ARRÊT DE LA COUR
18 octobre 1989 *

Dans l'affaire 374/87,

Orkem, anciennement CdF Chimie, société anonyme, ayant son siège social à Paris, représentée par M^es^ Dominique Voillemot et Joëlle Salzmann, avocats à Paris, et M^e^ Marc Loesch, avocat à Luxembourg, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e^ Jacques Loesch, 8, rue Zithe,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Anthony Mc Clellan, en qualité d'agent, assisté de M^e^ Nicole Coutrelis, avocat à Paris, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremlis, membre de son service juridique, Centre Wagner,

partie défenderesse,

soutenue par

République française, représentée par M^me^ Edwige Belliard, sous-directeur du droit économique au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de son ambassade,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande en annulation de la décision IV/31.866 de la Commission, du 9 novembre 1987, relative à une procédure d'application de l'article 11, paragraphe 5, du règlement n° 17 du Conseil,

* Langue de procédure: le français.

LA COUR,

composée de M. O. Due, président, Sir Gordon Slynn, MM. F. A. Schockweiler et M. Zuleeg, présidents de chambre, T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse et M. Díez de Velasco, juges,

avocat général: M. M. Darmon
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 16 mars 1989,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions présentées à l'audience du 18 mai 1989,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 16 décembre 1987, CdF Chimie SA, actuellement Orkem SA, a introduit, en application de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE, un recours visant à l'annulation de la décision IV/31.866 de la Commission, du 9 novembre 1987, relative à une procédure d'application de l'article 11, paragraphe 5, du règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité CEE (JO 13, p. 204).

2 Cette décision est intervenue dans le cadre d'une enquête sur l'existence d'accords ou de pratiques concertées contraires à l'article 85, paragraphe 1, du traité CEE, dans le secteur des thermoplastiques. La Commission, après avoir procédé à des vérifications au titre de l'article 14 du règlement n° 17 et demandé, sans succès, des renseignements au titre de l'article 11, paragraphe 1, du même règlement, a, par la décision litigieuse, enjoint à CdF Chimie SA de répondre aux questions posées dans la demande de renseignements.

3 A l'appui de son recours, la requérante avance un certain nombre de moyens, tirés:

— de l'absence d'une demande préalable de renseignements,

— de ce que la décision constituerait, en réalité, une communication des griefs,

— de l'utilisation illégale, par la Commission, du pouvoir de demander des renseignements,

— de la violation des droits de la défense, en ce que la Commission aurait obligé la requérante à témoigner contre elle-même.

4 Pour un plus ample exposé des faits du litige, du déroulement de la procédure et des moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

Sur l'absence d'une demande préalable de renseignements

5 La requérante reproche à la Commission de lui avoir adressé la décision litigieuse, alors que la demande de renseignements au titre de l'article 11, paragraphe 1, qui doit obligatoirement précéder une demande par voie de décision, aurait été adressée à sa filiale, CdF Chimie EP, entreprise auprès de laquelle se serait également déroulée la vérification.

6 A cet égard, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, une décision est dûment notifiée dès lors qu'elle est communiquée à son destinataire et que celui-ci est mis en mesure d'en prendre connaissance (arrêt du 14 juillet 1972, ICI, 48/69, Rec. p. 619, et arrêt du 21 février 1973, Continental Can, 6/72, Rec. p. 215). En l'espèce, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la question de savoir si la notion d'unité d'entreprise permet de considérer comme régulier le fait

d'adresser la demande de renseignements, au titre de l'article 11, paragraphe 1, à la filiale et la décision, au titre de l'article 11, paragraphe 5, à la société mère, il suffit de constater, d'une part, que la décision attaquée a été notifiée à la requérante et, d'autre part, que cette dernière a, en fait, eu une connaissance complète de la demande de renseignements préalable. En effet, tout au long de la procédure diligentée par la Commission, la requérante et sa filiale, qui ont leur siège social à la même adresse, ont l'une et l'autre répondu à des demandes adressées par la Commission tantôt à l'une, tantôt à l'autre, sans soulever à aucun moment le problème résultant de l'existence de deux personnes juridiques différentes. Cette confusion entre la société mère et la filiale a été entretenue jusqu'au stade de la procédure écrite devant la Cour, puisque la première a répondu à une question adressée par la Cour à la seconde.

7 Le moyen d'annulation tiré de l'absence d'une demande de renseignements préalable doit, dès lors, être rejeté.

Sur le caractère de « communication des griefs » de la décision litigieuse

8 La requérante soutient que la décision attaquée, qui contient des imputations précises relatives à sa participation à une infraction à l'article 85 du traité CEE, constitue, en réalité, une communication des griefs, sans que lui ait été donnée la possibilité d'être entendue.

9 Pour apprécier le bien-fondé de ce moyen, il convient de rappeler que l'article 11, paragraphe 3, du règlement n° 17 exige que la Commission indique, dans sa demande de renseignements, les bases juridiques sur lesquelles elle se fonde, ainsi que le but qu'elle poursuit.

10 Dans l'arrêt du 26 juin 1980 (National Panasonic, 136/79, Rec. p. 2033), la Cour a reconnu, à propos de la disposition analogue de l'article 14, paragraphe 3, relatif à la demande de vérification, que satisfaisait aux exigences du règlement n° 17 concernant la motivation la décision indiquant qu'elle avait pour objet de vérifier les circonstances de nature à faire ressortir l'existence éventuelle d'un acte contraire au traité.

11 En faisant état du soupçon de l'existence d'accords contraires à l'article 85, paragraphe 1, du traité pour justifier sa demande de renseignements, la Commission n'a fait que se conformer à l'obligation que lui impose l'article 11, paragraphe 3, d'indiquer le but de sa demande.

12 Le moyen tiré du caractère de communication des griefs que revêtirait la décision litigieuse doit, dès lors, être rejeté.

Sur l'utilisation illégale du pouvoir de demander des renseignements

13 La requérante soutient que la Commission a procédé à une utilisation illégale des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 11, en cherchant à recueillir des documents, ce que seul l'article 14 permettrait, en demandant des renseignements qui n'étaient pas nécessaires et en violant ainsi le principe de proportionnalité.

14 En ce qui concerne le droit, pour la Commission, d'exiger la communication de documents, dans le cadre d'une demande de renseignements, il convient de constater que les articles 11 et 14 du règlement n° 17 instituent deux procédures, possédant chacune son autonomie. Le fait qu'une vérification au titre de l'article 14 ait déjà eu lieu ne saurait en rien diminuer les pouvoirs d'investigation dont la Commission dispose au titre de l'article 11. Aucune considération de nature procédurale, inhérente au règlement n° 17, n'empêche donc la Commission d'exiger, dans le cadre d'une demande de renseignements, la communication de documents dont elle n'a pu prendre copie ou extrait à l'occasion d'une vérification antérieure.

15 En ce qui concerne le caractère nécessaire des renseignements demandés, il convient de rappeler que le règlement n° 17 a conféré à la Commission un large pouvoir d'investigation et de vérification en précisant, dans son huitième considérant, qu'elle doit disposer, dans toute l'étendue du marché commun, du pouvoir d'exiger les renseignements et de procéder aux vérifications qui sont nécessaires pour déceler les infractions aux articles 85 et 86 du traité. Il appartient à la Commission, ainsi que la Cour l'a reconnu dans l'arrêt du 18 mai 1982 (AM & S, 155/79, Rec. p. 1575) à propos d'une demande de vérification au titre de l'article 14, d'apprécier si un renseignement est nécessaire en vue de pouvoir déceler une infraction aux règles de concurrence. Même si elle dispose déjà d'indices, voire d'éléments de preuve relatifs à l'existence d'une infraction, la Commission peut

légitimement estimer nécessaire de demander des renseignements supplémentaires lui permettant de mieux cerner l'étendue de l'infraction, la détermination de sa durée ou du cercle des entreprises impliquées.

16 En l'espèce, il n'apparaît pas que les renseignements demandés excèdent ce cadre et dépassent ce qui a pu être considéré comme nécessaire au regard de l'objectif de l'enquête.

17 Les moyens tirés d'une utilisation illégale, par la Commission, des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 11 du règlement n° 17 doivent, dès lors, être rejetés.

Sur la violation des droits de la défense

18 La requérante fait, pour l'essentiel, valoir que, par la décision attaquée, la Commission l'a obligée à s'incriminer elle-même en avouant avoir contrevenu aux règles de la concurrence et à dénoncer d'autres entreprises. Ce faisant, la Commission aurait violé le principe général consacrant le droit de ne pas témoigner contre soi-même, qui ferait partie du droit communautaire en tant que principe consacré par les droits des États membres, par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950 (ci-après « convention européenne »), et par le pacte international relatif aux droits civils et politiques, du 19 décembre 1966 (*Recueil des traités*, vol. 999, p. 171) (ci-après « pacte international »). Elle aurait ainsi violé les droits de la défense.

19 Pour examiner le bien-fondé de ce moyen, il convient de rappeler, ainsi que la Cour l'a déjà énoncé dans l'arrêt du 26 juin 1980 (précité), que les pouvoirs conférés à la Commission par le règlement n° 17 ont pour but de permettre à celle-ci d'accomplir la mission, qui lui est confiée par le traité CEE, de veiller au respect des règles de concurrence dans le marché commun. Ces règles ont pour fonction, ainsi qu'il ressort de l'alinéa 4 du préambule du traité, de l'article 3, sous f), et des articles 85 et 86, d'éviter que la concurrence ne soit faussée au détriment de l'intérêt général, des entreprises individuelles et des consommateurs. L'exercice des pouvoirs conférés à la Commission par le règlement n° 17 concourt ainsi au maintien du régime concurrentiel voulu par le traité dont le respect s'impose impérativement aux entreprises.

20 La réglementation nécessaire à l'application des articles 85 et 86, mise en place par le Conseil, comporte deux procédures successives, mais nettement distinctes, une première procédure d'enquête préalable et une seconde procédure, de nature contradictoire, engagée par la communication des griefs.

21 La procédure d'enquête préalable a uniquement pour objet de permettre à la Commission de recueillir les renseignements et la documentation nécessaires pour vérifier la réalité et la portée d'une situation de fait et de droit déterminée (arrêt du 26 juin 1980, précité).

22 A cet effet, le règlement n° 17 a doté la Commission de larges pouvoirs d'enquête et a imposé aux entreprises l'obligation de collaborer aux mesures d'investigation.

23 Ainsi, l'article 11 du règlement n° 17 permet, selon son paragraphe 1, à la Commission de recueillir tous les renseignements nécessaires auprès des entreprises et l'autorise, selon son paragraphe 5, à demander ces renseignements par voie de décision, dans l'hypothèse où l'entreprise ne les fournit pas ou ne les fournit que de façon incomplète.

24 Si la Commission estime que les éléments d'appréciation ainsi réunis le justifient, elle adresse à l'entreprise concernée une communication des griefs, ouvrant ainsi la procédure contradictoire régie par le 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 du Conseil (JO 127, p. 2268).

25 Dans le cadre de cette procédure contradictoire, l'article 19 du règlement n° 17 et le règlement n° 99/63 prévoient notamment que l'entreprise intéressée a le droit d'exprimer par écrit et, le cas échéant, verbalement son point de vue sur les griefs retenus contre elle (voir aussi arrêt du 13 février 1979, Hoffmann-La Roche, 85/76, Rec. p. 461, et arrêt du 7 juin 1983, Musique Diffusion e.a., 100 à 103/80, Rec. p. 1825). Dans la décision que la Commission pourra être appelée à prendre à l'issue de la procédure, elle ne sera en droit de retenir que les griefs au sujet desquels l'entreprise a eu l'occasion de faire connaître son point de vue.

26 Au cours de la procédure d'enquête préalable, le règlement n° 17 ne reconnaît expressément à l'entreprise objet de l'enquête que certaines garanties spécifiques. Ainsi, une décision demandant des renseignements ne peut intervenir qu'après qu'une demande préalable est restée infructueuse. De même, une décision fixant le montant définitif d'une amende ou d'une astreinte, au cas où l'entreprise concernée ne fournit pas les renseignements exigés par la décision, ne peut être prise qu'après que l'entreprise en cause a été mise en mesure de faire connaître son point de vue.

27 Le règlement n° 17 ne reconnaît, par contre, à l'entreprise objet d'une mesure d'investigation aucun droit de se soustraire à l'exécution de cette mesure au motif que son résultat pourrait fournir la preuve d'une infraction aux règles de concurrence qu'elle a commise. Il lui impose, au contraire, une obligation de collaboration active, qui implique qu'elle tienne à la disposition de la Commission tous les éléments d'information relatifs à l'objet de l'enquête.

28 En l'absence d'un droit au silence expressément consacré par le règlement n° 17, il convient d'examiner si et dans quelle mesure les principes généraux du droit communautaire, dont les droits fondamentaux font partie intégrante et à la lumière desquels tous les textes de droit communautaire doivent être interprétés, imposent, comme le soutient la requérante, la reconnaissance d'un droit de ne pas fournir les éléments d'information susceptibles d'être utilisés pour établir, à l'encontre de celui qui les fournit, l'existence d'une infraction aux règles de concurrence.

29 De façon générale, les ordres juridiques des États membres ne reconnaissent le droit de ne pas témoigner contre soi-même qu'à la personne physique inculpée d'une infraction dans le cadre d'une poursuite pénale. L'analyse comparative des droits nationaux ne permet, dès lors, pas de conclure à l'existence d'un tel principe commun aux droits des États membres au profit des personnes morales et dans le domaine des infractions de nature économique, notamment en matière de droit de la concurrence.

30 En ce qui concerne l'article 6 de la convention européenne, en admettant qu'il puisse être invoqué par une entreprise objet d'une enquête en matière de droit de la concurrence, il convient de constater qu'il ne résulte ni de son libellé ni de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que cette disposition reconnaisse un droit de ne pas témoigner contre soi-même.

31 L'article 14 du pacte international, qui consacre, outre la présomption d'innocence, à son paragraphe 3, sous g), le droit de ne pas être forcé de témoigner contre soi-même ou de s'avouer coupable, ne vise que les personnes accusées d'une infraction pénale dans le cadre d'une poursuite judiciaire et est, dès lors, étranger au domaine des enquêtes en matière de droit de la concurrence.

32 Il convient cependant d'examiner si certaines limitations au pouvoir d'investigation de la Commission au cours de l'enquête préalable ne résultent pas de la nécessité d'assurer le respect des droits de la défense que la Cour a considéré comme un principe fondamental de l'ordre juridique communautaire (arrêt du 9 novembre 1983, Michelin, 322/82, Rec. p. 3461, point 7).

33 A cet égard, la Cour a relevé récemment dans l'arrêt du 21 septembre 1989 (Hoechst/Commission, 46/87 et 227/88, Rec. 1989, p. 2859, point 15) que, s'il est vrai que les droits de la défense doivent être respectés dans les procédures administratives susceptibles d'aboutir à des sanctions, il importe d'éviter que ces droits ne puissent être irrémédiablement compromis dans le cadre de procédures d'enquête préalable qui peuvent avoir un caractère déterminant pour l'établissement de preuves du caractère illégal de comportements d'entreprises de nature à engager leur responsabilité. Par conséquent, si certains droits de la défense ne concernent que les procédures contradictoires qui font suite à une communication de griefs, d'autres doivent être respectés dès le stade de l'enquête préalable.

34 Dès lors, si, pour préserver l'effet utile de l'article 11, paragraphes 2 et 5, du règlement n° 17, la Commission est en droit d'obliger l'entreprise à fournir tous les renseignements nécessaires portant sur des faits dont elle peut avoir connaissance et à lui communiquer, au besoin, les documents y afférents qui sont en sa possession, même si ceux-ci peuvent servir à établir, à son encontre ou à l'encontre d'une autre entreprise, l'existence d'un comportement anticoncurrentiel, elle ne saurait toutefois, par une décision de demande de renseignements, porter atteinte aux droits de la défense reconnus à l'entreprise.

35 Ainsi, la Commission ne saurait imposer à l'entreprise l'obligation de fournir des réponses par lesquelles celle-ci serait amenée à admettre l'existence de l'infraction dont il appartient à la Commission d'établir la preuve.

36 C'est à la lumière de ces critères qu'il convient d'apprécier les questions auxquelles la Commission a obligé la requérante à répondre par la décision litigieuse.

37 Les questions sub I relatives aux réunions de producteurs, qui ne visent qu'à obtenir des informations factuelles sur la tenue de ces réunions et la qualité des participants, ainsi que la communication de documents afférents qui sont en la possession de la requérante, ne sont pas sujettes à critiques.

38 Les questions sub II ayant trait aux prix portent, pour l'essentiel, sur les initiatives prises en vue de fixer et de maintenir des niveaux de prix satisfaisants pour tous les participants aux réunions. Si ces questions ne sont pas sujettes à critiques en tant que la Commission vise à obtenir des précisions factuelles sur l'objet et les modalités de ces initiatives, il en va différemment de celles qui portent sur la finalité de l'action entreprise et l'objectif poursuivi par ces initiatives. A cet égard, la sous-question 1, sous c), visant à obtenir des précisions sur « toute démarche ou mesure concertée qui est susceptible d'avoir été envisagée ou arrêtée pour soutenir des initiatives en matière de prix », est de nature à obliger la requérante à avouer sa participation à un accord ayant pour objet de fixer les prix de vente, de nature à empêcher ou à restreindre le jeu de la concurrence ou à déclarer avoir eu l'intention de réaliser cet objectif.

39 La même constatation s'impose à l'égard des questions 1 et 2 sub III concernant les quotas, objectifs ou répartitions entre les producteurs. En exigeant la communication des « modalités de tout système ou de toute méthode ayant permis d'attribuer des objectifs de vente ou des quotas aux participants » et la description de « toute méthode ayant permis de contrôler, chaque année, le respect de tout système d'objectif exprimé en volume ou de quotas », la Commission a essayé d'amener la requérante à avouer sa participation à un accord destiné à limiter ou à contrôler les productions ou débouchés ou à répartir les marchés.

40 Un tel reproche ne saurait être formulé à l'égard de la question 3 sub III ayant trait aux renseignements communiqués par l'entreprise aux autres producteurs en ce qui concerne la production et la vente du produit en cause et des questions sub

IV sur les déclarations transmises et les statistiques fournies à la Fides, questions ne visant qu'à obtenir des informations factuelles sur le fonctionnement du système d'échange d'informations et de statistiques.

41 Il convient de conclure que la Commission, en obligeant l'entreprise destinataire de la décision, par les questions sub II 1, sous c), et sub III 1 et 2 de la demande de renseignements, à avouer une infraction à l'article 85 du traité CEE, a porté atteinte aux droits de la défense de la requérante.

42 Il y a, partant, lieu d'annuler la décision litigieuse en ce qui concerne les questions sub II 1, sous c), et sub III 1 et 2 et de rejeter le recours pour le surplus.

Sur les dépens

43 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Toutefois, selon le paragraphe 3, alinéa 1, du même article, la Cour peut compenser les dépens, en totalité ou en partie, si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs de leur demande. Chacune des parties ayant succombé pour partie, il y a lieu de compenser les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

déclare et arrête:

1) La décision IV/31.866 de la Commission, du 9 novembre 1987, relative à une procédure d'application de l'article 11, paragraphe 5, du règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité CEE, est annulée en ce qui concerne les questions sub II 1, sous c), et sub III 1 et 2.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) Chacune des parties supportera ses propres dépens.

Due Slynn Schockweiler Zuleeg

Koopmans Mancini Joliet Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Grévisse Díez de Velasco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 18 octobre 1989.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

O. Due