Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre)

16 mai 2017 *

« Concurrence — Entente — Abus de position dominante — Marché de la distribution de produits phytopharmaceutiques — Décision de rejet d'une plainte — Prétendu comportement anticoncurrentiel de producteurs et de distributeurs — Action concertée ou coordonnée de dépôts, par des producteurs et distributeurs, de plaintes devant des autorités administratives et pénales — Dénonciation de prétendues violations de la réglementation applicable par des importateurs parallèles — Contrôles administratifs subséquemment diligentés par les autorités administratives — Infliction de sanctions administratives et pénales par les autorités nationales aux importateurs parallèles — Assimilation des dépôts de plaintes par les producteurs et distributeurs à des actions vexatoires ou à des abus de procédures administratives — Défaut d'intérêt de l'Union — Droit à une protection juridictionnelle effective »

Dans l'affaire T-480/15,

Agria Polska sp. z o.o., établie à Sosnowiec (Pologne),

Agria Chemicals Poland sp. z o.o., établie à Sosnowiec,

Star Agro Analyse und Handels GmbH, établie à Allerheiligen bei Wildon (Autriche),

Agria Beteiligungsgesellschaft mbH, établie à Allerheiligen bei Wildon,

représentées initialement par M[es] S. Dudzik et J. Budzik, puis par M[es] P. Graczyk et W. Rocławski, avocats,

parties requérantes,

contre

Commission européenne, représentée par MM. J. Szczodrowski, A. Dawes et M[me] J. Norris-Usher, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation de la décision C(2015) 4284 final de la Commission, du 19 juin 2015 [affaire AT.39864 – BASF (précédemment AGRIA e.a./BASF e.a.)], rejetant la plainte introduite par les requérantes concernant des infractions à l'article 101 et/ou à l'article 102 TFUE prétendument commises par, essentiellement, treize entreprises productrices et distributrices de produits phytopharmaceutiques, avec l'aide ou par l'entremise de quatre organisations professionnelles et d'un cabinet d'avocats,

* Langue de procédure : le polonais.

LE TRIBUNAL (première chambre),

composé de M[me] I. Pelikánová, président, MM. P. Nihoul et J. Svenningsen (rapporteur), juges,

greffier : M. L. Grzegorczyk, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 28 février 2017,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

1 Les requérantes, Agria Polska sp. z o.o., Agria Chemicals Poland sp. z o.o., Star Agro Analyse und Handels GmbH et Agria Beteiligungsgesellschaft mbH, sont, respectivement, deux sociétés de droit polonais, une société de droit allemand et une société de droit autrichien, actives dans le secteur de la vente de produits phytopharmaceutiques effectuée dans le cadre d'importations parallèles de ces produits permettant, notamment, de réaliser des bénéfices tirés des différences de taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) appliquée à ces produits dans les différents États membres. Ces opérations consistent essentiellement en l'importation en Pologne de ce type de produits en provenance d'États membres dans lesquels ils ont déjà été autorisés, en leur stockage dans les entrepôts des requérantes en Pologne, puis en leur réexportation vers d'autres États membres, y compris vers ceux dans lesquels ces produits avaient initialement été autorisés, en l'occurrence, essentiellement, en Allemagne et en Autriche.

Procédure devant l'UOKiK

2 Le 1[er] juillet 2010, Agria Polska a introduit, devant l'Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Office de la protection de la concurrence et des consommateurs, Pologne, ci-après l'« UOKiK »), une plainte (ci-après la « plainte nationale ») portant sur la méconnaissance de l'Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów (loi sur la protection de la concurrence et des consommateurs), du 16 février 2007 (Dz. U. n° 50, position 331), par treize entreprises, à savoir BASF SE, Bayer CropScience, RWA Raiffeisen Ware Austria AG (ci-après « RWA »), Deutscher Raiffeisenverband, Sumi-Agro, Monsanto, Nufarm, Rokita Agro, DuPont, Arysta, Syngenta, Dow et Makhteshim Agan, productrices ou distributrices de produits phytopharmaceutiques, avec l'aide ou par l'entremise de quatre organisations professionnelles, à savoir Industrieverband Agrar (ci-après « IVA »), Fachverband der chemischen Industrie – Industriegruppe Pflanzenschutz (IGP), European Crop Protection Association et Polskie Stowarzyszenie Ochrony Roślin (PSOR), établies respectivement en Allemagne, en Belgique et en Pologne, ainsi que d'un cabinet d'avocats.

3 Par lettre du 10 août 2010, le président de l'UOKiK a informé Agria Polska que, dans la mesure où les pratiques visées par la plainte nationale concernaient les années 2005 et 2006, ces pratiques ne pouvaient plus faire l'objet d'une enquête diligentée par cet office. En effet, en vertu de l'article 93 de la loi sur la protection de la concurrence et des consommateurs, une procédure en matière de pratiques restrictives de la concurrence ne pouvait plus être ouverte au-delà d'un délai d'une année courant à partir de la fin de l'année au cours de laquelle l'infraction visée avait pris fin.

4 Le 30 août 2010, Agria Polska a réitéré devant l'UOKiK sa demande d'ouverture d'une procédure d'enquête portant sur la prétendue entente entre les producteurs et distributeurs de produits phytopharmaceutiques en faisant valoir que la plainte nationale, introduite le 1er juillet précédent, visait également une méconnaissance par ceux-ci des règles du droit de la concurrence de l'Union européenne.

5 Par lettre du 22 novembre 2010, le président de l'UOKiK a maintenu sa position en précisant que le délai de prescription d'un an prévu par le droit polonais était applicable même lorsque l'enquête demandée portait sur des dispositions du droit de la concurrence de l'Union.

Procédure devant la Commission

6 Le 30 novembre 2010, les requérantes et Agro Nova Polska sp. z o.o. ont, au titre de l'article 7 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 TFUE] et [102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1), introduit une plainte devant la Commission européenne (ci-après la « plainte »). Cette plainte visait les mêmes entités que celles visées dans la plainte nationale introduite devant l'UOKiK. Agro Trade Handelsgesellschaft mbH et Cera Chem S.a.r.l., sociétés de droit respectivement allemand et luxembourgeois, se sont jointes à la plainte, ce dont a été informée la Commission dans les observations communes supplémentaires déposées par l'ensemble de ces sociétés (ci-après les « sociétés plaignantes initiales ») le 15 décembre 2010. Ces mêmes sociétés ont soumis à la Commission des informations complémentaires le 27 avril 2011.

7 Le 29 juillet 2011, les sociétés plaignantes initiales ont fourni à la Commission un résumé de la plainte.

8 Il ressort des documents ainsi soumis par les sociétés plaignantes initiales que la plainte visait essentiellement une violation de l'article 101 TFUE. Cette plainte visait également une violation de l'article 102 TFUE par RWA.

9 D'une manière générale, les sociétés plaignantes initiales ont fait valoir que les entités visées dans la plainte avaient déployé à leur égard des pratiques méconnaissant le droit de la concurrence de l'Union. Ces pratiques auraient essentiellement pris la forme d'un accord et/ou de pratiques concertées entre ces entités et auraient consisté en des dénonciations abusives portées de manière coordonnée devant les autorités administratives et pénales autrichiennes et polonaises, mettant en doute la légalité des activités commerciales des sociétés plaignantes initiales au regard tant des exigences prévues dans les réglementations applicables aux produits phytopharmaceutiques que des conditions d'exercice du commerce parallèle de tels produits, y compris sur le plan fiscal.

10 Selon les sociétés plaignantes initiales, ce serait sur la base de déclarations erronées, tronquées voire mensongères, faites par les entités visées dans la plainte en vue de les éliminer du marché, qu'elles auraient fait l'objet, à tort, de nombreux contrôles administratifs de la part des autorités administratives, fiscales et pénales autrichiennes et polonaises, y compris de contrôles sur place et de saisies de produits phytopharmaceutiques dans leurs entrepôts, et que des procédures pénales auraient été engagées à leur égard, de surcroît à un moment de l'année stratégique pour le commerce de produits phytopharmaceutiques, tributaire des saisons, à savoir au cours de la première partie de l'année.

11 Ces procédures administratives et pénales auraient donné lieu à l'infliction de lourdes amendes aux sociétés plaignantes initiales, ce qui aurait d'ailleurs conduit à la faillite de l'une d'entre elles, Agria Polska, ainsi qu'à des mesures d'interdiction de commercialisation de produits phytopharmaceutiques à un moment clé de l'année pour le commerce de ce type de produits. Cela aurait eu pour conséquence une perte importante, et difficilement réversible, de parts de marché pour les sociétés plaignantes initiales.

12 Les sociétés plaignantes initiales, qui se sont vu infliger des sanctions administratives et pénales, auraient toutefois obtenu dans certains cas, au moyen de recours portés devant les juridictions nationales compétentes, l'annulation desdites sanctions ou des réductions substantielles du montant de celles-ci, ce qui démontrerait le caractère abusif et mensonger des déclarations des entités visées dans la plainte, que les sociétés plaignantes initiales qualifient de « procédures vexatoires » au sens de la jurisprudence résultant de l'arrêt du 17 juillet 1998, ITT Promedia/Commission (T-111/96, EU:T:1998:183).

13 Les sociétés plaignantes initiales ont également fait valoir que ces démarches de délation des entités visées dans la plainte auraient été facilitées par l'intervention active tant des autorités allemandes, notamment d'un représentant de l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne auprès de la République de Pologne, que des autorités polonaises. Ces autorités nationales auraient, à cet égard, fait l'objet d'un lobbying intense de la part des producteurs et distributeurs de produits phytopharmaceutiques.

14 Le 27 mars 2012, la Commission a, avec l'accord des sociétés plaignantes initiales, transmis une version non confidentielle et consolidée de la plainte aux entités visées dans cette plainte, lesquelles ont déposé leurs observations au cours des mois d'avril à juin 2012.

15 Dans leurs observations respectives, les entités visées dans la plainte ont contesté la présentation des faits y figurant et ont essentiellement fait valoir que les différentes actions entreprises par certaines d'entre elles auprès des autorités administratives nationales ou des juridictions nationales étaient légitimes, notamment en raison d'atteintes à leurs droits de propriété intellectuelle ou industrielle et en vue de prévenir des dommages à leur réputation. Elles ont également expliqué que leurs actions n'avaient pas du tout été coordonnées et que le fait que ces actions avaient été entreprises à des dates rapprochées s'expliquait principalement par le fait qu'elles avaient subi, selon le même calendrier, les activités illégales des importateurs parallèles. Quant aux contacts pris dans ce contexte entre certaines des entreprises productrices et/ou distributrices de produits phytopharmaceutiques ou entre ces dernières et les organisations professionnelles ou encore avec les administrations nationales, ils auraient été pleinement justifiés, de même d'ailleurs que leur participation aux inspections. Ainsi, ces contacts légitimes ne sauraient démontrer l'existence d'une entente au sens de l'article 101 TFUE.

16 Par lettre du 8 décembre 2014, la Commission a informé les sociétés plaignantes initiales de son intention de rejeter la plainte au motif principal qu'il n'y avait pas un intérêt suffisant pour l'Union à poursuivre son traitement au titre des articles 101 ou 102 TFUE.

17 À l'appui de son analyse provisoire, la Commission expliquait, premièrement, que la probabilité d'établir l'existence d'une infraction à l'article 101 et/ou à l'article 102 TFUE était limitée en raison de l'insuffisance des éléments de preuve fournis à l'appui de la plainte et également de la difficulté d'établir en l'espèce l'existence d'une position dominante de RWA ou d'une position dominante collective et, par suite, de démontrer un abus d'une telle position. À cet égard, la Commission a indiqué qu'elle ne considérait pas que la jurisprudence résultant des arrêts du 17 juillet 1998, ITT Promedia/Commission (T-111/96, EU:T:1998:183), et du 1er juillet 2010, AstraZeneca/Commission (T-321/05, EU:T:2010:266), confirmé sur pourvoi par arrêt du 6 décembre 2012, AstraZeneca/Commission (C-457/10 P, EU:C:2012:770), avait vocation à s'appliquer à des situations dans lesquelles des entreprises informaient des autorités nationales de comportements ou d'actions prétendument illégaux d'autres entreprises ou exerçaient des pressions en faveur de poursuites administratives ou pénales de ces dernières. Deuxièmement, la Commission estimait que les ressources nécessaires aux fins de l'enquête sollicitée seraient probablement disproportionnées au regard de la probabilité limitée d'établir l'existence d'une infraction. Troisièmement, la Commission estimait que, à ce stade, les autorités et les juridictions nationales pouvaient être mieux placées pour traiter les problèmes soulevés dans la plainte.

18 Dans des observations déposées le 8 janvier 2015, le conseil des sociétés plaignantes initiales, à l'exception d'Agro Nova Polska, a informé la Commission qu'Agro Trade Handelsgesellschaft et Cera Chem avaient renoncé à poursuivre la procédure et pouvaient donc être considérées comme ayant « retiré leur plainte ». Il a expliqué également que les requérantes contestaient le classement annoncé sans suite de la plainte, notamment en précisant qu'une telle approche diminuait de manière importante leur chance d'obtenir la réparation devant les juridictions nationales des violations en cause du droit de l'Union, à savoir les articles 101 et 102 TFUE.

19 Par la décision C(2015) 4284 final, du 19 juin 2015 [affaire AT.39864 – BASF (précédemment AGRIA e.a./BASF e.a.)] (ci-après la « décision attaquée »), la Commission a rejeté la plainte en réitérant, pour l'essentiel, les éléments de l'analyse provisoire exposés dans la lettre du 8 décembre 2014, tout en insistant sur le fait qu'elle disposait de ressources limitées et que, en l'espèce, l'enquête approfondie qui aurait dû être menée, portant potentiellement sur les activités exercées durant une période de sept ans par 18 entités situées dans quatre États membres, aurait été trop complexe et chronophage alors même que la probabilité d'établir une infraction semblait limitée dans le cas d'espèce, ce qui militait pour ne pas ouvrir une enquête.

Procédure et conclusions des parties

20 Par requête parvenue au greffe du Tribunal le 19 août 2015, les requérantes ont introduit le présent recours.

21 À la suite d'un double échange de mémoires et sur proposition du juge rapporteur, le Tribunal a décidé d'ouvrir la phase orale de la procédure. En vue de celle-ci, les requérantes et la Commission ont été invitées à répondre par écrit à des questions posées par le Tribunal à titre de mesures d'organisation de la procédure. Elles ont répondu à ces questions dans les délais impartis, respectivement le 16 et le 12 janvier 2017, et, invitées à prendre position sur leurs réponses respectives, la Commission a soumis des observations le 6 février 2017 à l'égard de la réponse des requérantes du 16 janvier 2017 tandis que les requérantes ont pris position à cet égard uniquement lors de l'audience.

22 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 28 février 2017. Dans le cadre de leurs plaidoiries, les requérantes ont notamment évoqué la durée de la procédure administrative devant la Commission, mais, interrogées à cet égard par le Tribunal, elles ont expliqué qu'elles n'entendaient pas soulever un moyen nouveau tiré de la violation du principe du délai raisonnable.

23 Les requérantes concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler la décision attaquée ;

— condamner la Commission aux dépens.

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

— rejeter le recours ;

— condamner les requérantes aux dépens.

En droit

25 À l'appui du recours, les requérantes invoquent deux moyens, tirés, premièrement, de la violation du droit à une protection juridictionnelle effective, tel que consacré par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et, secondement, de la violation des articles 101 et 102 TFUE.

26 Le Tribunal estime opportun d'examiner tout d'abord le second moyen.

Sur le second moyen

27 Le second moyen présenté par les requérantes se subdivise en deux branches. La première branche est relative à une erreur manifeste de la Commission dans l'appréciation de l'intérêt de l'Union à ouvrir une enquête et, dans ce contexte, à une erreur de droit dans le refus de la Commission d'appliquer au cas d'espèce les principes énoncés dans les arrêts du 17 juillet 1998, ITT Promedia/Commission (T-111/96, EU:T:1998:183), et du 1er juillet 2010, AstraZeneca/Commission (T-321/05, EU:T:2010:266). La seconde branche de ce moyen porte sur une méconnaissance de l'effet utile des articles 101 et 102 TFUE en ce que, en l'espèce, aucune autorité nationale ni aucune juridiction nationale ne pourrait utilement mettre en œuvre ces dispositions du droit primaire de l'Union en l'absence d'une enquête diligentée par la Commission.

28 La Commission conclut au rejet du second moyen comme non fondé.

Sur la première branche du second moyen, relative à une erreur manifeste dans l'appréciation de l'intérêt de l'Union à procéder à l'ouverture d'une enquête

29 Selon les requérantes, la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation en constatant, dans la décision attaquée, qu'il n'y avait pas un intérêt suffisant pour l'Union à ouvrir une enquête. À cet égard, elles relèvent que la plainte portait sur une entrave au commerce parallèle et que la Commission a elle-même reconnu, dans cette décision, que, si elle avait dû être engagée, l'enquête aurait dû concerner la pratique de 18 entités situées dans quatre États membres et couvrir une période d'une durée supposée de sept ans. Ainsi, l'ampleur géographique et matérielle de l'enquête, telle que demandée par les requérantes dans la plainte, démontrerait la nécessité de la conduire à l'échelle de l'Union et que, partant, la Commission était bien mieux placée pour le faire avec l'efficacité requise ou attendue que les autorités polonaises et/ou autrichiennes.

30 Les requérantes estiment également avoir fourni suffisamment d'éléments de preuve au soutien des allégations formulées dans la plainte. Partant, en refusant d'ouvrir l'enquête, la Commission n'aurait pas procédé à une appréciation correcte de l'ensemble des circonstances factuelles et juridiques du cas d'espèce.

31 À cet égard, en premier lieu, les requérantes mentionnent notamment la correspondance entre deux cabinets d'avocats, respectivement polonais et autrichien. Le cabinet autrichien aurait été mandaté par des sociétés, dont l'anonymat a été préservé, en vue d'introduire lui-même ou de faire introduire par le cabinet polonais de nombreuses plaintes tous azimuts contre les requérantes devant les autorités administratives et les juridictions pénales polonaises et/ou autrichiennes. Or, le but de ces dénonciations et de ces pressions, que les requérantes qualifient également d'« abus de procédure en matière pénale et administrative » et qu'elles attribuent principalement à RWA, aurait essentiellement été d'obtenir, en fournissant de manière coordonnée des informations erronées ou mensongères, une interdiction, pour trois des requérantes, d'exercer leurs activités de commerce parallèle pour les trois années à venir ainsi qu'un renforcement des contrôles fiscaux des requérantes sans fondement particulier. RWA aurait également engagé des détectives privés polonais pour surveiller les activités des requérantes.

32 En deuxième lieu, les requérantes se réfèrent aux témoignages de certains fonctionnaires polonais et autrichiens retranscrits dans les procès-verbaux d'auditions rédigés dans le cadre des procédures judiciaires administratives et pénales engagées à la demande des entités visées dans la plainte ainsi qu'à la circonstance qu'un représentant de l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne auprès de la République de Pologne a participé, avec des fonctionnaires polonais, à une rencontre les 14 et 15 juin 2005 entre PSOR et IVA, deux des associations de producteurs et distributeurs de produits phytopharmaceutiques visées dans la plainte. Cette rencontre aurait conduit à la rédaction par le représentant d'IVA d'un procès-verbal éloquent, ainsi que cela ressortirait du satisfecit, exprimé, selon les requérantes, par le rédacteur de ce procès-verbal, qui se félicitait d'avoir réussi à empêcher Agria Polska d'exercer ses activités commerciales en intervenant « au bon moment » et en choisissant les « bons » interlocuteurs.

33 En troisième lieu, les requérantes mettent en cause la légitimité et le bien-fondé des rencontres entre les autorités allemandes, autrichiennes et polonaises en ce qui concerne les activités des sociétés plaignantes initiales, lesquelles rencontres ont notamment donné lieu, après une visite, le 6 février 2006, de fonctionnaires polonais à leurs homologues autrichiens du Bundesamt für Ernährungssicherheit (bureau fédéral de la sécurité alimentaire, Autriche), à une instruction, faite le 22 février 2006 par l'inspecteur général polonais de la santé des plantes et des semences à l'inspecteur de la santé des plantes et des semences de la voïvodie de Silésie à Katowice (Pologne), de procéder à un nouveau contrôle des activités d'Agria Polska. Les requérantes affirment également, dans la réponse du 16 janvier 2017 aux questions du Tribunal, que cette visite des fonctionnaires polonais en Autriche comprenait une rencontre avec le groupe de travail chargé des produits phytosanitaires d'IVA, ce qui révélerait l'influence exercée par cette association dans le processus décisionnel des autorités polonaises.

– *Considérations générales*

34 Selon une jurisprudence constante, la Commission, investie par l'article 105, paragraphe 1, TFUE de la mission de veiller à l'application des articles 101 et 102 TFUE, est appelée à définir et à mettre en œuvre la politique de la concurrence de l'Union et dispose à cet effet d'un pouvoir discrétionnaire dans le traitement des plaintes (arrêts du 26 janvier 2005, Piau/Commission, T-193/02, EU:T:2005:22, point 80 ; du 12 juillet 2007, AEPI/Commission, T-229/05, non publié, EU:T:2007:224, point 38, et du 15 décembre 2010, CEAHR/Commission, T-427/08, EU:T:2010:517, point 26). Afin de s'acquitter efficacement de cette tâche, elle est ainsi en droit d'accorder des degrés de priorité différents aux plaintes dont elle est saisie (voir arrêt du 4 mars 1999, Ufex e.a./Commission, C-119/97 P, EU:C:1999:116, point 88 et jurisprudence citée).

35 Lorsque, en exerçant ce pouvoir discrétionnaire, la Commission décide d'accorder des degrés de priorité différents aux plaintes dont elle est saisie, elle peut non seulement arrêter l'ordre dans lequel les plaintes seront examinées, mais également rejeter une plainte pour défaut d'intérêt suffisant de l'Union à poursuivre l'examen de l'affaire (arrêts du 24 janvier 1995, Tremblay e.a./Commission, T-5/93, EU:T:1995:12, point 60, et du 14 février 2001, Sodima/Commission, T-62/99, EU:T:2001:53, point 36). Étant donné que l'évaluation de l'intérêt pour l'Union que présente une plainte en matière de concurrence dépend des circonstances factuelles et juridiques de chaque espèce (arrêt du 12 juillet 2007, AEPI/Commission, T-229/05, non publié, EU:T:2007:224, point 38), il ne convient ni de limiter le nombre de critères d'appréciation auxquels la Commission peut se référer ni, à l'inverse, de lui imposer le recours exclusif à certains critères (arrêts du 17 mai 2001, IECC/Commission, C-450/98 P, EU:C:2001:276, point 58, et du 16 janvier 2008, Scippacercola et Terezakis/Commission, T-306/05, non publié, EU:T:2008:9, point 189).

36 Le pouvoir discrétionnaire de la Commission n'est toutefois pas sans limite (arrêt du 4 mars 1999, Ufex e.a./Commission, C-119/97 P, EU:C:1999:116, point 89). En effet, elle doit prendre en considération, en les examinant attentivement, tous les éléments de fait et de droit pertinents portés à sa connaissance par le plaignant afin de décider de la suite à donner à une plainte (voir arrêt du 17 mai 2001, IECC/Commission, C-450/98 P, EU:C:2001:276, point 57 et jurisprudence citée).

37 Lorsque la Commission décide, comme en l'espèce, de ne pas ouvrir une enquête, elle n'est pas tenue d'établir l'absence d'infraction au soutien d'une telle décision (voir, en ce sens, arrêt du 16 janvier 2008, Scippacercola et Terezakis/Commission, T-306/05, non publié, EU:T:2008:9, points 130 et 180 et jurisprudence citée).

38 Ainsi, dans une telle situation, il appartient au Tribunal de vérifier non si le plaignant avait, dans sa plainte, fourni suffisamment d'éléments permettant de constater une violation du droit de la concurrence, mais s'il ressort de la décision attaquée que la Commission a mis en balance l'importance de l'atteinte que l'infraction alléguée est susceptible de porter au fonctionnement du marché intérieur, la probabilité de pouvoir établir son existence et l'étendue des mesures d'instruction nécessaires en vue de remplir, dans les meilleures conditions, sa mission de veiller au respect des articles 101 et 102 TFUE (arrêts du 18 septembre 1992, Automec/Commission, T-24/90, EU:T:1992:97, point 86 ; du 24 janvier 1995, Tremblay e.a./Commission, T-5/93, EU:T:1995:12, point 62, et du 12 juillet 2007, AEPI/Commission, T-229/05, non publié, EU:T:2007:224, point 41). Par ailleurs, le contrôle du juge de l'Union ne doit pas le conduire à substituer son appréciation de l'intérêt de l'Union (voir arrêt du 16 janvier 2008, Scippacercola et Terezakis/Commission, T-306/05, non publié, EU:T:2008:9, point 97 et jurisprudence citée).

39 Afin de permettre au Tribunal d'exercer un contrôle effectif sur l'exercice par la Commission de son pouvoir discrétionnaire de définir des priorités, cette institution est toutefois astreinte à une obligation de motivation lorsqu'elle refuse de poursuivre l'examen d'une plainte, cette motivation devant être suffisamment précise et détaillée (arrêts du 4 mars 1999, Ufex e.a./Commission, C-119/97 P, EU:C:1999:116, points 90 et 91, et du 14 février 2001, Sodima/Commission, T-62/99, EU:T:2001:53, point 42).

40 En l'espèce, la Commission a considéré, dans la décision attaquée, qu'il n'y avait pas d'intérêt suffisant de l'Union à ouvrir une enquête au motif que la probabilité d'établir une infraction à l'article 101 et/ou à l'article 102 TFUE paraissait limitée, que l'étendue des investigations nécessaires serait probablement disproportionnée au regard de cette probabilité limitée et que les autorités et juridictions nationales paraissaient mieux placées pour traiter les questions soulevées.

41 C'est dans ce contexte et au regard des rappels jurisprudentiels exposés aux points 34 à 39 du présent arrêt qu'il convient d'examiner la première branche du second moyen.

– Sur la probabilité d'établir une infraction au droit de la concurrence et sur l'ampleur de l'enquête

42 S'agissant de la circonstance que la Commission a, dans la décision attaquée, estimé que la probabilité d'établir l'infraction alléguée semblait limitée, le Tribunal relève que les éléments factuels fournis par les requérantes permettaient certes d'établir que ces dernières avaient fait l'objet de dénonciations concomitantes et concordantes, essentiellement en 2005 et en 2006, mais également au-delà, en 2008 ainsi que de 2010 à 2012, auprès des autorités autrichiennes et polonaises, lesquelles dénonciations étaient vraisemblablement le fait de certains des producteurs et distributeurs de produits phytopharmaceutiques visés dans la plainte, même si ce fait n'est établi ni avec certitude ni avec précision.

43 À cet égard, le Tribunal constate, ainsi que l'a relevé la Commission dans la décision attaquée, que les éléments de preuve fournis par les requérantes afin de démontrer la vraisemblance d'un accord ou d'une pratique concertée des producteurs et distributeurs de produits phytopharmaceutiques se rapportaient, pour l'essentiel, premièrement, au caractère concomitant des dénonciations visant les requérantes devant les autorités nationales ; deuxièmement, à la circonstance que ces producteurs et distributeurs se seraient réunis dans le cadre d'associations sectorielles dont ils étaient membres, notamment les 14 et 15 juin 2005 lors d'une réunion conjointe entre PSOR et IVA et, troisièmement, au fait que deux cabinets d'avocats avaient été mandatés en vue d'informer les différentes autorités nationales de prétendus manquements, commis par les sociétés plaignantes initiales, aux législations applicables au commerce de produits phytopharmaceutiques.

44 Certes, l'article 101 TFUE s'oppose rigoureusement à toute prise de contact directe ou indirecte entre les opérateurs économiques ayant pour objet ou pour effet soit d'influencer le comportement sur le marché d'un concurrent actuel ou potentiel, soit de dévoiler à un tel concurrent le comportement qu'ils ont décidé ou qu'ils ont envisagé de tenir eux-mêmes sur le marché. Cependant, les opérateurs économiques conservent le droit de s'adapter intelligemment au comportement constaté ou à escompter de leurs concurrents (arrêts 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, EU:C:1975:174, point 174, et du 20 avril 1999, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission, T-305/94 à T-307/94, T-313/94 à T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 et T-335/94, EU:T:1999:80, point 720). Ainsi, les entreprises peuvent notamment agir dans la défense de leurs intérêts légitimes en présence d'une éventuelle méconnaissance, par leurs concurrents, de dispositions applicables, telles que, en l'espèce, les réglementations relatives au commerce de produits phytopharmaceutiques. À l'inverse, l'article 7 du règlement nº 1/2003 permet à des entreprises, telles que les requérantes, de dénoncer auprès de la Commission des éventuels manquements commis par leurs concurrents aux articles 101 et 102 TFUE.

45 En l'espèce, il aurait pu être envisagé de voir, dans les seuls éléments soumis unilatéralement dans la plainte par les requérantes, des indices d'une potentielle coordination entre les entités visées dans la plainte sur la définition d'une stratégie de délation collective de prétendues infractions, commises par les requérantes, aux réglementations applicables, relatives notamment au commerce parallèle de produits phytopharmaceutiques.

46 Cependant, s'agissant de la probabilité d'établir l'existence d'une entente ou d'une pratique concertée, le Tribunal considère, au regard des explications fournies par certaines des entités visées dans la plainte, selon lesquelles elles avaient dû faire face à des manquements des sociétés plaignantes initiales à une même période de l'année, à savoir celle où les besoins en produits phytopharmaceutiques des cultivateurs étaient les plus élevés, que c'est sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que la Commission a estimé, dans la décision attaquée, que de tels éléments de réponse étaient susceptibles de pouvoir justifier la concomitance des dénonciations des producteurs et distributeurs de ces produits auprès des autorités nationales.

47 Ensuite, s'agissant de la probabilité d'établir que l'objet de ces dénonciations concomitantes était potentiellement anticoncurrentiel, le Tribunal considère, d'une manière générale, au regard notamment des risques d'atteinte à leur réputation ou d'affectation de l'état originaire des produits commercialisés, qu'il peut être légitime, pour les producteurs et distributeurs de produits phytopharmaceutiques, d'informer les autorités nationales compétentes d'éventuels manquements de leurs concurrents aux dispositions en vigueur, notamment dans le contexte d'un commerce parallèle de tels produits. Quant à la participation de certaines des entités visées dans la plainte aux opérations de contrôle effectuées par les autorités nationales dans les locaux des requérantes, la réglementation de l'Union, telle que le règlement (CE) nº 1383/2003 du Conseil, du 22 juillet 2003, concernant l'intervention des autorités douanières à l'égard de marchandises soupçonnées de porter atteinte à certains droits de propriété intellectuelle ainsi que les mesures à prendre à l'égard de marchandises portant atteinte à certains droits de propriété intellectuelle (JO 2003, L 196, p. 7), et le règlement (UE) nº 608/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 12 juin 2013, concernant le contrôle, par les

autorités douanières, du respect des droits de propriété intellectuelle et abrogeant le règlement nº 1383/2003 (JO 2013, L 181, p. 15), prévoit, dans certains cas, la possibilité d'une présence des titulaires de droits de propriété intellectuelle en vue de déterminer, lors des opérations de contrôle, d'éventuelles atteintes à ces droits.

48 C'est donc également sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que la Commission a considéré, dans la décision attaquée, que les entités visées dans la plainte étaient en droit d'informer les autorités nationales de prétendus manquements commis par les requérantes aux réglementations applicables et, le cas échéant, de collaborer avec ces autorités dans le cadre des contrôles auxquels celles-ci ont procédé.

49 Enfin, en ce qui concerne l'assimilation des contrôles administratifs et des poursuites administratives et pénales des requérantes à des comportements des entités visées dans la plainte, le Tribunal constate que les décisions de procéder à des contrôles sur pièces ou sur place et d'engager des poursuites administratives et pénales contre les requérantes, qui ont été à l'origine des difficultés rencontrées par ces dernières pour poursuivre leurs activités commerciales dans les mêmes conditions, étaient imputables auxdites autorités nationales, qui, comme le reconnaissent les requérantes, agissent dans l'intérêt public et dont les décisions relèvent, à ce titre, de leur pouvoir d'appréciation. En effet, malgré les références faites dans la réponse du 16 janvier 2017 à certaines dispositions des législations polonaise et autrichienne, dont les libellés ne permettent pas nécessairement de soutenir leurs positions, les requérantes restent en défaut de prouver que ces autorités nationales agissaient en compétence liée en ce sens que, en vertu de ces législations nationales, ces dernières auraient eu l'obligation d'agir du seul fait de la réception d'informations émanant de personnes tierces.

50 Or, le Tribunal considère que, en l'espèce, il n'était pas exclu que ces autorités nationales eussent pu décider, en vertu de leurs législations nationales, que les éléments qui leur avaient été soumis, anonymement ou non, ne permettaient pas d'établir ou de soupçonner des violations par les requérantes des dispositions administratives, fiscales ou pénales applicables et, partant, ne justifiaient pas l'engagement de poursuites contre celles-ci. Par ailleurs, ainsi que l'a souligné la Commission au point 52 de la décision attaquée, une partie des contrôles des autorités polonaises, notamment en 2008, ont, en tout état de cause, été conduits d'office et non en raison d'une sollicitation par des concurrents des requérantes.

51 Au-delà de la question de l'appréciation par ces autorités, autrichiennes et polonaises, de l'opportunité de procéder à des contrôles ou d'engager des poursuites contre les requérantes, le Tribunal relève que, selon les données fournies par les requérantes, 57 décisions, relatives, chacune, à un produit différent commercialisé par les requérantes, ont été adoptées en Autriche à l'issue des procédures de contrôles administratifs ayant permis aux autorités nationales de constater des infractions au droit applicable par les requérantes et que, s'agissant de la Pologne, les requérantes se sont vu infliger, en substance, des amendes administratives de 21 759 969,92 zlotys polonais (PLN), de 48 247 161,60 PLN et de 375 056,56 PLN. À cet égard, une partie des décisions précitées ainsi que les amendes précitées ont été ultérieurement annulées, partiellement ou totalement, par les juridictions nationales compétentes statuant sur les recours introduits par les requérantes. Cependant, il n'en demeure pas moins que les autorités nationales avaient initialement estimé, dans des décisions adoptées en vertu du droit national, que les requérantes avaient méconnu les dispositions applicables au commerce de produits phytopharmaceutiques et que, en tout état de cause, les éventuelles irrégularités commises par les autorités nationales ne pouvaient pas être imputées aux entités visées dans la plainte.

52 Ces constats auxquels ont procédé les autorités polonaises et autrichiennes pouvaient permettre de relativiser, comme l'a retenu la Commission en l'espèce, l'affirmation des requérantes selon laquelle les déclarations et dénonciations, prétendument faites par les producteurs et distributeurs de produits phytopharmaceutiques visés dans la plainte, étaient trompeuses ou mensongères et s'inscrivaient dans une démarche collective visant à éliminer les requérantes en tant que sociétés concurrentes. D'ailleurs, à cet égard, le Tribunal relève que les requérantes sont restées en défaut d'expliquer pour quelles

raisons tangibles elles n'ont pas intenté, en vertu du droit national, des actions en diffamation devant les juridictions polonaises et autrichiennes contre les sociétés qu'elles accusent, en l'espèce, d'avoir fait des déclarations trompeuses ou mensongères à leur égard.

53 Au regard de ces considérations, il n'apparaissait pas évident, prima facie, que, en l'état actuel du droit de l'Union, il eut été aisé pour la Commission d'établir que les comportements des entités visées dans la plainte, tels que décrits et documentés par les requérantes, pouvaient, en tant que tels, être considérés comme adoptés dans le cadre d'une entente au sens de l'article 101 TFUE ou d'une position dominante collective au sens de l'article 102 TFUE.

54 Partant, la Commission pouvait, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, estimer dans la décision attaquée que la probabilité d'établir une infraction à l'article 101 ou à l'article 102 TFUE semblait faible.

55 Pour autant que, par la plainte et par le présent recours, les requérantes mettaient en cause le comportement et les décisions des autorités nationales, en l'occurrence des autorités allemandes, autrichiennes et polonaises, notamment leurs concertations en vue de remplir leurs missions de surveillance du respect, par les opérateurs commercialisant des produits phytopharmaceutiques, de la réglementation applicable, il convient de constater que de tels comportements et décisions des autorités des États membres ne relèvent pas du champ d'application des articles 101 et 102 TFUE, dès lors que ces articles ne visent à régir que le comportement d'entreprises (voir, en ce sens, arrêt du 5 avril 1984, van de Haar et Kaveka de Meern, 177/82 et 178/82, EU:C:1984:144, point 24). À cet égard, la circonstance, invoquée par les requérantes dans la réponse du 16 janvier 2017, que ces autorités auraient été influencées dans leurs choix de procéder à des contrôles en raison de leur saisine par l'intermédiaire de cabinets d'avocats mandatés n'est pas de nature à enlever à leurs décisions le caractère de décisions d'autorités nationales.

56 Par ailleurs, la Commission pouvait, à juste titre, estimer que l'enquête, telle que sollicitée dans la plainte, qui aurait été nécessaire pour établir ou, à l'inverse, infirmer l'existence d'une infraction à l'article 101 et/ou à l'article 102 TFUE, aurait nécessité de mobiliser d'importantes ressources. En effet, alors même que les requérantes n'apportaient des éléments de preuve que pour certaines des entités visées dans la plainte, notamment RWA, elles mettaient toutefois en cause un nombre important d'autres sociétés ainsi que d'organisations professionnelles.

57 Ensuite, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, le fait que la Commission ait constaté que l'enquête, telle que sollicitée dans la plainte, aurait été d'une grande ampleur si elle avait dû être ouverte n'était pas, en soi, un critère décisif pour la contraindre à ouvrir une telle enquête. Cela vaut également en ce qui concerne la circonstance que des comportements visés par la plainte auraient été prétendument adoptés dans plusieurs États membres.

58 Sur cet aspect, la Commission fait valoir en l'espèce que les comportements reprochés dans la plainte étaient essentiellement cantonnés dans un État membre, à savoir la Pologne, dans lequel les entrepôts principaux d'Agria Polska étaient situés.

59 À cet égard, même si certaines opérations de contrôle ont pu avoir lieu en Autriche et donner lieu, dans cet État membre, à l'infliction de sanctions aux requérantes, il ressort du dossier que la majorité des difficultés rencontrées par ces dernières dans leurs rapports avec les autorités nationales concernaient leurs activités en Pologne et, seulement dans une moindre mesure, celles en Autriche.

60 Or, le Tribunal relève que les requérantes n'ont introduit une plainte nationale qu'en Pologne. En effet, elles ont confirmé, dans la réponse du 16 janvier 2017, qu'elles n'avaient pas déposé une plainte analogue devant la Bundeswettbewerbsbehörde (autorité fédérale de la concurrence, Autriche) et, à cet égard, elles ont expliqué, lors de l'audience, que l'absence de dépôt d'une plainte devant cette autorité

s'expliquait par la décision de la société luxembourgeoise Cera Chem de porter l'affaire devant la Commission, qui était à leurs yeux, à la suite du refus de l'UOKiK de traiter la plainte nationale, l'entité naturellement la mieux placée pour connaître de la plainte.

61 Indépendamment de ces explications, le Tribunal considère que les requérantes auraient pu introduire une plainte devant l'autorité fédérale de la concurrence dans la mesure où, d'une part, elles accusent RWA d'avoir mandaté un cabinet d'avocats autrichien qui aurait, à son tour, mandaté un cabinet d'avocats polonais en vue de procéder à des dénonciations, auprès des autorités administratives et pénales nationales, visant les requérantes et où, d'autre part, elles ont fait l'objet, en avril 2012, d'inspections du bureau fédéral de la sécurité alimentaire.

62 Par ailleurs, la circonstance que les requérantes n'ont introduit de plainte qu'en Pologne corrobore le fait que, dans leur esprit et ainsi que la Commission l'a en substance considéré dans la décision attaquée, l'UOKiK pouvait éventuellement être le mieux placé pour connaître des griefs développés dans la plainte, de même d'ailleurs que les juridictions polonaises, voire autrichiennes dans le cadre de recours que les requérantes auraient pu intenter en vue d'obtenir la réparation des préjudices résultant de la prétendue méconnaissance, par les producteurs de produits phytopharmaceutiques, des articles 101 et 102 TFUE.

63 Même en retenant que la plainte visait des comportements adoptés par les concurrents des requérantes tant en Autriche qu'en Pologne, voire, malgré l'absence d'éléments pertinents et substantiels à cet égard, en Allemagne et au Luxembourg, le fait que les comportements allégués auraient eu lieu dans plusieurs États membres, en l'occurrence dans essentiellement deux d'entre eux, ne pourrait constituer qu'un indice du fait qu'une action au niveau de l'Union pourrait être plus efficace que de multiples actions au niveau national (voir, en ce sens, arrêt du 15 décembre 2010, CEAHR/Commission, T-427/08, EU:T:2010:517, point 176). Toutefois, un tel indice ne suffirait pas non plus, en tant que tel, pour justifier l'ouverture d'une enquête par la Commission.

64 En tout état de cause, même à supposer que, dans une certaine mesure, la Commission eut également été bien placée pour traiter l'affaire en ce que les comportements visés par la plainte concernaient plusieurs États membres et tout en tenant compte du fait que l'UOKiK a rejeté la plainte nationale analogue pour un motif lié à une règle nationale de prescription, les requérantes ne disposaient d'aucun droit à voir l'affaire traitée par la Commission (voir, en ce sens, arrêt du 17 décembre 2014, Si.mobil/Commission, T-201/11, EU:T:2014:1096, point 40), tant il ressort du dossier que, en l'espèce, ces comportements ne concernaient pour l'essentiel que deux États membres et que la Commission a, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation à cet égard, constaté que la possibilité d'établir la preuve d'une éventuelle infraction était limitée, constatation qui, en elle-même, pouvait permettre de conclure à l'absence d'intérêt de l'Union à poursuivre l'examen de l'affaire (voir, en ce sens, arrêt du 17 décembre 2014, Si.mobil/Commission, T-201/11, EU:T:2014:1096, point 100 et jurisprudence citée).

– Sur l'applicabilité au cas d'espèce de la jurisprudence résultant des arrêts du 17 juillet 1998, ITT Promedia/Commission (T-111/96), et du 1er juillet 2010, AstraZeneca/Commission (T-321/05)

65 Les requérantes contestent la position retenue par la Commission dans la décision attaquée selon laquelle la jurisprudence résultant des arrêts du 17 juillet 1998, ITT Promedia/Commission (T-111/96, EU:T:1998:183), et du 1er juillet 2010, AstraZeneca/Commission (T-321/05, EU:T:2010:266), n'était pas applicable au cas d'espèce et ne permettait donc pas de qualifier d'anticoncurrentiels les comportements coordonnés des entités visées dans la plainte. Elles estiment en outre que les pratiques décrites dans la plainte fournissaient une occasion à la Commission de développer le droit de la concurrence de l'Union, ce qui est l'un des motifs reconnus par la communication de la Commission relative au traitement des plaintes déposées au titre des articles [101 TFUE] et [102 TFUE] (JO 2004, C 101, p. 65), telle que rectifiée (JO 2004, C 148, p. 10).

66 Il convient de relever à cet égard que, dans la décision attaquée, la Commission a justifié la difficulté d'établir l'infraction visée par la plainte notamment par le motif que, selon cette institution, le fait pour des entreprises d'informer des autorités nationales ou, selon le vocable des requérantes, de dénoncer d'éventuels manquements auprès de ces autorités nationales ne relevait pas des notions d'« action vexatoire » ou d'« abus de procédures réglementaires » au sens de la jurisprudence développée sur la notion d'abus de position dominante, résultant des arrêts du 17 juillet 1998, ITT Promedia/Commission (T-111/96, EU:T:1998:183), et du 1er juillet 2010, AstraZeneca/Commission (T-321/05, EU:T:2010:266). Il convient donc d'examiner la pertinence de cette jurisprudence en l'espèce.

67 À cet égard, aux points 60 et 61 de l'arrêt du 17 juillet 1998, ITT Promedia/Commission (T-111/96, EU:T:1998:183), lus en combinaison avec le point 55 de celui-ci, le Tribunal a rappelé que l'accès au juge, y compris d'une entreprise en position dominante, était un droit fondamental et un principe général garantissant le respect du droit et que, partant, ce n'était que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles que le fait pour une entreprise en position dominante d'intenter une action en justice contre son concurrent était susceptible de constituer un abus de position dominante au sens de l'article 102 TFUE. Ainsi, afin de conclure qu'une action en justice peut constituer, en réalité, un abus de position dominante, deux conditions cumulatives doivent être réunies. En effet, il faut, premièrement, que l'action ne puisse pas être raisonnablement considérée comme visant à faire valoir les droits de l'entreprise en cause et ne puisse dès lors servir qu'à harceler la partie adverse et, secondement, que cette action ait été conçue dans le cadre d'un plan ayant pour but d'éliminer la concurrence. Ces deux conditions doivent être interprétées et appliquées restrictivement de manière à ne pas tenir en échec l'application du principe général d'accès au juge (arrêt du 13 septembre 2012, Protégé International/Commission, T-119/09, non publié, EU:T:2012:421, point 49).

68 Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 1er juillet 2010, AstraZeneca/Commission (T-321/05, EU:T:2010:266), le juge de l'Union a considéré qu'une entreprise détenant une position dominante ne saurait faire usage de « procédures réglementaires » de façon à empêcher ou à rendre plus difficile l'entrée de concurrents sur le marché, en l'absence de motifs tenant à la défense des intérêts légitimes d'une entreprise engagée dans une concurrence par les mérites ou en l'absence de justifications objectives (arrêt du 1er juillet 2010, AstraZeneca/Commission, T-321/05, EU:T:2010:266, points 672 et 817, confirmé sur pourvoi par arrêt du 6 décembre 2012, AstraZeneca/Commission, C-457/10 P, EU:C:2012:770, point 134). Selon la Cour, l'illégalité d'un comportement abusif au regard de l'article 102 TFUE est sans relation avec sa conformité ou non avec d'autres règles juridiques et les abus de position dominante consistent, dans la majorité des cas, en des comportements par ailleurs légaux au regard de branches du droit autres que le droit de la concurrence (arrêt du 6 décembre 2012, AstraZeneca/Commission, C-457/10 P, EU:C:2012:770, point 132).

69 Les arrêts du 17 juillet 1998, ITT Promedia/Commission (T-111/96, EU:T:1998:183), et du 1er juillet 2010, AstraZeneca/Commission (T-321/05, EU:T:2010:266), mettaient toutefois en cause des comportements différents de ceux imputés, en l'espèce, par les requérantes aux entités visées dans la plainte.

70 En effet, force est de constater que, dans les deux affaires ayant donné lieu aux arrêts du 17 juillet 1998, ITT Promedia/Commission (T-111/96, EU:T:1998:183), et du 1er juillet 2010, AstraZeneca/Commission (T-321/05, EU:T:2010:266), les autorités administratives et judiciaires saisies par les entreprises en position dominante concernées n'avaient pas de marge dans l'appréciation de l'opportunité de donner suite ou non aux demandes de ces entreprises, qu'il s'agisse d'une action reconventionnelle introduite devant une juridiction nationale ou de la décision d'une entreprise de retirer sa demande d'autorisation de mise sur le marché pour un médicament. D'une part, la juridiction saisie de cette action reconventionnelle était tenue de statuer sur celle-ci. D'autre part, l'autorité de délivrance de l'autorisation de mise sur le marché ne pouvait pas décider de maintenir cette autorisation en vigueur à l'encontre de la volonté du détenteur de ladite autorisation.

71 En revanche, ainsi que cela a été constaté aux points 49 et 50 du présent arrêt, les autorités administratives et pénales qui, en l'espèce, ont décidé de contrôler ou de poursuivre, voire de sanctionner les requérantes auraient pu adopter ces décisions indépendamment des informations qui leur auraient été prétendument fournies par les entreprises productrices et distributrices de produits phytopharmaceutiques. Inversement, elles auraient également pu estimer, sur la base des informations qui leur auraient été transmises, y compris sous couvert de l'anonymat, qu'il n'y avait pas lieu de procéder à des contrôles ou d'engager des poursuites contre les requérantes.

72 Par conséquent, outre le fait qu'il n'était pas évident, sur la base des éléments fournis dans la plainte, d'établir une position dominante collective des entreprises visées dans la plainte ou encore une position dominante de l'une d'entre elles, en l'occurrence RWA, le Tribunal considère que la Commission pouvait, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation à cet égard, estimer que la probabilité d'établir une infraction en l'espèce aux articles 101 et/ou 102 TFUE était faible, y compris parce qu'il n'était pas évident que les agissements en cause en l'espèce pouvaient relever de la notion d'abus de position dominante au sens de la jurisprudence résultant des arrêts du 17 juillet 1998, ITT Promedia/Commission (T-111/96, EU:T:1998:183), et du 1er juillet 2010, AstraZeneca/Commission (T-321/05, EU:T:2010:266). Ce constat est corroboré par le fait que, dans l'arrêt du 17 juillet 1998, ITT Promedia/Commission (T-111/96, EU:T:1998:183), le juge de l'Union a souligné le caractère exceptionnel de la reconnaissance d'un abus de position dominante dans la situation visée dans cette espèce.

73 Enfin, compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont doit disposer la Commission dans l'établissement des priorités en matière de développement du droit de la concurrence de l'Union, la circonstance qu'une affaire puisse potentiellement permettre de contribuer à développer ce droit sur un nouvel aspect ne saurait avoir pour effet de contraindre la Commission à procéder à une enquête, contrairement à ce que suggèrent les requérantes.

74 Eu égard aux considérations qui précèdent, la première branche du second moyen doit être rejetée comme non fondée.

Sur la seconde branche du second moyen, relative à l'effet utile des articles 101 et 102 TFUE

75 Dans le cadre de la seconde branche du second moyen, les requérantes soutiennent que, en refusant d'ouvrir une enquête, la Commission a, en l'espèce, privé de tout effet utile les articles 101 et 102 TFUE.

76 En effet, par la décision attaquée et compte tenu du refus de l'UOKiK d'ouvrir une enquête en Pologne et de la difficulté, voire de l'impossibilité, en pratique, d'obtenir la réparation du préjudice subi devant des juridictions nationales, les violations du droit de la concurrence par les entités visées dans la plainte n'auraient pu être sanctionnées ni par une autorité de concurrence ni par une juridiction nationale, et ce alors même qu'était également en cause la libre circulation des marchandises, plus particulièrement le commerce des produits phytopharmaceutiques, et que la Commission avait une occasion réelle d'assurer un développement pertinent du droit de la concurrence de l'Union.

77 À titre liminaire, s'agissant du fait que l'UOKiK a décidé de ne pas instruire la plainte nationale en raison de la règle de prescription d'une année, prévue en droit polonais et courant à partir de la fin de l'année au cours de laquelle l'infraction alléguée a cessé, il y a lieu de constater que cette décision de l'autorité nationale de concurrence, qui ne contient aucune appréciation relative à la méconnaissance ou non des articles 101 et 102 TFUE, ne saurait avoir pour effet de contraindre la Commission à ouvrir une enquête (voir, en ce sens, arrêt du 21 janvier 2015, easyJet Airline/Commission, T-355/13, EU:T:2015:36, point 28).

78 En outre, il convient de souligner que l'exigence d'efficacité ne saurait entraîner l'obligation pour la Commission de vérifier, lorsqu'elle constate l'absence d'intérêt de l'Union à ouvrir l'enquête, si l'autorité de concurrence qui avait été préalablement saisie d'une plainte analogue disposait des moyens institutionnels, financiers et techniques pour accomplir la mission qui lui a été confiée par le règlement nº 1/2003 (voir, par analogie, arrêt du 17 décembre 2014, Si.mobil/Commission, T-201/11, EU:T:2014:1096, point 57).

79 En tout état de cause, les requérantes restent en défaut de démontrer que l'UOKiK n'entendrait pas poursuivre et sanctionner de manière efficace des infractions aux articles 101 et 102 TFUE. De la même manière, elles n'établissent nullement en quoi le délai de prescription prévu par le droit polonais, qui leur a été opposé au soutien du rejet de la plainte nationale et qui, en l'absence de réglementation du droit de l'Union applicable ratione temporis, relevait de l'autonomie procédurale de la République de Pologne, était de nature à rendre impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits qu'elles tirent de ces dispositions du traité FUE (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 13 juillet 2006, Manfredi e.a., C-295/04 à C-298/04, EU:C:2006:461, points 77 et 78). D'ailleurs, les requérantes ont concédé, lors de l'audience, que, dans la plainte nationale et dans la lettre du 30 août 2010, elles n'avaient pas soumis à l'appréciation de l'UOKiK des éléments factuels se rapportant à une période postérieure à l'année 2008, alors même que, ainsi que l'a souligné la Commission, notamment dans les observations du 6 février 2017, les entrepôts et sièges principaux d'Agria Polska avaient fait l'objet d'inspections des autorités polonaises au cours des mois de mai à juin 2010.

80 De plus, le Tribunal rappelle que, d'une manière générale et ainsi que cela est rappelé à l'article 6 du règlement nº 1/2003, il incombe aux juridictions nationales chargées d'appliquer, dans le cadre de leurs compétences, les dispositions des articles 101 et 102 TFUE, lesquels produisent des effets directs dans les relations entre les particuliers et engendrent des droits dans le chef des justiciables, d'assurer le plein effet de ces normes et de protéger les droits qu'elles confèrent aux particuliers (arrêt du 20 septembre 2001, Courage et Crehan, C-453/99, EU:C:2001:465, points 23 et 25).

81 Par conséquent, il était loisible aux requérantes d'engager devant les juridictions polonaises ou autrichiennes des actions en réparation des préjudices que leur auraient prétendument causés les comportements ou actions des producteurs et distributeurs de produits phytopharmaceutiques qu'elles estiment contraires aux articles 101 et 102 TFUE. En effet, toute personne, physique ou morale, est en droit de demander réparation du préjudice subi lorsqu'il existe un lien de causalité entre ledit préjudice et une entente ou une pratique interdite par l'article 101 ou 102 TFUE (arrêt du 13 juillet 2006, Manfredi e.a., C-295/04 à C-298/04, EU:C:2006:461, point 61).

82 À cet égard, il convient de souligner que l'éventuel refus d'une autorité nationale de concurrence ou de la Commission d'ouvrir une enquête, susceptible de conduire à une appréciation par l'une de ces autorités administratives de l'existence d'une infraction aux règles de concurrence et, le cas échéant, à l'infliction d'une sanction pécuniaire aux entreprises visées par cette enquête, ne saurait avoir pour effet de limiter le droit des requérantes de saisir les juridictions nationales d'actions en réparation de préjudices causés par la méconnaissance des articles 101 et 102 TFUE.

83 Dans ces conditions, même dans un contexte dans lequel l'autorité nationale de concurrence, en l'occurrence l'UOKiK, avait rejeté la plainte nationale pour un motif lié à une règle nationale de prescription et même si une éventuelle enquête de la Commission aurait pu potentiellement alléger, dans le cadre de recours intentés devant les juridictions nationales, la charge de la preuve des requérantes, ces dernières ne sauraient soutenir que la décision attaquée, par laquelle la Commission a refusé d'ouvrir une enquête, a eu pour conséquence de priver les articles 101 et 102 TFUE de tout effet utile.

84 D'ailleurs, le Tribunal rappelle que les actions en dommages et intérêts devant les juridictions nationales sont susceptibles, au même titre que l'action de la Commission et des autorités nationales de concurrence, de contribuer substantiellement au maintien d'une concurrence effective dans l'Union

(arrêt du 20 septembre 2001, Courage et Crehan, C-453/99, EU:C:2001:465, point 27) et que c'est particulièrement lorsque la Commission décide de ne pas donner suite à une plainte qu'il est loisible au plaignant de faire valoir devant une juridiction nationale les droits qu'il tire des articles 101 et 102 TFUE (voir arrêt du 18 mars 1997, Guérin automobiles/Commission, C-282/95 P, EU:C:1997:159, point 39 et jurisprudence citée).

85 Au regard de ce qui précède, il convient d'écarter la seconde branche du second moyen.

86 Il résulte ainsi de l'ensemble des considérations énoncées aux points 42 à 84 du présent arrêt que la Commission n'a pas, dans la décision attaquée, commis d'erreur manifeste d'appréciation dans la mise en balance de l'importance de l'atteinte que l'infraction alléguée est susceptible de porter au fonctionnement du marché intérieur, la probabilité de pouvoir établir son existence et l'étendue des mesures d'instruction nécessaires.

87 Partant, il convient de rejeter le second moyen comme étant non fondé.

Sur le premier moyen

88 Dans le cadre du premier moyen, les requérantes invoquent une violation par la Commission de leur droit à une protection juridictionnelle effective, tel que consacré tant à l'article 13 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH ») qu'à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux. Cela aurait occasionné un préjudice important à leur réputation ainsi qu'à la possibilité de développer leurs activités de commerce parallèle. Elles évaluent ce préjudice, à tout le moins en ce qui concerne Agria Polska, à un montant de 45 868 000 PLN.

89 Selon les requérantes, elles devraient disposer d'un droit de recours effectif dans une situation telle que celle de l'espèce dans laquelle leurs droits ont été violés du fait d'une atteinte présumée au droit de la concurrence de l'Union par les entités visées dans la plainte. En refusant d'ouvrir une enquête, alors même que l'UOKiK avait déjà pour sa part refusé d'ouvrir une enquête nationale par une décision non susceptible de recours en droit polonais, la Commission les aurait privées de toute possibilité de contester, au fond, la décision de cette dernière qui aurait dû intervenir pour constater l'existence d'une violation de l'article 101 ou l'article 102 TFUE. Or, seule l'adoption par la Commission d'une telle décision, statuant au fond, aurait permis aux requérantes de disposer d'un recours contre cette décision devant le Tribunal. Ainsi, selon les requérantes, le seul recours effectif permettant d'assurer la protection que leur garantissent le traité FUE et le droit dérivé de l'Union était précisément l'ouverture d'une enquête par la Commission.

90 Contrairement à ce qu'aurait indiqué la Commission dans la décision attaquée, l'engagement par les requérantes de recours devant les juridictions nationales contre les entités visées par la plainte et par la plainte nationale, éventuellement sur le terrain du droit civil, fiscal, administratif, commercial ou pénal, notamment pour des motifs de falsification de preuves, de diffamation ou de violation de règles déontologiques, ne serait pas de nature à leur permettre d'obtenir la réparation des préjudices directement liés à la violation alléguée des articles 101 et/ou 102 TFUE, visée dans la plainte. D'une part, certaines actions seraient prescrites en droit polonais en raison de l'application d'un délai de prescription de trois années prévu par le droit national pour les actions en rapport avec l'exercice d'une activité économique. D'autre part, les juridictions polonaises ne seraient pas encore disposées, selon les requérantes, à assurer une protection effective des droits des entreprises garantis par les articles 101 et 102 TFUE.

91 La Commission conclut au rejet du moyen comme non fondé.

92 À titre liminaire, le Tribunal rappelle que, aux termes de l'article 47, premier alinéa, de la charte des droits fondamentaux, toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues audit article. Ce principe constitue un principe général du droit de l'Union, qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres et qui a été consacré par les articles 6 et 13 de la CEDH. Selon les explications afférentes à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, lesquelles, conformément à l'article 6, paragraphe 1, troisième alinéa, TUE et à l'article 52, paragraphe 7, de la charte des droits fondamentaux, doivent être prises en considération pour l'interprétation de celle-ci, l'article 47, deuxième alinéa, de la charte des droits fondamentaux correspond à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH (arrêt du 22 décembre 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, points 29 et 32).

93 Premièrement, s'agissant de l'argumentation des requérantes relative à la méconnaissance de leur droit à une protection juridictionnelle effective devant le Tribunal, force est de rappeler que les personnes physiques ou morales qui sont habilitées à introduire une plainte au titre de l'article 7 du règlement n° 1/2003 disposent d'une voie de recours destinée à protéger leurs intérêts légitimes s'il n'est pas fait droit, en tout ou partie, à leur plainte (arrêt du 25 octobre 1977, Metro SB-Großmärkte/Commission, 26/76, EU:C:1977:167, point 13). Or, en l'espèce, les requérantes ont précisément fait usage de cette voie de droit en introduisant le présent recours au titre de l'article 263 TFUE.

94 Deuxièmement, quant au fait que les requérantes auraient souhaité obtenir de la Commission une décision constatant ou non l'existence des violations alléguées des articles 101 et/ou 102 TFUE afin, le cas échéant, d'introduire un recours au titre de l'article 263 TFUE contre une telle décision, il y a lieu de rappeler que l'article 7 du règlement n° 1/2003 ne confère pas au plaignant le droit d'exiger de la Commission qu'elle adopte une décision définitive quant à l'existence ou l'inexistence de l'infraction alléguée, de même qu'il n'oblige pas la Commission à poursuivre en tout état de cause la procédure jusqu'au stade d'une décision finale (arrêt du 18 octobre 1979, GEMA/Commission, 125/78, EU:C:1979:237, point 18, et ordonnance du 31 mars 2011, EMC Development/Commission, C-367/10 P, non publiée, EU:C:2011:203, point 73).

95 Par ailleurs, admettre le point de vue des requérantes, selon lequel la Commission devrait systématiquement procéder à l'ouverture d'une enquête lorsqu'une plainte, analogue à celle présentée devant elle, a déjà été antérieurement rejetée, éventuellement à tort, par une autorité nationale de concurrence pour un motif lié à la prescription, ne serait au demeurant pas compatible avec l'objectif de l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 1/2003 qui était de mettre en place, dans un souci d'efficacité, une allocation optimale des ressources au sein du réseau européen de concurrence (voir, en ce sens, arrêt du 21 janvier 2015, easyJet Airline/Commission, T-355/13, EU:T:2015:36, point 37). En tout état de cause, ni le règlement n° 1/2003 ni la communication de la Commission relative à la coopération au sein du réseau des autorités de concurrence (JO 2004, C 101, p. 43) ne crée de droits ni d'attentes pour une entreprise pour ce qui concerne le traitement de son affaire par une autorité de concurrence donnée (voir arrêt du 17 décembre 2014, Si.mobil/Commission, T-201/11, EU:T:2014:1096, point 39 et jurisprudence citée) afin, le cas échéant, de bénéficier de la collecte de preuves obtenue par cette autorité au moyen de ses pouvoirs d'enquête.

96 Troisièmement, les requérantes déplorent, en substance, d'une part, l'absence de tout recours au niveau national permettant d'obtenir efficacement la réparation des préjudices qu'elles estiment avoir subis du fait des comportements des sociétés visées par la plainte et qui n'ont pas fait l'objet d'une enquête de l'UOKiK et, d'autre part, l'absence de voie de recours contre la décision de l'UOKiK de ne pas ouvrir d'enquête nationale pour des motifs liés à la prescription, puisque, dans l'ordonnance II GSK 1035/11 du 12 juillet 2011, le Naczelny Sąd Administracyjny (Cour suprême administrative, Pologne) aurait jugé, dans une affaire analogue, qu'« une information [du président de l'UOKiK] concernant l'absence de fondement pour ouvrir une procédure en matière d'ententes ne saurait être considérée comme une

décision de refus d'ouvrir une procédure » et que « [l]a lettre du président de l'UOKiK [à cet égard] revêt[ait] un caractère informatif et ne saurait être qualifiée d'acte ou de mesure au sens de l'article 3, paragraphe 2, point 4, du code de procédure devant les juridictions administratives [polonaises] ».

97 Or, sur cet aspect, même si, lors de l'audience, la Commission a concédé qu'il n'était pas exclu que cette jurisprudence du Naczelny Sąd Administracyjny (Cour suprême administrative) puisse méconnaître les articles 101 et 102 TFUE et justifier l'engagement ultérieur d'une procédure à l'encontre de la République de Pologne, le Tribunal rappelle qu'il est étranger à la procédure prévue à l'article 7 du règlement nº 1/2003 de procéder à des constatations d'éventuels manquements des autorités, y compris judiciaires, des États membres, puisque cela relève de la procédure en manquement prévue à l'article 258 TFUE (voir, en ce sens, ordonnance du 29 septembre 1997, Sateba/Commission, T-83/97, EU:T:1997:140, point 39) et qu'il n'est pas permis de contourner les règles effectivement applicables en cherchant à soustraire de l'article 258 TFUE une procédure régie par le traité en la soumettant artificiellement aux règles prévues par le règlement nº 1/2003 (voir ordonnance du 19 février 1997, Intertronic/Commission, T-117/96, EU:T:1997:16, point 24 et jurisprudence citée).

98 Partant, l'argumentation des requérantes relative, d'une part, à la brièveté du délai de prescription applicable à l'UOKiK pour la poursuite de comportements anticoncurrentiels ainsi que du délai de prescription triennal applicable aux actions des entreprises en vertu du droit polonais et, d'autre part, à l'absence de recours en droit polonais contre la décision de l'UOKiK de ne pas ouvrir d'enquête nationale doit être écartée.

99 Indépendamment du refus de l'UOKiK d'ouvrir une enquête nationale, il était de toute manière loisible aux requérantes d'introduire, devant les juridictions nationales et selon le droit national, des actions tendant à la réparation de prétendus préjudices tirés de la méconnaissance, par les entités visées dans la plainte, des articles 101 et/ou 102 TFUE. À cet égard, d'une part, la circonstance que, contrairement au droit polonais applicable ratione temporis lors du dépôt de la plainte nationale, la directive 2014/104/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 novembre 2014, relative à certaines règles régissant les actions en dommages et intérêts en droit national pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence des États membres et de l'Union européenne (JO 2014, L 349, p. 1), prévoirait un délai de prescription plus long pour de telles actions, en l'occurrence un délai de cinq années, est sans pertinence, puisque le délai de transposition de cette directive n'avait pas expiré à la date du dépôt de cette plainte. D'autre part et en tout état de cause, même s'il devait être établi que les requérantes n'avaient pas disposé d'une voie de droit adéquate devant les juridictions nationales en vue d'obtenir la réparation desdits préjudices au titre d'un *private enforcement* des règles de concurrence, une telle situation ne saurait avoir pour effet de contraindre la Commission à ouvrir une enquête au niveau de l'Union au titre du *public enforcement* desdites règles.

100 Au demeurant, les requérantes ont expliqué avoir introduit devant le Sąd Okręgowy w Warszawie (tribunal régional de Varsovie, Pologne) une action en dommages et intérêts fondée sur le droit polonais en vue d'obtenir la réparation du préjudice qu'elles auraient prétendument subi du fait du caractère erroné des décisions adoptées par les fonctionnaires des autorités polonaises de contrôle et de l'action de RWA auprès de ces fonctionnaires afin qu'ils adoptent de telles décisions.

101 Enfin, quant à l'argument tiré de la prétendue méconnaissance par la Commission de l'article 1er du protocole nº 1 de la CEDH, celui-ci doit être rejeté comme irrecevable, ainsi que le soutient la Commission, car l'argumentation des requérantes à cet égard ne remplit pas les exigences de clarté de l'article 76 du règlement de procédure du Tribunal.

102 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, le premier moyen doit être rejeté et, partant, le recours dans son intégralité.

Sur les dépens

103 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

104 Les requérantes ayant succombé, il y a lieu de les condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre)

déclare et arrête :

1) **Le recours est rejeté.**

2) **Agria Polska sp. z o.o., Agria Chemicals Poland sp. z o.o., Star Agro Analyse und Handels GmbH et Agria Beteiligungsgesellschaft mbH sont condamnées aux dépens.**

Pelikánová Nihoul Svenningsen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 16 mai 2017.

Signatures