Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

23 novembre 2017 *

« Concurrence – Article 101 TFUE – Accords entre entreprises – Relations commerciales entre exploitants de stations-service et compagnies pétrolières – Accord d'approvisionnement exclusif à long terme en carburants – Décision par laquelle la Commission européenne rend obligatoires les engagements d'une entreprise – Portée du caractère contraignant à l'égard des juridictions nationales d'une décision sur les engagements adoptée par la Commission – Article 9, paragraphe 1, et article 16, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1/2003 »

Dans l'affaire C-547/16,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne), par décision du 18 octobre 2016, parvenue à la Cour le 28 octobre 2016, dans la procédure

Gasorba SL,

Josefa Rico Gil,

Antonio Ferrándiz González

contre

Repsol Comercial de Productos Petrolíferos SA,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. L. Bay Larsen, président de chambre, MM. J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby (rapporteur) et M. Vilaras, juges,

avocat général : M^me^ J. Kokott,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour Gasorba SL, M^me^ Rico Gil et M. Ferrándiz González, par M. D. García Riquelme, procurador, M^e^ A. Hernández Pardo, abogado, ainsi que par M^e^ L. Ruiz Ezquerra, abogada,

– pour Repsol Comercial de Productos Petrolíferos SA, par M^es^ A. Requeijo Pascua et P. Arévalo Nieto, abogados, ainsi que par M^e^ M. Villarrubia García, abogada,

* Langue de procédure : l'espagnol.

– pour le gouvernement espagnol, par M^me^ A. Gavela Llopis, en qualité d'agent,

– pour le gouvernement allemand, par MM. T. Henze et R. Kanitz, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par M^me^ F. Castilla Contreras ainsi que par MM. F. Jimeno Fernández et C. Urraca Caviedes, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 septembre 2017,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 16 du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles [101] et [102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1), et de l'article 101, paragraphe 3, TFUE.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Gasorba SL, M^me^ Josefa Rico Gil et M. Antonio Ferrándiz González (ci–après, ensemble, « Gasorba e.a. ») à Repsol Comercial de Productos Petrolíferos SA (ci-après « Repsol ») au sujet de la validité, au regard de l'article 101 TFUE, d'un contrat de location d'une station-service, assorti d'une obligation d'approvisionnement exclusif.

Le cadre juridique

3 Les considérants 13 et 22 du règlement n° 1/2003 sont libellés comme suit :

« (13) Lorsque, dans le cadre d'une procédure susceptible de déboucher sur l'interdiction d'un accord ou d'une pratique, des entreprises présentent à la Commission des engagements de nature à répondre à ses préoccupations, la Commission doit pouvoir, par décision, rendre ces engagements obligatoires pour les entreprises concernées. Les décisions relatives aux engagements devraient constater qu'il n'y a plus lieu que la Commission agisse, sans établir s'il y a eu ou s'il y a toujours une infraction. Ces décisions sont sans préjudice de la faculté qu'ont les autorités de concurrence et les juridictions des États membres de faire de telles constatations et de statuer sur l'affaire. De telles décisions ne sont pas opportunes dans les cas où la Commission entend imposer une amende.

[...]

(22) Afin de garantir le respect des principes de la sécurité juridique et l'application uniforme des règles de concurrence communautaires dans un système de compétences parallèles, il faut éviter les conflits de décisions. Il convient donc de préciser, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, les effets que les décisions et délibérations de la Commission comportent pour les juridictions et les autorités de concurrence des États membres. Les décisions relatives aux engagements adoptées par la Commission n'affectent pas le pouvoir qu'ont les juridictions et les autorités de concurrence des États membres d'appliquer les articles [101] et [102 TFUE]. »

4 Aux termes de l'article 6 de ce règlement, relatif à la « [c]ompétence des juridictions nationales » :

« Les juridictions nationales sont compétentes pour appliquer les articles [101] et [102 TFUE]. »

5 L'article 9 dudit règlement, qui est consacré aux « [e]ngagements », dispose, à son paragraphe 1 :

« Lorsque la Commission envisage d'adopter une décision exigeant la cessation d'une infraction et que les entreprises concernées offrent des engagements de nature à répondre aux préoccupations dont la Commission les a informées dans son évaluation préliminaire, la Commission peut, par voie de décision, rendre ces engagements obligatoires pour les entreprises. La décision peut être adoptée pour une durée déterminée et conclut qu'il n'y a plus lieu que la Commission agisse. »

6 L'article 15 du règlement nº 1/2003, qui se rapporte à la « [c]oopération avec les juridictions nationales », établit, à son paragraphe 1 :

« Dans les procédures d'application de l'article [101] ou [102 TFUE], les juridictions des États membres peuvent demander à la Commission de leur communiquer des informations en sa possession ou un avis au sujet de questions relatives à l'application des règles communautaires de concurrence. »

7 L'article 16 du règlement nº 1/2003, intitulé « [a]pplication uniforme du droit communautaire de la concurrence », énonce, à son paragraphe 1 :

« Lorsque les juridictions nationales statuent sur des accords, des décisions ou des pratiques relevant de l'article [101] ou [102 TFUE] qui font déjà l'objet d'une décision de la Commission, elles ne peuvent prendre de décisions qui iraient à l'encontre de la décision adoptée par la Commission. Elles doivent également éviter de prendre des décisions qui iraient à l'encontre de la décision envisagée dans une procédure intentée par la Commission. À cette fin, la juridiction nationale peut évaluer s'il est nécessaire de suspendre sa procédure. Cette obligation est sans préjudice des droits et obligations découlant de l'article [267 TFUE]. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

8 Le 15 février 1993, Mme Rico Gil et M. Ferrándiz González ont conclu deux contrats avec Repsol.

9 Par le premier de ces contrats, intitulé « acte de constitution d'usufruit », Mme Rico Gil et M. Ferrándiz González ont constitué un droit réel d'usufruit en faveur de Repsol, pour une durée de 25 ans, portant sur un terrain situé à Orba (Espagne) et sur la station-service qui y était implantée, ainsi que sur la concession administrative qui autorisait l'exploitation de cette station-service.

10 Par le second de ces contrats, intitulé « contrat de cession de l'exploitation d'une station-service, de louage d'ouvrage et d'industrie et d'approvisionnement exclusif » (ci-après le « contrat de location »), Repsol a donné en location à M. Ferrándiz González le terrain et la station-service, pour une durée de 25 ans, en contrepartie d'un loyer mensuel de 10 000 pesetas espagnoles (ESP) (environ 60 euros).

11 Le 12 novembre 1994, Mme Rico Gil, M. Ferrándiz González et leurs deux enfants ont constitué la société Gasorba, laquelle s'est subrogée dans les droits de Mme Rico Gil et de M. Ferrándiz González tirés des contrats conclus avec Repsol, avec le consentement de cette dernière.

12 Le contrat de location imposait aux locataires, pendant toute la durée du contrat de location, de s'approvisionner exclusivement auprès de Repsol, laquelle communiquait périodiquement les prix maximaux de vente de carburant au public et permettait aux locataires d'accorder des réductions imputées sur leur commission, sans diminuer les revenus du fournisseur.

13 La Commission a ouvert une procédure d'application de l'article 101 TFUE à l'encontre de Repsol. Au terme d'une évaluation préliminaire, elle a considéré que les contrats de distribution exclusive à long terme, en ce compris les contrats qui lient les parties en cause au principal, soulevaient des doutes

quant à leur compatibilité avec l'article 101 TFUE, dans la mesure où ils étaient susceptibles de provoquer un « effet de verrouillage » important sur le marché espagnol du commerce de détail de carburant.

14 En réponse à l'évaluation préliminaire de la Commission, Repsol a soumis à cette dernière des propositions d'engagements consistant, notamment, à ne conclure à l'avenir aucun contrat d'exclusivité à long terme, à offrir aux locataires de stations-service concernés des incitations financières en vue de mettre fin, avant l'échéance, aux contrats d'approvisionnement à long terme qui les liaient à Repsol, ainsi qu'à ne pas acquérir, pendant une période déterminée, de stations-service indépendantes dont elle n'était pas déjà le fournisseur.

15 Lesdits engagements ont été rendus obligatoires par la décision 2006/446/CE de la Commission, du 12 avril 2006, relative à une procédure d'application de l'article [101 TFUE] (Affaire COMP/B-1/38.348 – Repsol CPP) (JO 2006, L 176, p. 104, ci-après la « décision sur les engagements »).

16 Le dispositif de cette décision est libellé comme suit :

« *Article premier*

Les engagements [...] sont contraignants pour [Repsol].

Article 2

La procédure engagée dans la présente affaire est clôturée.

Article 3

La présente décision est applicable à partir de la date de [sa] notification à [Repsol] jusqu'au 31 décembre 2011.

Article 4

[Repsol] est destinataire de la présente décision. »

17 À la suite de l'adoption de ladite décision, Gasorba e.a. ont formé un recours contre Repsol, devant le Juzgado de lo Mercantil nº 4 de Madrid (tribunal de commerce de Madrid, Espagne), le 17 avril 2008, tendant, d'une part, à l'annulation du contrat de location au motif qu'il était contraire à l'article 101 TFUE et, d'autre part, à l'indemnisation du préjudice résultant de l'application dudit contrat.

18 Ils furent cependant déboutés, d'abord, par un jugement rendu le 8 juillet 2011 par cette juridiction, puis, en appel, par l'arrêt confirmatif de l'Audiencia Provincial de Madrid (cour provinciale de Madrid, Espagne) du 27 janvier 2014.

19 Considérant que la décision sur les engagements n'empêcherait pas un juge national d'annuler un contrat visé par cette même décision pour cause d'infraction à l'article 101 TFUE, Gasorba e.a. ont formé un pourvoi en cassation devant le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne).

20 Cette dernière juridiction estime qu'il existe des doutes quant à l'étendue de la compétence des juridictions nationales au regard des articles 9 et 16 du règlement nº 1/2003. À cet égard, elle indique que la Commission semble avoir minimisé l'effet de la décision sur les engagements en indiquant, dans l'avis du 8 juillet 2009, sollicité sur la base de l'article 15 du règlement nº 1/2003 par le Juzgado de lo Mercantil nº 2 de Barcelona (tribunal de commerce de Barcelona) dans le cadre de l'affaire ayant donné

lieu à l'ordonnance du 27 mars 2014, Bright Service (C-142/13, non publiée, EU:C:2014:204), que cette décision ne préjuge pas de l'analyse que la Commission pourrait effectuer sur la base d'enquêtes ultérieures et de faits additionnels. Ladite décision ne préjugerait pas non plus de l'analyse que doit réaliser la juridiction nationale. Selon la Commission, les décisions fondées sur l'article 9 du règlement nº 1/2003 auraient pour seul objectif de rendre obligatoires, pour les entreprises concernées, les engagements proposés par les parties pour remédier aux problèmes de concurrence constatés, mais ne se prononceraient pas sur l'existence d'une infraction passée ou actuelle aux articles 101 ou 102 TFUE.

21 Dans ces conditions, le Tribunal Supremo (Cour suprême) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Conformément à l'article 16 [...] du règlement [nº 1/2003], la [décision sur les engagements] s'oppose-t-elle à ce qu'une juridiction nationale puisse annuler les accords visés par cette décision en raison de la durée de la clause d'approvisionnement exclusif, bien qu'ils puissent parfaitement être déclarés nuls pour d'autres causes comme, par exemple, l'imposition par le fournisseur à l'acheteur (ou au revendeur) d'un prix minimal de vente au public ?

2) Dans cette hypothèse, peut-on considérer que les contrats de longue durée affectés par la décision sur les engagements bénéficient, en vertu de cette décision, d'une exemption individuelle au titre de l'article 101, paragraphe 3, TFUE ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

22 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 16, paragraphe 1, du règlement nº 1/2003 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'une juridiction nationale constate la nullité d'un accord entre entreprises sur le fondement de l'article 101, paragraphe 2, TFUE, lorsque la Commission a préalablement accepté des engagements concernant ce même accord et les a rendus obligatoires dans une décision prise au titre de l'article 9, paragraphe 1, de ce règlement.

23 Conformément à l'article 6 du règlement nº 1/2003, lu à la lumière du considérant 22 de ce même règlement, l'application du droit de la concurrence de l'Union repose sur un système de compétences parallèles dans le cadre duquel tant la Commission que les autorités nationales de concurrence et les juridictions nationales peuvent appliquer les articles 101 et 102 TFUE.

24 L'uniformité d'application du droit de la concurrence de l'Union est notamment garantie par l'article 16, paragraphe 1, du règlement nº 1/2003 qui oblige les juridictions nationales à ne pas prendre de décisions qui iraient à l'encontre d'une décision adoptée par la Commission dans le cadre d'une procédure ouverte au titre du règlement nº 1/2003.

25 Or, il découle du libellé de l'article 9, paragraphe 1, dudit règlement qu'une décision prise sur le fondement de cet article a notamment pour effet de rendre obligatoires des engagements, proposés par les entreprises, qui sont de nature à répondre aux préoccupations concurrentielles identifiées par la Commission lors de son évaluation préliminaire. Il convient de constater qu'une telle décision ne certifie pas la conformité de la pratique, qui faisait l'objet de préoccupations, à l'article 101 TFUE.

26 En effet, dès lors que, aux termes de l'article 9, paragraphe 1, du règlement nº 1/2003, lu à la lumière du considérant 13 de ce règlement, la Commission peut se livrer à une simple « évaluation préliminaire » de la situation concurrentielle, sans que, par la suite, la décision relative aux engagements prise sur le fondement de cet article établisse s'il y a eu ou s'il y a toujours une

infraction, il ne saurait être exclu qu'une juridiction nationale conclue que la pratique faisant l'objet de la décision sur les engagements méconnaît l'article 101 TFUE et que, ce faisant, elle entende, à la différence de la Commission, établir une infraction à cet article.

27 Par ailleurs, les considérants 13 et 22 du règlement nº 1/2003, lus conjointement, précisent explicitement que les décisions relatives aux engagements, sont sans préjudice de la faculté qu'ont les autorités de la concurrence et les juridictions des États membres de statuer sur l'affaire, et n'affectent pas le pouvoir qu'ont les juridictions et les autorités de concurrence des États membres d'appliquer les articles 101 et 102 TFUE.

28 Il s'ensuit qu'une décision prise sur le fondement de l'article 9, paragraphe 1, du règlement nº 1/2003 ne saurait créer une confiance légitime à l'égard des entreprises concernées quant au fait que leur comportement serait conforme à l'article 101 TFUE. En effet, ainsi que Mme l'avocat général l'a relevé au point 39 de ses conclusions, la décision sur les engagements ne saurait « légaliser » le comportement de l'entreprise concernée sur le marché, et encore moins rétroactivement.

29 Pour autant, les juridictions nationales ne sauraient ignorer ce type de décisions. En effet, de tels actes présentent, en tout état de cause, un caractère décisoire. En outre, tant le principe de coopération loyale, énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE, que l'objectif d'une application efficace et uniforme du droit de la concurrence de l'Union imposent au juge national de tenir compte de l'évaluation préliminaire de la Commission et de la considérer comme un indice, voire comme un commencement de preuve, du caractère anticoncurrentiel de l'accord en cause au regard de l'article 101, paragraphe 1, TFUE.

30 Dans ces conditions, il convient de répondre à la première question que l'article 16, paragraphe 1, du règlement nº 1/2003 doit être interprété en ce sens qu'une décision sur les engagements adoptée par la Commission concernant certains accords entre entreprises, au titre de l'article 9, paragraphe 1, de ce règlement, ne s'oppose pas à ce que les juridictions nationales examinent la conformité desdits accords aux règles de concurrence et constatent, le cas échéant, la nullité de ces derniers en application de l'article 101, paragraphe 2, TFUE.

Sur la seconde question

31 Eu égard à la réponse apportée à la première question, il n'y a pas lieu de répondre à la seconde question.

Sur les dépens

32 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. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) dit pour droit :

L'article 16, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles [101] et [102 TFUE], doit être interprété en ce sens qu'une décision sur les engagements adoptée par la Commission européenne concernant certains accords entre entreprises, au titre de l'article 9, paragraphe 1, de ce règlement, ne s'oppose pas à ce que les juridictions nationales examinent la conformité desdits accords aux règles de concurrence et constatent, le cas échéant, la nullité de ces derniers en application de l'article 101, paragraphe 2, TFUE.

Signatures