ARRÊT DE LA COUR

9 septembre 2003 *

Dans l'affaire C-198/01,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italie) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF)

et

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 81 CE,

LA COUR,

composée de M. G. C. Rodríguez Iglesias, président, MM. J.-P. Puissochet, M. Wathelet (rapporteur) et C. W. A. Timmermans, présidents de chambre,

* Langue de procédure: l'italien.

MM. C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, S. von Bahr et J. N. Cunha Rodrigues, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M^me L. Hewlett, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour le Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF), par M^es G. M. Roberti, F. Lattanzi et F. Sciaudone, avvocati,

— pour l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, par M^es S. M. Carbone et F. Sorrentino, avvocati,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M^me L. Pignataro et M. A. Berlinguer, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales du Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF), représenté par M^es G. M. Roberti, F. Lattanzi et A. Franchi, avvocato, de l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, représentée par M^e S. M. Carbone, et de la Commission, représentée par M^me L. Pignataro, à l'audience du 24 septembre 2002,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 30 janvier 2003,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 24 janvier 2001, parvenue à la Cour le 11 mai suivant, le Tribunale amministrativo regionale del Lazio a posé, en application de l'article 234 CE, deux questions préjudicielles sur l'interprétation de l'article 81 CE.

2 Ces questions ont été posées dans le cadre d'un recours introduit par le Consorzio Industrie Fiammiferi, le consortium des fabricants nationaux d'allumettes italien (ci-après le «CIF»), contre la décision de l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, l'autorité nationale chargée de la protection de la concurrence en Italie (ci-après l'«Autorité»), du 13 juillet 2000, qui a déclaré la législation instituant le CIF et régissant son fonctionnement contraire aux articles 10 CE et 81 CE, a constaté que le CIF et les entreprises qui en sont membres (ci-après les «entreprises membres») avaient enfreint l'article 81 CE en raison de la répartition de quotas de production, et leur a ordonné de mettre fin aux infractions constatées.

Le droit national

3 Par décret royal n° 560, du 11 mars 1923 (ci-après le «décret royal n° 560/1923»), le législateur italien a introduit un nouveau régime pour la fabrication et la vente

d'allumettes en créant un consortium des fabricants nationaux d'allumettes, le CIF. Le décret confiait à ce consortium un monopole commercial, consistant dans le droit exclusif de fabriquer et de vendre les allumettes nécessaires pour la consommation sur le marché national italien.

4 En outre, le CIF s'est vu attribuer des vignettes officielles spéciales, servant à la perception de l'accise sur les allumettes, qui avait été instituée par le même décret. Ces vignettes devaient être distribuées aux entreprises membres afin que celles-ci les apposent sur les boîtes d'allumettes qu'elles produisaient.

5 En conséquence, le CIF est apparu comme un consortium obligatoire et fermé, institué par la loi italienne pour la production et la vente des allumettes nécessaires pour satisfaire la demande nationale.

6 L'activité du CIF était régie par une convention passée entre le CIF et l'État italien, annexée au décret et en faisant partie intégrante. En vertu de cette convention, l'État italien s'engageait à interdire la distribution sur le marché national de produits provenant d'entreprises étrangères au CIF, à empêcher la constitution de nouvelles entreprises productrices d'allumettes et à fixer, par une mesure émanant du ministère des Finances, le prix de vente des allumettes. Le CIF, quant à lui, était principalement appelé à assurer le paiement de l'accise sur les allumettes destinées à la consommation intérieure par toutes les entreprises membres, grâce au système des vignettes.

7 La convention régissait également en détail le fonctionnement interne du CIF. Son article 4 confiait la mission de contingentement et de répartition de la production d'allumettes entre les entreprises du CIF à une commission ad hoc (ci-après la «commission de répartition des quotas»). Cette commission est composée d'un fonctionnaire de l'Amministrazione dei Monopoli di Stato (ci-après l'«adminis-

tration des monopoles d'État»), qui en est le président, ainsi que d'un représentant du CIF et de trois représentants des entreprises membres nommés par le conseil d'administration du CIF, et elle délibère à la majorité. Ses décisions sont communiquées, pour approbation, à l'administration des monopoles d'État. En outre, certaines d'entre elles, notamment les cessions de quotas, doivent être communiquées, pour approbation, au ministère des Finances. Le statut du CIF prévoit que les quotas de production doivent être répartis «en tenant compte du pourcentage existant».

8 Le respect de ces quotas est contrôlé par une autre commission, qui est prévue à l'article 23, deuxième alinéa, du statut du CIF (ci-après la «commission du respect des quotas»), composée de trois membres nommés par le conseil d'administration du CIF, qui propose, au début de chaque année, à la direction du CIF le programme de livraisons d'allumettes par les entreprises membres.

9 Le système est resté quasi inchangé jusqu'à l'arrêt de la Corte costituzionale n° 78, du 3 juin 1970, qui a déclaré illégales les modalités d'organisation du CIF pour violation du principe de la liberté de l'initiative économique privée énoncé à l'article 41 de la Constitution italienne, dans la mesure où elles excluaient l'accès de nouvelles entreprises au CIF.

10 Par décret ministériel du 23 décembre 1983 portant approbation d'une nouvelle convention entre le CIF et l'État italien, il a été admis que de nouvelles entreprises ayant obtenu de l'administration fiscale une licence pour la fabrication d'allumettes pourraient également adhérer au CIF.

11 La participation au CIF est cependant restée obligatoire au moins jusqu'à la suppression du monopole fiscal en 1993 (sur cette suppression, voir point 14 du présent arrêt).

12 Le décret du ministère des Finances du 5 août 1992 (ci-après le «décret du 5 août 1992») a approuvé la dernière version de la convention entre le CIF et l'État italien, dont la validité expirait le 31 décembre 2001 (ci-après la «convention de 1992»).

13 En vertu de l'article 4 de cette convention, régissant le fonctionnement du CIF, les quotas de production doivent toujours être répartis entre les entreprises membres par la commission de répartition des quotas. Quant au contrôle du respect des quotas, il demeure du ressort de la commission du respect des quotas.

14 Par décret-loi n° 331, du 30 août 1993 (ci-après le «décret-loi n° 331/1993»), le législateur italien a adopté de nouvelles règles en matière d'accises et autres impôts indirects. L'article 29 de ce décret-loi prévoit que le fabricant et l'importateur sont directement redevables de l'accise. Selon la juridiction de renvoi, cette règle a supprimé le monopole fiscal du CIF.

15 Les avis divergent quant au caractère obligatoire ou volontaire que revêtirait, depuis lors, l'appartenance au CIF pour les fabricants d'allumettes qui en étaient membres avant la fin du monopole fiscal.

16 Avant 1996, l'Autorité était compétente pour appliquer le seul droit italien de la concurrence, à l'exclusion du droit communautaire en la matière. Toutefois, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 52, du 6 février 1996 (ci-après la «loi n° 52/1996»), elle est également habilitée à appliquer les articles 81, paragraphe 1, CE et 82 CE.

Le litige au principal

17 Saisie d'une plainte émanant d'un fabricant allemand d'allumettes qui arguait de difficultés à distribuer ses produits sur le marché italien, l'Autorité a ouvert, en novembre 1998, une instruction à l'égard du CIF, des entreprises membres et du Consorzio Nazionale Attivà Economico-Distributiva Integrata (ci-après le «Conaedi»), une émanation de la quasi-totalité des gérants des Magazzini di Generi di Monopolio, entrepôts d'articles soumis à monopole qui font office de grossistes, aux fins de constater l'existence de violations des articles 85 et 86 du traité CE (devenus articles 81 CE et 82 CE) et de vérifier si l'acte de constitution du CIF et les conventions successives passées entre le CIF et l'État italien contrevenaient à l'article 85, paragraphe 1, du traité.

18 L'objet de l'enquête a été élargi peu après pour couvrir notamment un accord intervenu entre le CIF et l'un des principaux fabricants européens d'allumettes, la société de droit suisse Swedish Match SA (ci-après «Swedish Match»), en vertu duquel le CIF se serait engagé à acheter à Swedish Match une quantité d'allumettes correspondant à un quota déterminé à l'avance de la consommation nationale italienne.

19 Dans sa décision finale, en date du 13 juillet 2000, l'Autorité a constaté que les comportements mis en œuvre par les opérateurs présents sur le marché italien des allumettes, s'ils procédaient de manière plus ou moins directe du cadre juridique qui avait régi le secteur depuis le décret royal n° 560/1923, étaient cependant en partie le fruit de choix économiques autonomes.

20 L'Autorité en est venue à distinguer trois types de comportement parmi les actes du CIF: les comportements qui lui étaient imposés par des dispositions normatives, ceux qui étaient simplement favorisés par des dispositions normatives et ceux découlant de choix autonomes du CIF. À cet égard, elle a opéré également une césure entre deux périodes.

21 En premier lieu, avant l'entrée en vigueur du décret-loi n° 331/1993, l'Autorité a imputé exclusivement à la législation nationale susmentionnée tant la constitution du CIF que le fait d'avoir chargé celui-ci de s'occuper de la production et de la commercialisation des allumettes.

22 Elle a dès lors estimé, premièrement, que, dans la mesure où il imposait la participation au CIF en vue de la production et de la vente d'allumettes en Italie, le cadre juridique en vigueur à cette époque offrait une «couverture légale» («copertura legale») à des comportements du CIF et des entreprises membres qui, sans cela, auraient été prohibés; deuxièmement, que ce cadre juridique devait être «laissé inappliqué par toute juridiction ou administration publique», puisqu'il était contraire aux articles 3, paragraphe 1, sous g), CE, 10 CE et 81, paragraphe 1, CE; et, troisièmement, que cette non-application «impliquerait» («implicherebbe») la suppression de la «couverture légale».

23 L'Autorité a considéré également que l'action déployée par les opérateurs économiques dans l'exercice du pouvoir de répartition de la production, que l'article 4 de la convention confère à une commission composée en grande partie de représentants des producteurs d'allumettes italiens, était susceptible d'être considérée comme un comportement d'entreprises au sens de l'article 81 CE.

24 Dans cette perspective, l'Autorité est parvenue à la conclusion que les modalités concrètement appliquées aux fins de la répartition de la production avaient été la cause d'une restriction effective et supplémentaire de la concurrence par rapport à celle qui résultait déjà du cadre légal. À cet égard, elle s'est référée à l'application faite par la commission de répartition des quotas d'un critère de répartition reflétant les quotas historiques de chaque entreprise et aux fréquentes cessions de quotas de production ou échanges de production entre les entreprises membres.

25 En second lieu, après avoir relevé que le décret-loi n° 331/1993 ainsi que la convention de 1992 avaient éliminé de facto le monopole fiscal et le monopole

commercial du CIF, l'Autorité a souligné que, à partir de 1994, la participation au CIF n'était plus obligatoire aux fins de la production et de la commercialisation des allumettes sur le territoire italien.

26 Elle en a déduit, en outre, que le décret-loi n° 331/1993, bien qu'il n'eût pas abrogé la convention de 1992, avait modifié le régime juridique de la participation des entreprises au CIF, en la rendant simplement volontaire, avec la possibilité consécutive pour chaque entreprise membre de se retirer avant même l'échéance prévue.

27 L'Autorité a par conséquent estimé que les comportements des entreprises membres devaient être regardés, à partir de 1994, comme le fruit de choix économiques autonomes dont lesdites entreprises pouvaient être tenues pour responsables.

28 En outre, l'Autorité a estimé que deux accords conclus par le CIF étaient restrictifs de concurrence. L'accord passé avec Swedish Match, principal concurrent européen du CIF, avait eu pour effet d'éviter que cette société commercialise elle-même ses allumettes directement sur le marché italien. Le second accord passé avec le Conaedi avait eu pour effet de permettre au CIF de s'adjuger l'exclusivité du canal commercial que constitue le réseau des Magazzini di Generi di Monopolio.

29 Pour ces motifs, l'Autorité a décidé, notamment, que:

— l'existence et l'activité du CIF, telles que régies par le décret royal n° 560/1923 et par la convention y annexée, dans la version modifiée en dernier lieu par le

décret du 5 août 1992, sont contraires aux articles 3, paragraphe 1, sous g), CE, 10 CE et 81, paragraphe 1, CE, dans la mesure où lesdites dispositions ont, jusqu'en 1994, imposé et, à partir de cette date, permis et facilité au CIF et aux entreprises membres des comportements anticoncurrentiels en violation de l'article 81, paragraphe 1, CE;

— en tout état de cause, le CIF et les entreprises membres ont pris des décisions consortiales et passé des accords qui, en tant qu'ils visent à définir les modalités et les mécanismes de répartition, entre ces entreprises, de la production d'allumettes destinée à être commercialisée par ledit CIF de manière à limiter la concurrence au-delà de ce qu'admet la législation applicable, portent atteinte à la concurrence, en violation de l'article 81, paragraphe 1, CE;

— le CIF et Swedish Match ont conclu un accord visant à la répartition de la production d'allumettes et à la distribution en commun de ces allumettes par le CIF, qui constitue un cas d'atteinte à la concurrence, en violation de l'article 81, paragraphe 1, CE;

— le CIF, les entreprises membres et Swedish Match cessent de commettre les infractions constatées et s'abstiennent à l'avenir de toute entente susceptible d'avoir un objet ou un effet analogue à l'entente constatée;

— le Conaedi et les Magazzini di Generi di Monopolio s'abstiennent à l'avenir de réaliser des accords ayant un objet ou un effet analogue à celui des accords constatés.

La procédure au principal

30 Le 14 novembre 2000, le CIF a formé un recours devant le Tribunale amministrativo regionale del Lazio contre la décision de l'Autorité.

31 Outre la contestation de l'appréciation des éléments de fait et de l'interprétation des éléments de droit retenues par l'Autorité, il a soutenu que celle-ci n'était pas habilitée à contrôler la validité et l'efficacité des dispositions de droit national, dans la mesure où ce pouvoir ne lui était attribué ni par la loi n° 52/1996 ni par le principe de la primauté du droit communautaire. Ce dernier ne s'appliquerait, en effet, que pour écarter des dispositions à titre incident et non pas à des fins de constatation à titre principal par voie de décision autonome.

32 Si elle n'est pas convaincue par cette dernière distinction, la juridiction de renvoi doute du pouvoir de l'Autorité de déclarer non applicable la législation italienne dans le cas d'espèce pour une autre raison.

33 Il ne lui semble pas, en effet, que la jurisprudence communautaire soit solidement établie quant au point de savoir si la non-application de mesures normatives nationales incompatibles avec les articles 81 CE et 82 CE peut être également décidée dans une perspective telle que celle dans laquelle s'est placée l'Autorité.

34 Les doutes que soulève une possibilité de ce genre n'auraient pas pour seule origine l'imputabilité douteuse de l'atteinte à la concurrence à un opérateur qui, en tout état de cause, agit ou a agi sous le couvert de la loi nationale et bénéficie, par conséquent, d'une présomption de bonne foi.

35 Le recours au mécanisme de la non-application d'une législation nationale in malam partem (c'est-à-dire la non-application d'une législation nationale favorable aux opérateurs économiques privés concernés, ce qui se traduit par des obligations à leur charge) par un organe doté de pouvoirs de sanction s'avérerait également problématique au regard du poids considérable que revêt la sécurité juridique, laquelle figurerait parmi les principes généraux du droit communautaire.

36 La juridiction de renvoi doute également que la législation italienne, tant avant qu'après 1994, laissait et laisse subsister la possibilité d'une concurrence susceptible d'être empêchée, restreinte ou faussée par des comportements autonomes des entreprises. En effet, elle ne permettrait pas aux entreprises membres d'engager une concurrence en termes de prix, dont la fixation relève du pouvoir tarifaire ministériel, et subordonnerait en outre lesdites entreprises à un régime de quotas contingentés de production.

37 À cet égard, la juridiction de renvoi relève que le litige pendant devant elle concerne un marché caractérisé par le fait que la fixation du prix des produits (les allumettes) incombait au ministère des Finances, en vertu de l'article 6 de la convention. En même temps, un régime de contingentement s'applique (bien que ses effets préjudiciables aient été atténués par la suppression du monopole commercial du CIF), le pouvoir de répartition, entre les entreprises membres, de la production nécessaire pour la consommation intérieure étant confié à une commission ad hoc, composée essentiellement de représentants desdits producteurs (article 4 de la convention).

38 Dans ces conditions, la juridiction de renvoi considère que la thèse du CIF selon laquelle les dispositions régissant l'activité du secteur ruinaient d'emblée la libre concurrence, sans laisser subsister une possibilité significative de concurrence entre les entreprises, ne saurait être tenue pour manifestement non fondée. En effet, il se pourrait que, du point de vue de la protection de la concurrence, il soit indifférent que le quota individuel soit détenu par l'une ou l'autre entreprise ou qu'il soit cédé à un tiers, puisqu'il s'agit d'événements qui s'inscrivent en tout état

de cause à l'intérieur d'un régime défini par des règles qui excluent le développement d'une concurrence entre les entreprises.

39 Le Tribunale amministrativo regionale del Lazio a dès lors décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) En présence de circonstances dans lesquelles une entente entre entreprises provoque des effets préjudiciables au commerce communautaire, et lorsque cette entente est imposée ou favorisée par une disposition législative nationale qui en légitime ou en renforce les effets, plus particulièrement en ce qui concerne la fixation des prix et la répartition du marché, l'article 81 CE impose-t-il ou permet-il à l'Autorité nationale de la concurrence de laisser inappliquée cette réglementation et de sanctionner ou tout au moins d'interdire à l'avenir le comportement anticoncurrentiel des entreprises, et quelles en sont les conséquences juridiques?

2) Une législation nationale qui confère compétence à un ministère pour établir le tarif d'une vente d'un produit et attribue, en outre, à un consortium obligatoire entre les producteurs le pouvoir de répartir la production entre les entreprises peut-elle être considérée, aux fins de l'application de l'article 81, paragraphe 1, CE, comme une législation qui laisse subsister la possibilité d'une concurrence susceptible d'être empêchée, restreinte ou faussée par des comportements autonomes des entreprises?»

Sur la première question

40 Le CIF rappelle que, aux termes de la jurisprudence de la Cour, les articles 81 CE et 82 CE ne visent que des comportements anticoncurrentiels qui ont été adoptés

par les entreprises de leur propre initiative. Si un comportement anticoncurrentiel est imposé aux entreprises par une législation nationale ou si celle-ci crée un cadre juridique qui lui-même élimine toute possibilité de comportement concurrentiel de leur part, les articles 81 CE et 82 CE ne sont pas d'application. Dans une telle situation, la restriction de concurrence ne trouve pas sa cause, ainsi que l'impliquent ces dispositions, dans des comportements autonomes des entreprises. En revanche, les articles 81 CE et 82 CE peuvent s'appliquer s'il s'avère que la législation nationale laisse subsister la possibilité d'une concurrence susceptible d'être empêchée, restreinte ou faussée par des comportements autonomes des entreprises (arrêt du 11 novembre 1997, Commission et France/Ladbroke Racing, C-359/95 P et C-379/95 P, Rec. p. I-6265, points 33 et 34).

41 Le CIF souligne également que, dans le cadre d'un examen par la Commission de l'applicabilité des articles 81 CE et 82 CE aux comportements des entreprises, l'évaluation préalable d'une législation nationale, ayant une incidence sur ces comportements, ne porte donc que sur la question de savoir si celle-ci laisse subsister la possibilité d'une concurrence susceptible d'être empêchée, restreinte ou faussée par des comportements autonomes de leur part (arrêt Commission et France/Ladbroke Racing, précité, point 35).

42 Le CIF en déduit que, dans le cadre des instructions qu'elle mène, l'Autorité doit, à un stade préliminaire, déterminer uniquement si la législation italienne laisse ou non des marges de liberté dans les comportements des entreprises concernées. Ce n'est que dans l'affirmative que les articles 81 CE et 82 CE pourraient être appliqués auxdites entreprises. Il s'ensuivrait, de manière implicite, que l'on ne peut concevoir dans le chef des entreprises aucune obligation de non-application de la législation italienne en présence de dispositions nationales contraignantes.

43 Selon le CIF, si la loi n° 52/1996 attribue à l'Autorité le pouvoir d'appliquer l'article 81 CE pour constater et sanctionner des ententes anticoncurrentielles entre entreprises, elle ne lui confère pas le pouvoir de contrôler la validité d'actes normatifs nationaux au regard des dispositions combinées des articles 3 CE, 10 CE et 81 CE.

44 En conséquence, des comportements d'entreprises tels que ceux du CIF ne pourraient relever du champ d'application de l'article 81 CE que si l'Autorité vérifiait et constatait préalablement — et à titre incident — l'autonomie de ces entreprises par rapport à ce qui est prévu dans la législation nationale.

45 À cet égard, il convient, en premier lieu, de rappeler que, s'il est vrai que, par eux-mêmes, les articles 81 CE et 82 CE concernent uniquement le comportement des entreprises et ne visent pas des mesures législatives ou réglementaires émanant des États membres, il n'en reste pas moins que ces articles, lus en combinaison avec l'article 10 CE, qui instaure un devoir de coopération, imposent aux États membres de ne pas prendre ou maintenir en vigueur des mesures, même de nature législative ou réglementaire, susceptibles d'éliminer l'effet utile des règles de concurrence applicables aux entreprises (voir arrêts du 16 novembre 1977, GB-Inno-BM, 13/77, Rec. p. 2115, point 31; du 21 septembre 1988, Van Eycke, 267/86, Rec. p. 4769, point 16; du 17 novembre 1993, Reiff, C-185/91, Rec. p. I-5801, point 14; du 9 juin 1994, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, C-153/93, Rec. p. I-2517, point 14; du 5 octobre 1995, Centro Servizi Spediporto, C-96/94, Rec. p. I-2883, point 20, et du 19 février 2002, Arduino, C-35/99, Rec. p. I-1529, point 34).

46 La Cour a notamment jugé qu'il y a violation des articles 10 CE et 81 CE lorsqu'un État membre soit impose ou favorise la conclusion d'ententes contraires à l'article 81 CE ou renforce les effets de telles ententes, soit retire à sa propre réglementation son caractère étatique en déléguant à des opérateurs privés la responsabilité de prendre des décisions d'intervention d'intérêt économique (voir arrêts précités, Van Eycke, point 16; Reiff, point 14; Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, point 14; Centro Servizi Spediporto, point 21, et Arduino, point 35).

47 Au demeurant, depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, le traité CE prévoit expressément que, dans le cadre de leur politique économique, l'action des États membres doit respecter le principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre [voir articles 3 A, paragraphe 1, et 102 A du traité CE (devenus respectivement articles 4, paragraphe 1, CE et 98 CE)].

48 Il convient de rappeler, en second lieu, que, selon une jurisprudence constante, la primauté du droit communautaire exige que soit laissée inappliquée toute disposition d'une loi nationale contraire à une règle communautaire, qu'elle soit antérieure ou postérieure à cette dernière.

49 Ce devoir de laisser inappliquée une législation nationale contraire au droit communautaire incombe non seulement aux juridictions nationales, mais également à tous les organes de l'État, en ce compris les autorités administratives (voir, en ce sens, arrêt du 22 juin 1989, Fratelli Costanzo, 103/88, Rec. p. 1839, point 31), ce qui implique, le cas échéant, l'obligation de prendre toutes dispositions pour faciliter la réalisation du plein effet du droit communautaire (voir arrêt du 13 juillet 1972, Commission/Italie, 48/71, Rec. p. 529, point 7).

50 Dès lors qu'une autorité nationale de la concurrence telle que l'Autorité est investie de la mission de veiller, notamment, au respect de l'article 81 CE et que cette disposition, combinée avec l'article 10 CE, impose un devoir d'abstention à la charge des États membres, l'effet utile des règles communautaires de la concurrence serait amoindri si, dans le cadre d'une enquête sur le comportement d'entreprises au titre de l'article 81 CE, ladite autorité ne pouvait pas constater qu'une mesure nationale est contraire aux dispositions combinées des articles 10 CE et 81 CE et si, en conséquence, elle ne la laissait pas inappliquée.

51 À cet égard, il importe peu que, dans l'hypothèse où la législation nationale impose à des entreprises d'adopter des comportements anticoncurrentiels, une violation des articles 81 CE et 82 CE ne puisse être également reprochée à celles-ci (voir, en ce sens, arrêt Commission et France/Ladbroke Racing, précité, point 33). En effet, les obligations pesant sur les États membres au titre des articles 3, paragraphe 1, sous g), CE, 10 CE, 81 CE et 82 CE, qui sont distinctes de celles découlant pour les entreprises des articles 81 CE et 82 CE, n'en subsistent pas moins, de sorte que l'autorité nationale de la concurrence conserve l'obligation de laisser inappliquée la mesure nationale en cause.

52 S'agissant, en revanche, des sanctions susceptibles d'être prononcées à l'encontre des entreprises concernées, il convient d'opérer une double distinction, selon que la législation nationale exclut ou non la possibilité d'une concurrence qui serait encore susceptible d'être empêchée, restreinte ou faussée par des comportements autonomes des entreprises et, dans le premier cas, selon que les faits en cause sont antérieurs ou postérieurs à la déclaration de l'autorité nationale de la concurrence de laisser inappliquée ladite législation nationale.

53 En premier lieu, si une loi nationale exclut la possibilité d'une concurrence susceptible d'être empêchée, restreinte ou faussée par des comportements autonomes des entreprises, il y a lieu de constater que, sous peine de violer le principe général de droit communautaire de la sécurité juridique, l'obligation pour les autorités nationales de la concurrence de laisser inappliquée une telle loi anticoncurrentielle ne saurait exposer les entreprises concernées à des sanctions, qu'elles soient de nature pénale ou administrative, pour un comportement passé, dès lors que ce comportement était imposé par ladite loi.

54 La décision de laisser inappliquée la loi concernée n'enlève rien, en effet, à la circonstance que celle-ci a conditionné le comportement des entreprises dans le passé. Cette loi continue donc de constituer, pour la période antérieure à la décision de la laisser inappliquée, une cause justificative soustrayant les entreprises concernées à toutes les conséquences de la violation des articles 81 CE et 82 CE, et ce tant vis-à-vis des autorités publiques que d'autres opérateurs économiques.

55 S'agissant de la sanction de comportements futurs d'entreprises jusqu'alors contraintes par une loi nationale d'adopter des comportements anticoncurrentiels, il importe de relever que, dès l'instant où la décision de l'autorité nationale de la concurrence constatant la violation de l'article 81 CE et laissant inappliquée une telle loi anticoncurrentielle est devenue définitive à leur égard, cette décision

s'impose aux entreprises concernées. À partir de ce moment, les entreprises ne peuvent plus prétendre être contraintes par ladite loi de violer les règles communautaires de la concurrence. Leur comportement futur est donc passible de sanctions.

56 En second lieu, si une loi nationale se limite à inciter ou à faciliter l'adoption, par les entreprises, de comportements anticoncurrentiels autonomes, celles-ci demeurent justiciables des articles 81 CE et 82 CE et peuvent encourir des sanctions, en ce compris pour des comportements antérieurs à la décision de laisser inappliquée ladite loi.

57 Il convient toutefois de souligner que, si une telle situation ne peut conduire à admettre des pratiques susceptibles d'aggraver encore les atteintes à la concurrence, elle n'en a pas moins pour conséquence que, lors de la détermination du niveau de la sanction, le comportement des entreprises concernées peut être apprécié à la lumière de la circonstance atténuante que constituait le cadre juridique national (voir, en ce sens, arrêt du 16 décembre 1975, Suiker Unie e.a./Commission, 40/73 à 48/73, 50/73, 54/73 à 56/73, 111/73, 113/73 et 114/73, Rec. p. 1663, point 620).

58 Au vu des considérations qui précèdent, il convient dès lors de répondre à la première question préjudicielle que, en présence de comportements d'entreprises contraires à l'article 81, paragraphe 1, CE, qui sont imposés ou favorisés par une législation nationale qui en légitime ou en renforce les effets, plus particulièrement en ce qui concerne la fixation des prix et la répartition du marché, une autorité nationale de la concurrence qui a reçu pour mission, notamment, de veiller au respect de l'article 81 CE:

— a l'obligation de laisser inappliquée cette législation nationale;

— ne peut infliger de sanctions aux entreprises concernées pour des comportements passés lorsque ceux-ci leur ont été imposés par cette législation nationale;

— peut infliger des sanctions aux entreprises concernées pour leurs comportements ultérieurs à la décision de laisser inappliquée cette législation nationale, une fois que cette décision est devenue définitive à leur égard;

— peut infliger des sanctions aux entreprises concernées pour des comportements passés lorsqu'ils ont été simplement facilités ou encouragés par cette législation nationale, tout en tenant dûment compte des spécificités du cadre normatif dans lequel les entreprises ont agi.

Sur la seconde question

59 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi souhaite savoir si une législation nationale qui confère compétence à un ministère pour déterminer le prix de vente au détail d'un produit et attribue, en outre, à un consortium obligatoire de producteurs le pouvoir de répartir la production entre les entreprises peut être considérée, aux fins de l'application de l'article 81, paragraphe 1, CE, comme une législation qui laisse subsister la possibilité d'une concurrence susceptible d'être empêchée, restreinte ou faussée par des comportements autonomes desdites entreprises.

60 À titre liminaire, il convient de souligner, d'une part, que, selon l'Autorité, le CIF n'a été un «consortium obligatoire» que jusqu'en 1994. En effet, le décret-loi n° 331/1993 aurait rendu facultative la participation des entreprises au CIF.

61 Dans ces conditions, il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer si sa seconde question se rapporte uniquement à la période antérieure à l'entrée en vigueur du décret-loi n° 331/1993 ou si elle se rapporte également à la période postérieure.

62 D'autre part, il convient de rappeler que, dans le cadre d'une procédure visée à l'article 234 CE, lequel est fondé sur une nette séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour, celle-ci est uniquement habilitée à se prononcer sur l'interprétation ou la validité d'une disposition communautaire à partir des faits qui lui sont indiqués par la juridiction nationale (voir arrêt du 2 juin 1994, AC-ATEL Electronics Vertriebs, C-30/93, Rec. p. I-2305, point 16). Il ne lui incombe ni d'appliquer le droit communautaire au litige au principal (voir arrêt du 10 juillet 1980, Giry et Guerlain e.a., 253/78 et 1/79 à 3/79, Rec. p. 2327, point 6) ni d'apprécier les faits au principal.

63 Le CIF soutient que, en lui imposant l'obligation de procéder à la répartition des quotas entre les entreprises membres — indépendamment des modalités et des critères suivant lesquels ces quotas sont déterminés —, le législateur italien a éliminé dès l'origine toute possibilité pour ces entreprises d'entrer en concurrence afin de conquérir des parts de marchés plus importantes.

64 Il expose que l'article 4 de la convention de 1992 impose de procéder à la répartition de la production d'allumettes entre entreprises membres par le biais d'une commission ad hoc, à savoir la commission de répartition des quotas, composée de représentants de l'industrie et présidée par un fonctionnaire de l'administration des monopoles d'État désigné par le ministre des Finances.

65 Dès lors, abstraction faite du quota effectivement attribué à chaque entreprise, le système de répartition voulu par le législateur éliminerait a priori la concurrence

entre les entreprises membres, qui seraient tenues en tout état de cause de se conformer au niveau de production alloué. En conséquence, tout effort concurrentiel en vue d'augmenter ladite production serait inutile.

66 Afin de répondre à la seconde question, il convient d'examiner d'abord si une législation nationale telle que celle en cause au principal laisse subsister la possibilité d'une concurrence qui serait encore susceptible d'être empêchée, restreinte ou faussée par des comportements autonomes des entreprises et, dans l'affirmative, de vérifier ensuite si les éventuelles restrictions supplémentaires reprochées aux entreprises ne sont pas, en fait, imputables à l'État membre concerné.

67 En premier lieu, il convient de rappeler que la possibilité d'exclure un comportement anticoncurrentiel déterminé du champ d'application de l'article 81, paragraphe 1, CE, en raison du fait qu'il a été imposé aux entreprises en question par la législation nationale existante ou que celle-ci a éliminé toute possibilité de comportement concurrentiel de leur part, n'a été admise que de manière restrictive par la Cour (voir, à titre d'exemple, arrêts du 29 octobre 1980, Van Landewyck e.a./Commission, 209/78 à 215/78 et 218/78, Rec. p. 3125, points 130 à 134; du 20 mars 1985, Italie/Commission, 41/83, Rec. p. 873, point 19, et du 10 décembre 1985, Stichting Sigarettenindustrie e.a./Commission, 240/82 à 242/82, 261/82, 262/82, 268/82 et 269/82, Rec. p. 3831, points 27 à 29).

68 Il convient de rappeler, en deuxième lieu, que la concurrence par les prix ne constitue pas la seule forme efficace de concurrence ni celle à laquelle il doit, en toutes circonstances, être accordé une priorité absolue (voir arrêt du 25 octobre 1977, Metro/Commission, 26/76, Rec. p. 1875, point 21).

69 En conséquence, la fixation à l'avance du prix de vente des allumettes par l'État italien n'exclut pas, par elle-même, toute possibilité de comportement concurrentiel. Quoique limitée, la concurrence peut opérer au travers d'autres facteurs.

70 Il convient de relever, en troisième lieu, que, si la législation italienne en cause au principal attribue au CIF, consortium obligatoire de producteurs, le pouvoir de répartir la production entre les entreprises membres, elle ne définit ni les critères ni les modalités selon lesquels cette répartition doit s'effectuer. En outre, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 7 de ses conclusions, il semble que le monopole commercial du CIF ait été supprimé dès 1993, lorsque l'interdiction faite aux entreprises non-membres du consortium de fabriquer et de vendre des allumettes a été levée.

71 Dans ces conditions, le jeu de la concurrence résiduelle entre les entreprises membres est susceptible d'être faussé au-delà de ce qui résulte de l'obligation légale elle-même.

72 À cet égard, l'instruction menée par l'Autorité aurait fait apparaître un système de cessions fixes et temporaires des quotas de production, ainsi que des accords sur les échanges de productions réalisés entre les entreprises, c'est-à-dire des accords qui n'auraient pas été prévus par la loi.

73 En outre, la Commission s'est référée à un quota «fixe» d'environ 15 % réservé aux importations. Selon elle, ce quota ne serait pas déterminé par la législation nationale, de sorte que le CIF aurait disposé d'une autonomie décisionnelle à son sujet.

74 Toujours selon la Commission, l'accord conclu entre le CIF et Swedish Match qui, dès 1994, a permis à cette dernière de fournir d'importantes quantités d'allumettes en vue de leur commercialisation en Italie par le CIF, moyennant engagement de Swedish Match de ne pas pénétrer directement le marché italien, serait l'expression du libre choix entrepreneurial du CIF.

75 Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier si de telles assertions sont fondées.

76 En quatrième et dernier lieu, il ne ressort pas du dossier que les décisions du CIF, telles que celles évoquées aux points 70 à 74 du présent arrêt, échappent à l'application de l'article 81, paragraphe 1, CE, par suite de l'intervention d'un acte de l'autorité publique.

77 D'une part, quatre des cinq membres de la commission de répartition des quotas sont des représentants des producteurs que rien, dans la législation nationale concernée, n'empêche d'agir dans l'intérêt exclusif de ceux-ci. Cette commission, qui statue à la majorité simple, peut adopter des résolutions en dépit du vote contraire de son président, seule personne investie d'une mission d'intérêt public, en sorte qu'elle peut se conformer aux exigences des entreprises membres.

78 En outre, les autorités publiques ne disposeraient pas d'un pouvoir effectif de contrôle sur les décisions de la commission de répartition des quotas.

79 D'autre part, l'instruction menée par l'Autorité aurait révélé que la tâche de répartir la production entre les entreprises membres est effectuée en réalité non pas par la commission de répartition des quotas, mais par la commission du respect des quotas, laquelle est composée uniquement de membres du CIF, sur la base d'accords établis par les entreprises membres.

80 Il convient dès lors de répondre à la seconde question préjudicielle qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier si une législation nationale telle

que celle en cause au principal, qui confère compétence à un ministère pour déterminer le prix de vente au détail d'un produit et attribue, en outre, à un consortium obligatoire de producteurs le pouvoir de répartir la production entre les entreprises, peut être considérée, aux fins de l'application de l'article 81, paragraphe 1, CE, comme une législation qui laisse subsister la possibilité d'une concurrence qui serait encore susceptible d'être empêchée, restreinte ou faussée par des comportements autonomes desdites entreprises.

Sur les dépens

81 Les frais exposés par la Commission, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Tribunale amministrativo regionale del Lazio, par ordonnance du 24 janvier 2001, dit pour droit:

1) **En présence de comportements d'entreprises contraires à l'article 81, paragraphe 1, CE, qui sont imposés ou favorisés par une législation nationale**

qui en légitime ou en renforce les effets, plus particulièrement en ce qui concerne la fixation des prix et la répartition du marché, une autorité nationale de la concurrence qui a reçu pour mission, notamment, de veiller au respect de l'article 81 CE:

— a l'obligation de laisser inappliquée cette législation nationale;

— ne peut infliger de sanctions aux entreprises concernées pour des comportements passés lorsque ceux-ci leur ont été imposés par cette législation nationale;

— peut infliger des sanctions aux entreprises concernées pour leurs comportements ultérieurs à la décision de laisser inappliquée cette législation nationale, une fois que cette décision est devenue définitive à leur égard;

— peut infliger des sanctions aux entreprises concernées pour des comportements passés lorsqu'ils ont été simplement facilités ou encouragés par cette législation nationale, tout en tenant dûment compte des spécificités du cadre normatif dans lequel les entreprises ont agi.

2) Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier si une législation nationale telle que celle en cause au principal, qui confère compétence à un ministère

pour déterminer le prix de vente au détail d'un produit et attribue, en outre, à un consortium obligatoire de producteurs le pouvoir de répartir la production entre les entreprises, peut être considérée, aux fins de l'application de l'article 81, paragraphe 1, CE, comme une législation qui laisse subsister la possibilité d'une concurrence qui serait encore susceptible d'être empêchée, restreinte ou faussée par des comportements autonomes desdites entreprises.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Timmermans	Gulmann	Edward
La Pergola	Jann	Skouris
von Bahr	Cunha Rodrigues	

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 9 septembre 2003.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias