Affaire 46/87 R

Hoechst AG
contre
Commission des Communautés européennes

« Concurrence — Vérifications de la Commission — Astreintes »

Ordonnance du président de la Cour du 26 mars 1987 1549

Sommaire de l'ordonnance

Référé — Sursis à exécution — Conditions d'octroi — Mesures ne préjugeant pas de la décision au fond — Absence d'illégalité manifeste imposant per se le sursis à exécution — Préjudice grave et irréparable

(Traité CEE, art. 185; règlement de procédure, art. 83, § 2)

ORDONNANCE DU PRÉSIDENT DE LA COUR
26 mars 1987 *

Dans l'affaire 46/87 R,

Hoechst AG, société de droit allemand, ayant son siège social à 6230 Francfort-sur-le-Main 80, représentée par son directoire et M^e^ H. Hellmann, avocat au barreau de Cologne, assisté, pour l'audience, par M^e^ Spitzer, ayant élu domicile à Luxembourg, en l'étude de M^e^ Loesch & Wolter, 8, rue Zithe,

partie requérante,

* Langue de procédure: l'allemand.

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par son agent M. N. Koch, conseiller juridique de la Commission, ayant élu domicile à Luxembourg, chez M. G. Kremlis, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet principal une demande de sursis à l'exécution des décisions de la Commission du 15 janvier 1987, ordonnant une vérification au sens de l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 17/62 du Conseil, du 6 février 1962 (JO 13, p. 204), et du 3 février 1987, infligeant des astreintes en application de l'article 16 du règlement n° 17/62, précité (affaires IV/31.865 — PVC et IV/31.866 — Polyéthylène).

LE PRÉSIDENT DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

rend la présente

Ordonnance

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 16 février 1987, la société Hoechst AG (ci-après « Hoechst ») a introduit, en vertu de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE, un recours visant à l'annulation:

— de la décision de la Commission du 15 janvier 1987, ordonnant une vérification au sens de l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 17/62 du Conseil, du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité CEE (JO L 13, p. 204),

— de la décision de la Commission du 3 février 1987, infligeant des astreintes en application de l'article 16 du règlement n° 17/62, précité.

2 Par requête déposée au greffe de la Cour le 18 février 1987, la partie requérante a introduit, en vertu de l'article 185 du traité CEE et de l'article 83 du règlement de

procédure, une demande en référé visant à obtenir, à titre principal, le sursis à l'exécution des décisions susvisées de la Commission du 15 janvier et du 3 février 1987 jusqu'à ce que la Cour ait statué sur le recours formé au principal.

3 La partie défenderesse a présenté ses observations écrites le 9 mars 1987. Les parties ont été entendues en leurs explications orales le 18 mars 1987.

4 Avant d'examiner le bien-fondé de la présente demande en référé, il apparaît utile de rappeler de manière succincte le contexte de cette affaire et, notamment, les divers éléments factuels qui ont amené la Commission à adopter les deux décisions précitées.

5 Celle-ci aurait été mise en possession d'informations qui révéleraient l'existence d'accords ou de pratiques concertées entre certains producteurs et fournisseurs de PVC et de polyéthylène, y compris le LdPE. Ces accords ou pratiques concertées, qui n'ont pas été notifiées à la Commission, auraient pour effet de fixer les prix et les quantités ou les objectifs de vente de ces produits dans la CEE.

6 Sur base de renseignements qui étaient en sa possession, elle a estimé qu'il y avait lieu de croire que la partie requérante était encore ou avait été partie prenante à ces accords et pratiques concertées qui, si leur existence est prouvée, sont susceptibles de constituer une infraction grave à l'article 85, paragraphe 1, du traité CEE. Elle a, dès lors, décidé de procéder à une vérification en vertu de l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 17/62 du Conseil et a adopté, à cette fin, la décision du 15 janvier 1987, précitée.

7 Le 20 janvier 1987, deux fonctionnaires mandatés par la Commission, accompagnés d'un fonctionnaire du Bundeskartellamt, ont remis au directeur du service juridique de cette entreprise la décision de la Commission du 15 janvier 1987 ordonnant une vérification au sens de l'article 14, paragraphe 3, de ce même règlement. L'agent du Bundeskartellamt a remis, de manière concomitante, un mandat de vérification écrit et un mandat d'exécution daté du 16 janvier 1987, émanant du président du Bundeskartellamt. Hoechst a refusé de se soumettre à cette vérifica-

tion au motif que la décision l'ordonnant, d'une part, ne satisferait pas aux conditions légales minimales que l'article 14, paragraphe 3, précité, impose quant au contenu d'une telle décision et, d'autre part, qu'elle prétendrait à un pouvoir ne figurant pas à cet article, celui de perquisitionner sans mandat judiciaire préalable.

8 Le 22 janvier 1987, les agents de la Commission se sont à nouveau présentés, en compagnie de représentants du Bundeskartellamt et de membres de la police, au service juridique de l'entreprise avec pour objectif de procéder à ladite vérification en se fondant sur la décision du 15 janvier 1987. Il était envisagé que, en cas de refus de Hoechst de s'y soumettre, les agents du Bundeskartellamt pourraient recourir, en vertu de l'article 3 de la loi allemande du 17 août 1967, relative à la mise en œuvre du règlement n° 17/62 du Conseil, précité, notamment de son article 14, paragraphe 6, à l'exécution d'office avec comme seule restriction apparente qu'ils n'étaient pas habilités à se procurer des documents au moyen d'une perquisition.

9 Pour les motifs qui ont été exposés au point 7 de cette ordonnance, Hoechst a réitéré son point de vue que tout agissement des agents de la Commission fondé sur une décision d'investigation telle que celle du 15 janvier 1987 devait être qualifié d'illicite. Ses représentants ont également déclaré que s'ils n'opposeraient aucune résistance active à une telle vérification, ils refuseraient néanmoins toute participation à celle-ci vu son caractère illicite. Les agents de la Commission ayant continué à prétendre à une vérification illimitée, les fonctionnaires de la police ont analysé cette prétention comme une demande de perquisitionner et se sont retirés.

10 Le 29 janvier 1987, la Commission a adressé un télex à Hoechst dans lequel elle exigeait que cette société fasse, avant le 2 février 1987, une déclaration par laquelle elle s'engageait à se soumettre à ladite vérification sous peine de lui infliger une astreinte de 1 000 Écus par jour de retard à compter de la date de notification de cette décision.

11 En réponse à ce télex, Hoechst a, par une lettre du 2 février 1987, maintenu le point de vue qu'elle avait exprimé antérieurement. En vue de contraindre Hoechst à se soumettre à ladite vérification, la Commission a dès lors adopté, le 3 février 1987, conformément à l'article 16, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 17/62 du Conseil, précité, une décision lui infligeant une telle astreinte.

12 Il convient encore de signaler que, sur le plan national, Hoechst a introduit, le 23 janvier 1987, une demande en référé auprès du Verwaltungsgericht de Francfort afin de se prévenir de toute perquisition illégale qui serait susceptible d'être effectuée par les agents du Bundeskartellamt en vue de mettre à exécution la décision de la Commission du 15 janvier 1987, précitée. Le même jour, le Verwaltungsgericht de Francfort a rendu une ordonnance en référé qui a suspendu provisoirement l'exécution fondée sur le mandat d'exécution du Bundeskartellamt. Ce dernier a, par la suite, introduit, auprès de l'Amtsgericht de Francfort, une demande visant à obtenir un mandat de perquisition judiciaire afin de pouvoir contraindre Hoechst à se soumettre à la vérification demandée par la Commission. L'Amtsgericht de Francfort a rejeté une telle demande en date du 12 février 1987, au motif que les éléments sur lesquels la Commission s'est fondée pour décider une telle vérification ne lui ont pas été exposés et précisés de manière suffisante dans le cadre de cette demande pour lui permettre d'apprécier s'il existe réellement un soupçon sérieux de violation des dispositions du traité CEE relatives au droit de la concurrence.

13 Selon les termes de l'article 185 du traité CEE, les recours formés devant la Cour de justice n'ont pas d'effet suspensif. Toutefois, celle-ci peut, si elle estime que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution des actes attaqués.

14 Pour qu'une mesure provisoire comme celle sollicitée puisse être ordonnée, l'article 83, paragraphe 2, du règlement de procédure prescrit que les demandes en référé doivent spécifier les circonstances établissant l'urgence ainsi que les moyens de fait et de droit justifiant, à première vue, l'octroi de la mesure provisoire à laquelle elles concluent.

15 Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que le caractère urgent d'une demande en référé énoncé à l'article 83, paragraphe 2, du règlement de procédure doit s'apprécier par rapport à la nécessité qu'il y a de statuer provisoirement afin d'éviter qu'un préjudice grave et irréparable ne soit occasionné à la partie qui sollicite la mesure provisoire.

16 En vue d'établir un fumus boni juris qui justifierait, à première vue, l'octroi du sursis à l'exécution à l'égard de la décision de la Commission du 15 janvier 1987 ordonnant une vérification, la partie requérante fait valoir à son encontre deux moyens qui démontreraient de manière patente son illégalité manifeste.

17 Le premier de ces moyens consiste à alléguer que cette décision ne satisferait pas aux conditions légales minimales qui sont imposées, quant à son contenu, par l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 17/62, précité.

18 Comme deuxième moyen, la partie requérante invoque que la décision de vérification litigieuse prétendrait à un pouvoir ne figurant pas à l'article 14, paragraphe 3, précité, celui de pouvoir perquisitionner sans mandat judiciaire préalable ni contrôle juridictionnel. La thèse de la Commission, selon laquelle la notion de vérification au sens de cet article comporterait des mesures de perquisition sous peine de le priver de tout effet utile, serait dénuée de tout fondement et irait à l'encontre de son texte même. Elle est d'avis que la constatation, résultant d'une simple lecture, que cet article n'offrirait aucun fondement juridique à un droit de perquisition suffirait déjà à démontrer l'illégalité manifeste de cette décision.

19 En outre, indépendamment de la question de savoir si l'article 14, précité, conférerait ou non un droit de perquisition à la Commission, la décision litigieuse serait également entachée d'une anticonstitutionnalité manifeste si une telle perquisition pouvait s'opérer sur sa base, sans délivrance d'un mandat judiciaire préalable. Une telle inconstitutionnalité proviendrait de la violation du droit fondamendal à l'inviolabilité des locaux commerciaux des personnes morales, droit fondamental faisant partie des traditions constitutionnelles des États membres et des principes généraux de droit que le droit communautaire protège et dont la Cour de justice assure le respect.

20 En vue d'établir un fumus boni juris qui justifierait le sursis à l'exécution de la décision de la Commission du 3 février 1987, infligeant des astreintes en application de l'article 16 du règlement n° 17/62, précité, la partie requérante invoque que celle-ci serait frappée du sceau de l'illégalité manifeste pour violation de formes substantielles prescrites à peine de nullité. Cette illégalité découlerait du fait que cette décision aurait été prise en violation manifeste:

— d'une part, des articles 16, paragraphe 3, et 10, paragraphes 3 à 6, du règlement n° 17/62, étant donné que le comité consultatif en matière d'ententes et de positions dominantes n'aurait pas été consulté préalablement à son adoption, alors qu'une telle consultation serait expressément imposée par le renvoi figurant à l'article 16, paragraphe 3, précité;

et

— d'autre part, de l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 17/62, précité, ainsi que des articles 2, paragraphe 3, et 7, paragraphe 1, du règlement n° 99/63 de la Commission, du 25 juillet 1963, relatif aux auditions prévues à

l'article 19, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 17/62, précité (JO L 127, p. 2268), vu qu'en violation de ces dispositions la Commission n'aurait pas fourni la communication des griefs obligatoire prévue à l'article 2, paragraphe 3, et n'aurait pas non plus donné à Hoechst la possibilité, prévue à titre obligatoire par l'article 7, paragraphe 1, de présenter ses observations oralement, alors que cette dernière en avait fait la demande expresse.

21 Pour sa part, la Commission fait valoir que la procédure de fixation d'une astreinte se déroulerait en deux étapes. Il y aurait d'abord une fixation provisoire ou comminatoire et, ensuite, une fixation définitive. Lors de la première phase, une décision telle que celle de l'espèce présente serait adoptée afin d'enjoindre à une entreprise de prendre certaines mesures sous peine d'encourir une astreinte dont le montant est fixé dans cette décision. Si l'entreprise ne s'exécute pas en dépit de la menace d'une telle astreinte, une deuxième décision serait arrêtée qui fixerait le montant définitif de l'astreinte à percevoir. Ce serait uniquement lors de cette deuxième phase que la Commission serait tenue de respecter les formes substantielles prescrites à peine de nullité décrites ci-dessus.

22 La violation du droit fondamental de l'inviolabilité des locaux commerciaux des personnes morales, alléguée par la partie requérante à propos de la décision de vérification, jouerait également pour la décision imposant des astreintes du fait que ces astreintes ont pour but d'imposer, par la force, une perquisition qui est illégale et inconstitutionnelle. La décision de la Commission du 3 février 1987 imposant des astreintes serait donc également, par voie de conséquence, manifestement anticonstitutionnelle.

23 Pour démontrer le caractère urgent de sa demande au sens de l'article 83, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie requérante se réfère, à titre principal, à la jurisprudence que la Cour a développée dans les affaires jointes 60 et 190/81 R, IBM/Commission (Rec. 1981, p. 1857). Se fondant sur cette jurisprudence, elle estime que, lorsqu'un acte de droit communautaire, dont le sursis à l'exécution est sollicité, apparaît comme manifestement illégal dans le cadre d'une appréciation prima facie, il ne serait même pas nécessaire de procéder à un examen des différents préjudices, qu'ils soient matériels ou immatériels, pouvant résulter de sa mise en application. Un acte manifestement illégal générerait toujours, en effet, le risque d'un préjudice grave et irréparable ne fût-ce que parce que sa mise en application ébranlerait la confiance dans le système juridique. Le sursis à l'exécution d'un tel acte se justifierait donc déjà dans l'intérêt d'une application correcte du droit. S'il ressort de la jurisprudence de la Cour que l'illégalité manifeste d'un acte de droit communautaire suffirait comme critère pour octroyer le sursis à l'exécution demandé, il en irait a fortiori de même lorsqu'un tel acte serait entaché au surplus d'une inconstitutionnalité manifeste.

24 Elle souligne, encore, que le préjudice immatériel qu'elle subirait du fait de l'inconstitutionnalité des deux décisions litigieuses serait un préjudice impossible à récupérer parce qu'il y aurait eu violation de l'intégrité de la protection assurée par le droit fondamental en cause et qu'une telle intégrité ne pourrait être rétablie a posteriori, même si la Commission était forcée, par la suite, de renoncer à l'avantage qu'elle a tiré de cette violation. La décision relative à l'imposition d'astreintes lui infligerait, en outre, un préjudice matériel qui croîtrait chaque jour à concurrence de 2 000 DM.

25 L'argumentation de la partie requérante revient donc, en substance, à faire valoir que les décisions, dont le sursis à l'exécution est sollicité, sont entachées de vices à ce point graves et évidents qu'elles apparaîtraient déjà, à première vue, comme dépourvues de toute base légale et comme manifestement illégales. La nature et la gravité de ces illégalités impliqueraient, par elles-mêmes, qu'il serait nécessaire et urgent de mettre immédiatement fin à la situation qui résulterait de leur application. Une telle argumentation serait encore renforcée lorsque les décisions en cause ne seraient pas seulement illégales, mais aussi manifestement anticonstitutionnelles du fait qu'un droit fondamental, faisant partie intégrante des principes généraux de droit dont la Cour de justice assure le respect, aurait été violé.

26 Il convient, dès lors, d'examiner si, dans le cas d'espèce, les arguments avancés par la partie requérante sont à même de démontrer, à première vue, l'existence soit d'une telle illégalité, soit d'une telle anticonstitutionnalité.

27 En ce qui concerne le premier moyen soulevé à l'égard de la décision du 15 janvier 1987, il est nécessaire de vérifier si celle-ci apparaît, quant à son contenu, à première vue, conforme aux exigences de l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 17/62, précité, qui stipule:

« Les entreprises et associations d'entreprises sont tenues de se soumettre aux vérifications que la Commission a ordonnées par voie de décision. La décision indique l'objet et le but de la vérification, fixe la date à laquelle elle commence et indique les sanctions prévues à l'article 15, paragraphe 1, sous c), et à l'article 16, paragraphe 1, sous d), ainsi que le recours ouvert devant la Cour de justice contre la décision. »

28 Dans le cadre d'une appréciation prima facie, il faut constater que la décision de vérification litigieuse semble répondre, à première vue, à ces exigences formelles:

— l'article 1er ainsi que les considérants qui le précèdent indiquent son objet et son but: en l'occurrence, vérifier si Hoechst a été ou est encore partie prenante à des accords ou pratiques concertées entre certains producteurs et fournisseurs de PVC et de polyéthylène, y compris le LdPE, dans la CEE, fixant les prix et les quantités ou les objectifs de vente de ces produits, qui pourraient constituer, si la preuve de leur existence était apportée, une infraction grave à l'article 85, paragraphe 1, du traité CEE;

— ses articles 2 et 3, ainsi que son dernier considérant, précisent respectivement la date à laquelle la vérification est susceptible d'être effectuée, la possibilité de recours ouverte devant la Cour de justice contre ladite décision, les sanctions éventuelles prévues aux articles 15, paragraphe 1, sous c), et 16, paragraphe 1, sous d), en cas de refus de se soumettre à une telle vérification.

29 Quant au deuxième moyen allégué à l'encontre de la décision de vérification et quant au moyen relatif à la violation des formes substantielles soulevé à l'encontre de la décision imposant des astreintes qui pose un problème d'interprétation de l'article 16 du règlement n° 17/62 du Conseil, précité, il faut relever qu'apprécier les problèmes qu'ils posent dans le cadre d'une procédure en référé reviendrait à préjuger sur le fond de l'affaire, ce qui serait contraire à la jurisprudence constante de la Cour, selon laquelle des mesures provisoires ne peuvent être octroyées que si elles ne préjugent pas la décision sur le fond de l'affaire (voir notamment, en dernier lieu, l'ordonnance du président de la Cour du 30 avril 1986, AKZO/ Commission, affaire 62/86 R, Rec. p. 1503). Le président de la Cour est, dès lors, d'avis que ces questions ne sauraient être résolues dans le cadre d'une procédure en référé. De tels moyens ne pourraient donc, en aucun cas, être considérés comme révélateurs d'une illégalité manifeste.

30 Le président de la Cour est d'avis que l'appréciation qu'il vient de porter au point 29 de cette ordonnance jouerait également pour le grief fondé sur la violation du droit fondamental de l'inviolabilité des locaux commerciaux des personnes morales, invoqué par la partie requérante pour démontrer l'inconstitutionnalité manifeste tant de la décision relative à la vérification que de celle concernant l'imposition d'astreintes.

31 Pour les motifs qui viennent d'être exposés ci-dessus, il y a lieu de constater, sans préjuger le bien-fondé du recours au principal, que les décisions litigieuses n'apparaissent pas, à la lumière des griefs dirigés contre elles, comme des actes auxquels manquerait même l'apparence de la légalité ou de la constitutionnalité au sens que l'entend la partie requérante et dont il faudrait, par ce simple fait, suspendre sur-le-champ l'exécution.

32 Il appartenait, dès lors, à la partie requérante d'avancer des arguments susceptibles de démontrer la nécessité et l'urgence qu'il y a d'accorder la mesure sollicitée en vue de lui éviter un préjudice grave et irréparable.

33 Les seuls moyens que la partie requérante a invoqués et qui ont été mentionnés au point 24 de cette ordonnance ne sont toutefois pas de nature à établir de telles circonstances.

34 En effet, dans l'hypothèse où la vérification serait effectuée sur base de la décision du 15 janvier 1987, précitée, et que cette dernière serait annulée par la suite par la Cour de justice dans le cadre de son contrôle juridictionnel, la Commission se verrait empêchée, de ce fait, d'utiliser, à l'effet de la procédure d'infraction à l'article 85 du traité CEE, tous documents ou pièces probantes qu'elle aurait pu réunir dans le cadre de cette vérification, sous peine de s'exposer au risque de voir annuler la décision relative à l'infraction dans la mesure où elle serait fondée sur de tels moyens de preuve.

35 Par ailleurs, le préjudice matériel de 2 000 DM par jour qui résulterait de la mise à exécution de la décision imposant une astreinte n'apparaît pas non plus comme susceptible de créer un préjudice grave et irréparable dans le chef de la partie requérante. Mis à part que de sérieux doutes quant au caractère grave d'un tel préjudice pourraient être soulevés vu le montant, somme toute minime, d'une telle astreinte par rapport à la taille et au chiffre d'affaires d'une société comme Hoechst, il faut encore convenir que, même s'il était supposé que la décision du 3 février 1987, précitée, serait un titre exécutoire, la Commission serait tenue, en cas d'annulation de cette décision par la Cour dans l'affaire au principal, de restituer le montant d'une telle astreinte. Le caractère irréparable d'un tel préjudice semble donc difficile à établir dans de telles circonstances.

36 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que la demande en référé doit être rejetée.

Par ces motifs,

LE PRÉSIDENT,

statuant au provisoire,

ordonne:

1) La requête est rejetée.

2) Les dépens sont réservés.

Fait à Luxembourg, le 26 mars 1987.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart