

**Affaire C-258/23**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

24 avril 2023

**Juridiction de renvoi :**

Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (tribunal de la concurrence, de la réglementation et de la surveillance, Portugal)

**Date de la décision de renvoi :**

21 avril 2023

**Partie requérante :**

IMI – Imagens Médicas Integradas SA

**Partie défenderesse :**

Autoridade da Concorrência

---

\*\*\*

**DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE**

**1. Juridiction de renvoi :**

Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (tribunal de la concurrence, de la réglementation et de la surveillance, Portugal) (première chambre)

**2. Parties au principal et leurs représentants**

A. Partie défenderesse : *Autoridade da Concorrência* (Autorité de la concurrence, Portugal, ci-après l'« AdC »)

B. Partie requérante : *IMI – IMAGENS MÉDICAS INTEGRADAS SA* (ci-après « IMI »)

### 3. Objet du litige et faits pertinents

1. Dans le cadre d'une procédure de sanction administrative – à l'égard de laquelle la présente procédure revêt un caractère interlocutoire – l'AdC enquête sur des pratiques anticoncurrentielles interdites par l'article 9 de la Lei da Concorrência (loi sur la concurrence) et par l'article 101 TFUE.
2. L'AdC enquête plus particulièrement sur l'existence d'un accord ou d'une pratique concertée entre des entreprises présentes sur le marché de la téléradiologie, dans le domaine de la santé, visant à éliminer la concurrence et entraînant une augmentation du prix payé par l'État pour la prestation de services en la matière, étant donné que les hôpitaux portugais appartenant au Serviço Nacional de Saúde (service national de santé) recourent à des services de téléradiologie externes privés, en lançant périodiquement des appels d'offres publics pour l'achat de ces services.
3. Au cours de son enquête, l'AdC a jugé nécessaire de procéder à des mesures de perquisition, d'examen, de collecte et de saisie d'éléments de preuve.
4. À cette fin, elle a demandé à l'autorité judiciaire compétente, en l'occurrence le ministère public, d'autoriser ces mesures d'instruction, qui ont été jugées nécessaires à l'enquête, de sorte que cette demande a été accueillie et que les mandats correspondants ont été émis, par lesquels a été ordonnée la saisie de :

*« [c]opies ou d'extraits d'écritures comptables et d'autres documents, qu'ils soient ouverts et classés ou ouverts et en circulation dans les services, notamment des courriels et des documents internes destinés à la communication d'informations entre différents niveaux hiérarchiques et à la préparation de décisions dans le domaine de la politique commerciale des entreprises, ainsi que de procès-verbaux de réunions de direction ou de gestion, qu'ils se trouvent ou non dans un lieu réservé ou non librement accessible au public, y compris tout support informatique ou ordinateur, ainsi que l'examen et la copie des informations qu'ils contiennent, qui sont directement ou indirectement liés à des pratiques anticoncurrentielles. »*

5. L'autorisation accordée en vertu du mandat délivré par l'autorité judiciaire excluait la saisie de preuves dans les locaux où étaient dispensés des soins de santé ou dans lesquels étaient archivés des documents couverts par le secret médical.
6. L'AdC a saisi 1 405 fichiers informatiques jugés pertinents pour l'enquête à la suite d'une perquisition effectuée dans le courrier électronique des employés de l'entreprise concernée.

#### 4. Dispositions juridiques applicables

Article 9 de la Lei da Concorrência (loi sur la concurrence)

Article 101 TFUE

#### 5. Motifs de la demande de décision préjudicielle

En droit portugais, la Lei n.º 19/2012 (*novo regime jurídico da concorrência*) (loi n.º 19/2012 portant approbation du nouveau régime juridique de la concurrence), du 8 mai 2012 (ci-après la « loi sur la concurrence ») confère à l'AdC le pouvoir de *saisir des documents, quel que soit leur support, après avoir obtenu l'autorisation préalable des autorités judiciaires* [article 18, paragraphe 1, sous c), et article 20, paragraphes 1, 6 et 8, de la loi sur la concurrence].

La loi sur la concurrence a limité l'intervention du juge d'instruction aux cas de saisie de documents dans les établissements bancaires, de perquisitions domiciliaires et de perquisitions dans les cabinets d'avocats ou les cabinets médicaux ; dans les autres situations, comme en l'espèce, la loi exige l'intervention de l'autorité judiciaire, en l'occurrence le ministère public.

La présente procédure concerne une infraction administrative, et non une infraction pénale.

Les dispositions de la loi sur la concurrence s'inscrivent néanmoins dans la logique qui sous-tend le régime pénal : lorsque les moyens d'obtention des preuves sont susceptibles de mettre en péril ou de violer des droits fondamentaux, l'intervention du juge d'instruction s'impose ; dans les autres cas, l'autorisation/validation des moyens d'obtention des preuves requiert (uniquement) l'intervention du ministère public, en tant qu'autorité judiciaire, à qui il appartient de diriger l'enquête.

La question se pose donc de savoir si l'exercice des pouvoirs conférés à l'AdC en matière de collecte de preuves, dans le cadre d'une enquête sur des pratiques anticoncurrentielles mises en œuvre par des entreprises, porte atteinte à un droit fondamental.

Le Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (tribunal de la concurrence, de la réglementation et de la surveillance), soutenu par la doctrine la plus autorisée et par [OMISSIS] la juridiction de rang supérieur, a jugé que la documentation saisie par l'AdC, dans le contexte mentionné, ne constituait pas de la *correspondance*, [dont l'inviolabilité] est un droit fondamental qui bénéficie d'un niveau de protection plus élevé.

Par conséquent, l'idée selon laquelle le seul fait que les documents saisis sont issus de communications contenues dans le courrier électronique fonctionnel des employés de l'entreprise concernée permet de qualifier ces documents de *correspondance* aux fins de leur attribuer une protection accrue, laquelle est

nécessairement garantie lorsque les droits fondamentaux des personnes physiques sont en jeu, a été rejetée.

L'entreprise concernée rejette cette approche et soutient que les documents saisis dans le courrier électronique de ses employés constituent de la *correspondance* et que leur saisie ne peut avoir lieu dans le cadre d'une procédure de sanction administrative **et, par conséquent, ne peut avoir lieu dans le cadre de l'enquête sur des pratiques anticoncurrentielles interdites par les articles 101 TFUE et 102 TFUE** ; elle ajoute qu'à tout le moins, si une telle saisie pouvait être effectuée, elle nécessiterait en tout état de cause l'autorisation préalable d'un juge d'instruction, puisqu'il s'agit d'une ingérence dans la *correspondance*, [dont l'inviolabilité] est un droit fondamental qui implique cette exigence.

Au vu de ce qui précède :

- 1 Considérant la primauté du droit de l'Union, qui s'applique quels que soient le rang et la nature des règles nationales, y compris s'il s'agit de règles constitutionnelles<sup>1 2</sup> ;
- 2 Considérant que les règles du droit de l'Union dont il est ici question visent le bien-être économique du pays et la protection du bon fonctionnement du marché intérieur en ce que ce dernier : i) constitue le moteur fondamental du bien-être des citoyens ; ii) garantit une concurrence effective entre les entreprises, en veillant à ce qu'elles se livrent concurrence sur un pied d'égalité dans tous les États membres, et iii) incite les entreprises à poursuivre leurs efforts pour offrir aux consommateurs les meilleurs produits possibles aux meilleurs prix possibles ;
- 3 Considérant l'interdiction à cet effet de l'exploitation abusive par une ou plusieurs entreprises d'une position dominante sur le marché, susceptible d'affecter le commerce entre États membres, en tenant compte du fait qu'une telle pratique

<sup>1</sup> Voir la jurisprudence de la Cour découlant de l'arrêt du 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, point 3), dans lequel il est souligné que les règles du droit de l'Union priment sur les règles internes, y compris les règles constitutionnelles :

« le droit né du traité, issu d'une source autonome, ne pourrait, en raison de sa nature, se voir judiciairement opposer des règles de droit national quelles qu'elles soient [...] ; dès lors, l'invocation d'atteintes portées, soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la constitution d'un État membre, soit aux principes d'une structure constitutionnelle nationale, ne saurait affecter la validité d'un acte de la Communauté ou son effet sur le territoire de cet État ».

<sup>2</sup> Dans la doctrine, voir, dans le même sens, Ana Maria Guerra Martins :

« Le droit primaire et le droit dérivé de l'Union européenne priment sur toutes les règles internes, y compris constitutionnelles, lesquelles ne seront pas applicables », dans *Curso de Direito Constitucional da União Europeia*, p. 34.

Voir également Fausto de Quadros, dans *Direito da União Europeia – Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia*, quatrième réédition, 2012, Almedina, p. 403 :

« La primauté n'existe pas si elle n'est pas supraconstitutionnelle ».

peut consister à imposer des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction non équitables, à limiter la production, les débouchés ou le développement technique, à appliquer des conditions économiques inégales ou à subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation de prestations supplémentaires sans lien avec l'objet du contrat (article 102 TFUE, ex-article 82 CE) ;

- 4 Considérant que les changements sociaux, économiques, géopolitiques et technologiques lancent sans cesse de nouveaux défis à la politique de concurrence de l'Union, en particulier dans le contexte d'une économie de plus en plus numérisée, ce qui nécessite la mise en place d'instruments efficaces afin que les objectifs mentionnés au considérant 2 puissent être effectivement protégés ;
- 5 Considérant que, 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 81 et 82 du traité, la Commission, pour l'accomplissement des tâches qui lui sont assignées par ce règlement, peut procéder à toutes les inspections nécessaires auprès des entreprises et associations d'entreprises et *contrôler les livres ainsi que tout autre document professionnel, quel qu'en soit le support* ;
- 6 Considérant que, en vertu de l'article 21 dudit règlement, la Commission peut également procéder à des perquisitions et à des saisies dans d'autres locaux, tels que le domicile des chefs d'entreprises, des dirigeants et des membres du personnel, après autorisation préalable de l'autorité judiciaire ;
- 7 Considérant que l'article 22 du règlement n° 1/2003 prévoit qu'*une autorité de concurrence d'un État membre peut exécuter sur son territoire toute inspection ou autre mesure d'enquête en application de son droit national* ;
- 8 Considérant que l'article 20, paragraphe 1, de la loi sur la concurrence, dans sa version approuvée par la Lei n.º 19/2012 (loi n° 19/2012), du 8 mai 2012, prévoit que<sup>3</sup> :

<sup>3</sup> Article que le législateur portugais a maintenu inchangé dans les dispositions de transposition de la **directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018, visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur**, dans laquelle figurent les considérants (30 [et] 32) suivants, relatifs à l'article 6 de cette directive :

- « *Les pouvoirs d'enquête des autorités nationales de concurrence administratives devraient être adaptés aux difficultés que pose la mise en œuvre des règles dans l'environnement numérique et permettre aux ANC d'obtenir toutes les informations relatives à l'entreprise ou à l'association d'entreprises visée par la mesure d'enquête sous forme numérique, y compris les données recueillies au moyen de procédures technico-légales indépendamment du support sur lequel les informations sont stockées, qu'il s'agisse d'ordinateurs portables, de téléphones mobiles, d'autres dispositifs mobiles ou de stockage en nuage.* »

*« 1 – Les saisies de documents, quels que soient leur nature ou leur support, sont autorisées, ordonnées ou validées par décision de l'autorité judiciaire » ;*

9 Considérant que, aux termes de l'article 20, paragraphe 6, de la loi sur la concurrence, ce n'est qu'en cas de saisie dans des banques ou dans d'autres établissements de crédit de documents couverts par le secret bancaire que lesdites saisies nécessitent l'autorisation préalable du juge d'instruction, qui les autorise lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire que ces documents sont liés à une infraction et qu'ils présentent un intérêt majeur pour la manifestation de la vérité

– *« [...] [L]e pouvoir d'inspection conféré aux autorités nationales de concurrence administratives devrait permettre à celles-ci d'obtenir des informations auxquelles l'entreprise ou association d'entreprises ou la personne visée par l'inspection a accès et qui sont en rapport avec l'entreprise ou l'association d'entreprises faisant l'objet de l'enquête. Cela devrait nécessairement comprendre le pouvoir de rechercher des documents, des fichiers ou des données sur des appareils qui ne sont pas répertoriés de façon précise à l'avance. En l'absence de ce pouvoir, il serait impossible d'obtenir les informations nécessaires pour l'enquête, lorsque les entreprises ou les associations d'entreprises adoptent une attitude d'obstruction ou refusent de coopérer. Le pouvoir d'examiner des livres ou documents devrait s'étendre à toutes les formes de correspondance, y compris les messages électroniques, indépendamment du fait qu'ils se révèlent non lus ou qu'ils aient été supprimés. »*

L'article 6 de cette directive énonce que :

*« 1. Les États membres veillent à ce que les autorités nationales de concurrence administratives soient en mesure de procéder à toutes les inspections inopinées nécessaires des entreprises et associations d'entreprises en vue de l'application des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.*

*Les États membres veillent à ce que les agents et les autres personnes les accompagnant mandatées ou nommées par les autorités nationales de concurrence pour procéder à ces inspections soient au minimum investis des pouvoirs suivants : a) accéder à tous les locaux, terrains et moyens de transport des entreprises et associations d'entreprises ; b) contrôler les livres ainsi que tout autre document liés à l'activité de l'entreprise, quel qu'en soit le support, et avoir le droit d'accéder à toutes les informations auxquelles a accès l'entité faisant l'objet de l'inspection ; c) prendre ou obtenir, sous quelque forme que ce soit, copie ou extrait de ces livres ou documents et, s'ils le jugent opportun, poursuivre ces recherches d'information et la sélection des copies ou extraits dans les locaux des autorités nationales de concurrence ou dans tous autres locaux désignés ; d) apposer des scellés sur tous les locaux commerciaux et livres ou documents pendant la durée de l'inspection et dans la mesure où cela est nécessaire aux fins de celle-ci ; e) demander à tout représentant ou membre du personnel de l'entreprise ou association d'entreprises des explications sur des faits ou documents en rapport avec l'objet et le but de l'inspection et enregistrer ses réponses.*

*2. Les États membres veillent à ce que les entreprises et associations d'entreprises soient tenues de se soumettre aux inspections visées au paragraphe 1. Les États membres veillent également à ce que, lorsqu'une entreprise ou association d'entreprises s'oppose à une inspection qui a été ordonnée par une autorité nationale de concurrence administrative et/ou qui a été autorisée par une autorité judiciaire nationale, les autorités nationales de concurrence puissent obtenir l'assistance nécessaire de la force publique ou d'une autorité disposant d'un pouvoir de contrainte équivalent, pour leur permettre d'exécuter leur mission d'inspection. Cette assistance peut également être demandée à titre préventif.*

*3. Le présent article s'applique sans préjudice des obligations prévues dans le droit national concernant l'autorisation préalable de ces inspections données par une autorité judiciaire nationale. »*

ou pour l'administration de la preuve, même s'ils n'appartiennent pas à la personne concernée ;

- 10 Considérant que les paragraphes 3 et 5 de l'article 2 de la loi sur la concurrence disposent respectivement que :

« 3 – La présente loi est interprétée de manière conforme au droit de l'Union européenne et à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, y compris en matière de pratiques anticoncurrentielles qui ne sont pas susceptibles d'affecter le commerce entre les États membres. »

« 5 – Dans le cadre des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'application de la présente loi respecte les principes généraux du droit de l'Union européenne et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne » ;

- 11 Considérant que les documents en cause dans la présente affaire concernent l'exercice de l'activité commerciale d'entreprises présentes sur le marché unique et que, à l'ère du numérique, ces documents sont transmis par courrier électronique ;
- 12 Considérant que le courrier électronique, qui sert de moyen de transmission de documents relatifs à l'activité commerciale des entreprises, revêt un caractère institutionnel [@entreprise], puisqu'il est la propriété exclusive de ces entreprises, qui imposent unilatéralement à leurs employés les conditions d'utilisation de ce moyen de communication pendant la durée de la relation fonctionnelle avec eux ;
- 13 Considérant [que], conformément aux règlements intérieurs des entreprises, le courrier électronique, qui sert de vecteur à la transmission de documents relatifs à l'activité commerciale des entreprises, est limité à un usage fonctionnel et [que] son utilisation à des fins personnelles et à des fins relevant de la vie privée de l'employé est interdite ;
- 14 Vu le considérant 26 du règlement n° 1/2003, qui qualifie les documents susmentionnés de *documents professionnels*,

il apparaît nécessaire, afin de clarifier ce qui précède, de recourir au mécanisme du renvoi préjudiciel, dans les termes exposés ci-dessous.

## **6. Questions préjudicielles**

**En application de l'article 267 TFUE et de l'article 19, paragraphe 3, TUE, la Cour de justice de l'Union européenne est saisie des questions préjudicielles suivantes :**

- I. Les documents professionnels en cause en l'espèce, transmis par courrier électronique, constituent-ils de la « correspondance » au sens

de l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ?

- II.** L'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne s'oppose-t-il à la saisie de documents professionnels issus de communications par courrier électronique entre dirigeants et employés d'entreprises dans le cadre d'une enquête sur des accords et des pratiques interdits par l'article 101 TFUE (ex-article 81 CE) ?
- III.** L'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne s'oppose-t-il à la saisie de tels documents professionnels, après autorisation préalable d'une autorité judiciaire, en l'occurrence le ministère public, qui est chargé de représenter l'État, de défendre les intérêts déterminés par la loi, d'exercer l'action publique sur la base du principe de légalité et de défendre la légalité démocratique conformément à la Constitution, et qui agit indépendamment des autres organes de l'administration centrale, régionale et locale ?

Le 21 avril 2023

La juge

Mariana Gomes Machado

[OMISSIS]