ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre élargie)

4 mars 2003 *

Dans l'affaire T-319/99,

Federación Nacional de Empresas de Instrumentación Científica, Médica, Técnica y Dental (FENIN), établie à Madrid (Espagne), représentée par M^es^ R. García-Gallardo Gil-Fournier, G. Pérez Olmo et M. D. Domínguez Pérez, avocats,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. W. Wils et É. Gippini Fournier, en qualité d'agents, assistés de M^e^ J. Rivas Andrés, avocat, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission du 26 août 1999 [SG (99) D/7.040] rejetant une plainte au titre de l'article 82 CE,

* Langue de procédure: l'espagnol.

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

composé de MM. B. Vesterdorf, président, K. Lenaerts, J. Azizi, N. J. Forwood et H. Legal, juges,

greffier: M. J. Plingers, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 26 février 2002,

rend le présent

Arrêt

Faits à l'origine du litige et procédure

1 La requérante est une association qui regroupe la majorité des entreprises commercialisant des produits sanitaires utilisés en milieu hospitalier en Espagne. Le 12 décembre 1997, elle a dénoncé à la Commission un abus de position dominante, au sens de l'article 82 CE, prétendument commis par les 26 entités, dont trois ministères du gouvernement espagnol, qui gèrent le système national de santé espagnol (ci-après le «SNS»). La requérante reprochait, en particulier, à ces organismes de régler systématiquement leurs dettes envers ses membres avec un retard moyen de 300 jours, alors qu'ils s'acquittaient de leurs dettes envers d'autres prestataires de services dans des délais beaucoup plus raisonnables. Cette

discrimination s'expliquerait par le fait que les organismes gérant le SNS sont en situation de position dominante sur le marché espagnol des produits sanitaires, ce qui leur donnerait la possibilité de retarder le paiement des dettes afférentes à ces produits sans que leurs créanciers puissent exercer une pression commerciale quelconque afin d'obliger les organismes en cause à renoncer à cette pratique.

2 La requérante a soumis à la Commission un mémoire supplémentaire le 12 mai 1998. Par lettre du 2 décembre 1998, la Commission a informé la requérante de sa décision provisoire de rejeter sa plainte. La requérante a adressé des observations complémentaires à la Commission dans un deuxième mémoire du 10 février 1999.

3 Par décision du 26 août 1999 (ci-après la «décision attaquée»), notifiée à la requérante le 31 août 1999, la Commission a définitivement rejeté la plainte de la requérante au double motif que, d'une part, «les 26 ministères et organismes mis en cause ne sont pas des entreprises lorsqu'ils participent à la gestion du service de santé publique» et que, d'autre part, «la position de demandeur des 26 ministères et organismes mis en cause ne peut être dissociée de l'offre postérieure». Par conséquent, les entités qui gèrent le SNS n'agiraient pas en tant qu'entreprises lorsqu'elles achètent des produits sanitaires aux membres de la requérante. L'une des conditions d'application de l'article 82 CE faisant ainsi défaut en l'espèce, la Commission a considéré que «[i]l n'[était] donc pas nécessaire d'examiner si les autres conditions de l'article 82 CE [étaient] réunies».

4 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 10 novembre 1999, la requérante a introduit le présent recours.

5 Les parties entendues, le Tribunal a renvoyé l'affaire, conformément à l'article 51 de son règlement de procédure, devant une chambre composée de cinq juges.

6 Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a été admis à intervenir au soutien des conclusions de la Commission par ordonnance du président de la première chambre élargie du Tribunal du 26 septembre 2000, mais il n'a pas déposé de mémoire en intervention. Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 19 décembre 2001, il a signalé son intention de renoncer à son intervention. Par ordonnance du 4 février 2002, le président de la première chambre élargie du Tribunal a pris acte de cette renonciation.

7 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (première chambre élargie) a décidé d'ouvrir la procédure orale et, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 du règlement de procédure, a posé par écrit des questions à la partie requérante et à la Commission.

8 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal lors de l'audience du 26 février 2002.

Conclusions des parties

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

— ordonner à la Commission de lui transmettre toutes les pièces dont disposent ses services relatives à la plainte qu'elle a introduite;

— statuer en formation plénière, conformément à l'article 14 du règlement de procédure du Tribunal, un avocat général étant, le cas échéant, désigné;

— déclarer le recours recevable;

— annuler la décision attaquée;

— prescrire toute autre mesure que le Tribunal jugera opportune afin que la Commission s'acquitte de ses obligations découlant de l'article 233 CE et, en particulier, procède à un nouvel examen de la plainte déposée le 12 décembre 1997;

— condamner la Commission aux dépens;

— condamner la Commission au paiement des frais qu'elle a exposés au cours de la procédure administrative.

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

— déclarer irrecevable les cinquième et septième chefs de conclusions de la requérante;

— rejeter le recours comme non fondé pour le surplus;

— condamner la requérante aux dépens.

11 Lors de l'audience, la requérante a indiqué au Tribunal qu'elle se désistait des cinquième et septième chefs de conclusions.

En droit

12 La requérante avance trois moyens tirés, respectivement, d'une violation des droits de la défense, d'une erreur de droit ou d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'application des articles 82 CE et 86 CE et d'une violation des formes substantielles consistant en un défaut de motivation ainsi qu'en un manque de transparence.

13 Il convient d'examiner d'abord le moyen tiré d'une erreur de droit ou d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'application des articles 82 CE et 86 CE, dès lors que ce moyen remet en cause la prémisse fondamentale sur laquelle la décision attaquée est basée quant à la définition de la notion d'entreprise.

Sur le moyen tiré d'une erreur de droit ou d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'application des articles 82 CE et 86 CE

Arguments des parties

14 La requérante reproche à la Commission d'avoir considéré que les organismes qui gèrent le SNS ne sont pas des entreprises et que, partant, les articles 82 CE et 86 CE ne leur sont pas applicables. Ce serait à tort que la Commission a appliqué la solution retenue dans l'arrêt de la Cour du 17 février 1993, Poucet et Pistre (C-159/91 et C-160/91, Rec. p. I-637), au cas d'espèce, dès lors que la situation de

fait à l'origine de cet arrêt était bien différente de celle de la présente espèce. Dans les deux affaires, certes, les organismes en cause auraient été chargés de la gestion d'un service public relevant de la sécurité sociale. Cependant, dans l'arrêt Poucet et Pistre, la Cour aurait traité la question de savoir si de tels organismes agissent en tant qu'entreprises, au sens des articles 81 CE et 82 CE, dans leurs relations avec leurs affiliés, et non celle de savoir s'ils ont cette qualité lorsqu'ils achètent, auprès de parties tierces, les produits nécessaires à la prestation du service en question aux affiliés.

15 La présente espèce correspondant à la seconde hypothèse, la jurisprudence issue de l'arrêt Poucet et Pistre, cité au point 14 ci-dessus, ne lui serait pas transposable. En effet, dans cette affaire, les requérants auraient mis en cause l'obligation légale de s'affilier et de verser des cotisations. La Cour aurait expressément précisé que c'était parce que les activités en question relevaient d'un régime de sécurité sociale fondé sur le principe de la solidarité nationale qu'elles n'étaient pas des activités économiques et que les organismes en question n'étaient pas à traiter comme des entreprises (arrêt Poucet et Pistre, cité au point 14 ci-dessus, points 18 à 20).

16 Cette approche fonctionnelle serait conforme à la thèse de la requérante selon laquelle, lors d'une procédure d'examen au titre de l'article 82 CE portant sur une activité particulière d'une entité donnée, c'est la nature de cette activité, et non celle de l'entité, qui est déterminante quant à la question de savoir si cette dernière doit être considérée comme une entreprise au sens de cette disposition. Cette approche exclurait d'ailleurs l'application de la solution retenue dans l'arrêt Poucet et Pistre, cité au point 14 ci-dessus, à l'ensemble des activités entreprises par les organismes en cause dans le cas d'espèce.

17 D'autres arrêts de la Cour conforteraient la thèse de la requérante. En effet, il ressortirait de la jurisprudence que «dans le contexte du droit de la concurrence [...] la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de

financement [...]» (arrêt de la Cour du 23 avril 1991, Höfner et Elser, C-41/90, Rec. p. I-1979, point 21). Cette jurisprudence aurait donc consacré l'application d'un critère fonctionnel pour déterminer si une entité est à considérer comme une entreprise aux fins de l'application du droit de la concurrence.

18 Par ailleurs, dans une affaire portant sur le champ d'application de la directive 80/723/CEE de la Commission, du 25 juin 1980, relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques (JO L 195, p. 35), la Cour aurait souligné, aux fins de distinguer les entreprises publiques des autres entités étatiques: «[Cette distinction] procède de la reconnaissance du fait que l'État peut agir soit en exerçant l'autorité publique, soit en exerçant des activités économiques de caractère industriel ou commercial consistant à offrir des biens et des services sur le marché. Afin de pouvoir opérer une telle distinction, il est donc nécessaire, dans chaque cas, d'examiner les activités exercées par l'État, et de déterminer à quelle catégorie ces activités appartiennent [...]» (Arrêt de la Cour du 16 juin 1987, Commission/Italie, 118/85, Rec. p. 2599, point 7.) Là encore, la nature de l'activité exercée par l'entité en cause aurait donc été déterminante.

19 En tout état de cause, le fait que le SNS soit géré par des entités étatiques ne constituerait nullement un indice de ce que l'achat de matériel sanitaire par celles-ci n'est pas une activité économique, contrairement à ce qu'affirmerait la Commission dans la décision attaquée. En effet, des opérateurs privés fourniraient les mêmes services que le SNS, en Espagne, mais surtout dans d'autres États membres. Par ailleurs, il arriverait que les hôpitaux publics espagnols fournissent des services privés qui sont facturés au patient, notamment dans le cas de touristes étrangers qui ne sont pas affiliés au SNS. La thèse de la Commission aboutirait à des incohérences dès lors que l'activité d'achat effectuée par les hôpitaux publics, ou pour leur compte, est exactement la même, que les services dont la prestation est permise par ces achats soient facturés au patient, comme ce serait le cas en Espagne pour les touristes étrangers, ou qu'ils soient financés par le système fondé sur le principe de solidarité nationale, comme ce serait le cas pour les personnes affiliées au SNS.

20 Par ailleurs, le fait que l'existence du SNS crée, selon la décision attaquée, «un volume de demande de fournitures médicales qui n'existerait pas nécessairement dans un système à but lucratif» serait également sans pertinence.

21 En outre, la requérante considère que c'est à tort que la Commission a invoqué, dans la décision attaquée, le «principe de solidarité nationale» sur lequel repose le SNS, ainsi que la «forte composante de redistribution des ressources» que comporte ce système et, enfin, le fait que le SNS ne poursuit pas un «but lucratif». Ces facteurs seraient sans pertinence dès lors qu'il s'agit, dans le cas d'espèce, des achats de matériel effectués par les organismes qui gèrent le SNS, activité qui serait étrangère au principe de solidarité, et non du mode de financement solidaire du SNS par le biais des recettes provenant de l'imposition, que la requérante ne remet pas en cause. En effet, les autorités publiques ne sauraient demander des sacrifices de la part de fournisseurs tiers au nom du principe de solidarité.

22 En tout état de cause, il serait inadmissible que la Commission s'appuie sur le principe de solidarité pour permettre des abus de position dominante de la part du SNS, dénoncés par la requérante dans sa plainte et consistant dans le non-paiement systématique de certaines de ses dettes dans un délai raisonnable.

23 La jurisprudence espagnole ainsi que la doctrine et la pratique décisionnelle de la Commission elle-même seraient également favorables à l'application d'un critère fonctionnel. La requérante fait valoir que certains auteurs vont plus loin encore et critiquent l'approche retenue par la Cour dans l'arrêt Poucet et Pistre, cité au point 14 ci-dessus. Elle cite, notamment, les observations de José Luis Buendía Sierra, dans son ouvrage intitulé *Exclusive Rights and State Monopolies under EC Law. Article 86 (former Article 90) of the EC Treaty* [*Droits exclusifs et monopoles étatiques en droit communautaire. Article 86 (ex-article 90) du traité CE*], qui considère qu'il n'est pas approprié de faire de la sécurité sociale un «domaine protégé» qui échappe aux règles en matière de concurrence. En effet, selon cet auteur, l'existence même de l'exception prévue à l'article 86, paragraphe 2, CE impliquerait que les activités financées selon le principe de solidarité restent, en principe, soumises aux règles de concurrence.

24 À cet égard, la requérante souligne que c'est effectivement à la lumière de l'exception expressément prévue à l'article 86, paragraphe 2, CE et du critère de nécessité qu'il prévoit qu'il convient d'examiner le comportement abusif qu'elle dénonce. Du moins pour ce qui est de l'activité d'achat, ce serait cette exception qui devrait déterminer la légalité du comportement des organismes qui gèrent le SNS, plutôt que la fiction juridique selon laquelle ceux-ci ne sont pas des entreprises. Si la Commission avait procédé à une analyse au titre de l'article 86, paragraphe 2, CE elle en aurait obligatoirement conclu que l'exception prévue par cette disposition n'était pas applicable en l'espèce. En effet, l'application de l'article 82 CE par la Commission pour mettre fin aux abus dénoncés dans la plainte ne ferait nullement échec à l'accomplissement par le SNS de sa mission de gestion des services de santé publique.

25 La requérante ajoute que la jurisprudence postérieure à l'arrêt Poucet et Pistre, cité au point 14 ci-dessus, aurait nuancé l'approche retenue dans cet arrêt et contredirait la position de la Commission. Ainsi, dans ses conclusions sous l'arrêt de la Cour du 14 décembre 1995, Van Schijndel et Van Veen (C-430/93 et C-431/93, Rec. p. I-4705, I-4707, point 64), l'avocat général M. Jacobs aurait précisé que le fonds de pension en question dans cette affaire n'agissait pas en tant qu'entreprise «dans ses relations avec ses affiliés». Cela confirmerait qu'une entité peut rester une entreprise dans ses contacts avec certaines catégories de tiers, nonobstant le fait qu'elle exerce d'autres fonctions en tant qu'organisme social.

26 Par ailleurs, dans ses conclusions sous l'arrêt de la Cour du 16 novembre 1995, Fédération française des sociétés d'assurances e.a. (C-244/94, Rec. p. I-4013, I-4015, point 22), l'avocat général M. Tesauro aurait précisé que la caisse de maladie en question dans cette affaire devait être qualifiée d'entreprise «au moins dans sa fonction de gestion du régime en cause». La Cour, ayant distingué dans cette affaire le cas d'espèce de celui qui avait fait l'objet de l'arrêt Poucet et Pistre, cité au point 14 ci-dessus, aurait souligné que la poursuite du principe de solidarité n'est pas déterminante en toutes circonstances et que, dans le cas d'espèce, l'entité en cause exerçait bien une activité économique (arrêt Fédération française des sociétés d'assurances e.a., précité, point 20).

27 Dans l'arrêt du 21 septembre 1999, Albany (C-67/96, Rec. p. I-5751, point 85), la Cour aurait considéré que l'absence de but lucratif et la présence d'un certain nombre d'éléments de solidarité, dont l'affiliation obligatoire, dans le régime de pension en cause ne suffisaient pas «à enlever au fonds sectoriel de pension sa qualité d'entreprise». Dans ses conclusions sous ce même arrêt (Rec. p. I-5754, point 312), l'avocat général M. Jacobs aurait même considéré que «le caractère sans but lucratif d'une entité ou le fait qu'elle ne poursuive pas des buts économiques sont en principe dénués de pertinence» quant à la question de savoir si cette entité doit être considérée comme une entreprise.

28 En dernier lieu, l'avocat général M. Cosmas aurait considéré, dans ses conclusions sous l'arrêt de la Cour du 3 octobre 2000, Ferlini (C-411/98, Rec. p. I-8081, I-8084, points 110 à 116), qu'un hôpital public agit en tant qu'entreprise au sens de l'article 81 CE lorsqu'il dispense des soins à des personnes non affiliées au régime solidaire de sécurité sociale qui assure son financement. À cet égard, l'avocat général aurait précisé que, «dans chaque affaire, la notion d''entreprise' doit être entendue dans un sens fonctionnel, compte tenu de l'activité» en cause.

29 La requérante admet que la jurisprudence susmentionnée n'est pas directement transposable au cas d'espèce. En effet, dans les arrêts Fédération française des sociétés d'assurances e.a. et Albany, cités, respectivement, aux points 26 et 27 ci-dessus, ce serait le moindre degré de solidarité du régime en cause qui aurait amené la Cour à considérer que les entités concernées étaient des entreprises dans leurs relations avec les utilisateurs du service fourni par elles en application du principe de solidarité. Dans la présente affaire, en revanche, la plainte viserait les relations du SNS avec ses fournisseurs. La requérante estime que, s'il peut exister, dans certaines circonstances, des raisons de remettre en cause le caractère économique de la prestation de services de santé, c'est à plus forte raison, par rapport à cette jurisprudence, que le SNS doit être considéré comme une entreprise dans un contexte où la solidarité ne joue aucun rôle.

30 Selon la requérante, la Commission n'a pas pu apprécier correctement la question de savoir si le SNS était ou non une entreprise, puisqu'elle n'a pas procédé à une

analyse suffisamment approfondie de son mode de fonctionnement. La requérante conteste également l'argumentation, contenue dans la décision attaquée, selon laquelle on ne saurait dissocier l'activité du SNS consistant dans la prestation de services de santé publique de son activité d'achat de fournitures. Ce ne serait pas parce que le SNS a besoin de s'approvisionner pour pouvoir fournir ces services que cette activité d'approvisionnement cesserait d'être une activité économique. Contrairement à ce qu'affirme la Commission dans la décision attaquée, il ne serait pas nécessaire que l'«exercice autonome» d'une activité puisse être économiquement viable pour qu'elle soit considérée comme une activité économique et, partant, pour que l'entité qui l'entreprend soit considérée comme une entreprise au sens de l'article 82 CE. La Commission n'aurait invoqué aucune jurisprudence ou un autre élément concret à l'appui de cet aspect de sa thèse.

31 Par ailleurs, l'argumentation de la Commission reviendrait à considérer que l'activité de vente de produits sanitaires exercée par les membres de la requérante de même que celle des fournisseurs d'autres services au SNS ne constituent pas des activités économiques, ce qui serait manifestement erroné. La requérante ajoute que, s'il fallait suivre cette argumentation, même l'activité des entités qui fournissent des produits aux membres de la requérante ne serait pas à considérer comme une activité économique, dès lors qu'elle est liée à la prestation de services de santé par le SNS.

32 La Commission ne conteste pas l'affirmation de la requérante selon laquelle la jurisprudence citée dans la requête, et notamment l'arrêt Poucet et Pistre, cité au point 14 ci-dessus, porte sur les seules relations entre des organismes publics et les bénéficiaires du service public qu'ils fournissent. Néanmoins, on ne saurait déduire de cette circonstance que les organismes en question doivent être considérés comme des entreprises dans leurs relations avec leurs fournisseurs. Au contraire, le dispositif de l'arrêt Poucet et Pistre, cité au point 14 ci-dessus, préciserait que les organismes en cause ne sont pas visés par la notion d'entreprise au sens des articles 81 CE et 82 CE, sans opérer une distinction telle que celle qui est proposée par la requérante.

33 La Commission souligne que, contrairement à ce qu'affirme la requérante, elle a effectivement appliqué un critère fonctionnel aux fins de son appréciation économique de la situation du SNS. Selon l'analyse exposée aux points 20 à 24 de la décision attaquée, on ne saurait dissocier l'activité d'achat ou de production de l'activité d'offre de services, car la seconde serait impossible sans la première.

34 La possibilité que des hôpitaux publics puissent fournir des services privés à certains patients contre rémunération, à titre exceptionnel, ne serait pertinente, tout au plus, que pour apprécier si ces hôpitaux, et non les organismes visés par la plainte, agissent en tant qu'entreprises dans leurs relations avec ces patients. La Commission fait valoir, par ailleurs, que cette possibilité n'a pas été évoquée par la requérante dans sa plainte.

Appréciation du Tribunal

35 Il convient de rappeler d'abord que, selon une jurisprudence constante, la notion d'entreprise comprend, dans le contexte du droit communautaire de la concurrence, toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement (arrêts de la Cour Höfner et Elser, cité au point 17 ci-dessus, point 21; Poucet et Pistre, cité au point 14 ci-dessus, point 17; Fédération française des sociétés d'assurances e.a, cité au point 26 ci-dessus, point 14; du 11 décembre 1997, Job Centre, C-55/96, Rec. p. I-7119, point 21, et Albany, cité au point 27 ci-dessus, point 77; arrêts du Tribunal du 2 juillet 1992, Dansk Pelsdyravlerforening/Commission, T-61/89, Rec. p. II-1931, point 50, et du 30 mars 2000, Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali/Commission, T-513/93, Rec. p. II-1807, point 36).

36 À cet égard, c'est l'activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné qui caractérise la notion d'activité économique (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 18 juin 1998, Commission/Italie, C-35/96, Rec. p. I-3851,

point 36, et arrêt Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali/Commission, cité au point précédent, point 36), et non l'activité d'achat en tant que telle. Ainsi, comme le soutient la Commission, il n'y a pas lieu de dissocier l'activité d'achat du produit de l'utilisation ultérieure du produit acquis par l'acheteur aux fins d'apprécier la nature de celle-ci. Il convient dès lors de considérer que le caractère économique ou non de l'utilisation ultérieure du produit acheté détermine nécessairement le caractère de l'activité d'achat.

37 Par conséquent, dès lors qu'une entité achète un produit, quand bien même elle le ferait en grande quantité, non pas pour offrir des biens ou des services dans le cadre d'une activité économique, mais pour en faire usage dans le cadre d'une autre activité, par exemple une activité de nature purement sociale, elle n'agit pas en tant qu'entreprise du seul fait de sa qualité d'acheteur sur un marché. S'il est exact qu'une telle entité peut exercer un pouvoir économique très important, lequel pourrait donner lieu, le cas échéant, à une situation de monopsone, il n'en reste pas moins que, dans la mesure où l'activité pour l'exercice de laquelle elle achète ces produits n'est pas de nature économique, elle n'agit pas en tant qu'entreprise au sens des règles communautaires en matière de concurrence et n'est donc pas visée par les interdictions prévues aux articles 81, paragraphe 1, CE et 82 CE.

38 Il y a lieu de rappeler ensuite que, dans son arrêt Poucet et Pistre, cité au point 14 ci-dessus (points 18 et 19), la Cour s'est appuyée, pour fonder sa conclusion selon laquelle les organismes qui géraient les caisses de maladie en cause dans cette affaire n'exerçaient pas une activité économique et que, dès lors, ils ne constituaient pas des entreprises au sens des articles 81 CE et 82 CE, sur le fait qu'ils remplissaient une fonction de caractère exclusivement social, que cette activité était fondée sur le principe de solidarité nationale et, enfin, que ladite activité était dépourvue de tout but lucratif, les prestations versées étant prévues par la loi et indépendantes du montant des cotisations. Quant aux arrêts Fédération française des sociétés d'assurances e.a. et Albany, cités, respectivement, aux points 26 et 27 ci-dessus, il y a lieu de constater que la Cour y a réaffirmé l'approche adoptée dans son arrêt Poucet et Pistre (arrêts Fédération française des sociétés d'assurances e.a., points 15 et 16, et Albany, point 78), tout en s'appuyant sur le moindre degré de solidarité existant dans le fonctionnement

des régimes en cause pour considérer que les entités concernées dans ces affaires étaient des entreprises. Il s'ensuit que le principe posé dans l'arrêt Poucet et Pistre, cité au point 14 ci-dessus, n'a pas été remis en cause par ladite jurisprudence.

39 Il est constant en l'espèce que le SNS, géré par les ministères et autres entités qui sont visés par la plainte déposée par la requérante, fonctionne conformément au principe de solidarité dans son mode de financement par des cotisations sociales et autres contributions étatiques et dans sa prestation gratuite de services à ses affiliés sur la base d'une couverture universelle. Ainsi, ces organismes n'agissent pas en tant qu'entreprises dans leur activité de gestion du SNS.

40 Il s'ensuit que, conformément à la règle de droit énoncée ci-dessus aux points 37 et 38, les organismes en cause n'agissent pas non plus en tant qu'entreprises lorsqu'ils achètent le matériel sanitaire vendu par les entreprises membres de l'association requérante aux fins d'offrir des services de santé gratuits aux affiliés du SNS.

41 Toutefois, la requérante a fait valoir, dans son mémoire en réplique, que les hôpitaux publics espagnols du SNS offrent, du moins ponctuellement, des services payants à des personnes non affiliées au système et notamment aux touristes étrangers, de sorte que les organismes en cause agissent nécessairement en tant qu'entreprises à tout le moins dans le cadre de ces prestations de services, ainsi que dans la mesure où leurs achats de matériel sanitaire sont liés à celles-ci.

42 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, lorsque la Commission est saisie d'une plainte introduite en vertu de l'article 3 du règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles [81] et [82] du traité (JO 1962, 13, p. 204), elle est obligée d'examiner attentivement les éléments de fait et de droit portés à sa connaissance par la partie plaignante, en vue d'apprécier si lesdits éléments font apparaître une violation des articles 81 CE et

82 CE (voir, en ce sens, arrêts du Tribunal du 18 septembre 1992, Automec/Commission, dit «Automec II», T-24/90, Rec. p. II-2223, point 79, et du 9 janvier 1996, Koelman/Commission, T-575/93, Rec. p. II-1, point 39, confirmé sur pourvoi par ordonnance de la Cour du 16 septembre 1997, Koelman/Commission, C-59/96 P, Rec. p. I-4809).

43 En revanche, la Commission n'est pas tenue de prendre en considération, aux fins de son examen d'une plainte, des éléments de fait qui n'ont pas été portés à sa connaissance par le plaignant, pour être en mesure de rejeter celle-ci au motif que les pratiques dénoncées ne violent pas les règles communautaires en matière de concurrence, ou, le cas échéant, n'entrent pas dans le champ d'application de celles-ci (voir, par analogie, arrêt Koelman/Commission, cité au point 42 ci-dessus, point 40). Il ne saurait, dès lors, lui être reproché, dans le cadre d'un recours formé contre une décision de rejet d'une plainte en matière de concurrence, de ne pas avoir pris en considération un élément qui n'a pas été porté à sa connaissance par le plaignant et dont elle n'aurait pu découvrir l'existence qu'en engageant une enquête.

44 En l'espèce, force est de relever, comme le fait la Commission dans son mémoire en duplique, que la requérante ne s'est pas référée aux prétendues prestations de services à titre rémunératoire dans sa plainte initiale, ayant mentionné cet élément pour la première fois devant le Tribunal, et ce dans son mémoire en réplique. Il y a donc lieu de considérer, sans qu'il soit besoin de se prononcer en l'espèce sur l'éventuelle pertinence de cette circonstance pour la détermination du caractère économique ou non de l'activité d'achat desdits organismes, que l'existence desdites prestations ne peut être prise en compte aux fins de contrôler la légalité de la décision attaquée dans le cadre du présent recours.

45 Il résulte de ce qui précède que le présent moyen doit être rejeté.

Sur le moyen tiré d'une violation des droits de la défense

Arguments des parties

46 La requérante fait valoir que la Commission a violé ses droits de la défense en décidant de classer sa plainte du 12 décembre 1997 sans engager une analyse approfondie de tous les éléments qui y étaient présentés. En effet, la requérante aurait démontré, dans cette plainte, que le SNS était en position dominante sur les marchés pertinents. Par ailleurs, les retards de paiement faisant l'objet de la plainte auraient représenté un endettement global du SNS de plus d'un milliard d'euros. Le SNS aurait donc commis des abus caractérisés de position dominante, causant ainsi un préjudice grave aux entreprises membres de l'association requérante.

47 Dans ces conditions, la Commission n'aurait pas été fondée à considérer que la plainte ne remplissait pas la condition relative à l'intérêt communautaire, en fonction de laquelle l'institution doit apprécier s'il y a lieu de la classer ou de la poursuivre (arrêt Automec II, cité au point 42 ci-dessus). La requérante invoque, à l'appui de cette argumentation, la communication relative à la coopération entre la Commission et les autorités de concurrence des États membres pour le traitement d'affaires relevant des articles [81] et [82] du traité CE (JO 1997, C 313, p. 3), et notamment son point 14.

48 La Commission fait valoir qu'elle a rejeté la plainte de la requérante au motif que l'article 82 CE n'était pas applicable en l'espèce. En effet, les organismes qui gèrent le SNS ne seraient pas des entreprises et ils ne seraient donc pas concernés par l'interdiction des abus de position dominante. Dans ces conditions, il aurait été inutile de procéder en l'espèce à une appréciation de l'intérêt communautaire.

Appréciation du Tribunal

49 Comme il a été constaté ci-dessus, la Commission a rejeté la plainte de la requérante au motif que les organismes qui gèrent le SNS n'agissent pas en tant qu'entreprises au sens de l'article 82 CE dans leur activité d'achat des produits sanitaires nécessaires au fonctionnement du SNS (points 20 à 24 de la décision attaquée). Par ailleurs, il a été jugé ci-dessus que la Commission était fondée à rejeter la plainte de la requérante pour ce motif dans les circonstances de l'espèce.

50 Dans ces conditions, il aurait été inutile que la Commission examinât les autres aspects de la plainte déposée par la requérante, dès lors qu'un tel examen, à supposer même qu'il eût abouti à la constatation d'abus d'une position dominante, n'aurait pu conduire à l'adoption d'une décision constatant l'existence d'une infraction à l'article 82 CE ou aux articles 82 CE et 86 CE combinés. Il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir violé les droits de la défense d'une entreprise du fait de ne pas avoir procédé à une analyse superfétatoire de certains aspects de sa plainte.

51 Il s'ensuit que le présent moyen doit être rejeté.

Sur le moyen tiré d'un défaut de motivation et d'un manque de transparence

Arguments des parties

52 Selon la requérante, l'absence de réponse, dans la décision attaquée, aux arguments invoqués dans sa plainte, relatifs à l'existence d'une position

dominante et à l'exploitation abusive de celle-ci, serait constitutive d'un défaut de motivation. Par ailleurs, le raisonnement de la Commission quant à la question de savoir si les organismes qui gèrent le SNS sont des entreprises au sens de l'article 82 CE serait également insuffisant. En effet, la Commission aurait dû procéder à une analyse plus complète de la jurisprudence pertinente afin de déterminer la solution applicable à la situation de fait, au lieu de se borner à citer le seul arrêt Poucet et Pistre, cité au point 14 ci-dessus, sans exposer les considérations qui, selon elle, justifiaient son application en l'espèce.

53 La requérante invoque, à cet égard, l'arrêt du Tribunal du 29 juin 1993, Asia Motor France e.a./Commission (T-7/92, Rec. p. II-669, point 35), dans lequel le Tribunal a réaffirmé que, lorsque la Commission est saisie d'une plainte, «les garanties procédurales prévues à l'article 6 du règlement n° 99/63[, du 25 juillet 1963, relatif aux auditions prévues à l'article 19, paragraphes 1 et 2 du règlement n° 17 du Conseil (JO 1963, 127, p. 2268)], l'obligent [...] à examiner attentivement les éléments de fait et de droit portés à sa connaissance par la partie plaignante, en vue d'apprécier si lesdits éléments font apparaître un comportement de nature à fausser le jeu de la concurrence entre États membres». En l'espèce, la Commission aurait manqué à cette obligation. Par conséquent, la motivation de la décision attaquée serait insuffisante. La requérante ajoute que, selon la jurisprudence, le caractère suffisant de la motivation d'un acte doit être apprécié «au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée» (arrêt de la Cour du 2 avril 1998, Commission/Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719). La Commission aurait donc dû, selon elle, tenir compte de l'importance de la présente affaire sur le plan économique en motivant la décision attaquée.

54 Par ailleurs, la Commission aurait violé le principe général de transparence des procédures administratives, premièrement, en omettant d'informer la requérante de manière adéquate du déroulement de la procédure, notamment en s'abstenant de lui envoyer une copie de la décision de transmission de sa plainte aux 26 organismes mis en cause ainsi que les observations de ces derniers en réponse, et, deuxièmement, en refusant de recevoir ses représentants.

55 La Commission considère que la décision attaquée est motivée à suffisance de droit, conformément à la jurisprudence, dès lors que ses motifs permettent au Tribunal d'exercer son contrôle, et à la requérante de connaître l'unique motif de rejet de sa plainte — à savoir l'appréciation selon laquelle les organismes qui gèrent le SNS ne sont pas des entreprises au sens de l'article 82 CE — afin de pouvoir défendre ses droits et vérifier si la décision est ou non fondée (arrêt du Tribunal du 2 juillet 1998, Ouzounoff Popoff/Commission, T-236/97, RecFP p. I-A-311 et II-905, point 56).

56 Quant à l'allégation de non-respect du principe de transparence, la Commission fait valoir qu'elle n'a jamais transmis la plainte de la requérante aux organismes mis en cause. Par conséquent, les documents réclamés par la requérante n'ont jamais existé.

57 Par ailleurs, la Commission n'aurait aucune obligation de rencontrer les parties plaignantes. Néanmoins, dans le cas d'espèce, elle aurait volontairement rencontré les représentants de la requérante le 25 février 1998.

Appréciation du Tribunal

58 Il convient de relever que la Commission n'est pas obligée, dans la motivation des décisions qu'elle est amenée à prendre pour assurer l'application des règles de concurrence, de prendre position sur tous les arguments que les intéressés invoquent à l'appui de leur demande. Il suffit qu'elle expose les faits et les considérations juridiques revêtant une importance essentielle dans l'économie de la décision (arrêt du Tribunal du 17 juillet 1998, ITT Promedia/Commission, T-111/96, Rec. p. II-2937, point 131).

59 En l'espèce, il y a lieu de constater, pour les raisons exposées ci-dessus aux points 49 et 50, qu'il aurait été inutile que la Commission réponde aux arguments relatifs à l'existence d'une position dominante et à l'exploitation abusive de celle-ci. De plus, la Commission était fondée à s'appuyer dans la décision attaquée sur l'arrêt Poucet et Pistre, cité au point 14 ci-dessus, sans nécessairement devoir analyser la jurisprudence ultérieure citée par la requérante, dès lors que la règle de base posée par la Cour dans ledit arrêt est toujours d'application, ayant été réaffirmée à plusieurs reprises et notamment dans les arrêts invoqués par la requérante (voir, ci-dessus, point 38). Ainsi, dans l'économie générale de la décision attaquée et compte tenu du contexte factuel connu de la requérante, l'absence d'une motivation par rapport à ces éléments était logique (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 24 septembre 1996, NALOO/Commission, T-57/91, Rec. p. II-1019, points 298 à 300).

60 Il s'ensuit que la décision attaquée n'est pas entachée d'un défaut de motivation.

61 Quant aux arguments relatifs au prétendu manque de transparence dont aurait fait preuve la Commission, il convient de rappeler que la seule obligation de la Commission, au titre de l'article 6 du règlement n° 99/63 CEE, du 25 juillet 1963, relatif aux auditions prévues à l'article 19, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 17 (JO 1963, 127, p. 2268), lorsqu'elle n'a pas l'intention de poursuivre l'instruction d'une plainte, est de permettre à la partie plaignante de présenter des observations par écrit. Par ailleurs, aux termes de l'article 7 du règlement n° 99/63, l'audition des tiers, dont les parties plaignantes, n'est obligatoire que dans la mesure où ceux-ci justifient d'un intérêt suffisant, la Commission disposant d'une marge d'appréciation raisonnable quant à l'intérêt d'un tel entretien pour l'instruction du dossier (arrêt de la Cour du 17 janvier 1984, VBVB et VBBB/Commission, 43/82 et 63/82, Rec. p. 19, point 18; voir, également, en ce sens, arrêt NALOO/Commission, cité au point 59 ci-dessus, points 275 et 276).

62 En l'espèce, il est constant que la Commission a informé la requérante de sa position le 2 décembre 1998 et lui a donné l'occasion de déposer ses observations en réponse, ce que la requérante a fait le 10 février 1999. Par ailleurs, il ressort de

la décision attaquée (note en bas de page n° 4) que le dossier de la Commission ne contenait que la plainte de la requérante avec ses annexes. La Commission a, enfin, affirmé devant le Tribunal, sans être contredite par la requérante, qu'elle n'a pas transmis la plainte aux entités mises en cause, de sorte que celles-ci n'ont jamais présenté d'observations en réponse.

63 Il résulte de ce qui précède que la Commission a respecté la seule obligation concrète à laquelle elle était soumise en l'espèce, dès lors que la partie requérante a eu l'occasion de présenter ses observations écrites en réponse à la prise de position initiale de la Commission. Il n'a pas pu y avoir de violation du droit d'accès au dossier dès lors que la requérante a eu connaissance de l'ensemble des documents figurant au dossier de la Commission.

64 À titre surabondant, il convient de relever que la requérante n'a pas contesté l'affirmation de la Commission, contenue dans son mémoire en défense, suivant laquelle ses services ont rencontré les représentants de la requérante le 25 février 1998.

65 À la lumière de ce qui précède, force est de conclure que la Commission a pleinement respecté les droits de la requérante en tant que partie plaignante.

66 Il s'ensuit que le présent moyen doit être rejeté.

67 Tous les moyens soulevés par la requérante étant sans fondement, il y a lieu de rejeter le présent recours dans son ensemble.

Sur les dépens

68 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre élargie)

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **La requérante supportera ses propres dépens, ainsi que ceux exposés par la Commission.**

Vesterdorf Lenaerts Azizi

Forwood Legal

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 4 mars 2003.

Le greffier Le président

H. Jung B. Vesterdorf