ORDONNANCE DU TRIBUNAL (deuxième chambre)

2 mai 1997 *

Dans l'affaire T-90/96,

Automobiles Peugeot SA, société de droit français, établie à Paris, représentée par Me Xavier de Roux, avocat au barreau de Paris, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de Me Jacques Loesch, 8, rue Zithe,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée initialement par MM. Francisco Enrique González Díaz, membre du service juridique, et Guy Charrier, fonctionnaire national détaché auprès de la Commission, puis uniquement par M. Charrier, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le français.

ayant pour objet une demande d'annulation de quatre lettres de la Commission des 3 et 22 avril 1996, portant prétendument rejet de demandes de la requérante tendant à ce que soit accordé un traitement confidentiel de certains renseignements fournis à la Commission dans le cadre de l'article 11 du règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité (JO 1962, 13, p. 204),

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (deuxième chambre),

composé de MM. C. W. Bellamy, président, A. Kalogeropoulos et M^me^ P. Lindh, juges,

greffier: M. H. Jung,

rend la présente

Ordonnance

Faits et procédure

1 La requérante, Automobiles Peugeot SA (ci-après « PSA »), commercialise en Europe des véhicules de marque Peugeot (et par ailleurs des véhicules de marque Citroën). Les distributeurs de ces véhicules sont liés à PSA par un contrat type de distribution exclusive et sélective. Le comportement de PSA fait l'objet de quatre plaintes des sociétés Massol (plainte n° 35.036), Colomb (plainte n° 35.116), Givry (plainte n° 35.148) et Sodima (plainte n° 35.136), mettant en cause, notamment, la

conformité, au regard des règles communautaires d'exemption des interdictions en matière de concurrence, du contrat type de distribution exclusive et sélective des automobiles Peugeot.

2 La Commission, à la suite de ces plaintes, a adressé le 26 octobre 1994 à la requérante une demande de renseignements, en application de l'article 11 du règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité (JO 1962, 13, p. 204, ci-après « règlement n° 17 »). La requérante a fourni les renseignements demandés par courrier du 15 février 1995, tout en affirmant qu'elle considérait ces informations comme étant couvertes dans leur totalité par le secret des affaires.

3 Par lettre du 12 septembre 1995, le directeur de la direction D (« ententes, abus de position dominante et autres distorsions de concurrence ») de la direction générale IV (Concurrence) (DG IV) de la Commission a écrit à PSA:

« [...] Sans revenir sur le contenu de vos réponses, et sans préjuger ici la suite qui sera donnée à ces affaires, il ne m'est pas possible d'accéder à votre revendication globale, telle qu'elle est exprimée en dernière page de votre lettre du 15 février 1995, visant à obtenir de la Commission qu'elle considère toutes les informations non publiques à ce jour et contenues dans ladite lettre comme couvertes par le secret des affaires. En effet, je vous informe que la direction générale de la concurrence a l'intention de communiquer vos réponses aux plaignantes pour recueillir leurs observations, de façon à pouvoir apprécier en connaissance de cause la suite qu'il conviendra de réserver à ces plaintes, et il vous revient d'identifier avec précision, et en donnant chaque fois vos raisons, celles de vos informations que vous souhaitez voir traiter comme des secrets d'affaires [...] »

4 Le 2 novembre 1995, PSA a répondu en ces termes:

« [...] les éléments et pièces qui vous ont été communiqués, dès lors qu'ils précisent les conditions dans lesquelles notre société ainsi qu'un certain nombre de filiales du groupe PSA sont liées aux membres de notre réseau et le fonctionnement de notre système de distribution, sont, à l'exception des informations antérieurement rendues publiques, de par leur nature, couverts par le secret des affaires [...] »

5 Elle a ajouté une liste des informations déjà publiques (liste I) et une liste des informations couvertes par le secret des affaires (liste II comprenant les informations non visées par la liste I).

6 Par lettres des 3 et 22 avril 1996, visant respectivement la plainte de Sodima et les trois autres plaintes susmentionnées, le directeur de la direction F (« industries des biens d'équipement et de consommation ») de la DG IV de la Commission a répondu à la requérante qu'il ne se rangeait pas à son opinion concernant la protection de la totalité des informations figurant dans la liste II, ajoutant:

« [...] la Commission se dispose à communiquer à la plaignante, dans l'affaire citée en objet, l'intégralité de votre réponse du 15 février 1995 à sa demande de renseignements, à l'exception des parties sous (1) et (2) ci-dessus [...]. Cette communication est en effet nécessaire pour recueillir les observations de l'intéressée afin de pouvoir apprécier en connaissance de cause la suite à réserver à sa plainte. »

7 Se référant à l'article 5 de la décision 94/810/CECA, CE de la Commission, du 12 décembre 1994, relative au mandat des conseillers-auditeurs dans le cadre des procédures de concurrence devant la Commission (JO L 330, p. 67, ci-après

« décision 94/810 »), il a ensuite informé la requérante qu'elle disposait d'un délai d'un mois pour présenter ses éventuelles observations au conseiller-auditeur, avant que la Commission exécute cette communication.

8 Par lettres du 14 mai 1996, PSA a informé le conseiller-auditeur de la Commission ainsi que le directeur général de la DG IV de son intention de saisir la Cour de justice sur le fondement de l'article 173 du traité CE contre les lettres des 12 septembre 1995, 3 et 22 avril 1996. Elle a demandé à la Commission de veiller à ce que les informations qu'elle considérait comme couvertes par le secret des affaires ne soient transmises à aucune des parties plaignantes jusqu'à ce que la Cour ait statué.

9 Le 13 juin 1996 la requérante a introduit le présent recours.

10 Le 24 juillet 1996, le conseiller-auditeur auprès de la Commission a rendu quatre décisions, adressées à PSA, lui notifiant son intention de « procéder à l'expiration d'un délai de deux mois à la communication [aux plaignantes] de [sa] réponse du 15 février 1995 ».

11 Dans sa requête, la requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— annuler les quatre décisions de la Commission des 3 et 22 avril 1996;

— condamner la Commission aux dépens.

1 Le 12 septembre 1996, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité, concluant à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours comme irrecevable;

— condamner la partie requérante aux dépens.

1 Le 4 novembre 1996, la requérante a déposé ses observations sur l'exception d'irrecevabilité, concluant à ce qu'il plaise au Tribunal:

— débouter la Commission de sa demande tendant à faire rejeter le recours introduit par PSA comme irrecevable;

— prononcer la nullité ou, à tout le moins, constater l'inexistence des décisions du conseiller-auditeur contenues dans ses courriers en date du 24 juillet 1996.

Sur la recevabilité

Arguments des parties

1 La requérante estime que les lettres des 3 et 22 avril 1996 constituent des décisions en ce qu'elles tranchent nettement un point de droit. Modifiant de façon caractérisée et définitive la situation juridique de leur destinataire, elles

constitueraient des actes faisant grief. La Commission aurait purement et simplement fait état de sa décision de refuser de qualifier de secrets d'affaires les informations fournies par PSA, à l'exception de quelques-unes d'entre elles.

15 La formule utilisée dans le dernier paragraphe de ces lettres — « avant que la Commission exécute cette communication » — ne pourrait amener le Tribunal à une autre conclusion. Il ressortirait précisément de la décision 94/810 que, si le conseiller-auditeur a bien pour mission d'assurer le bon déroulement de l'audition et de veiller au respect des droits de la défense tout en tenant compte de la nécessité d'une application efficace des règles de concurrence, son statut ne fait pas de lui un organe de décision autonome puisque, d'une part, il est clairement rattaché à la DG IV et que, d'autre part, l'ensemble des décisions essentielles auxquelles il est fait référence appartiennent à la seule Commission et non au conseiller-auditeur.

16 Ainsi, en ce qui concerne la qualification ou non de secret d'affaires, le conseiller-auditeur ne disposerait d'aucun pouvoir normatif, celui-ci appartenant exclusivement à la Commission. Celle-ci ayant usé de ce pouvoir normatif à l'encontre de la requérante, seul un recours en annulation des décisions de la Commission lui faisant grief pourrait assurer la sauvegarde de ses droits, le défaut de saisine formelle du conseiller-auditeur ne modifiant en rien la recevabilité dudit recours, étant donné l'absence de tout caractère normatif des interventions de celui-ci.

17 La Commission, dans son exception d'irrecevabilité, relève que les lettres litigieuses ne constituent que la première phase de la procédure par laquelle elle invitait PSA à lui transmettre à son tour ses observations en réponse par l'intermédiaire du conseiller-auditeur. Les lettres valant décisions définitives de la Commission à cet égard seraient celles adressées à PSA le 24 juillet 1996 sous la signature du conseiller-auditeur.

La Commission explique que la procédure définie par la Cour dans son arrêt du 24 juin 1986, Akzo Chemie/Commission (53/85, Rec. p. 1965), et précisée par la décision 94/810 comprend deux phases, décrites dans les termes suivants à l'article 5, paragraphes 3 et 4, de cette dernière décision:

« Lorsque la Commission envisage de divulguer une information susceptible de constituer un secret d'affaires d'une entreprise, elle indique par écrit à l'entreprise concernée ses intentions et motifs et lui impartit un délai pour présenter par écrit ses observations éventuelles.

Lorsque l'entreprise concernée s'oppose à la divulgation de l'information et que la Commission considère que l'information n'est pas protégée et peut donc être divulguée, elle expose son point de vue dans une décision motivée, qui est notifiée à l'entreprise concernée. La décision précise le délai à l'expiration duquel l'information sera divulguée. Ce délai ne peut être inférieur à une semaine à compter du jour de la notification ».

La Commission précise qu'elle a adopté la décision SEC (94) 1696/3, du 19 octobre 1994, concernant la mise en œuvre des règles garantissant le droit d'être entendu dans les procédures de concurrence (ci-après « décision du 19 octobre 1994 »), par laquelle elle a notamment habilité le membre de la Commission en charge des questions de concurrence à prendre les mesures que comporte la préparation des décisions finales de la Commission en la matière et a autorisé ledit membre à sous-déléguer certains de ces pouvoirs aux conseillers-auditeurs.

Par décision du 6 février 1995, portant sous-délégation du pouvoir de prendre certaines mesures concernant le droit d'être entendu dans les procédures de la Commission en matière d'ententes, de positions dominantes et d'opérations de concentration entre entreprises (ci-après « décision du 6 février 1995 »), le membre de la Commission ainsi habilité a donné cette sous-délégation aux conseillers-auditeurs.

21 Cette décision précise notamment dans son article 3, paragraphe 1:

« Les conseillers-auditeurs sont autorisés à adopter les décisions par lesquelles il est constaté que des informations en provenance d'une entreprise et recueillies par la Commission en application du règlement n° 17 du Conseil ne constituent pas des secrets d'affaires à protéger et peuvent dès lors être communiquées à d'autres personnes ou entreprises ou publiées. »

22 La Commission affirme que c'est précisément la procédure qu'elle a suivie. Dans une première phase, par ses lettres des 3 et 22 avril 1996, elle aurait annoncé ses intentions de façon motivée et aurait mis PSA en mesure de faire valoir son point de vue. Dans l'avant-dernier paragraphe desdites lettres, elle aurait d'ailleurs rappelé les modalités de cette procédure en invitant l'entreprise destinataire à adresser, le cas échéant, ses commentaires au conseiller-auditeur. Les lettres litigieuses ne seraient donc pas des actes définitifs susceptibles en eux-mêmes de modifier la situation juridique et d'affecter les intérêts de PSA. Elles ne constitueraient que les actes préparatoires des décisions finales contenues dans les lettres du 24 juillet 1996 sous la signature du conseiller-auditeur compétent.

23 La requérante, dans ses observations sur l'exception d'irrecevabilité, fait valoir que la Commission a invoqué pour la première fois deux nouveaux fondements juridiques, à savoir ses décisions des 19 octobre 1994 et 6 février 1995, et que celles-ci n'ont été ni publiées ni communiquées à la requérante.

24 La Commission aurait refusé, malgré la demande expresse de la requérante, de communiquer aux débats la décision du 19 octobre 1994, alors qu'elle serait essentielle à la vérification du bien-fondé de l'analyse de la Commission.

25 La requérante demande que soit ordonnée la production par la Commission de cette décision.

26 Elle soutient que les deux décisions des 19 octobre 1994 et 6 février 1995, non publiées, ne lui sont pas opposables à l'effet de la faire déclarer irrecevable en son recours en annulation, par ailleurs valablement fondé sur le non-respect de la seule décision publiée de la Commission, à savoir la décision 94/810. Les termes mêmes des courriers des 3 et 22 avril 1996 émanant de la Commission — et non pas de son conseiller-auditeur —, tant par leur caractère clair et définitif que par les risques qui découlaient de leur mise en œuvre immédiate, auraient amené la requérante à les considérer comme susceptibles d'un recours fondé sur l'article 173 du traité.

27 La requérante conteste que le conseiller-auditeur ait disposé du pouvoir de décision dont la Commission souhaiterait aujourd'hui le voir investi, à savoir celui d'arrêter les décisions « finales » du 24 juillet 1996. C'est la raison pour laquelle elle aurait considéré comme seules décisions attaquables au sens de l'article 173 du traité les décisions de la Commission des 3 et 22 avril 1996. Elle demande donc au Tribunal, en raison du défaut d'habilitation allégué, de prononcer la nullité, ou, à tout le moins, de constater l'inexistence des décisions du 24 juillet 1996.

28 Selon la requérante, la première étape visée par l'article 5, paragraphe 3, de la décision 94/810 a été constituée dans le cas d'espèce par la lettre du 12 septembre 1995, par laquelle la Commission a informé la requérante qu'elle avait l'intention de communiquer aux plaignantes les réponses de PSA et a imparti à celle-ci un délai de quatre semaines pour formuler ses observations. La requérante en conclut que, à la suite de sa réponse du 2 novembre 1995, la seconde étape prévue par l'article 5, paragraphe 4, de la décision 94/810 a été constituée par les lettres de la Commission des 3 et 22 avril 1996.

29 Il s'ensuivrait que ces lettres des 3 et 22 avril 1996 seraient bien les seules décisions de la Commission susceptibles d'être contestées dans le cadre d'un recours en annulation.

Appréciation du Tribunal

30 En vertu de l'article 114, paragraphe 3, du règlement de procédure, lorsque le Tribunal est saisi d'une exception d'irrecevabilité soulevée par la partie défenderesse, la suite de la procédure est orale, sauf décision contraire du Tribunal. En l'espèce, le Tribunal s'estime suffisamment éclairé par l'examen des pièces du dossier. Il n'y a donc pas lieu d'ouvrir une procédure orale.

31 La première question à examiner est celle de savoir si les lettres des 3 et 22 avril 1996 constituent des décisions au sens de l'article 173 du traité.

32 Il est de jurisprudence constante que constituent des actes ou décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation au sens de l'article 173 du traité les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci. Plus particulièrement, lorsqu'il s'agit d'actes ou de décisions dont l'élaboration s'effectue en plusieurs phases, ne constituent, en principe, des actes attaquables que les mesures qui fixent définitivement la position de l'institution au terme de cette procédure, à l'exclusion des mesures intermédiaires dont l'objectif est de préparer la décision finale (voir les arrêts de la Cour du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, Rec. p. 2639, points 9 et 10, et du 18 mars 1997, Guérin automobiles/Commission, C-282/95 P, Rec. p. I-1503, point 34, ainsi que

l'arrêt du Tribunal du 10 juillet 1990, Automec/Commission, T-64/89, Rec. p. II-367, point 42, et l'ordonnance du Tribunal du 14 mars 1996, Dysan Magnetics et Review Magnetics/Commission, T-134/95, Rec. p. II-181, point 20).

33 Les quatre lettres litigieuses, signées par un directeur de la DG IV de la Commission, s'inscrivent dans le cadre d'une procédure relative aux secrets d'affaires invoqués par la requérante. Au moyen de ces lettres, la requérante est notamment informée que la Commission ne partage pas son point de vue en ce qui concerne les informations protégées, selon elle, par le secret des affaires et qu'elle se dispose à communiquer aux plaignantes plus d'informations que la requérante ne le souhaite. Toutefois, ces courriers font également référence à la procédure prévue par les dispositions de l'article 5 de la décision 94/810 et octroient un délai d'un mois à PSA pour présenter ses observations auprès du conseiller-auditeur.

34 Ils n'annoncent pas que la Commission va procéder automatiquement, après l'écoulement du délai imparti, à la communication des informations considérées comme protégées par le secret des affaires par PSA, mais octroient à cette dernière un délai pour présenter ses observations. Il résulte donc du libellé même des lettres litigieuses qu'elles constituent des actes préparatoires relevant de la première phase de la procédure visée par l'article 5 de la décision 94/810.

35 L'argument de la requérante selon lequel la lettre de la Commission du 12 septembre 1995 constituait déjà la première phase visée par l'article 5, paragraphe 3, de cette dernière décision ne saurait être retenu. Cette lettre n'est qu'une demande de précisions sur les informations protégées par le secret des affaires. Il s'agit d'une mesure qui précède la procédure prévue par l'article 5 de la décision 94/810.

36 Les seules lettres qui contiennent la position définitive de la Commission quant à la communication des informations en cause aux parties plaignantes sont celles du conseiller-auditeur du 24 juillet 1996.

37 Il en résulte que les lettres des 3 et 22 avril visées par le recours ne constituent pas des actes susceptibles d'être attaqués par la voie d'un recours en annulation. Par conséquent, la demande d'annulation de ces lettres doit être rejetée comme irrecevable.

38 S'agissant des nouvelles conclusions visant à l'annulation des décisions du 24 juillet 1996, introduites par la requérante dans ses observations du 4 novembre 1996 (voir point 13 ci-dessus), il convient de constater que, en vertu de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure, un requérant a l'obligation de désigner l'objet du litige dans sa requête et ne peut en cours d'instance introduire de nouvelles conclusions de nature à modifier l'objet même du recours (voir l'arrêt de la Cour du 25 septembre 1979, Commission/France, 232/78, Rec. p. 2729, point 3). Or, les nouvelles conclusions de la requérante modifient l'objet du recours défini dans la requête, à savoir une demande d'annulation des lettres des 3 et 22 avril 1996. Elles sont, dès lors, irrecevables. Il en est d'autant plus ainsi que le recours initial est dirigé contre un acte à caractère provisoire et que les nouvelles conclusions en cause visent à l'annulation d'une décision définitive ultérieure, adoptée après l'introduction du recours (voir l'arrêt Automec/Commission, précité, point 69).

39 Il résulte de ce qui précède que le recours en annulation doit être rejeté dans son intégralité sans qu'il soit nécessaire de statuer sur les arguments de la requérante concernant les décisions de la Commission des 19 octobre 1994 et 6 février 1995, qui ne relèvent que du fond de l'affaire, ni d'ordonner à la Commission de produire la décision du 19 octobre 1994.

Sur les dépens

40 En vertu de l'article 87, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. En l'espèce, la requérante ayant succombé en ses conclusions et la Commission ayant conclu en ce sens, il y a lieu de condamner la requérante aux dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre)

ordonne:

1) Le recours est rejeté comme irrecevable.

2) La requérante est condamnée aux dépens.

Fait à Luxembourg, le 2 mai 1997.

Le greffier

H. Jung

Le président

C. W. Bellamy