangés par l'AEAPP, la Commission et l'autorité nationale concernée dans le cadre d'une procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010 sont couverts par une présomption générale de confidentialité.

86 Il convient de préciser que cette présomption générale de confidentialité, liée spécifiquement à la procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union prévue par l'article 17 du règlement nº 1094/2010, présente un caractère distinct par rapport aux présomptions déjà reconnues par le juge de l'Union s'agissant des documents établis et échangés, d'une part, au cours de la phase précontentieuse d'une procédure en manquement (arrêt du 14 novembre 2013, LPN et Finlande/Commission, C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:738, point 65) et, d'autre part, dans le cadre d'une procédure EU Pilot (arrêt du 11 mai 2017, Suède/Commission, C-562/14 P, EU:C:2017:356, point 51).

87 Partant, le grief de la requérante tiré de ce que la Commission ne saurait, en l'espèce, se prévaloir d'une présomption générale de confidentialité doit être écarté.

3) Sur l'obligation d'examen concret et individuel des documents

88 La requérante rappelle l'obligation d'examen concret et individuel de chaque document visé par une demande d'accès. Elle ajoute que, même en cas d'application d'une présomption générale de confidentialité, la Commission aurait dû, au minimum, apprécier si les différentes catégories de documents n'appelaient pas un traitement différent.

89 La Commission considère qu'elle n'était pas tenue de procéder à un examen concret et individuel des documents demandés dans la mesure où, à l'évidence, les arguments exposés dans la décision attaquée s'appliquaient à tous ces documents et où ceux-ci étaient tous couverts par une présomption générale de confidentialité.

90 À cet égard, en premier lieu, il suffit de relever qu'il résulte du point 85 ci-dessus que les documents demandés étaient couverts par une présomption générale de confidentialité, de sorte que, conformément à la jurisprudence rappelée au point 67 ci-dessus, la Commission n'était pas tenue d'examiner concrètement et individuellement chacun de ces documents.

91 En second lieu, les documents demandés ont été échangés au cours de la même procédure d'enquête, se rattachent à un même dossier administratif et appartiennent ainsi à la même catégorie (voir point 82 ci-dessus). Il s'ensuit que la Commission n'était pas non plus tenue d'identifier différentes catégories ou sous-catégories de documents et de rechercher si ces dernières n'appelaient pas un traitement différent. En effet, une telle exigence priverait la présomption générale de confidentialité d'une partie de son effet utile, à savoir permettre à la Commission de répondre à une demande d'accès globale d'une manière également globale (voir, par analogie, arrêt du 14 novembre 2013, LPN et Finlande/Commission, C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:738, point 68). Au demeurant, la requérante ne précise pas en quoi auraient consisté ces différentes catégories ou sous-catégories de documents et se borne à indiquer que celles-ci pourraient être distinguées à la seule lecture des intitulés des documents.

92 Partant, le grief de la requérante tiré de l'absence d'examen concret et individuel des documents demandés ou, au minimum, des différentes catégories de documents demandés doit être écarté comme inopérant.

c) Sur l'existence d'une atteinte aux objectifs des activités d'enquête

93 La reconnaissance d'une présomption générale de confidentialité permet à l'institution, à l'organe ou à l'organisme de l'Union concerné de considérer que la divulgation de documents d'une même nature ou appartenant à la même catégorie porterait, en principe, atteinte à la protection de l'un des intérêts énumérés à l'article 4 du règlement nº 1049/2001 (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 48).

94 Cependant, cette présomption générale de confidentialité n'exclut pas le droit pour le demandeur d'accès de démontrer qu'un document donné dont la divulgation est demandée n'est pas couvert par ladite présomption ou qu'il existe un intérêt public supérieur justifiant la divulgation du document visé en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001 (arrêts du 29 juin 2010, Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, point 62, et du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 100).

95 La requérante soutient, premièrement, que, en l'absence de toute enquête en cours et notamment d'ouverture de la phase précontentieuse d'une procédure en manquement, aucune atteinte à la protection des objectifs des activités d'enquête ainsi qu'à la confidentialité des documents relatifs à une enquête ne pourrait être constatée. La Commission ne pourrait pas non plus invoquer une possible atteinte à une enquête future et hypothétique.

96 À cet égard, force est de constater que cette argumentation repose sur une prémisse erronée. En effet, il a été démontré que, indépendamment de l'ouverture d'une procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE, l'enquête pour violation du droit de l'Union ouverte au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010 était, quant à elle, en cours à la date de la décision attaquée (voir points 62 et 63 ci-dessus).

97 Deuxièmement, la requérante affirme que Commission aurait dû conclure que la présomption générale de confidentialité prétendument appliquée devait être renversée en l'espèce. Toutefois, elle n'apporte aucun élément concret au soutien de cette affirmation et ne démontre notamment pas qu'un ou plusieurs des documents demandés ne seraient pas couverts par ladite présomption. En particulier, son argumentation selon laquelle les « échanges de suivi » intervenus entre la Commission et la NBS échapperaient au cadre formel et temporel de l'enquête pour violation du droit de l'Union ouverte au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010 a été écartée aux points 61 et 62 ci-dessus.

98 Troisièmement, la requérante estime qu'une intervention ou une pression de la part du public était très improbable dans le cadre de la procédure en manquement ultérieurement ouverte à l'encontre de la République slovaque sur le fondement de l'article 258 TFUE. Cependant, un tel argument est dépourvu de pertinence afin de contester l'existence d'une atteinte aux objectifs des enquêtes pour violation du droit de l'Union ouvertes au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010, alors qu'une présomption générale de confidentialité distincte est applicable aux documents afférents à ces enquêtes et, en particulier, aux documents demandés (voir points 85 et 90 ci-dessus).

99 Dans ces conditions, le grief de la requérante tiré de l'absence d'atteinte aux objectifs des activités d'enquête et, par voie de conséquence, la deuxième branche du deuxième moyen dans son ensemble doivent être écartés.

3. Sur la troisième branche du deuxième moyen, tirée de l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation des documents demandés

100 La requérante renvoie à son argumentation, développée dans le cadre de la seconde branche du premier moyen, selon laquelle il existe, en l'espèce, un intérêt public supérieur justifiant la divulgation des documents demandés.

101 La Commission, soutenue par la République slovaque, conteste l'argumentation de la requérante.

102 À cet égard, il convient de rappeler que, lorsqu'une institution, un organe ou un organisme de l'Union applique l'une des exceptions prévues à l'article 4 du règlement nº 1049/2001, il lui incombe de mettre en balance, d'une part, l'intérêt spécifique devant être protégé par la non-divulgation du document concerné et, d'autre part, notamment, l'intérêt général à ce que ce document soit rendu accessible, eu égard aux avantages découlant d'une transparence accrue (voir arrêts du 17 octobre 2013, Conseil/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, point 32 et jurisprudence citée, et du 3 juillet 2014, Conseil/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, point 53 et jurisprudence citée).

103 Il incombe toutefois au demandeur d'accès d'invoquer de manière concrète des circonstances fondant un intérêt public supérieur justifiant 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).

104 Il y a lieu de préciser, d'une part, que l'intérêt public supérieur susceptible de justifier la divulgation d'un document ne doit pas nécessairement être distinct des principes qui sous-tendent le règlement nº 1049/2001. Toutefois, des considérations générales seules ne sauraient être de nature à établir que le principe de transparence présentait, en l'espèce, une

acuité particulière qui aurait pu primer les raisons justifiant le refus de divulgation des informations en question (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, points 92 et 93).

105 D'autre part, l'intérêt consistant à faciliter l'exercice des droits de particuliers en leur permettant d'utiliser des documents afin de faciliter leur défense devant des juridictions nationales constitue un intérêt privé, et non un intérêt public (voir, en ce sens, arrêts du 14 juillet 2016, Sea Handling/Commission, C-271/15 P, non publié, EU:C:2016:557, points 97 et 99, et du 25 septembre 2014, Spirlea/Commission, T-306/12, EU:T:2014:816, point 99). Dans ce contexte, il convient de préciser que la communication de documents aux fins de l'exercice par une personne de ses droits de la défense se traduirait par leur divulgation à cette seule personne, contrairement à leur communication au titre du règlement nº 1049/2001, laquelle rendrait ces documents accessibles à toute personne. La circonstance que les documents en cause puissent être utilisés dans un grand nombre de procédures ne modifie pas cette analyse, car il ne saurait être considéré que, par principe, l'addition d'intérêts privés transforme ceux-ci en un intérêt public (arrêt du 9 octobre 2018, Pint/Commission, T-634/17, non publié, EU:T:2018:662, point 59).

106 En l'espèce, en premier lieu, la requérante soutient que la Commission n'a procédé à aucune mise en balance des intérêts concernés, à savoir, d'une part, la protection des intérêts protégés par les exceptions invoquées par la Commission et, d'autre part, l'intérêt public à rendre disponibles les documents demandés.

107 À cet égard, il y a lieu de relever que, dans la décision attaquée, la Commission a indiqué que les intérêts invoqués par la requérante, et notamment le droit du public de savoir si les actions de la NBS et le retrait de son agrément étaient légaux, n'étaient pas susceptibles de prévaloir sur les exceptions justifiant la non-divulgation. Dans ces conditions, c'est à tort que la requérante affirme que la Commission n'aurait procédé à aucune mise en balance des intérêts concernés.

108 En second lieu, la requérante fait valoir qu'il existe un intérêt public supérieur à ce que, conformément au principe de transparence, les principaux documents établis dans le cadre des procédures d'enquête pour violation du droit de l'Union au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010, et notamment les recommandations émises par l'AEAPP et les avis formels adoptés par la Commission, soient divulgués afin de permettre le contrôle du déroulement de ces procédures et d'assurer la légitimité du processus décisionnel ainsi que la confiance du public. Ces procédures d'enquête présenteraient une grande importance et pourraient avoir des conséquences graves pour les établissements financiers concernés, pour les titulaires de contrats d'assurances et, partant, pour la stabilité du marché de l'assurance dans les États membres. Cet intérêt public, d'une part, ne serait pas fondé uniquement sur des intérêts privés et, d'autre part, l'emporterait sur les considérations opposées par la Commission.

109 À cet égard, il y a lieu de relever, d'abord, que, comme l'a relevé à juste titre la Commission dans la décision attaquée puis lors de l'audience et conformément à la jurisprudence rappelée au point 105 ci-dessus, l'utilité que présenterait la divulgation des documents demandés pour la requérante et pour ses clients correspond à des intérêts d'ordre privé.

110 Ensuite, conformément à la jurisprudence rappelée au point 104 ci-dessus, des considérations d'ordre général tirées du principe de transparence ne sauraient suffire, à elles seules, à établir l'existence d'un intérêt public supérieur.

111 Enfin, l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation des documents établis dans le cadre d'une procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union au titre de l'article 17 du règlement nº 1094/2010 apparaît limité. Contrairement à ce que soutient la requérante, un tel intérêt ne présente pas, en l'espèce, le caractère d'un intérêt public supérieur susceptible de primer les raisons justifiant le refus de divulgation des documents demandés, à savoir, en l'occurrence, la protection des objectifs des activités d'enquête menées sur ce fondement. Ainsi que l'explique la Commission, la divulgation de ces documents, loin de garantir la stabilité du marché de l'assurance dans les États membres, aurait plutôt pour effet de compromettre les activités des autorités chargées de garantir le bon fonctionnement et la stabilité de ces marchés.

112 Au demeurant, il est constant que le public a été informé, d'une façon certes minimale mais suffisante à son niveau, par la publication de communiqués de presse relatifs à la recommandation du 16 mai 2022, à l'avis formel du 13 septembre 2022 et à la décision de retrait de l'agrément.

113 Dans ces conditions, la requérante n'a pas démontré l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation des documents demandés.

114 Partant, la troisième branche du deuxième moyen et, par voie de conséquence, le deuxième moyen dans son ensemble doivent être écartés.

B. Sur les premier et troisième moyens, tirés, respectivement, de la violation de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement nº 1049/2001 et de la violation de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du même règlement

115 Par ses premier et troisième moyens, la requérante soutient que la Commission a violé, respectivement, l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement nº 1049/2001 et l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du même règlement. Ce faisant, la requérante conteste la légalité des motifs de la décision attaquée par lesquels la Commission a fait application des exceptions relatives, d'une part, à la protection des procédures juridictionnelles et, d'autre part, à la protection d'un processus décisionnel en cours.

116 À cet égard, il convient de rappeler que, dans la mesure où certains des motifs dont un acte fait état sont, à eux seuls, de nature à justifier celui-ci à suffisance de droit, les erreurs qui pourraient entacher d'autres motifs de l'acte sont, en tout état de cause, sans influence sur son dispositif. Il est, par ailleurs, de jurisprudence constante qu'un moyen qui, même s'il était fondé, serait inapte à entraîner l'annulation que poursuit la partie requérante est inopérant (voir arrêt du 14 décembre 2005, Honeywell/Commission, T-209/01, EU:T:2005:455, point 48 et jurisprudence citée ; arrêt du 15 septembre 2021, France/ECHA, T-127/20, non publié, EU:T:2021:572, point 32).

117 Or, en matière d'accès du public aux documents, chaque exception prévue par l'article 4 du règlement nº 1049/2001 constitue un motif suffisant de refus d'accès (voir, par analogie, arrêt du 13 septembre 2000, Denkavit Nederland/Commission, T-20/99, EU:T:2000:209, point 42).

118 En l'occurrence, dans la mesure où, dans le cadre de son deuxième moyen, la requérante n'est pas parvenue à infirmer le motif de refus fondé sur l'exception prévue par l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, les premier et troisième moyens contestant les deux autres motifs de refus ne peuvent donc qu'être écartés comme inopérants.

C. Sur le quatrième moyen, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 6, du règlement nº 1049/2001, du principe de proportionnalité ainsi que de l'obligation de motivation

119 Par son quatrième moyen, la requérante soutient que, en ce qui concerne le refus d'accès partiel aux documents demandés, la Commission, d'une part, a méconnu l'article 4, paragraphe 6, du règlement nº 1049/2001 ainsi que le principe de proportionnalité et, d'autre part, a entaché la décision attaquée d'un défaut de motivation. En effet, la Commission n'aurait ni expliqué pourquoi aucun accès partiel significatif n'était possible, ni opéré de distinction entre les différents documents demandés, non plus qu'entre les différentes parties de ces documents, ni justifié que les exceptions invoquées s'appliquaient effectivement à tous ces documents et à toutes les parties de ceux-ci.

120 La Commission conteste l'argumentation de la requérante.

121 En vertu de l'article 4, paragraphe 6, du règlement nº 1049/2001, si une partie seulement du document demandé est concernée par une ou plusieurs des exceptions susvisées, les autres parties du document sont divulguées.

122 Il y a lieu de rappeler que le principe de proportionnalité oblige l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union saisi à envisager l'accès partiel à un document (arrêt du 6 décembre 2001, Conseil/Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, point 27 ; voir également, en ce sens, arrêt du 7 février 2018, Access Info Europe/Commission, T-851/16, EU:T:2018:69, points 117 et 118 et jurisprudence citée). Cette exigence implique, en principe, un examen concret et individuel du contenu de chaque document (voir, en ce sens, arrêts du 6 juillet 2006, Franchet et Byk/Commission, T-391/03 et T-70/04, EU:T:2006:190, point 117, et du 23 septembre 2015, ClientEarth et International Chemical Secretariat/ECHA, T-245/11, EU:T:2015:675, point 230).

123 Toutefois, il a été jugé que les documents couverts par une présomption générale de confidentialité échappent 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). Dans cette hypothèse, la Commission est en droit de répondre à la demande d'accès aux documents d'une manière globale, sans procéder à un examen concret et individuel du contenu de chacun des documents en cause (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 68).

124 En l'espèce, il résulte de l'examen du deuxième moyen que les documents demandés étaient couverts par une présomption générale de confidentialité (voir point 90 ci-dessus), laquelle n'a pas été renversée par la requérante (voir points 97 et 113 ci-dessus).

125 Il s'ensuit, en premier lieu, que, conformément à la jurisprudence rappelée au point 123 ci-dessus, la Commission, d'une part, n'était pas tenue de procéder à un examen concret et individuel de chacun des documents demandés en ce qui concerne la possibilité d'accorder un accès partiel à l'un ou l'autre de ces documents et, d'autre part, pouvait légalement considérer que ces documents étaient entièrement couverts par l'exception prévue par l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001.

126 Par conséquent, la requérante n'est pas fondée à soutenir que la décision attaquée méconnaît l'article 4, paragraphe 6, du règlement nº 1049/2001 ainsi que le principe de proportionnalité.

127 En second lieu, dans le contexte rappelé au point 124 ci-dessus, le refus d'accès partiel doit être considéré comme suffisamment motivé en la forme dès lors que la décision attaquée mentionne la possibilité d'accorder un accès partiel aux documents demandés et qu'il y est conclu que ceux-ci étaient entièrement couverts par les exceptions invoquées par la Commission (voir, par analogie, arrêts du 25 mars 2015, Sea Handling/Commission, T-456/13, non publié, EU:T:2015:185, point 92, et du 7 septembre 2017, AlzChem/Commission, T-451/15, non publié, EU:T:2017:588, points 96 et 97).

128 Par ailleurs, s'il est vrai que la Commission a également indiqué, sans explication supplémentaire, qu'aucun accès partiel significatif n'était possible sans porter atteinte aux intérêts protégés par les exceptions invoquées, une telle motivation, bien que brève, est également suffisante, eu égard à la nécessité de ne pas dévoiler des informations relevant, notamment, de l'exception prévue par l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 (voir, en ce sens, arrêts du 1er février 2007, Sison/Conseil, C-266/05 P, EU:C:2007:75, point 82, et du 7 février 2018, Access Info Europe/Commission, T-851/16, EU:T:2018:69, point 122).

129 Par conséquent, la requérante n'est pas davantage fondée à soutenir que la décision attaquée méconnaît l'obligation de motivation résultant de l'article 296 TFUE.

130 Partant, le quatrième moyen doit être écarté.

D. Sur le cinquième moyen, tiré de la violation du droit d'accès au dossier garanti par l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la charte des droits fondamentaux

131 La requérante soutient que la Commission a violé son droit d'accès au dossier garanti par l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la charte des droits fondamentaux. Elle fait valoir, premièrement, que la Commission était également saisie d'une demande d'accès à un dossier, deuxièmement, que la secrétaire générale de la Commission, auteure de la décision attaquée, était compétente pour se prononcer sur cette demande, troisièmement, que les documents demandés faisaient partie d'un dossier administratif la concernant de manière significative et, quatrièmement, que la Commission était tenue de lui accorder un accès à ce dossier.

132 La Commission conteste l'argumentation de la requérante.

133 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que l'article 41 de la charte des droits fondamentaux, relatif au droit à une bonne administration, indique, à son paragraphe 2, sous b), que ce droit comporte, notamment, « le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires ».

134 L'article 42 de la charte des droits fondamentaux, relatif au droit d'accès aux documents, prévoit, quant à lui, que tout citoyen de l'Union ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un « droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union, quel que soit leur support ». Le règlement nº 1049/2001 définit les conditions et les modalités d'exercice de ce droit en ce qui concerne les documents du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission.

135 Les régimes d'accès aux documents et d'accès au dossier constituent ainsi deux régimes distincts, soumis à des procédures distinctes (voir, en ce sens, arrêt du 6 novembre 2024, MeSoFa/BCE, T-790/22, non publié, EU:T:2024:783, point 29). Tous deux supposent, en tout état de cause, la présentation d'une demande (arrêt du 11 décembre 2014, Heli-Flight/AESA, T-102/13, EU:T:2014:1064, point 51).

136 En l'espèce, il y a lieu de relever, en premier lieu, que la demande initiale, bien que principalement fondée sur le règlement nº 1049/2001 et ne mentionnant pas l'article 41 de la charte des droits fondamentaux, comportait certains éléments susceptibles de venir au soutien d'une demande d'accès au dossier. En effet, d'une part, elle citait les articles 47 et 48 de cette charte et, d'autre part, elle insistait sur la nécessité pour la requérante de disposer des documents demandés afin de préparer sa « défense » dans le cadre d'une « procédure de sanction » ouverte à son égard par la NBS et ayant abouti au retrait de son agrément.

137 En revanche, la demande confirmative était, quant à elle, clairement et exclusivement fondée sur le règlement nº 1049/2001 ainsi que sur l'article 42 de la charte des droits fondamentaux. Elle ne mentionnait pas l'article 41 de cette charte, non plus que le droit d'accès au dossier. De surcroît, contrairement à la demande initiale, elle ne faisait état ni des articles 47 et 48 de ladite charte, ni des droits de la défense de la requérante, en tant que fondement de la demande d'accès. Ce n'est que de façon incidente et aux seules fins de contester l'application de l'exception tirée de la protection des procédures juridictionnelles au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement nº 1049/2001 que la demande confirmative mentionnait le droit de la requérante à une « défense effective » ainsi que le fait que les documents demandés concernaient cette dernière.

138 En second lieu, la décision attaquée se prononce seulement sur la demande confirmative présentée par la requérante sur le fondement de l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001. Elle n'examine pas, ni même ne mentionne, le droit de la requérante d'avoir accès à son dossier au titre de l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la charte des droits fondamentaux. Elle ne fait pas non plus état des articles 47 et 48 de cette charte, non plus que des droits de la défense de la requérante. D'ailleurs, elle écarte comme étant d'ordre privé et, partant, comme étant non pertinent dans le cadre du règlement nº 1049/2001 l'intérêt que pourrait présenter, pour la requérante, la divulgation des documents demandés aux fins de la préparation de sa défense devant des juridictions nationales (voir point 19 ci-dessus).

139 Au demeurant, en vertu de l'article 4, premier alinéa, alors applicable, des dispositions concernant la mise en œuvre du règlement nº 1049/2001, annexées au règlement intérieur de la Commission (JO 2000, L 308, p. 26), tel que modifié par la décision 2001/937/CE, CECA, Euratom, de la Commission, du 5 décembre 2001 (JO 2001, L 345, p. 94), le pouvoir de prendre les décisions concernant les demandes confirmatives en matière d'accès aux documents est, en principe, délégué au secrétaire général de cette institution. En revanche, il ressort en l'espèce des explications de la Commission que son secrétaire général ne s'est vu conférer aucune compétence pour examiner les contestations dirigées contre des décisions de refus d'accès au dossier.

140 Dans ces conditions, la secrétaire générale de la Commission, auteure de la décision attaquée, n'était saisie d'aucune demande d'accès au dossier et n'a pris, ni ne pouvait prendre, aucune décision à cet égard. Il s'ensuit que la requérante ne saurait valablement reprocher à la Commission, dans le cadre d'un recours contre la décision attaquée, de ne pas lui avoir reconnu un droit d'accès au dossier sur le fondement de l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la charte des

droits fondamentaux (voir, par analogie, arrêts du 20 décembre 2023, OCU/CRU, T-496/18, non publié, EU:T:2023:857, points 32 à 35 et 38, et du 13 novembre 2024, Kargins/Commission, T-110/23, non publié, EU:T:2024:805, points 137 et 138).

141 Partant, le cinquième moyen doit être écarté.

142 Il résulte de tout ce qui précède que le recours doit être rejeté.

IV. Sur les dépens

143 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 à supporter ses propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission, conformément aux conclusions de cette dernière.

144 En outre, selon l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens. La République slovaque supportera donc ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre, siégeant avec cinq juges)

déclare et arrête :

1) **Le recours est rejeté.**

2) **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s. supportera ses propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission européenne.**

3) **La République slovaque supportera ses propres dépens.**

Kowalik-Bańczyk Reine da Silva Passos

Cassagnabère Pavelin

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 6 mai 2026.

Signatures

Table des matières

I. Antécédents du litige et faits postérieurs à l'introduction du recours . . . 2

A. Procédure d'enquête pour violation du droit de l'Union . . . 2

B. Procédure d'accès à des documents . . . 3

1. Phase initiale . . . 3

2. Phase confirmative . . . 3

C. Procédure en manquement . . . 5

II. Conclusions des parties . . . 5

III. En droit . . . 5

A. Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 . . . 6

1. Sur la première branche du deuxième moyen, tirée de l'absence de distinction entre les exceptions prévues, respectivement, par l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 et par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du même règlement . . . 6

2. Sur la deuxième branche du deuxième moyen, tirée de l'absence d'atteinte à la protection des objectifs des activités d'enquête . . . 8

a) Sur la condition tenant à ce qu'une enquête soit en cours . . . 8

b) Sur l'application d'une présomption générale de confidentialité et l'obligation d'examen concret et individuel des documents . . . 12

1) Considérations liminaires . . . 12

2) Sur l'application d'une présomption générale de confidentialité . . . 13

3) Sur l'obligation d'examen concret et individuel des documents . . . 15

c) Sur l'existence d'une atteinte aux objectifs des activités d'enquête . . . 16

3. Sur la troisième branche du deuxième moyen, tirée de l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation des documents demandés . . . 17

B. Sur les premier et troisième moyens, tirés, respectivement, de la violation de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement nº 1049/2001 et de la violation de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du même règlement . . . 19

C. Sur le quatrième moyen, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 6, du règlement nº 1049/2001, du principe de proportionnalité ainsi que de l'obligation de motivation . . . 20

D. Sur le cinquième moyen, tiré de la violation du droit d'accès au dossier garanti par l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la charte des droits fondamentaux 21

IV. Sur les dépens 23