

Affaire T-43/02

Jungbunzlauer AG **contre** **Commission des Communautés européennes**

« Concurrence — Ententes — Acide citrique — Article 81 CE — Amende — Article 15, paragraphe 2, du règlement n° 17 — Imputabilité du comportement à une filiale — Principe de légalité des peines — Lignes directrices pour le calcul du montant des amendes — Principe de proportionnalité — Principe ne bis in idem — Droit d'accès au dossier »

Arrêt du Tribunal (troisième chambre) du 27 septembre 2006 II - 3448

Sommaire de l'arrêt

1. *Droit communautaire — Principes généraux du droit — Sécurité juridique*
2. *Concurrence — Amendes — Montant — Détermination*
(Règlement du Conseil n° 17, art. 15, § 2; communication de la Commission 98/C 9/03)

3. *Concurrence — Règles communautaires — Infractions — Imputation*
(Art. 81, § 1, CE)

4. *Concurrence — Amendes — Montant — Détermination — Critères — Impact concret sur le marché*
(Règlement du Conseil n° 17, art. 15, § 2; communication de la Commission 98/C 9/03, point 1 A, al. 1)

5. *Concurrence — Amendes — Montant — Détermination — Critères — Gravité de l'infraction*
(Règlement du Conseil n° 17, art. 15)

6. *Concurrence — Amendes — Montant — Détermination — Critères — Gravité de l'infraction*
(Règlement du Conseil n° 17, art. 15, § 2)

7. *Concurrence — Amendes — Montant — Détermination — Critères — Gravité de l'infraction*
(Règlement du Conseil n° 17, art. 15, § 2)

8. *Concurrence — Amendes — Montant — Détermination*
(Règlement du Conseil n° 17, art. 15, § 2; communication de la Commission 98/C 9/03)

9. *Concurrence — Amendes — Montant — Détermination — Critères — Gravité de l'infraction*
(Règlement du Conseil n° 17, art. 15, § 2)

10. *Concurrence — Amendes — Montant — Détermination — Critères — Gravité de l'infraction — Circonstances atténuantes*
(Règlement du Conseil n° 17, art. 15; communication de la Commission 98/C 9/03, point 3)

11. *Concurrence — Amendes — Sanctions communautaires et sanctions infligées dans un État membre ou un État tiers pour violation du droit national de la concurrence*
(Règlement du Conseil n° 17, art. 15)

12. *Concurrence — Amendes — Montant — Sanctions communautaires et sanctions infligées par les autorités d'un État membre pour violation du droit national de la concurrence (Règlement du Conseil n° 17, art. 15)*
13. *Concurrence — Amendes — Montant — Détermination (Art. 81, § 1, CE et 82 CE; accord EEE, art. 53, § 1; règlement du Conseil n° 17, art. 15, § 2)*
14. *Concurrence — Procédure administrative — Respect des droits de la défense — Accès au dossier (Art. 81, § 1, CE; règlement du Conseil n° 17, art. 19, § 1)*
15. *Concurrence — Amendes — Montant — Pouvoir d'appréciation de la Commission — Contrôle juridictionnel (Art. 229 CE)*

1. Le principe de légalité est un corollaire du principe de sécurité juridique, lequel constitue un principe général du droit communautaire qui exige, notamment, que toute réglementation communautaire, en particulier lorsqu'elle impose ou permet d'imposer des sanctions, soit claire et précise, afin que les personnes concernées puissent connaître sans ambiguïté les droits et obligations qui en découlent et puissent prendre leurs dispositions en conséquence.

Ce principe, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire se trouvant à la base des traditions constitutionnelles communes aux États membres et qui a été consacré par différents traités internationaux, notamment, par l'article 7 de la convention européenne des droits de l'homme, et cela, entre autres, en ce qui concerne des infrac-

tions et des peines pénales, s'impose tant aux normes de caractère pénal qu'aux instruments administratifs spécifiques imposant ou permettant d'imposer des sanctions administratives. Il s'applique non seulement aux normes qui établissent les éléments constitutifs d'une infraction, mais également à celles qui définissent les conséquences qui découlent d'une infraction aux premières.

À cet égard, il résulte de l'article 7, paragraphe 1, de ladite convention que la loi doit définir clairement les infractions et les peines qui les répriment. Cette condition se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et au besoin à l'aide de l'interprétation qui

en est donnée par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

Il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que l'article 7, paragraphe 1, de la convention n'exige pas que les termes des dispositions en vertu desquelles sont infligées ces sanctions soient à ce point précis que les conséquences pouvant découler d'une infraction à ces dispositions soient prévisibles avec une certitude absolue. En effet, selon celle-ci, l'existence de termes vagues dans la disposition n'entraîne pas nécessairement une violation de cet article 7. Ainsi, la notion de droit utilisée à cet article correspond à celle de loi qui figure dans d'autres articles de la convention. En outre, bien des lois ne présentent pas une précision absolue et beaucoup d'entre elles, en raison de la nécessité d'éviter une rigidité excessive et de s'adapter aux changements de situation, se servent par la force des choses de formules plus ou moins floues, leur interprétation et leur application dépendant de la pratique. Toutefois, toute loi présuppose des conditions qualitatives dont, entre autres, celles d'accessibilité et de prévisibilité. Le fait qu'une loi confère un pouvoir d'appréciation ne se heurte cependant pas en soi à l'exigence de prévisibilité, à condition que l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir se trouvent définies avec une netteté suffisante, eu égard au but légitime en jeu, pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire. Enfin, outre le texte

même de la loi, la Cour européenne des droits de l'homme tient compte de la jurisprudence constante et publiée lors de l'appréciation du caractère déterminé ou non des notions utilisées.

Par ailleurs, la prise en compte des traditions constitutionnelles communes aux États membres ne permet pas de donner au principe général du droit communautaire que constitue le principe de légalité une interprétation différente.

(cf. points 71-73, 75-81)

2. En matière de concurrence, le fait que les entreprises ne sont pas en mesure, à l'avance, de connaître avec précision le niveau des amendes que la Commission retiendra dans chaque cas d'espèce n'est pas de nature à établir que l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 17 viole le principe de légalité.

En effet, afin d'éviter une rigidité normative excessive et de permettre une adaptation de la règle de droit aux circonstances, un certain degré d'imprévisibilité quant à la sanction pouvant

être imposée pour une infraction donnée doit être permis. Une amende comprenant une variation suffisamment circonscrite entre l'amende minimale et l'amende maximale pouvant être infligée pour une infraction donnée est ainsi susceptible de contribuer à l'efficacité de cette sanction, tant du point de vue de son application que de son pouvoir de dissuasion.

À cet égard, la Commission ne dispose pas d'une marge d'appréciation illimitée et excessive pour la fixation des amendes en cas d'infraction aux règles de la concurrence puisqu'elle doit respecter le plafond fixé en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise concernée. En particulier, le plafond de 10 % du chiffre d'affaires de l'entreprise concernée est raisonnable, eu égard aux intérêts défendus par la Commission lors d'infractions telles que les cartels. De plus, l'appréciation du caractère raisonnable des amendes pouvant être imposées sur la base de l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 17 ne doit pas être portée en termes absolus, mais en termes relatifs, c'est-à-dire par rapport au chiffre d'affaires du contrevenant.

De même, la Commission est tenue de respecter les principes généraux de droit, tout particulièrement les principes d'égalité de traitement et de proportion-

nalité, ainsi que les critères et la méthode de calcul qu'elle doit appliquer dans le cadre de la fixation du montant des amendes.

Par ailleurs, sur la base des critères retenus à l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 17, la Commission a, elle-même, développé une pratique décisionnelle publiquement connue et accessible. Si, certes, la pratique décisionnelle antérieure de la Commission ne lie pas en tant que telle la Commission lorsqu'elle détermine le montant d'une amende, il n'en reste pas moins que, en vertu du principe d'égalité de traitement, qui constitue un principe général du droit au respect duquel la Commission est tenue, la Commission ne peut traiter des situations comparables de manière différente ou des situations différentes de manière identique, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié.

De surcroît, dans un souci de transparence et afin d'accroître la sécurité juridique des entreprises concernées, la Commission a publié des lignes directrices dans lesquelles elle énonce la méthode de calcul qu'elle s'impose à elle-même dans chaque cas d'espèce.

Enfin, conformément à l'article 253 CE, la Commission est tenue de fournir une motivation, notamment quant au mon-

tant de l'amende infligée et quant à la méthode choisie à cet égard. Cette motivation doit faire apparaître, d'une façon claire et non équivoque, le raisonnement de la Commission de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise afin d'apprécier l'opportunité de saisir le juge communautaire et, le cas échéant, de permettre à celui-ci d'exercer son contrôle.

autre du même groupe, le fait que la première société continue à exister en tant qu'entité juridique n'exclut pas que, au regard du droit communautaire de la concurrence, la seconde devienne responsable des actes commis par la première.

(cf. points 122, 132)

(cf. points 82-91)

3. En interdisant aux entreprises, notamment, de conclure des accords ou de participer à des pratiques concertées susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et ayant pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun, l'article 81, paragraphe 1, CE s'adresse à des entités économiques constituées d'un ensemble d'éléments matériels et humains pouvant concourir à ce qu'une infraction visée par cette disposition soit commise.

4. Selon les termes du point 1 A, premier alinéa, des lignes directrices pour le calcul des amendes infligées en application de l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 17 et de l'article 65, paragraphe 5, du traité CECA, dans son calcul de l'amende en fonction de la gravité de l'infraction, la Commission tient compte, notamment, de l'impact concret de l'infraction sur le marché lorsqu'il est mesurable. Cet impact mesurable de l'entente doit être considéré comme suffisamment démontré lorsque la Commission est en mesure de fournir des indices concrets et crédibles indiquant, avec une probabilité raisonnable, que l'entente a eu un impact sur le marché.

Lorsque, entre le moment où l'infraction est commise et le moment où l'entreprise en cause doit en répondre, la société responsable des activités du groupe sur le marché sur lequel l'infraction aux règles de la concurrence a été commise transfère ses activités à une

En effet, l'examen de l'impact d'une entente sur le marché implique nécessairement le recours à des hypothèses. Dans ce contexte, la Commission doit notamment examiner quel aurait été le prix du produit en cause en l'absence

d'entente. Or, dans l'examen des causes de l'évolution réelle des prix, il est hasardeux de spéculer sur la part respective de chacune de ces dernières. Il convient de tenir compte de la circonstance objective que, en raison de l'entente sur les prix, les parties ont précisément renoncé à leur liberté de se concurrencer par les prix. Ainsi, l'évaluation de l'influence résultant de facteurs autres que cette abstention volontaire des parties à l'entente est nécessairement fondée sur des probabilités raisonnables et non quantifiables avec précision.

l'infraction est moins lourde que celle qui pèse sur elle lorsqu'elle doit démontrer l'existence en tant que telle d'une infraction dans le cas d'une entente. En effet, pour tenir compte de l'impact concret de l'entente sur le marché, il suffit que la Commission fournisse «de bonnes raisons d'en tenir compte».

(cf. point 161)

Dès lors, à moins d'ôter au critère du point 1 A, premier alinéa, son effet utile, il ne saurait être reproché à la Commission de s'être appuyée sur l'impact concret d'une entente sur le marché ayant un objet anticoncurrentiel, telle qu'une entente sur les prix ou bien sur des quotas, sans quantifier cet impact ou sans fournir une appréciation chiffrée à ce sujet.

6. Lors de la détermination de la gravité d'une infraction en matière de concurrence, il y a lieu de tenir compte, notamment, du contexte réglementaire et économique du comportement incriminé. À cet égard, pour apprécier l'impact concret d'une infraction sur le marché, il appartient à la Commission de se référer au jeu de la concurrence qui aurait normalement existé en l'absence d'infraction.

(cf. points 151-155)

5. En matière de concurrence, la charge de la preuve de l'existence d'effets d'une infraction sur le marché en cause qui incombe à la Commission lorsqu'elle tient compte dans le cadre du calcul de l'amende en fonction de la gravité de

D'une part, il en résulte que, dans le cas d'ententes portant sur les prix, il doit être constaté — avec un degré de probabilité raisonnable — que les accords ont effectivement permis aux parties concernées d'atteindre un niveau de prix supérieur à celui qui aurait prévalu en l'absence d'entente. D'autre part, il en découle que, dans le cadre de son appréciation, la Commission doit prendre en compte toutes les conditions objectives du marché concerné, eu égard

au contexte économique et éventuellement réglementaire qui prévaut. Le cas échéant, il convient de tenir compte de l'existence de «facteurs économiques objectifs» faisant ressortir que, dans le cadre d'un «libre jeu de la concurrence», le niveau des prix n'aurait pas évolué de manière identique à celui des prix pratiqués.

sa taille et de sa puissance économique, que de la part de marché des entreprises concernées sur le marché en cause qui est de nature à donner une indication de l'ampleur de l'infraction. D'autre part, il en résulte qu'il ne faut attribuer ni à l'un ni à l'autre de ces chiffres une importance disproportionnée par rapport aux autres éléments d'appréciation, de sorte que la fixation du montant approprié d'une amende ne peut être le résultat d'un simple calcul basé sur le chiffre d'affaires global.

(cf. points 177-179)

7. La gravité des infractions aux règles de concurrence doit être établie en fonction de nombreux éléments tels que, notamment, les circonstances particulières de l'affaire et son contexte, et ce sans qu'il existe une liste contraignante ou exhaustive de critères devant obligatoirement être pris en compte.

(cf. points 213, 214, 227)

De même, parmi les éléments d'appréciation de la gravité de l'infraction, peuvent, selon les cas, figurer le volume et la valeur des marchandises faisant l'objet de l'infraction ainsi que la taille et la puissance économique de l'entreprise et, partant, l'influence que celle-ci a pu exercer sur le marché pertinent. D'une part, il s'ensuit qu'il est loisible, en vue de la détermination du montant de l'amende, de tenir compte aussi bien du chiffre d'affaires global de l'entreprise, lequel constitue une indication, fût-elle approximative et imparfaite, de

8. S'agissant de fixer le montant des amendes à infliger aux diverses entreprises ayant participé à la même infraction aux règles de concurrence, il est loisible à la Commission, conformément à ses lignes directrices pour le calcul des amendes infligées en application de l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 17 et de l'article 65, paragraphe 5, du traité CECA, de ne pas fixer les amendes en fonction du chiffre d'affaires réalisé par chacune des entreprises concernées sur le marché en cause, mais d'appliquer, comme point de départ de son calcul pour toutes les entreprises concernées, un montant absolu fixé en fonction de la nature même de l'infraction commise, montant qui est ensuite modulé pour

chacune des entreprises concernées en fonction de plusieurs éléments.

(cf. point 223)

9. Le principe de proportionnalité exige que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché.

Dans le contexte du calcul des amendes, la gravité des infractions doit être établie en fonction de nombreux éléments et il ne faut attribuer à aucun de ces éléments une importance disproportionnée par rapport aux autres éléments d'appréciation.

Le principe de proportionnalité implique dans ce contexte que la Commission doit fixer l'amende proportionnellement aux éléments pris en compte pour apprécier la gravité de l'infraction et qu'elle doit à ce sujet appliquer ces éléments de façon cohérente et objectivement justifiée.

(cf. points 226-228)

10. Le point 3, premier tiret, des lignes directrices pour le calcul des amendes infligées en application de l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 17 et de l'article 65, paragraphe 5, du traité CECA prévoit qu'une diminution du montant de l'amende au titre des circonstances atténuantes est accordée si, par exemple, l'entreprise concernée a joué un « rôle exclusivement passif ou suiviste dans la réalisation de l'infraction ».

Parmi les éléments de nature à révéler le rôle passif d'une entreprise au sein d'une entente, peuvent être pris en compte le caractère sensiblement plus sporadique de sa participation aux réunions par rapport à celles des autres membres de l'entente de même que son entrée tardive sur le marché ayant fait l'objet de l'infraction, indépendamment de la durée de sa participation à celle-ci, ou encore l'existence de déclarations expresses en ce sens émanant de représentants d'entreprises tierces ayant participé à l'infraction. Par ailleurs, le « rôle exclusivement passif » d'un membre d'un cartel implique l'adoption par celui-ci d'un « profil bas » c'est-à-dire une absence de participation active à l'élaboration du ou des accords anti-concurrentiels.

Il ne suffit donc pas que, pendant certaines périodes de l'entente, ou à l'égard de certains accords de l'entente, l'entreprise concernée ait adopté un

«profil bas». À cet égard, est incompatible avec un rôle passif de suiveur adoptant un profil bas le fait de convoquer des réunions, de proposer un ordre du jour, de distribuer des documents préparatoires en vue des réunions. De telles initiatives révèlent une attitude favorable et active de l'entreprise concernée quant à l'élaboration, la continuation et le contrôle de l'entente.

prise qui poursuit, malgré la concertation avec ses concurrents, une politique plus ou moins indépendante sur le marché peut simplement tenter d'utiliser l'entente à son profit.

(cf. points 251, 252, 254, 255, 257, 267-269)

Le deuxième tiret de ce même point 3 prévoit une diminution du montant de l'amende au titre des circonstances atténuantes dans le cas de la non-application effective des accords. À cette fin, il importe de vérifier si les circonstances avancées par l'entreprise sont de nature à établir que, pendant la période au cours de laquelle elle a adhéré aux accords infractionnels, elle s'est effectivement soustraite à leur application en adoptant un comportement concurrentiel sur le marché.

Toutefois, le fait qu'une entreprise, dont la participation à une concertation avec ses concurrents en matière de prix est établie, ne se soit pas comportée sur le marché d'une manière conforme à celle convenue avec ses concurrents ne constitue pas nécessairement un élément devant être pris en compte, en tant que circonstance atténuante, lors de la détermination du montant de l'amende à infliger. En effet, une entre-

11. Le principe ne bis in idem interdit de sanctionner une même personne plus d'une fois pour un même comportement illicite afin de protéger un même intérêt juridique. L'application de ce principe est soumise à trois conditions cumulatives, à savoir l'identité des faits, l'identité du contrevenant et l'identité d'intérêt juridique protégé.

Ainsi, une entreprise peut valablement faire l'objet de deux procédures parallèles pour un même comportement illicite et donc d'une double sanction, l'une par l'autorité compétente de l'État membre en cause, l'autre communautaire, dans la mesure où lesdites procédures poursuivent des fins distinctes et où il n'y a pas d'identité entre les normes enfreintes.

Il s'ensuit que le principe ne bis in idem ne peut, à plus forte raison, trouver à s'appliquer dans un cas où les procédu-

res diligentées et les sanctions infligées par la Commission, d'une part, et par des autorités d'États tiers, d'autre part, ne poursuivent pas, à l'évidence, les mêmes objectifs. En effet, si, dans le premier cas, il s'agit de préserver une concurrence non faussée sur le territoire de l'Union européenne ou dans l'Espace économique européen, la protection recherchée, dans le second cas, concerne le marché d'un État tiers. La condition de l'identité de l'intérêt juridique protégé, nécessaire pour que trouve à s'appliquer le principe ne bis in idem, fait dans ce cas défaut.

au droit des ententes d'un État membre et, par conséquent, commises sur le territoire communautaire.

Toutefois, l'obligation de prendre en compte l'exigence d'équité résulte, d'une part, de l'étroite interdépendance des marchés nationaux des États membres et du marché commun et, d'autre part, du système particulier de répartition des compétences entre la Communauté et les États membres en matière d'ententes sur un même territoire.

(cf. points 290, 291)

(cf. points 285-287)

12. La possibilité d'un cumul de sanctions, l'une communautaire, l'autre nationale, à la suite de deux procédures parallèles dont l'admissibilité résulte du système particulier de répartition des compétences entre la Communauté et les États membres en matière d'ententes étant donné la poursuite de fins distinctes, est soumise à une exigence d'équité. Cette exigence d'équité implique que, en fixant le montant des amendes en application de l'article 15 du règlement n°17, la Commission est obligée de tenir compte des sanctions qui auraient déjà été supportées par la même entreprise pour le même fait, lorsqu'il s'agit de sanctions infligées pour des infractions

13. Le pouvoir de la Commission d'infliger des amendes aux entreprises qui, de propos délibéré ou par négligence, commettent une infraction aux dispositions de l'article 81, paragraphe 1, CE ou de l'article 82 CE constitue un des moyens attribués à la Commission en vue de lui permettre d'accomplir la mission de surveillance que lui confère le droit communautaire. Cette mission comporte le devoir de poursuivre une politique générale visant à appliquer en matière de concurrence les principes fixés par le traité et à orienter en ce sens le comportement des entreprises.

Il s'ensuit que la Commission a le pouvoir de décider du niveau du mon-

tant des amendes en vue de renforcer leur effet dissuasif lorsque des infractions d'un type déterminé sont encore relativement fréquentes, bien que leur illégalité ait été établie dès le début de la politique communautaire en matière de concurrence, en raison du profit que certaines des entreprises intéressées peuvent en tirer.

L'objectif de dissuasion visé par la Commission a trait à la conduite des entreprises au sein de la Communauté ou de l'Espace économique européen (EEE). Par conséquent, le caractère dissuasif d'une amende infligée à une entreprise, en raison de sa violation des règles communautaires de concurrence, ne saurait être déterminé ni en fonction de la seule situation particulière de cette entreprise ni en fonction du respect par celle-ci des règles de concurrence fixées dans des États tiers en dehors de l'EEE.

(cf. points 297, 298, 300)

14. Si la Commission entend se fonder sur le passage d'une réponse à une communication des griefs ou sur un document annexé à une telle réponse pour établir l'existence d'une infraction dans une procédure ayant pour objet l'application de l'article 81, paragraphe 1, CE, les autres parties impliquées dans cette procédure doivent être mises en mesure de se prononcer sur un tel élément de

preuve. Dans de telles circonstances, le passage en question d'une réponse à la communication des griefs ou le document annexé à cette réponse constitue en effet un élément à charge à l'encontre des différentes parties qui auraient participé à l'infraction.

Il incombe à l'entreprise concernée de démontrer que le résultat auquel la Commission est parvenue dans sa décision aurait été différent si devait être écarté comme moyen de preuve à charge un document non communiqué sur lequel la Commission s'est fondée pour incriminer cette entreprise.

S'agissant de l'absence de communication d'un document à décharge, l'entreprise concernée doit seulement établir que sa non-divulgation a pu influencer, à son détriment, le déroulement de la procédure et le contenu de la décision de la Commission. Il suffit que l'entreprise démontre qu'elle aurait pu utiliser ledit document à décharge pour sa défense, en ce sens que, si elle avait pu s'en prévaloir lors de la procédure administrative, elle aurait pu invoquer des éléments qui ne concordaient pas avec les déductions opérées à ce stade par la Commission et aurait donc pu influencer, de quelque manière que ce soit, les appréciations portées par cette dernière dans la décision, au moins en ce qui concerne la gravité et la durée du comportement qui lui était reproché, et, partant, le niveau de l'amende. Dans ce contexte, la possibilité qu'un document

non divulgué ait pu avoir une influence sur le déroulement de la procédure et le contenu de la décision de la Commission ne peut être établie qu'après un examen provisoire de certains moyens de preuve faisant apparaître que les documents non divulgués pouvaient avoir — au regard de ces moyens de preuve — une importance qui n'aurait pas dû être négligée.

(cf. points 343, 344, 351)

15. Dès lors que l'examen des moyens soulevés par une entreprise à l'encontre de la légalité d'une décision de la Commission lui infligeant une amende pour violation des règles communautaires de concurrence n'a révélé aucune illégalité, il n'y a pas lieu pour le Tribunal de faire usage de sa compétence de pleine juridiction pour réduire le montant de ladite amende.

(cf. point 386)