Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

9 novembre 2022 *

« Concurrence – Ententes – Marché des ronds à béton – Décision constatant une infraction à l'article 65 CA, après l'expiration du traité CECA, sur le fondement du règlement (CE) nº 1/2003 – Fixation des prix – Limitation et contrôle de la production et des ventes – Décision prise à la suite de l'annulation de décisions antérieures – Tenue d'une nouvelle audition en présence des autorités de concurrence des États membres – Droits de la défense – Principe de bonne administration – Délai raisonnable – Obligation de motivation – Proportionnalité – Principe non bis in idem – Exception d'illégalité – Preuve de la participation à l'entente – Circonstances aggravantes – Récidive – Circonstances atténuantes – Égalité de traitement – Compétence de pleine juridiction »

Dans l'affaire T-667/19,

Ferriere Nord SpA, établie à Osoppo (Italie), représentée par Mes W. Viscardini, G. Donà et B. Comparini, avocats,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par MM. P. Rossi, G. Conte et Mme C. Sjödin, en qualité d'agents, assistés de Me M. Moretto, avocat,

partie défenderesse,

soutenue par

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. O. Segnana et Mme E. Ambrosini, en qualité d'agents,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant, à titre principal, à l'annulation de la décision C(2019) 4969 final de la Commission, du 4 juillet 2019, relative à une violation de l'article 65 du traité CECA (affaire AT.37956 – Ronds à béton) et, à titre subsidiaire, à la réduction du montant de l'amende infligée à la requérante,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre élargie),

* Langue de procédure : l'italien.

composé, lors des délibérations, de MM. S. Gervasoni, président, L. Madise, P. Nihoul (rapporteur), M^me^ R. Frendo et M. J. Martín y Pérez de Nanclares, juges,

greffier : M. J. Palacio González, administrateur principal,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 4 juin 2021,

rend le présent

Arrêt [1]

I. Antécédents du litige

1 La requérante, Ferriere Nord SpA, est une société de droit italien active dans le secteur des ronds à béton depuis le mois d'avril 1992.

A. Première décision de la Commission (2002)

2 D'octobre à décembre 2000, la Commission des Communautés européennes a effectué, conformément à l'article 47 CA, des vérifications auprès d'entreprises italiennes productrices de ronds à béton, dont la requérante, et d'une association d'entreprises, la Federazione Imprese Siderurgiche Italiane (Fédération des entreprises sidérurgiques italiennes, ci-après la « Federacciai »). Elle leur a également adressé des demandes de renseignements, en application de cette disposition.

3 Le 26 mars 2002, la Commission a ouvert une procédure d'application de l'article 65 CA et formulé des griefs au titre de l'article 36 CA (ci-après la « communication des griefs ») notifiés notamment à la requérante. Celle-ci a répondu à la communication des griefs le 31 mai 2002.

4 Une audition des parties à la procédure administrative a eu lieu le 13 juin 2002.

5 Le 12 août 2002, la Commission a adressé, aux mêmes destinataires, des griefs supplémentaires (ci-après la « communication des griefs supplémentaires »), sur le fondement de l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles [81] et [82 CE] (JO 1962, 13, p. 204). Elle y a expliqué sa position concernant la poursuite de la procédure après l'expiration du traité CECA, le 23 juillet 2002. La requérante a répondu à la communication des griefs supplémentaires le 20 septembre 2002.

6 Une nouvelle audition des parties à la procédure administrative, en présence des autorités de concurrence des États membres, a eu lieu le 30 septembre 2002. Elle concernait l'objet de la communication des griefs supplémentaires, à savoir les conséquences juridiques de l'expiration du traité CECA sur la poursuite de la procédure.

7 À l'issue de la procédure administrative, la Commission a adopté la décision C(2002) 5087 final, du 17 décembre 2002, relative à une procédure d'application de l'article 65 du traité CECA (COMP/37.956 – Ronds à béton) (ci-après la « décision de 2002 »), adressée à la Federacciai et à

[1] Ne sont reproduits que les points du présent arrêt dont le Tribunal estime la publication utile.

huit entreprises, dont la requérante. Elle y a constaté que ces dernières avaient, entre décembre 1989 et juillet 2000, mis en œuvre une entente unique, complexe et continue sur le marché italien des ronds à béton en barres ou en rouleaux (ci-après les « ronds à béton ») ayant pour objet ou pour effet la fixation des prix et la limitation ou le contrôle de la production ou des ventes, contraire à l'article 65, paragraphe 1, CA.

8 S'agissant de la participation de la requérante à l'infraction, la Commission a relevé que celle-ci s'étendait du 1er avril 1993 au 4 juillet 2000. Elle lui a, à ce titre, infligé une amende d'un montant de 3,57 millions d'euros. Ce montant incluait une réduction de 20 % de l'amende en faveur de la requérante, en application du point D, paragraphe 1, de la communication de la Commission concernant la non-imposition d'amendes ou la réduction de leur montant dans les affaires portant sur des ententes (JO 1996, C 207, p. 4, ci-après la « communication sur la coopération »), lequel prévoit la possibilité de faire bénéficier d'une réduction de l'amende qu'elles auraient dû acquitter les entreprises qui coopèrent en fournissant à la Commission, avant l'envoi d'une communication des griefs, des informations, des documents ou d'autres éléments de preuve qui contribuent à confirmer l'existence de l'infraction commise.

9 Le 10 mars 2003, la requérante a formé un recours devant le Tribunal contre la décision de 2002. Le Tribunal a annulé ladite décision à l'égard de la requérante (arrêt du 25 octobre 2007, Ferriere Nord/Commission, T-94/03, non publié, EU:T:2007:320) et des autres entreprises destinataires, au motif que la base juridique utilisée, soit l'article 65, paragraphes 4 et 5, CA, n'était plus en vigueur au moment de l'adoption de cette décision. De ce fait, la Commission n'avait pas compétence, sur le fondement de ces dispositions, pour constater et sanctionner une infraction à l'article 65, paragraphe 1, CA après l'expiration du traité CECA. Le Tribunal n'a pas examiné les autres aspects de cette décision.

10 La décision de 2002 est devenue définitive à l'égard de la Federacciai, qui n'a pas introduit de recours devant le Tribunal.

B. Deuxième décision de la Commission (2009)

11 Par lettre du 30 juin 2008, la Commission a informé la requérante et les autres entreprises concernées de son intention d'adopter une nouvelle décision, en corrigeant la base juridique utilisée. Elle a, en outre, précisé que ladite décision serait fondée sur les preuves présentées dans la communication des griefs et la communication des griefs supplémentaires. Sur invitation de la Commission, la requérante a présenté des observations écrites le 1er août 2008.

12 Par télécopies du 24 juillet et du 25 septembre 2008, puis du 13 mars, du 30 juin et du 27 août 2009, la Commission a demandé à la requérante des informations relatives à l'actionnariat et à la situation patrimoniale de l'entreprise. La requérante a répondu à ces demandes de renseignements, respectivement, par courriels du 1er août et du 1er octobre 2008, puis du 18 mars, du 1er juillet et du 8 septembre 2009.

13 Le 30 septembre 2009, la Commission a adopté la décision C(2009) 7492 final, relative à une procédure d'application de l'article 65 du traité CECA (affaire COMP/37.956 – Ronds à béton, réadoption), adressée aux mêmes entreprises que la décision de 2002, dont la requérante. Cette décision a été adoptée sur le fondement des règles procédurales du traité CE et du règlement (CE) nº 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles [101] et [102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1). Elle reposait sur les

éléments visés dans la communication des griefs et la communication des griefs supplémentaires et reprenait, en substance, la teneur et les conclusions de la décision de 2002. En particulier, le montant de l'amende infligée à la requérante, de 3,57 millions d'euros, restait inchangé.

14 Le 8 décembre 2009, la Commission a adopté une décision modificative, intégrant, dans son annexe, les tableaux illustrant les variations de prix omis de sa décision du 30 septembre 2009 et corrigeant les renvois numérotés auxdits tableaux dans huit notes en bas de page.

15 Le 19 février 2010, la requérante a formé un recours devant le Tribunal contre la décision de la Commission du 30 septembre 2009, telle que modifiée (ci-après la « décision de 2009 »). Le 9 décembre 2014, le Tribunal a réduit le montant de l'amende infligée à la requérante à 3,42144 millions d'euros, au motif que cette dernière n'avait pas participé, pendant trois ans, au volet de l'entente relatif à la limitation ou au contrôle de la production ou des ventes, et a rejeté le recours pour le surplus (arrêt du 9 décembre 2014, Ferriere Nord/Commission, T-90/10, non publié, EU:T:2014:1035). Le Tribunal a annulé partiellement la décision de 2009 à l'égard d'un autre de ses destinataires, réduit le montant de l'amende infligée à un autre de ses destinataires et rejeté les autres recours introduits.

16 Le 20 février 2015, la requérante a introduit un pourvoi contre l'arrêt du 9 décembre 2014, Ferriere Nord/Commission (T-90/10, non publié, EU:T:2014:1035). Par arrêt du 21 septembre 2017, Ferriere Nord/Commission (C-88/15 P, EU:C:2017:716), la Cour a annulé ledit arrêt du Tribunal ainsi que la décision de 2009 à l'égard, notamment, de la requérante.

17 Dans l'arrêt du 21 septembre 2017, Ferriere Nord/Commission (C-88/15 P, EU:C:2017:716), la Cour a jugé que, lorsqu'une décision était adoptée sur le fondement du règlement nº 1/2003, la procédure aboutissant à cette décision devait être conforme aux règles de procédure prévues par ce règlement ainsi que par le règlement (CE) nº 773/2004 de la Commission, du 7 avril 2004, relatif aux procédures mises en œuvre par la Commission en application des articles [101] et [102 TFUE] (JO 2004, L 123, p. 18), même si cette procédure avait commencé avant leur entrée en vigueur.

18 Or, la Cour a constaté que, en l'espèce, l'audition du 13 juin 2002, la seule qui concernait le fond de la procédure, ne pouvait être considérée comme conforme aux exigences procédurales relatives à l'adoption d'une décision sur le fondement du règlement nº 1/2003, en l'absence de participation des autorités de concurrence des États membres.

19 La Cour a conclu que le Tribunal avait commis une erreur de droit en jugeant que la Commission n'avait pas l'obligation, avant l'adoption de la décision de 2009, d'organiser une nouvelle audition, au motif que les entreprises avaient déjà eu la possibilité d'être entendues oralement lors des auditions des 13 juin et 30 septembre 2002.

20 Dans son arrêt du 21 septembre 2017, Ferriere Nord/Commission (C-88/15 P, EU:C:2017:716), la Cour a rappelé l'importance de la tenue, sur demande des parties concernées, d'une audition à laquelle les autorités de concurrence des États membres sont invitées, son omission constituant une violation des formes substantielles.

21 La Cour a jugé que, dès lors que ce droit explicité dans le règlement nº 773/2004 n'avait pas été respecté, il n'était pas nécessaire pour l'entreprise dont le droit avait été ainsi violé de démontrer que cette violation avait pu influer à son détriment sur le déroulement de la procédure et le contenu de la décision litigieuse.

22 La Cour a également annulé d'autres arrêts du Tribunal adoptés le 9 décembre 2014 statuant sur la légalité de la décision de 2009, ainsi que cette décision, à l'égard de quatre autres entreprises, pour les mêmes motifs. La décision de 2009 est en revanche devenue définitive pour les entreprises destinataires qui n'ont pas formé de pourvoi contre lesdits arrêts.

C. Troisième décision de la Commission (2019)

23 Par lettre du 15 décembre 2017, la Commission a informé la requérante de son intention de reprendre la procédure administrative et d'organiser, dans ce cadre, une nouvelle audition des parties à ladite procédure en présence des autorités de concurrence des États membres.

24 Par lettre du 1er février 2018, la requérante a présenté des observations dans lesquelles elle a contesté le pouvoir de la Commission de reprendre la procédure administrative et a ainsi invité cette dernière à ne pas procéder à cette reprise.

25 Le 23 avril 2018, la Commission a tenu une nouvelle audition concernant le fond de la procédure, à laquelle ont pris part, en présence des autorités de concurrence des États membres et du conseiller-auditeur, la requérante ainsi que trois autres entreprises destinataires de la décision de 2009.

26 Par lettres du 19 novembre 2018 ainsi que du 17 janvier et du 6 mai 2019, la Commission a envoyé trois demandes de renseignements à la requérante concernant son actionnariat et sa situation patrimoniale. La requérante a répondu à ces demandes de renseignements, respectivement, par lettres du 10 décembre 2018 ainsi que du 31 janvier et du 9 mai 2019.

27 Le 21 juin 2019, la requérante a participé à une réunion avec les services de la Commission, au cours de laquelle ces derniers ont indiqué qu'ils avaient décidé de proposer au collège des commissaires l'adoption d'une nouvelle décision de sanction, mais que, au vu du délai objectivement prolongé, ils proposeraient l'application d'une circonstance atténuante extraordinaire.

28 Le 4 juillet 2019, la Commission a adopté la décision C(2019) 4969 final, relative à une procédure d'application de l'article 65 du traité CECA (affaire AT.37956 – Ronds à béton) (ci-après la « décision attaquée »), adressée aux cinq entreprises à l'égard desquelles la décision de 2009 avait été annulée, à savoir, outre la requérante, Alfa Acciai SpA, Feralpi Holding SpA (anciennement Feralpi Siderurgica SpA et Federalpi Siderurgica SRL), Partecipazioni Industriali SpA (anciennement Riva Acciaio SpA puis Riva Fire SpA, ci-après « Riva ») ainsi que Valsabbia Investimenti SpA et Ferriera Valsabbia SpA.

29 Par la décision attaquée, la Commission a constaté la même infraction que celle faisant l'objet de la décision de 2009, tout en réduisant les amendes infligées aux entreprises destinataires de 50 % en raison de la durée de la procédure. La requérante a bénéficié, en outre, d'une réduction supplémentaire de 6 % de l'amende, car elle n'avait pas participé au volet de l'entente portant sur la limitation ou le contrôle de la production ou des ventes durant une certaine période. Par l'article 2 de la décision attaquée, elle a ainsi infligé à la requérante une amende d'un montant de 2,237 millions d'euros.

30 Le 8 juillet 2019, une copie incomplète de la décision attaquée, n'en comprenant que les pages impaires, a été notifiée à la requérante, ce que cette dernière a signalé à la Commission par lettre du 9 juillet 2019.

31 Le 18 juillet 2019, une version complète de la décision attaquée a été notifiée à la requérante.

II. Procédure et conclusions des parties

32 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 30 septembre 2019, la requérante a introduit le présent recours.

33 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 13 janvier 2020, le Conseil de l'Union européenne a demandé à intervenir au soutien des conclusions de la Commission. Par décision du 11 février 2020, le président de la quatrième chambre du Tribunal a admis cette intervention. Le Conseil a déposé le mémoire en intervention et la requérante a déposé ses observations sur celui-ci dans le délai imparti. La Commission n'a pas présenté d'observations sur le mémoire en intervention.

34 Sur proposition de la quatrième chambre, le Tribunal a décidé, en application de l'article 28 de son règlement de procédure, de renvoyer l'affaire devant une formation de jugement élargie.

35 Sur proposition du juge rapporteur, le Tribunal (quatrième chambre élargie) a décidé d'ouvrir la phase orale de la procédure et, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 89 du règlement de procédure, a posé des questions écrites aux parties et leur a demandé de produire des documents. Les parties ont répondu à ces questions et à ces demandes de production de documents dans le délai imparti.

36 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions écrites et orales posées par le Tribunal lors de l'audience du 4 juin 2021. Durant l'audience, à la suite d'une question du Tribunal, la requérante a accepté que les moyens soulevés dans la requête à l'appui du présent recours soient renumérotés aux fins de la rédaction de l'arrêt, ce dont il a été pris acte au procès-verbal d'audience.

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

– à titre principal, annuler la décision attaquée en ce que celle-ci la concerne ;

– à titre subsidiaire, annuler partiellement la décision attaquée et réduire le montant de l'amende qui lui est infligée ;

– condamner la Commission et le Conseil aux dépens.

38 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours ;

– condamner la requérante aux dépens.

39 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours en tant qu'il est fondé sur l'exception d'illégalité de l'article 25 du règlement n° 1/2003 ;

– condamner la requérante aux dépens.

III. En droit

40 À l'appui du recours, la requérante soulève neuf moyens, qui peuvent être divisés en deux groupes.

41 Dans le premier groupe, six moyens sont soulevés à titre principal et visent à obtenir l'annulation de la décision attaquée :

– le premier est tiré de la violation des droits de la défense et des règles procédurales lors de l'audition du 23 avril 2018 ;

– le deuxième est tiré du refus illégal de la Commission de vérifier, avant d'adopter la décision attaquée, la compatibilité de cette décision avec le principe du délai raisonnable de la procédure ;

– le troisième est tiré de la violation du principe du délai raisonnable de la procédure ;

– le quatrième est tiré d'une violation de l'obligation de motivation, d'un excès de pouvoir et de la violation du principe de proportionnalité ;

– le cinquième est tiré de la violation du principe non bis in idem ;

– le sixième est tiré de l'illégalité du régime de prescription organisé par l'article 25 du règlement n° 1/2003.

42 Dans le second groupe, trois derniers moyens sont soulevés à titre subsidiaire et visent à obtenir une annulation partielle de la décision attaquée et une réduction corrélative du montant de l'amende infligée à la requérante :

– le septième est tiré de la violation de la charge de la preuve et du principe in dubio pro reo concernant les comportements reprochés à la requérante ;

– le huitième est tiré de l'illégalité de la majoration du montant de l'amende au titre de la récidive ;

– le neuvième est tiré de la violation du principe d'égalité de traitement en ce qui concerne la prise en compte des circonstances atténuantes et du caractère tardif des motifs justifiant l'octroi d'une réduction d'amende.

A. Sur les conclusions en annulation

[*omissis*]

2. Sur le deuxième moyen, tiré du refus illégal de la Commission de vérifier, avant d'adopter la décision attaquée, la compatibilité de cette décision avec le principe du délai raisonnable de la procédure

[*omissis*]

a) Sur le premier grief, tiré d'une erreur de droit

199 La requérante soutient que la Commission a violé l'article 41 de la Charte, en refusant d'apprécier, avant d'adopter la décision attaquée, la compatibilité de l'adoption de cette décision avec le principe du délai raisonnable.

200 À cet égard, il convient de relever que, comme le signale la requérante, la Commission est tenue de respecter le principe du délai raisonnable repris à l'article 41 de la Charte (voir, en ce sens, arrêts du 15 octobre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P à C-252/99 P et C-254/99 P, EU:C:2002:582, point 179, et du 5 juin 2012, Imperial Chemical Industries/Commission, T-214/06, EU:T:2012:275, point 285).

201 Ainsi, l'écoulement du délai doit être pris en compte lorsque, faisant usage de la marge d'appréciation qui lui est conférée par le droit de l'Union, la Commission apprécie si, dans l'application des règles de concurrence, des poursuites doivent être engagées et une décision adoptée.

202 Il ressort de la décision attaquée que, contrairement à ce que soutient la requérante, l'obligation de tenir compte de l'écoulement du délai lorsqu'elle apprécie si de telles poursuites doivent être engagées et une décision de sanction adoptée n'a pas été violée par la Commission. La décision attaquée indique en effet que cette institution a examiné, avant de se prononcer, si, en l'espèce, la procédure pouvait être reprise et si celle-ci pouvait aboutir à l'adoption d'une telle décision, imposant une amende.

[*omissis*]

213 Ainsi, il ressort de la décision attaquée que, contrairement à ce que soutient la requérante, la Commission a vérifié, avant d'adopter cette décision, si le principe du délai raisonnable avait été respecté, en analysant la longueur de la procédure administrative, phases administratives et interruptions dues au contrôle juridictionnel comprises, les causes pouvant expliquer la durée de la procédure et les conséquences susceptibles d'en être tirées.

214 Cette conclusion est contestée par la requérante, selon laquelle la Commission, dans la décision attaquée, a refusé de se prononcer sur la longueur déraisonnable de la procédure au motif que cette appréciation devait être réservée au juge de l'Union sans qu'elle puisse se prononcer à ce sujet.

215 À cet égard, il convient de relever que le juge de l'Union peut être saisi de questions relatives à la durée des procédures. Au contentieux de la responsabilité, il doit condamner les institutions, organes ou organismes de l'Union lorsque ces derniers ont causé un dommage en violant le principe du délai raisonnable (arrêts du 26 novembre 2013, Kendrion/Commission, C-50/12 P, EU:C:2013:771, point 94, et du 11 juillet 2019, Italmobiliare e.a./Commission, T-523/15, non publié, EU:T:2019:499, point 159). Au contentieux de l'annulation, la durée d'une procédure peut avoir pour conséquence l'annulation d'une décision attaquée si deux conditions sont satisfaites de

manière cumulative, la première étant que cette longueur apparaisse comme ayant été déraisonnable et la seconde étant que le dépassement du délai raisonnable ait entravé l'exercice des droits de la défense (arrêts du 21 septembre 2006, Technische Unie/Commission, C-113/04 P, EU:C:2006:593, points 47 et 48 ; du 8 mai 2014, Bolloré/Commission, C-414/12 P, non publié, EU:C:2014:301, points 84 et 85, et du 9 juin 2016, PROAS/Commission, C-616/13 P, EU:C:2016:415, points 74 à 76).

216 Comme le signale la requérante, la compétence ainsi confiée au juge de l'Union ne saurait affranchir la Commission de l'appréciation qu'elle doit effectuer au moment de déterminer les suites qu'il convient de donner à un arrêt d'annulation en application de l'article 266 TFUE.

217 Comme cela a été indiqué, la Commission doit prendre en compte, lorsqu'elle effectue une telle appréciation, l'ensemble des éléments de la cause, notamment l'opportunité d'adopter une nouvelle décision, celle d'infliger une sanction et celle, le cas échéant, de réduire la sanction envisagée s'il apparaît, notamment, que, sans constituer en elle-même un manquement fautif, la durée de la procédure, en ce qu'elle a comporté des phases administratives mais aussi, le cas échéant, des interruptions dues au contrôle juridictionnel, a pu avoir une incidence sur les éléments à prendre en compte pour fixer le montant de l'amende, et notamment sur son caractère éventuellement dissuasif lorsqu'elle intervient longtemps après les faits constitutifs de l'infraction.

218 Cette appréciation, portant notamment sur la durée globale de la procédure, phases juridictionnelles comprises, a été principalement effectuée au considérant 528 de la décision attaquée.

219 Il s'ensuit que, contrairement à ce que soutient la requérante, la Commission a vérifié, dans la décision attaquée, si la durée de la procédure pouvait faire obstacle à la reprise de la procédure tout en reconnaissant qu'une telle appréciation était placée sous le contrôle du juge de l'Union au contentieux de la légalité et, le cas échéant, de la responsabilité.

[*omissis*]

223 Le grief doit donc être rejeté.

[*omissis*]

3. Sur le troisième moyen, tiré de la violation du principe du délai raisonnable de la procédure

229 La requérante soutient que la décision attaquée doit être annulée, car celle-ci a été adoptée au terme d'une procédure qui aurait dépassé le délai raisonnable. Selon elle, la durée excessive de la procédure a pour conséquence que la Commission ne disposait plus du pouvoir de sanction et que ladite décision est, dès lors, également illégale pour excès de pouvoir. En substance, la requérante avance trois griefs, concernant respectivement la durée des phases administratives, la durée globale de la procédure et l'effet, sur les droits de la défense, de la longueur de la procédure, tous contestés par la Commission.

230 Avant d'examiner ces griefs, il convient de rappeler que, selon la Cour, la durée d'une procédure peut avoir pour conséquence l'annulation d'une décision attaquée si deux conditions sont satisfaites de manière cumulative, la première étant que cette longueur apparaisse comme ayant été déraisonnable et la seconde étant que le dépassement du délai raisonnable ait entravé l'exercice des droits de la défense (voir point 215 ci-dessus).

231 Il en résulte qu'une décision de la Commission ne pourrait être annulée au seul motif du dépassement du délai raisonnable si les droits de la défense de la requérante n'ont pas été affectés par ce dépassement. Dès lors, l'argument de la requérante selon lequel le simple dépassement du délai raisonnable aurait dû amener la Commission à renoncer à adopter la décision attaquée doit être d'emblée rejeté.

[*omissis*]

a) Sur le premier grief, concernant la durée des phases administratives

233 La requérante soutient que, s'étalant sur plus de six années, la durée des phases administratives s'est avérée contraire au principe du délai raisonnable. Elle critique, en particulier, la lenteur avec laquelle la Commission a réagi aux annulations successivement prononcées par le Tribunal et la Cour :

– entre le prononcé de l'arrêt du 25 octobre 2007, Ferriere Nord/Commission (T-94/03, non publié, EU:T:2007:320), et l'adoption de la décision de 2009, soit pendant plus de deux ans, la Commission se serait limitée à envoyer la lettre du 30 juin 2008 mentionnée au point 11 ci-dessus, annonçant la reprise de la procédure, ainsi que des demandes de renseignements et il n'y aurait eu, durant cette période, ni nouvelle communication des griefs ni nouvelle audition, alors qu'il était facile pour la Commission de corriger le défaut ayant invalidé la décision annulée, étant donné que ce défaut avait été identifié avec clarté par le Tribunal ;

– de même, entre l'arrêt du 21 septembre 2017, Ferriere Nord/Commission (C-88/15 P, EU:C:2017:716), et l'adoption de la décision attaquée, soit durant un an et neuf mois, l'activité déployée par la Commission se serait limitée à l'envoi de la lettre du 15 décembre 2017 annonçant la reprise de la procédure, à celui des lettres annonçant et expliquant l'audition du 23 avril 2018 ainsi qu'à des demandes limitées de renseignements sur la situation patrimoniale de la requérante.

234 La requérante fait valoir, en outre, que les phases administratives de la procédure sont entachées de nombreuses erreurs de gestion commises par la Commission, lesquelles auraient contribué à allonger de manière injustifiée les délais de procédure.

235 À cet égard, il convient de relever que le droit de l'Union exige des institutions qu'elles traitent dans un délai raisonnable les affaires dans le cadre des procédures administratives qu'elles mènent (voir, en ce sens, arrêt du 5 juin 2012, Imperial Chemical Industries/Commission, T-214/06, EU:T:2012:275, point 284).

236 En effet, l'obligation d'observer un délai raisonnable dans la conduite des procédures administratives constitue un principe général de droit repris, notamment, à l'article 41, paragraphe 1, de la Charte (arrêts du 15 octobre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P à C-252/99 P

et C-254/99 P, EU:C:2002:582, point 167 ; du 11 avril 2006, Angeletti/Commission, T-394/03, EU:T:2006:111, point 162, et du 7 juin 2013, Italie/Commission, T-267/07, EU:T:2013:305, point 61).

237 En l'espèce, il ressort du dossier que quatre phases, ayant duré au total six ans et un mois, se sont succédé devant la Commission au cours du traitement de l'affaire :

– une première phase, d'une durée d'un an et cinq mois, a séparé les premières mesures d'enquête de l'envoi de la communication des griefs à la Federacciai et aux entreprises concernées ;

– les trois phases suivantes sont celles qui ont respectivement abouti à l'adoption de la décision de 2002, de celle de 2009 et de la décision attaquée et qui ont chacune respectivement duré neuf mois, deux ans et un mois et un an et neuf mois.

238 Selon la jurisprudence, le caractère raisonnable du délai doit être apprécié en considérant les circonstances propres à chaque affaire et, notamment, l'enjeu du litige pour l'intéressé, la complexité de l'affaire ainsi que le comportement de la partie requérante et celui des autorités compétentes (voir, en ce sens, arrêt du 15 octobre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P à C-252/99 P et C-254/99 P, EU:C:2002:582, points 187 et 188).

239 En premier lieu, concernant l'enjeu du litige pour l'intéressé, il convient de rappeler que, en cas de litige concernant une infraction au droit de la concurrence, l'exigence fondamentale de sécurité juridique dont doivent bénéficier les opérateurs économiques ainsi que l'objectif d'assurer que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur présentent un intérêt considérable non seulement pour la partie requérante et pour ses concurrents, mais également pour les tiers, en raison du grand nombre de personnes concernées et des intérêts financiers en jeu (voir arrêt du 1er février 2017, Aalberts Industries/Union européenne, T-725/14, EU:T:2017:47, point 40 et jurisprudence citée).

240 En l'espèce, la Commission a constaté dans la décision attaquée que la requérante avait enfreint l'article 65, paragraphe 1, CA, en participant, du 1er avril 1993 au 4 juillet 2000, à un accord continu ou à des pratiques concertées concernant les ronds à béton, qui avaient pour objet ou pour effet la fixation des prix et la limitation ou le contrôle de la production ou des ventes sur le marché intérieur.

241 Sur la base de cette constatation, la Commission a infligé à la requérante une amende de 2,237 millions d'euros.

242 Tenant compte de ces éléments, il est permis de considérer que l'enjeu de l'affaire était important pour la requérante.

243 En deuxième lieu, concernant la complexité de l'affaire, il convient de relever que les erreurs commises par la Commission concernent les conséquences qu'il convenait de tirer, pour la procédure, de l'expiration du traité CECA.

244 Or, il convient de rappeler que les questions liées aux règles applicables aux faits de la cause, tant pour ce qui concerne le fond que pour ce qui a trait à la procédure, en raison de l'expiration du traité CECA, présentaient, comme l'a indiqué la Commission, une certaine complexité.

245 Par ailleurs, l'entente couvrait une période relativement longue (10 ans et 7 mois), concernait un nombre significatif d'acteurs (8 entreprises, comprenant au total 11 sociétés, et une association professionnelle) et impliquait un important volume de documents fournis ou obtenus au cours des inspections (environ 20 000 pages).

246 Au vu de ces éléments, l'affaire doit être considérée comme étant complexe.

247 En troisième lieu, s'agissant du comportement des parties, il y a lieu de relever que la Commission a mené une activité continue en raison des sollicitations abondantes qui lui parvenaient des parties à la procédure administrative.

248 Ainsi, la Commission a dû traiter, dans le contexte de l'adoption de la décision attaquée, de nombreux courriers, en même temps qu'elle devait préparer l'audition du 23 avril 2018 et examiner une proposition de transaction présentée par certaines parties à la procédure administrative le 4 décembre 2018.

249 La requérante soutient que la Commission a commis deux erreurs de gestion ayant allongé de manière injustifiée la durée de la procédure :

– une erreur dans la préparation des CD-ROM annexés à la communication des griefs ;

– la notification incorrecte de la décision de 2009 ainsi que de la décision attaquée.

250 Bien que la requérante ne précise pas le délai supplémentaire qu'ont occasionné les deux erreurs commises par la Commission susvisées, il ressort des points 13 et 14 ci-dessus que la seconde a en tout cas entraîné un allongement de la procédure de deux mois et une semaine seulement.

251 Ainsi, la requérante n'a pas fourni d'éléments permettant de conclure que les erreurs dénoncées ont eu un impact majeur sur la longueur de la procédure.

252 De ces éléments considérés dans leur ensemble, il résulte que la durée des phases administratives de la procédure n'apparaît pas comme ayant été déraisonnable au regard des circonstances propres à l'affaire et, notamment, de sa complexité, dans un contexte où aucune période d'inactivité inexpliquée ne peut être reprochée à la Commission au cours des étapes ayant jalonné lesdites phases administratives.

253 Le grief doit donc être rejeté.

b) Sur le deuxième grief, concernant la durée globale de la procédure

254 La requérante conteste la durée globale qui a été requise pour le traitement du dossier, depuis les premiers actes d'instruction jusqu'à l'adoption de la décision attaquée. Selon elle, le fait que, lors de cette adoption, cette durée s'élevait à près de 19 ans et concernait des comportements dont certains s'étaient déroulés il y a plus de 30 ans rend cette durée contraire au principe du délai raisonnable.

255 À cet égard, il convient de relever que l'obligation de respecter un délai raisonnable s'applique à chaque étape s'insérant dans une procédure ainsi qu'à l'ensemble formé par elle (voir, en ce sens, arrêt du 15 octobre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission, C-238/99 P,

C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P à C-252/99 P et C-254/99 P, EU:C:2002:582, points 230 et 231, et conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire Solvay/Commission, C-109/10 P, EU:C:2011:256, point 239).

256 En l'espèce, il convient de constater que la période sur laquelle s'est déroulé l'ensemble de la procédure administrative a été exceptionnellement longue, ce qui a d'ailleurs amené la Commission à réduire l'amende finalement infligée aux requérantes (voir point 212 ci-dessus).

257 Cependant, la longueur globale de la procédure administrative peut être expliquée, en l'espèce, par la complexité du dossier, étant entendu que, pour certains aspects, elle est due à des éléments afférents à l'affaire proprement dite, tandis que, pour d'autres, elle est liée au contexte dans lequel s'est inscrit le dossier, à savoir l'expiration du traité CECA (voir points 243 à 246 ci-dessus).

258 Certes, des erreurs ont été commises par la Commission dans l'appréciation des conséquences à tirer de l'expiration du traité CECA et ces erreurs ont donné lieu à des annulations prononcées par le Tribunal, puis par la Cour.

259 Toutefois, ces erreurs ainsi que l'impact qu'elles ont pu avoir sur la durée de la procédure administrative doivent être appréciés en tenant compte de la complexité des questions posées.

260 Par ailleurs, la durée globale de la procédure administrative est en partie imputable aux interruptions dues au contrôle juridictionnel et est donc liée au nombre de recours introduits devant le juge de l'Union sur différents aspects de l'affaire.

261 À cet égard, il convient de relever que la possibilité pour des entreprises, dans une situation telle que celle de la requérante, de voir leurs affaires examinées plus d'une fois par les autorités administratives et, le cas échéant, les juridictions de l'Union est inhérente au système mis en place prévu par les rédacteurs des traités pour le contrôle des comportements et des opérations en matière de concurrence.

262 Ainsi, l'obligation pour l'autorité administrative d'accomplir diverses formalités et démarches avant de pouvoir adopter une décision finale dans le domaine de la concurrence et la possibilité que ces formalités ou démarches puissent donner lieu à un recours ne sauraient être utilisées par une entreprise comme arguments au terme du processus pour faire valoir que le délai raisonnable s'est trouvé dépassé (voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Wahl dans les affaires Feralpi e.a./Commission, C-85/15 P, C-86/15 P et C-87/15 P, C-88/15 P et C-89/15 P, EU:C:2016:940, point 70).

263 Dans ces conditions, il ne saurait être considéré que, appréciée dans son ensemble, la longueur de la procédure administrative a été excessive et, donc, qu'elle a pu faire obstacle à ce que soit adoptée, par la Commission, une nouvelle décision imposant une amende.

264 Le grief doit donc être rejeté.

c) Sur le troisième grief, concernant l'effet, sur les droits de la défense, de la longueur de la procédure

265 La requérante soutient que la longueur de la procédure administrative a affecté ses droits de la défense. Selon elle, en raison de cette longueur, l'audition du 23 avril 2018 n'a pas permis aux autorités de concurrence des États membres d'entendre tous les acteurs dont les opinions

pouvaient avoir une influence sur sa capacité à se défendre. En outre, si l'audition avait eu lieu conformément à la réglementation applicable avant l'adoption de la décision de 2002 ou même de la décision de 2009, le Tribunal n'aurait pas statué sur la matérialité des comportements incriminés et les représentants des États membres auraient, par conséquent, été exempts de toute influence ou de tout préjugé.

266 À cet égard, il convient de rappeler que, comme cela a été indiqué au point 230 ci-dessus, deux conditions doivent être réunies pour que le juge prononce l'annulation de la décision adoptée par la Commission au titre d'une violation du principe du délai raisonnable. La première (longueur déraisonnable de la procédure) n'étant pas remplie, il n'est pas nécessaire, en principe, de vérifier, en réponse au troisième grief, si la longueur de la procédure administrative a entravé l'exercice des droits de la défense. Il convient toutefois de procéder à cet examen, de manière surabondante, pour donner une pleine réponse aux préoccupations formulées par la requérante.

267 D'une part, il convient de constater que, au cours de la procédure envisagée dans son ensemble, la requérante a eu, à sept reprises au moins, l'occasion d'exprimer son point de vue et d'avancer ses arguments (voir points 3 à 6, 11, 24 et 25 ci-dessus).

268 En particulier, la requérante a pu exprimer son point de vue, durant la troisième phase administrative, dans ses observations du 1er février 2018 et lors de l'audition du 23 avril 2018 (voir points 24 et 25 ci-dessus).

269 D'autre part, l'examen du premier moyen a permis d'établir que les droits de la défense de la requérante n'avaient été affectés ni par le fait que tous les acteurs ayant participé aux auditions précédentes n'étaient pas présents lors de l'audition du 23 avril 2018, ni par le fait que les représentants des autorités de concurrence des États membres savaient, au moment d'exprimer leur avis au sein du comité consultatif, que deux décisions, dont l'une avait été confirmée par le Tribunal, avaient été adoptées antérieurement à l'encontre des entreprises concernées, ni encore par le fait que la Commission s'était déjà à deux reprises prononcée sur les faits de la cause et que, sur ce point, sa position avait été confirmée par le Tribunal (voir points 59 à 162 ci-dessus).

270 De ces éléments, il résulte que, même à supposer que la durée de la procédure administrative puisse être considérée comme contraire au principe du délai raisonnable, les conditions à satisfaire en vue d'obtenir une annulation de la décision attaquée ne seraient pas remplies, dès lors qu'aucune atteinte aux droits de la défense découlant de ladite durée n'a pu être établie par la requérante.

271 Dans ces conditions, il convient de considérer qu'aucune des exigences requises pour que le Tribunal puisse prononcer l'annulation de la décision attaquée au titre d'une violation du principe du délai raisonnable n'est satisfaite.

272 Le grief doit donc être rejeté et, avec lui, le troisième moyen considéré dans son ensemble.

4. Sur le quatrième moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation, d'un excès de pouvoir et de la violation du principe de proportionnalité

[*omissis*]

a) Sur le premier grief, concernant l'absence d'explication suffisante sur les raisons ayant conduit la Commission à adopter une nouvelle décision imposant une amende

274 La requérante soutient que la Commission n'a pas suffisamment expliqué les raisons ayant pu l'amener à reprendre la procédure, exerçant ainsi de façon arbitraire le pouvoir d'appréciation dont elle dispose en la matière. Elle fait également valoir, dans ce cadre, que la Commission a considéré que l'adoption de la décision attaquée conservait un effet dissuasif important, sans expliquer pourquoi la dissuasion aurait dû opérer pour le présent et pour l'avenir et sans expliciter, dans la décision attaquée, les raisons pour lesquelles l'effet dissuasif était, comme elle l'a affirmé, « particulièrement souhaitable sur un marché tel que le marché italien des ronds à béton ».

275 À cet égard, il convient de relever que la Commission est investie par l'article 105, paragraphe 1, TFUE de la mission de veiller à l'application des articles 101 et 102 TFUE.

276 À ce titre, la Commission est appelée à définir et à mettre en œuvre, selon la jurisprudence, la politique de concurrence de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 16 octobre 2013, Vivendi/Commission, T-432/10, non publié, EU:T:2013:538, point 22 et jurisprudence citée).

277 Dans ce cadre, la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation attesté par le règlement nº 1/2003, selon lequel, si elle constate l'existence d'une infraction, elle « peut », d'une part, obliger les entreprises intéressées à y mettre fin (article 7, paragraphe 1) et, d'autre part, infliger des amendes aux entreprises contrevenantes (article 23, paragraphe 2).

278 En matière de concurrence, la Commission s'est ainsi vu confier, indépendamment de la voie suivie pour porter le dossier à sa connaissance, à savoir notamment dans le cadre d'une plainte ou de sa propre initiative, le pouvoir de décider si des comportements devaient faire l'objet d'une poursuite, d'une décision et d'une amende, en fonction des priorités qu'elle définit dans le cadre de sa politique de concurrence.

279 Toutefois, l'existence de ce pouvoir n'exonère pas la Commission de son obligation de motivation (voir, en ce sens, arrêt du 12 mars 2020, LL-Carpenter/Commission, T-531/18, non publié, EU:T:2020:91, point 90 et jurisprudence citée).

280 Dans un contexte où, comme en l'espèce, d'une part, une décision prise par la Commission a été annulée à deux reprises et où, d'autre part, le temps qui s'est écoulé entre les premiers actes d'instruction et l'adoption de la décision a été exceptionnellement long, il appartient à cette institution, au titre du principe de bonne administration, de tenir compte de la durée de la procédure et des conséquences qu'a pu avoir cette durée sur sa décision de poursuivre les entreprises concernées, cette appréciation devant alors apparaître dans la motivation de la décision.

281 Or, c'est bien ce qu'a fait la Commission en indiquant dans le détail, d'une part, aux considérants 526 à 529 de la décision attaquée et, d'autre part, aux considérants 536 à 573 de cette décision, les raisons pour lesquelles elle a considéré qu'il fallait adopter une nouvelle décision établissant l'existence de l'infraction et infligeant une amende aux entreprises concernées.

282 Ainsi, la Commission a, d'abord, indiqué que la durée de la procédure n'emportait, selon elle, aucune violation du principe du délai raisonnable (considérants 528 et 555 de la décision attaquée) et que les droits de la défense des entreprises n'avaient pas été violés, dès lors que, d'une

part, ces dernières avaient pu présenter leurs observations sur la reprise de la procédure et que, d'autre part, elles avaient également exposé leurs arguments au cours de l'audition du 23 avril 2018. À ce sujet, elle a précisé que la requérante n'avait fourni aucun élément concret à l'appui de son allégation selon laquelle elle n'aurait pas été en mesure d'exercer pleinement ses droits de la défense (considérants 556 et 557 de la décision attaquée).

283 La Commission a, toutefois, admis avoir commis des erreurs de procédure et a reconnu que ces erreurs avaient pu contribuer à allonger la durée de la procédure.

284 C'est alors qu'elle a procédé à une mise en balance, dans la décision attaquée, de l'intérêt général qu'il y avait à garantir une application effective des règles en matière de concurrence et du souci de mitiger les conséquences possibles des erreurs de procédure commises (considérant 559 de la décision attaquée).

285 À ce titre, la Commission a relevé que les entreprises en cause avaient participé, pendant onze ans, à une infraction considérée comme l'une des restrictions les plus sérieuses en matière de concurrence. Elle a indiqué que, dans un tel contexte, ne pas réadopter une décision constatant la participation des entreprises à ladite infraction serait contraire à l'intérêt général de garantir une application effective du droit de la concurrence de l'Union et irait au-delà de l'intérêt qu'il y aurait de mitiger les conséquences d'une éventuelle violation des droits fondamentaux subie par les entreprises destinataires (considérants 560 et 561 de la décision attaquée).

286 À l'issue de cette mise en balance, la Commission est arrivée à la conclusion que, dès lors qu'une infraction avait été commise, c'est seulement en adoptant la décision attaquée qu'elle pourrait s'assurer que les auteurs de l'infraction ne resteraient pas impunis et seraient effectivement dissuadés d'adopter un comportement similaire à l'avenir (considérants 563 à 569 de la décision attaquée).

287 Au terme de l'analyse, la Commission a précisé que, en vue de mitiger les conséquences négatives qui pourraient avoir été causées par la longueur de la procédure, laquelle visait à corriger les vices de procédure intervenus au cours de l'enquête non attribuables aux entreprises en cause, elle avait décidé de réduire de 50 % le montant des amendes infligées (considérants 570 à 573 de la décision attaquée).

288 Il apparaît ainsi que, dans la décision attaquée, la Commission a fourni une motivation approfondie faisant apparaître, d'une façon claire et non équivoque, le raisonnement qu'elle avait suivi pour justifier l'adoption d'une nouvelle décision malgré les deux annulations intervenues dans le passé.

[*omissis*]

296 De ces éléments, il peut être conclu que la motivation fournie par la Commission dans la décision attaquée fait apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement qu'elle a suivi pour justifier l'adoption d'une nouvelle décision imposant une amende et que le grief doit, par conséquent, être rejeté.

[*omissis*]

e) Sur le cinquième grief, concernant la violation du principe de proportionnalité

316 La requérante soutient que la Commission a violé le principe de proportionnalité, étant donné que poursuivre et sanctionner les comportements en cause dans le litige ne sauraient être tenus pour proportionnés eu égard au temps écoulé et au dommage désormais estompé, voire inexistant, prétendument causé à la concurrence.

317 À cet égard, il importe de rappeler que le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit de l'Union, exige que les actes des institutions de l'Union ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (voir, en ce sens, arrêts du 13 novembre 1990, Fedesa e.a., C-331/88, EU:C:1990:391, point 13, et du 14 juillet 2005, Pays-Bas/Commission, C-180/00, EU:C:2005:451, point 103).

318 En l'espèce, il convient, pour se prononcer sur la violation du principe de proportionnalité par la Commission, d'avoir égard aux circonstances suivantes.

319 Premièrement, lorsqu'un acte est annulé, comme cela a été le cas de la décision de 2009, l'institution dont il émane peut reprendre la procédure administrative au stade où est survenue l'illégalité (voir points 53 et 54 ci-dessus).

320 Deuxièmement, la durée d'une procédure, en elle-même, n'entache pas d'illégalité un constat d'infraction effectué par la Commission ou le montant de l'amende infligée. Une telle mise en cause peut intervenir seulement si, d'une part, la durée de la procédure viole le principe du délai raisonnable et si, d'autre part, le dépassement du délai raisonnable entrave l'exercice des droits de la défense (voir point 230 ci-dessus). Or, en l'espèce, il ressort de l'analyse des premier et troisième moyens que la requérante ne peut se prévaloir de telles violations.

321 Troisièmement, les motifs suivants, invoqués par la Commission pour justifier l'adoption de la décision attaquée malgré le temps écoulé, apparaissent pertinents et fondés :

– garantir une application effective du droit de la concurrence et éviter une impunité des entreprises en cause ;

– dissuader les entreprises impliquées de commettre une nouvelle infraction au droit de la concurrence ;

– faciliter les actions en réparation introduites par les éventuelles victimes de l'entente.

322 Quatrièmement, la Commission a veillé à mitiger les conséquences de la longueur de la procédure, pour les entreprises concernées, en leur accordant une réduction de 50 % du montant de l'amende.

323 Le grief doit donc être rejeté et, avec lui, le quatrième moyen considéré dans son ensemble.

5. Sur le cinquième moyen, tiré de la violation du principe non bis in idem

324 La requérante soutient que le principe non bis in idem faisait obstacle à l'adoption de la décision attaquée.

325 La Commission conteste l'argumentation de la requérante.

326 À titre liminaire, il convient de relever que la requérante admet n'avoir pas fait l'objet d'un cumul de sanctions, mais seulement d'un cumul de procédures, en soutenant qu'un tel cumul est lui aussi interdit par le principe non bis in idem.

327 À cet égard, il convient de relever que le principe non bis in idem se trouve exprimé :

– d'une part, à l'article 50 de la Charte, selon lequel « [n]ul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif conformément à la loi » ;

– d'autre part, à l'article 4, paragraphe 1, du protocole n° 7 de la CEDH.

328 Corollaire de l'autorité de la chose jugée, le principe non bis in idem garantit la sécurité juridique et l'équité en assurant que, lorsqu'elle a été poursuivie et le cas échéant condamnée, la personne concernée a la certitude qu'elle ne sera pas de nouveau poursuivie pour la même infraction (arrêt du 3 avril 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, point 33).

329 En matière de concurrence, en particulier, le principe non bis in idem interdit, en principe, qu'une entreprise soit condamnée ou poursuivie une nouvelle fois du fait d'un comportement anticoncurrentiel pour lequel elle a été sanctionnée ou dont elle a été déclarée non responsable par une décision antérieure qui n'est plus susceptible de recours (voir, en ce sens, arrêts du 15 octobre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P à C-252/99 P et C-254/99 P, EU:C:2002:582, point 59, et du 1er juillet 2009, ThyssenKrupp Stainless/Commission, T-24/07, EU:T:2009:236, point 178).

330 L'application du principe non bis in idem suppose notamment qu'il ait été statué sur la matérialité de l'infraction ou que la légalité de l'appréciation portée sur celle-ci ait été contrôlée (arrêt du 15 octobre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P à C-252/99 P et C-254/99 P, EU:C:2002:582, point 60).

331 S'il est satisfait à cette exigence, le principe non bis in idem interdit une nouvelle appréciation au fond de la matérialité de l'infraction lorsque cette nouvelle appréciation aurait pour conséquence :

– soit l'imposition d'une seconde sanction, s'ajoutant à la première, dans l'hypothèse où la responsabilité serait une nouvelle fois retenue ;

– soit l'imposition d'une première sanction, dans l'hypothèse où la responsabilité, écartée par la première décision, serait retenue par la seconde (arrêt du 15 octobre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P à C-252/99 P et C-254/99 P, EU:C:2002:582, point 61).

332 En revanche, le principe non bis in idem ne s'oppose pas à une reprise des poursuites ayant pour objet le même comportement anticoncurrentiel lorsqu'une première décision a été annulée pour des motifs de forme sans qu'il ait été statué au fond sur les faits reprochés, la décision d'annulation ne valant pas alors « acquittement » au sens donné à ce terme dans les matières répressives (arrêts du 15 octobre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P à C-252/99 P et C-254/99 P, EU:C:2002:582, point 62, et du 1er juillet 2009, ThyssenKrupp Stainless/Commission, T-24/07, EU:T:2009:236, point 190).

333 Dans un tel cas, les sanctions imposées par la nouvelle décision ne s'ajoutent pas, en effet, à celles prononcées par la décision annulée, mais se substituent à elles (arrêts du 15 octobre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P à C-252/99 P et C-254/99 P, EU:C:2002:582, point 62, et du 1er juillet 2009, ThyssenKrupp Stainless/Commission, T-24/07, EU:T:2009:236, point 190).

334 En l'espèce, il doit être constaté que, à ce jour, aucune décision n'a statué de façon définitive sur le fond de l'affaire en ce qui concerne la participation de la requérante aux infractions qui lui sont reprochées. La décision de 2002 a été annulée par le Tribunal en raison de la base juridique utilisée par la Commission et la décision de 2009 a été annulée pour violation des formes substantielles, sans que, dans aucun de ces deux cas, une position définitive ait été adoptée sur les moyens de fond invoqués par la requérante, relatifs à sa participation aux faits qui lui sont reprochés. L'arrêt du 9 décembre 2014, Ferriere Nord/Commission (T-90/10, non publié, EU:T:2014:1035), est le seul à s'être prononcé sur de tels moyens, mais il a été intégralement annulé par la Cour. Dans ces conditions, il ne saurait être considéré que, en adoptant la décision attaquée, la Commission ait sanctionné ou poursuivi deux fois la requérante pour les mêmes faits (voir, en ce sens, arrêt du 15 octobre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P à C-252/99 P et C-254/99 P, EU:C:2002:582, point 63).

335 Quant à la sanction infligée à la requérante dans la décision attaquée, elle se substitue à celle prononcée dans la décision de 2009, qui, elle-même, avait remplacé la sanction infligée dans la décision de 2002. Les montants payés par la requérante au titre de l'amende infligée dans la décision de 2002, puis dans celle de 2009, lui ont été remboursés à la suite des annulations de ces deux décisions.

336 Dans ces conditions, il ne saurait être considéré que le principe non bis in idem ait été violé.

[*omissis*]

342 Il résulte de ce qui précède que le principe non bis in idem ne faisait pas obstacle à l'adoption de la décision attaquée. Partant, le cinquième moyen doit être rejeté.

6. Sur le sixième moyen, tiré de l'illégalité du régime de prescription organisé par l'article 25 du règlement nº 1/2003

343 La requérante demande l'inapplication du délai de prescription prévu à l'article 25 du règlement nº 1/2003 au motif que ce délai viole, selon elle, d'une part, le principe du délai raisonnable et, d'autre part, le principe de proportionnalité.

344 Le moyen est contesté quant à la recevabilité et au fond.

345 Sur la recevabilité, la Commission, soutenue par le Conseil, soutient que l'exception d'illégalité n'est pas suffisamment étayée et est présentée de manière confuse.

346 À cet égard, il y a lieu de relever que, dans ses écrits, la requérante a explicité les griefs qu'elle invoquait à l'encontre de l'article 25 du règlement nº 1/2003, en indiquant, d'une part, leur fondement juridique, à savoir une violation du principe du délai raisonnable et du principe de

proportionnalité et, d'autre part, l'argumentation développée au soutien de cette position, qui est, en substance, que l'article 25 du règlement nº 1/2003 est entaché d'illégalité en ce qu'il permet à la Commission d'adopter une décision de sanction en méconnaissance de ces principes.

347 Par ailleurs, il ressort de leurs écrits que la Commission et le Conseil ont été en mesure de comprendre les contestations formulées par la requérante.

348 Le présent moyen est donc recevable.

349 Sur le fond, la requérante avance deux arguments.

350 En premier lieu, elle soutient que le législateur de l'Union a enfreint le principe du délai raisonnable en n'intégrant pas, dans l'article 25 du règlement nº 1/2003, l'idée que, après l'écoulement du délai raisonnable, la Commission serait forclose, indépendamment du délai de cinq ou dix années et indépendamment des suspensions susceptibles d'intervenir en cas de procédure juridictionnelle, à adopter une décision constatant une infraction et, en tout cas, à infliger une amende.

351 À cet égard, il convient de rappeler que, en matière de concurrence, le délai de prescription est régi par l'article 25 du règlement nº 1/2003 de la manière suivante :

– ce délai a une durée de cinq ans [paragraphe 1, sous b), lu en combinaison avec l'article 23, paragraphe 2, sous a), dudit règlement] ;

– il peut être interrompu par tout acte de la Commission qui vise à l'instruction ou à la poursuite de l'infraction (paragraphe 3) ; dans un tel cas, l'interruption anéantit rétroactivement le délai qui a déjà couru et marque le point de départ d'un nouveau délai ; en cas d'interruption, la prescription est acquise, au plus tard, à l'expiration d'un délai de dix ans sans que la Commission ait prononcé une amende ou une astreinte (paragraphe 5) ;

– le délai est suspendu durant les procédures de recours introduites devant la Cour contre la décision de la Commission, auquel cas il est prolongé de la période pendant laquelle est intervenue la suspension (paragraphe 6).

352 Quant au principe du délai raisonnable, il n'est pas fixé ou déterminé à l'avance de manière abstraite pour l'ensemble des procédures susceptibles d'être concernées, mais doit être apprécié en considérant les circonstances propres à chaque affaire, notamment l'enjeu du litige, la complexité de l'affaire, le comportement de la requérante et celui des autorités compétentes (voir, en ce sens, arrêt du 15 octobre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P à C-252/99 P et C-254/99 P, EU:C:2002:582, points 187 et 188).

353 La requérante reproche au législateur de l'Union de n'avoir pas prévu, dans l'article 25 du règlement nº 1/2003, un délai maximal au-delà duquel toute intervention de la Commission serait exclue même si le délai de prescription avait fait l'objet de suspensions.

354 À cet égard, il convient de relever que, tel qu'il a été rédigé, l'article 25 du règlement nº 1/2003 résulte d'une conciliation effectuée par le législateur de l'Union, dans l'exercice des compétences qui lui sont conférées, entre deux objectifs pouvant requérir des mesures allant en sens contraires, à savoir, d'une part, la nécessité d'assurer la sécurité juridique en évitant que puissent

être indéfiniment mises en cause des situations consolidées avec l'écoulement du temps ainsi que, d'autre part, l'exigence d'assurer le respect du droit en poursuivant, en établissant et en sanctionnant les infractions au droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 6 octobre 2005, Sumitomo Chemical et Sumika Fine Chemicals/Commission, T-22/02 et T-23/02, EU:T:2005:349, point 82).

355 Or, la requérante n'a pas démontré, en l'espèce, que le législateur de l'Union avait dépassé, dans la conciliation qu'il a effectuée entre ces objectifs distincts, la marge qui doit lui être reconnue dans ce cadre. En effet, le pouvoir de procéder à des vérifications et d'infliger des sanctions se trouve encadré par des limites strictes. Certes, le délai de prescription est suspendu en cas de recours introduit devant le juge de l'Union. Cependant, cette possibilité requiert, en vue de sa mise en œuvre, une démarche à assurer par les entreprises elles-mêmes. Le législateur de l'Union ne peut se voir reprocher la circonstance que, à la suite de l'introduction de plusieurs recours, chacun de ces derniers étant introduits par les entreprises concernées, la décision intervenant au terme de la procédure soit adoptée après un certain délai.

356 La conciliation ainsi réalisée par le législateur de l'Union paraît d'autant plus appropriée que les justiciables se plaignant d'une procédure déraisonnablement longue peuvent contester cette durée en poursuivant l'annulation de la décision adoptée à l'issue de cette procédure, une telle annulation étant réservée aux situations où le dépassement du délai raisonnable a entravé l'exercice des droits de la défense, ou, lorsque le dépassement du délai raisonnable ne donne pas lieu à une violation des droits de la défense, en introduisant un recours en indemnité devant le juge de l'Union (voir point 215 ci-dessus).

357 L'argument doit donc être rejeté.

358 En second lieu, la requérante soutient que l'article 25 du règlement n° 1/2003 contrevient au principe de proportionnalité, car il admettrait que des entreprises soient laissées dans l'incertitude durant une période excessive en permettant à la Commission de les poursuivre au terme d'un délai, le cas échéant, suspendu ou interrompu.

359 À cet égard, il convient de rappeler que, comme il est indiqué au point 317 ci-dessus, le principe de proportionnalité exige que les actes des institutions de l'Union ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (voir, en ce sens, arrêts du 13 novembre 1990, Fedesa e.a., C-331/88, EU:C:1990:391, point 13, et du 14 juillet 2005, Pays-Bas/Commission, C-180/00, EU:C:2005:451, point 103).

360 Or, comme cela a été indiqué au point 351 ci-dessus, le délai de prescription est de cinq ans.

361 Il est interrompu par tout acte de la Commission qui vise à l'instruction ou à la poursuite de l'infraction, la prescription étant alors acquise au plus tard dans les dix ans. En établissant un tel délai, une limite stricte est ainsi posée à l'action de la Commission dans le temps.

362 Par ailleurs, comme cela a également été indiqué au point 351 ci-dessus, le délai de prescription est prorogé de la période pendant laquelle la prescription est suspendue durant les procédures de recours contre la décision de la Commission. Selon la jurisprudence, cette suspension évite que la poursuite des infractions soit entravée par l'introduction de procédures dont la Commission ne

maîtrise pas le déroulement (voir, en ce sens, arrêt du 15 octobre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P à C-252/99 P et C-254/99 P, EU:C:2002:582, point 144).

363 Ainsi, l'article 25, paragraphe 6, du règlement n° 1/2003 concerne des hypothèses dans lesquelles l'inaction de la Commission n'est pas la conséquence d'un manque de diligence de sa part (voir, en ce sens, arrêt du 15 octobre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P à C-252/99 P et C-254/99 P, EU:C:2002:582, point 144).

364 Pour déterminer si l'article 25 du règlement n° 1/2003 est entaché de l'illégalité reprochée par la requérante, il convient de relever que la prescription, en empêchant que soient remises en cause indéfiniment des situations consolidées par l'écoulement du temps, tend à conforter la sécurité juridique, mais peut également permettre la consolidation de situations qui étaient, à l'origine au moins, contraires à la loi (arrêt du 6 octobre 2005, Sumitomo Chemical et Sumika Fine Chemicals/Commission, T-22/02 et T-23/02, EU:T:2005:349, point 82).

365 Pour compléter l'analyse, il convient de rappeler que les justiciables se plaignant d'une procédure déraisonnablement longue peuvent contester cette durée en poursuivant l'annulation de la décision adoptée à l'issue de cette procédure, une telle annulation étant réservée aux situations où le dépassement du délai raisonnable a entravé l'exercice des droits de la défense, ou, lorsque le dépassement du délai raisonnable ne donne pas lieu à une violation des droits de la défense, en introduisant un recours en indemnité devant le juge de l'Union.

366 Dans ces conditions, il ne saurait être considéré que, en procédant à l'appréciation des objectifs à atteindre dans le cadre du régime de prescription, le législateur de l'Union ait mis en place un système comportant des mesures ne s'avérant pas nécessaires ou même utiles, ou des mesures qui pourraient être remplacées par d'autres mesures aussi efficaces pour protéger les entreprises susceptibles d'être concernées, sans entraver, dans une mesure qui ne saurait être acceptée, l'efficacité des enquêtes ou des poursuites.

367 Partant, il convient de rejeter le sixième moyen et, partant, le premier chef de conclusions tendant à l'annulation de la décision attaquée.

B. Sur les conclusions, présentées à titre subsidiaire, tendant à la réduction du montant de l'amende infligée

[*omissis*]

[*omissis*]

2. Sur le huitième moyen, tiré de l'illégalité de la majoration du montant de l'amende au titre de la récidive

[*omissis*]

a) Sur le premier grief, tiré de la violation des droits de la défense dans la prise en compte de la récidive

535 La requérante soutient qu'est illégale la majoration de 50 % du montant de base de l'amende, que la Commission a appliquée au titre de la récidive, car elle n'a pas été mise en mesure de présenter des observations sur ce point durant la procédure administrative, en violation de ses droits de la défense.

536 Plus précisément, la Commission n'aurait pas indiqué son intention de retenir cette circonstance aggravante dans la communication des griefs, laquelle communication comportait seulement :

– une affirmation générale, valant pour toutes les entreprises, selon laquelle la Commission tiendrait compte de toute circonstance aggravante ;

– une mention de la décision de sanction antérieure, à savoir la décision 89/515/CEE de la Commission, du 2 août 1989, relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CEE (IV/31.553 – Treillis soudés) (JO 1989, L 260, p. 1), sans lien avec une éventuelle prise en compte de la récidive, puisqu'elle figurait dans une note en bas de page, afin de définir les produits concernés par cette affaire.

537 La requérante fait valoir qu'aucune indication supplémentaire n'a été fournie par la suite, alors que la Commission a disposé de plusieurs occasions pour informer sur ce point les entreprises concernées, dont elle, notamment dans la communication des griefs supplémentaires, dans la lettre du 15 décembre 2017 annonçant la reprise de la procédure, dans les demandes de renseignements qui ont suivi, lors de l'audition du 23 avril 2018 ou encore durant la réunion du 21 juin 2019, mentionnée au point 27 ci-dessus, qui s'est tenue avec les services de la Commission.

538 À cet égard, il convient de relever que, lorsque la Commission entend imputer à une personne juridique une infraction au droit de la concurrence et envisage de retenir contre elle, dans ce cadre, la récidive en qualité de circonstance aggravante, la communication des griefs qu'elle adresse à cette personne doit contenir tous les éléments permettant à cette dernière d'assurer sa défense, notamment ceux pouvant justifier que les conditions de la récidive sont remplies en l'espèce (voir, en ce sens, arrêt du 5 mars 2015, Commission e.a./Versalis e.a., C-93/13 P et C-123/13 P, EU:C:2015:150, point 96).

539 En ce sens, la Commission s'est engagée, au point 84 de sa communication concernant les bonnes pratiques relatives aux procédures d'application des articles 101 et 102 TFUE (JO 2011, C 308, p. 6), à mentionner dans la communication des griefs, « de manière suffisamment précise », les éléments pouvant constituer des circonstances aggravantes.

540 Or, la récidive doit être analysée, selon une jurisprudence constante, comme constituant une circonstance pouvant revêtir ce caractère aggravant (voir, en ce sens, arrêts du 11 mars 1999, Thyssen Stahl/Commission, T-141/94, EU:T:1999:48, point 618, et du 11 mars 1999, Unimétal/Commission, T-145/94, EU:T:1999:49, point 585).

541 L'obligation décrite aux points 538 à 540 ci-dessus découle de l'obligation de respecter les droits de la défense, laquelle obligation fait l'objet d'un principe général selon lequel, dans toute procédure pouvant aboutir à des sanctions, notamment des amendes ou des astreintes, les entreprises et les associations d'entreprises concernées doivent être mises en mesure, dès la

procédure administrative, de faire connaître utilement leur point de vue sur la réalité et la pertinence des faits, des griefs et des circonstances allégués contre elles (voir, en ce sens, arrêt du 20 mars 2002, LR AF 1998/Commission, T-23/99, EU:T:2002:75, point 189 et jurisprudence citée).

542 Lorsqu'il contrôle si le principe des droits de la défense a été respecté, le juge de l'Union doit prendre en compte toutes les circonstances de l'affaire afin d'assurer que l'intention de la Commission de retenir une infraction ou une circonstance déterminée était suffisamment prévisible, aux yeux de l'entreprise concernée, pour qu'il puisse être considéré que cette dernière avait été mise en mesure de formuler ses observations sur le point considéré.

543 En l'espèce, la communication des griefs, datée du 26 mars 2002, indiquait, dans la note en page nº 2, que la requérante avait été visée antérieurement par une décision établissant qu'elle avait commis une infraction grave aux règles de concurrence et lui imposant à ce titre une sanction déterminée.

544 Par ailleurs, la communication des griefs signalait que la Commission avait l'intention d'infliger une amende aux entreprises destinataires, dont la requérante, en tenant compte de divers éléments.

545 Ainsi, la communication des griefs indiquait, au considérant 314, que, pour déterminer le montant des amendes, la Commission considérerait les circonstances de l'espèce et, en particulier, la gravité et la durée de l'infraction, en rappelant qu'un accord ou une pratique concertée tel qu'un cartel de prix et de répartition des marchés constituait une infraction très grave au droit de l'Union.

546 Au considérant 314 de la communication des griefs, la Commission annonçait également son intention que le montant de l'amende qui serait infligée à chaque entreprise reflète les circonstances aggravantes ou atténuantes pouvant être retenues à son égard, ce montant devant être fixé à un niveau assurant un effet dissuasif suffisant.

547 Par la suite, la Commission a fait savoir à la requérante, dans sa lettre du 15 décembre 2017 annonçant la reprise de la procédure administrative, que, dans la décision qu'elle prendrait au terme de la procédure, elle se fonderait sur les griefs résultant de la communication des griefs, qui avait donné lieu à l'adoption des décisions de 2002 et de 2009.

548 Or, la récidive avait été retenue, dans ces décisions, pour le calcul du montant de l'amende de la requérante, au titre des circonstances aggravantes.

549 Pour autant que de besoin, il convient d'ajouter que, dans la lettre du 15 décembre 2017, la Commission a insisté sur le fait que, au cours de l'audition, les entreprises concernées pourraient débattre en détail et sans limites de tous les aspects du cas d'espèce, ouvrant ainsi la voie à la possibilité pour la requérante, en tant qu'entreprise concernée, d'indiquer, le cas échéant, en quoi elle estimait que la récidive ne pouvait être retenue contre elle au titre des circonstances aggravantes.

550 Dans ces conditions, il convient de relever, au terme d'un examen portant sur l'ensemble des circonstances ayant entouré le dossier, que, dans la présente affaire, les conditions étaient réunies, d'une part, pour que soit suffisamment prévisible l'intention de la Commission de

prendre en compte, au titre de la récidive, la décision de sanction antérieurement adressée à la requérante et, d'autre part, pour que cette dernière ait l'occasion de présenter ses observations sur ce point.

551 Le grief doit donc être rejeté.

b) Sur le deuxième grief, concernant le délai entre les deux infractions prises en compte

552 La requérante soutient que le délai utile pour apprécier la récidive, à savoir le temps écoulé entre le constat de la première infraction et le moment où l'entreprise concernée a entrepris le nouveau comportement illicite, était, en l'espèce, de neuf ans, dès lors que sa participation à l'entente remontait à 1998, et non à 1993 comme l'a considéré la Commission dans la décision attaquée. Or, un tel délai serait excessif pour retenir la récidive.

553 À cet égard, il convient de rappeler que, dans une optique de dissuasion, la récidive est une circonstance qui justifie, selon la jurisprudence, une augmentation considérable du montant de base de l'amende. Elle constitue, en effet, la preuve de ce que la sanction antérieurement imposée n'a pas été suffisamment dissuasive (voir arrêt du 8 juillet 2008, BPB/Commission, T-53/03, EU:T:2008:254, point 398 et jurisprudence citée).

554 S'agissant du temps écoulé entre les deux infractions, ni le règlement n° 1/2003 ni les 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, [CA] (JO 1998, C 9, p. 3, ci-après les « lignes directrices de 1998 ») ne prévoient un délai maximal pour la prise en compte de la récidive et il a été jugé que l'absence d'un tel délai ne violait pas, par elle-même, le principe de sécurité juridique (arrêt du 17 juin 2010, Lafarge/Commission, C-413/08 P, EU:C:2010:346, points 66 et 67).

555 Toutefois, si aucun délai de prescription ne s'oppose à la constatation d'un état de récidive, il n'en demeure pas moins que, pour respecter le principe de proportionnalité, la Commission ne saurait prendre en considération une ou des décisions antérieures sanctionnant une entreprise sans limitation dans le temps (arrêt du 17 juin 2010, Lafarge/Commission, C-413/08 P, EU:C:2010:346, point 70).

556 Il incombe ainsi au juge de l'Union de vérifier si, au regard des faits de l'espèce, la majoration du montant de l'amende au titre de la récidive est justifiée, notamment en ce qu'elle serait révélatrice d'une propension de l'entreprise concernée à s'affranchir des règles de concurrence, eu égard notamment au peu de temps qui s'est écoulé entre le précédent manquement aux règles de concurrence et l'infraction en cause (voir, en ce sens, arrêt du 17 juin 2010, Lafarge/Commission, C-413/08 P, EU:C:2010:346, point 70).

557 En l'espèce, compte tenu du rejet du septième moyen, dans lequel la requérante a contesté les preuves recueillies par la Commission pour démontrer qu'elle avait participé à l'infraction depuis le 1er avril 1993, le délai entre les deux infractions était de trois ans et huit mois, et non de neuf ans, comme elle le prétend.

558 À cet égard, il y lieu de relever que, selon la jurisprudence, un laps de temps d'un peu moins de dix ans séparant deux infractions peut être considéré comme étant relativement bref et témoigne ainsi de la propension d'une entreprise à ne pas tirer les conséquences appropriées d'un constat d'infraction aux règles de concurrence prononcé à son égard (arrêt du 8 février 2007, Groupe Danone/Commission, C-3/06 P, EU:C:2007:88, point 40).

559 Dans ce contexte, la Commission a pu estimer à juste titre qu'une majoration du montant de base de l'amende au titre de la récidive se justifiait en l'espèce, eu égard à la propension de la requérante à violer les règles de concurrence, dont témoigne le peu de temps qui s'est écoulé entre les deux infractions en cause, à savoir trois ans et huit mois.

[*omissis*]

564 Le grief doit donc être rejeté.

c) Sur le troisième grief, concernant le délai écoulé entre les infractions prises en compte et l'adoption de la décision attaquée

565 À titre liminaire, il convient de relever que, dans l'examen du précédent grief, le Tribunal a été amené à apprécier le délai qui s'est écoulé entre les deux infractions qui ont été prises en compte par la Commission au titre de la récidive.

566 Dans le troisième grief, la requérante invite le juge de l'Union à apprécier, au regard du principe de proportionnalité, un autre délai, à savoir celui qui s'est écoulé entre, d'une part, les infractions retenues pour la prise en compte de la récidive et, d'autre part, l'adoption par la Commission de la décision attaquée, dans laquelle elle a majoré le montant de base de l'amende au titre de la récidive.

567 Selon la requérante, dès lors que ce délai est excessivement long, la récidive ne serait pas apte à produire un effet dissuasif et à remplir, ainsi, sa finalité, de sorte que la Commission violerait le principe de proportionnalité en retenant, dans ce cas de figure, la récidive.

568 À l'appui de sa position, la requérante souligne les circonstances particulières de l'espèce, où, en raison de l'annulation des décisions de 2002 et de 2009, la Commission a, au titre de la récidive, tenu compte de comportements ayant débuté en 1985, soit 34 ans auparavant, et ayant été constatés en 1989, soit 30 ans auparavant, pour la première infraction, afin de sanctionner un comportement ayant cessé en 2000, soit 19 ans avant l'adoption de la décision attaquée.

569 À cet égard, il convient de rappeler que, selon le principe de proportionnalité, les actes des institutions ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (voir, en ce sens, arrêts du 13 novembre 1990, Fedesa e.a., C-331/88, EU:C:1990:391, point 13, et du 14 juillet 2005, Pays-Bas/Commission, C-180/00, EU:C:2005:451, point 103).

570 En ce qui concerne la récidive, la jurisprudence requiert de la Commission que, en vue de déterminer le montant de l'amende, elle veille au caractère dissuasif de son action. Or, un moyen de garantir cet effet dissuasif est de retenir la récidive en majorant le montant de l'amende. La prise en compte d'une récidive vise ainsi à inciter les entreprises qui ont manifesté une propension à s'affranchir des règles de concurrence à modifier leur comportement (voir, en ce sens, arrêt du 13 juillet 2011, Shell Petroleum e.a./Commission, T-38/07, EU:T:2011:355, point 98 et jurisprudence citée).

571 Selon la jurisprudence mentionnée au point 553 ci-dessus, la récidive est une circonstance qui justifie une augmentation considérable du montant de base de l'amende, car elle constitue la preuve de ce que la sanction antérieurement imposée n'a pas été suffisamment dissuasive.

572 Comme cela a été indiqué au point 555 ci-dessus, la Commission n'est pas liée par un éventuel délai de prescription pour constater la récidive. Elle ne saurait, toutefois, prendre en considération une ou des décisions antérieures sanctionnant une entreprise sans limitation dans le temps.

573 Le constat et l'appréciation des caractéristiques spécifiques d'une récidive font partie du pouvoir d'appréciation de la Commission et celle-ci peut, dans chaque cas, lorsqu'elle fixe un taux de majoration au titre de la récidive, prendre en considération les indices tendant à confirmer la propension d'une entreprise à s'affranchir des règles de concurrence (voir, en ce sens, arrêt du 13 juillet 2011, Shell Petroleum e.a./Commission, T-38/07, EU:T:2011:355, point 98).

574 Partant, il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir retenu, en l'espèce, la récidive au regard du délai qui s'est écoulé entre la ou les premières infractions constatées et celle qui est sanctionnée dans la décision attaquée. En effet, c'est cet élément qui témoigne de la propension de l'entreprise à s'affranchir des règles de concurrence et qui justifie, dès lors, la volonté d'orienter le comportement de cette entreprise vers le respect des règles de concurrence (voir, en ce sens, arrêts du 25 octobre 2005, Groupe Danone/Commission, T-38/02, EU:T:2005:367, point 354, et du 13 décembre 2012, Versalis et Eni/Commission, T-103/08, non publié, EU:T:2012:686, point 266).

575 Or, comme il est indiqué au point 557 ci-dessus, le délai utile était bref, puisqu'il était de trois ans et huit mois. Dès lors que la propension de la requérante à s'affranchir des règles du droit de la concurrence était établie, il ne saurait être valablement reproché à la Commission d'avoir doté la décision attaquée d'un effet dissuasif, et ce malgré le fait que l'enquête ait duré un certain temps, en raison des aléas judiciaires qu'elle a connus.

576 La requérante soutient toutefois que, en raison de l'ancienneté des infractions, la décision attaquée ne pouvait plus avoir aucun effet dissuasif lorsqu'elle a été adoptée. Elle fait par ailleurs valoir qu'elle s'est abstenue de toute infraction depuis l'année 2000.

577 À cet égard, il convient de rappeler que, comme cela a été indiqué aux points 298 à 300 ci-dessus, s'il ne peut être exclu que la menace de sanction qui a pesé sur la requérante durant toute l'enquête et l'infliction d'une sanction à deux reprises aient pu avoir un certain effet dissuasif, il n'empêche que c'est la sanction, c'est-à-dire le fait de payer l'amende infligée par la Commission, telle que majorée au titre de la récidive, qui dissuade effectivement une entreprise de se rendre à nouveau coupable d'une violation des règles de concurrence.

578 Dans ces conditions, la Commission n'a pas violé le principe de proportionnalité en garantissant, par la prise en compte de la récidive, que l'amende infligée à la requérante dans la décision attaquée soit suffisamment dissuasive.

579 Pour l'ensemble des raisons exposées, le grief doit être rejeté.

[*omissis*]

4. Conclusion sur la demande de réduction de l'amende

645 Aucune illégalité ou irrégularité n'entachant la décision attaquée (voir points 530, 606 et 643 ci-dessus), les conclusions en réduction du montant de l'amende ne peuvent être accueillies en ce qu'elles tendent à ce que le Tribunal tire les conséquences, quant au montant de l'amende, desdites illégalités ou irrégularités (voir, en ce sens, arrêt du 17 décembre 2015, Orange Polska/Commission, T-486/11, EU:T:2015:1002, point 226).

646 Cependant, dès lors qu'il exerce sa compétence de pleine juridiction prévue à l'article 261 TFUE et à l'article 31 du règlement nº 1/2003, le juge de l'Union est habilité, au-delà du simple contrôle de légalité, qui ne permet que de rejeter le recours en annulation ou d'annuler (en tout ou en partie) l'acte attaqué, à tenir compte de toutes les circonstances de fait pour, le cas échéant, modifier le montant de la sanction [voir, en ce sens, arrêts du 3 septembre 2009, Prym et Prym Consumer/Commission, C-534/07 P, EU:C:2009:505, point 86 et jurisprudence citée, et du 10 novembre 2021, Google et Alphabet/Commission (Google Shopping), T-612/17, sous pourvoi, EU:T:2021:763, point 605].

647 Dans le cadre de l'exercice de sa compétence de pleine juridiction, le juge de l'Union peut supprimer, réduire, voire augmenter, l'amende infligée (voir arrêt du 19 décembre 2013, Siemens e.a./Commission, C-239/11 P, C-489/11 P et C-498/11 P, non publié, EU:C:2013:866, point 334 et jurisprudence citée).

648 Dans ces conditions, le juge de l'Union peut aussi, le cas échéant, porter des appréciations différentes de celles retenues par la Commission pour la détermination du montant de l'amende infligée (voir arrêt du 21 janvier 2016, Galp Energía España e.a./Commission, C-603/13 P, EU:C:2016:38, point 75).

649 Ainsi, il importe d'examiner, au regard de l'ensemble des éléments du dossier, notamment ceux mis en avant par la requérante, s'il y a lieu pour le Tribunal de substituer, au titre de sa compétence de pleine juridiction, un montant de l'amende à celui retenu par la Commission, au motif que ce dernier ne serait pas approprié (arrêt du 17 décembre 2015, Orange Polska/Commission, T-486/11, EU:T:2015:1002, point 227).

650 Or, contestant la proportionnalité de la décision attaquée, la requérante a indiqué que, selon elle, la Commission aurait dû, compte tenu des circonstances de l'espèce, classer la procédure ou, à tout le moins, si elle entendait adopter une décision, ne lui infliger aucune amende.

651 À cet égard, il convient de relever que, dans la décision attaquée, la Commission, sans constater ni une violation du délai raisonnable ni une violation des droits de la défense, a accordé à la requérante une réduction du montant de l'amende, qu'elle a justifiée de la manière suivante :

– « compte tenu de […] l'insécurité créée par la transition entre les deux traités, circonstance exceptionnelle qui, à l'époque, n'était pas expressément régie par la jurisprudence, […] la Commission considère comme opportun que les parties destinataires de la présente décision bénéficient d'une réduction de l'amende » (considérant 570) ;

– cette réduction est accordée « en vue de mitiger les conséquences négatives pour ces parties qui pourraient avoir été causées par la longue durée de la procédure qui [a été] nécessaire pour pallier certains vices de procédure intervenus au cours de celle-ci et qui ne sont pas attribuables aux parties destinataires de la présente décision » (considérant 570) ;

– « l'octroi spontané, par la Commission, d'une réduction du montant de l'amende […] doit être considéré comme suffisant […] pour mitiger les éventuels effets préjudiciables subis par les parties destinataires à cause de la longue durée de la procédure » (considérant 572) ;

– « [l]es parties destinataires pourront […] bénéficier d'une réduction adéquate des amendes […] afin de mitiger les éventuels effets préjudiciables causés par les erreurs procédurales commises par la Commission » (considérant 573) ;

– « la Commission considère […] que les erreurs procédurales qu'elle a commises dans le cadre de la transition entre le traité CECA et le traité CE et la durée plus longue qui peut avoir découlé de ces erreurs peut justifier une réparation appropriée pour les destinataires de la présente décision » (considérant 991) ;

– « compte tenu du pouvoir d'appréciation dont dispose la Commission en matière de fixation des amendes, elle peut […] [accorder] aux destinataires de la présente décision une réduction de l'amende qui devrait être mesurée de telle façon qu'elle ne pénalise pas les entreprises destinataires pour des erreurs de procédure non commises par elles mais qui, en même temps, ne sont pas graves au point de porter atteinte au principe en vertu duquel les cartels sont des violations très graves du droit de la concurrence » (considérant 992) ;

– « [a]fin de prendre dûment en considération ces facteurs, la Commission conclut qu'une réduction de l'amende de 50 % au titre d'une circonstance atténuante extraordinaire doit être reconnue à tous les destinataires de la présente décision » (considérant 994).

652 Il en résulte que, pour accorder la réduction du montant de l'amende infligée à la requérante, la Commission s'est fondée, en substance, sur les éléments suivants :

– l'affaire a été traitée lorsqu'expirait le traité CECA ;

– cette situation a provoqué des difficultés quant à l'identification des règles applicables ;

– ces difficultés ont donné lieu aux annulations des décisions de 2002 et de 2009 par les juridictions de l'Union ;

– ces annulations ont entraîné un allongement de la procédure, dans une mesure qui a pu avoir une incidence défavorable sur la situation des entreprises concernées ;

– ces circonstances pouvaient être prises en compte pour déterminer le montant de l'amende.

653 À cet égard, il convient de relever que la Commission utilise, à plusieurs reprises, dans les considérants cités au point 651 ci-dessus, des termes donnant à penser que, en accordant la réduction du montant de l'amende en cause, elle entendait « mitiger » ou « réparer » les « effets préjudiciables », c'est-à-dire un dommage ayant pu être causé par des « erreurs » qui lui seraient imputables.

654 Bien que de tels termes soient généralement associés à des procédures de nature indemnitaire, il ne ressort pas de la décision attaquée que, en accordant la réduction du montant de l'amende en cause, l'intention de la Commission était d'accorder une réparation pour un dommage causé par un comportement illégal. Nulle part dans ladite décision la Commission ne reconnaît avoir adopté un comportement illégal, par exemple en dépassant le délai raisonnable de la procédure

ou en violant les droits de la défense de la requérante. Dans plusieurs passages de cette décision, elle renvoie au contraire à la jurisprudence selon laquelle le remède, en cas de griefs concernant la durée de la procédure, doit être trouvé dans le cadre d'un recours en indemnité (considérants 568 et 578).

655 Ainsi, il convient de considérer, en prenant en compte ces différents éléments, que la réduction du montant de l'amende en cause consentie par la Commission ne visait pas pour cette dernière à réparer un comportement illégal, mais simplement à tenir compte des circonstances de l'espèce dans le cadre du large pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu pour l'imposition des sanctions notamment par l'arrêt du 19 mars 2009, Archer Daniels Midland/Commission (C-510/06 P, EU:C:2009:166, point 82) (voir point 651 ci-dessus).

656 Dans le cadre de l'exercice de sa compétence de pleine juridiction, le Tribunal estime que, en l'espèce, l'amende ne saurait être supprimée du fait, notamment, de la nécessité d'assurer la pleine application du droit de la concurrence à l'infraction particulièrement grave et d'une durée significativement longue retenue à l'encontre de la requérante.

657 Cela étant, il doit être tenu compte du fait que l'amende n'a pas été infligée à la requérante dans les quelques années qui ont suivi la commission des derniers comportements anticoncurrentiels constatés par la Commission, mais l'a été près de 20 ans après.

658 À cet égard, il y a lieu de prendre en compte en l'espèce, dans la détermination du montant de l'amende, parmi l'ensemble des circonstances pertinentes, son caractère dissuasif.

659 En effet, la prise en compte du caractère dissuasif vise à assurer que le montant de l'amende incitera, dans une mesure suffisante, l'entreprise concernée, et, de manière générale, l'ensemble des opérateurs économiques, à respecter les règles de concurrence de l'Union (voir arrêt du 17 juin 2010, Lafarge/Commission, C-413/08 P, EU:C:2010:346, point 102).

660 En l'espèce, l'objectif de dissuasion a déjà été mis en œuvre à l'égard de la requérante, pour partie en tout cas, d'une part, par la sanction qui lui a été infligée dans la décision de 2002, puis dans celle de 2009, ainsi que, d'autre part, par la perspective que cette sanction puisse être maintenue au terme de la procédure, si les recours juridictionnels introduits par la requérante contre ces décisions étaient rejetés ou si, en cas d'annulation desdites décisions, une nouvelle décision prononçant à nouveau une sanction était adoptée (voir point 299 ci-dessus).

661 Dans ces conditions, il convient de considérer, dans le cadre de l'exercice de la compétence de pleine juridiction, que, compte tenu du temps écoulé entre les derniers comportements anticoncurrentiels et l'adoption de la décision attaquée, la fixation du montant de l'amende à un niveau inférieur au montant de base de 2,975 millions d'euros déterminé par la Commission, dans ladite décision, en application des lignes directrices de 1998, lesquelles peuvent guider les juridictions de l'Union lorsqu'elles exercent ladite compétence (voir, en ce sens, arrêt du 6 décembre 2012, Commission/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, point 80), s'avère suffisante, en l'espèce, pour produire l'effet dissuasif recherché.

662 Au vu de ce qui précède, une réduction de 50 % du montant de l'amende en raison du temps écoulé entre les derniers comportements anticoncurrentiels et l'adoption de la décision attaquée est appropriée.

663 En conclusion, il convient de :

– rejeter le recours en ce qu'il visait à obtenir une annulation totale ou partielle de la décision attaquée ;

– rejeter la demande de réduction du montant de l'amende formulée par la requérante, en considérant que la réduction du montant de l'amende de 50 % accordée par la Commission dans la décision attaquée était appropriée au vu de l'atténuation du nécessaire effet dissuasif de la sanction du fait du temps écoulé entre la fin de l'infraction et le prononcé de l'amende.

[*omissis*]

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) Ferriere Nord SpA est condamnée à supporter ses propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission européenne.

3) Le Conseil de l'Union européenne supportera ses propres dépens.

Gervasoni Madise Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 9 novembre 2022.

Signatures