

n'est-elle pas au nombre des décisions qu'en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 99/63, la

Commission ne peut prendre avant d'avoir donné aux intéressés la possibilité d'exercer leur droit de défense.

Dans l'affaire 136/79

NATIONAL PANASONIC (UK) LIMITED, représentée par MM. David Vaughan, barrister au Inner Temple et D. F. Gray, solicitor de Lovell, White & King, ayant élu domicile à Luxembourg au cabinet de M^e J. C. Wolter, 2, rue Goethe,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. John Temple Lang, ayant élu domicile à Luxembourg chez M. Mario Cervino, conseiller juridique de la Commission des Communautés européennes, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande en annulation de la décision de la Commission du 22 juin 1979, concernant des vérifications à effectuer conformément à l'article 14, paragraphe 3, du règlement du Conseil n° 17/62,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, A. O'Keeffe et A. Touffait, présidents de chambre, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans et O. Due, juges,

avocat général: M. J. P. Warner

greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

I — Faits et procédure écrite

National Panasonic (UK) Ltd (ci-après dénommée Panasonic), société de droit anglais ayant son siège social à Slough, Berkshire (Royaume-Uni), est une filiale à 100 % de la «Matsushita Electric Trading Company Limited», société de droit japonais faisant partie, à son tour, du groupe industriel japonais «Matsushita».

Panasonic a pour objet social la distribution dans plusieurs pays (Royaume-Uni, y compris les îles anglo-normandes, république d'Irlande et Islande) d'appareils électriques et électroniques produits par d'autres entreprises du groupe «Matsushita».

Le 27 juin 1979, vers 10 heures du matin, deux fonctionnaires de la Commission, dûment mandatés, se sont présentés, sans avoir prévenu de leur arrivée, dans les bureaux de vente de Panasonic à Slough et ont notifié aux dirigeants de l'entreprise une décision de la Commission du 22 juin 1979 autorisant la vérification sur place de tous les documents de la société. L'assistant du directeur général de Panasonic ayant demandé auxdits fonctionnaires d'attendre l'arrivée du solicitor de l'entreprise, qui devait se déplacer de Norwich, ceux-ci ont répondu qu'ils avaient pleine autorité pour procéder sans délai à la vérification. L'inspection est donc commencée à 10h45, en l'absence du solicitor de Panasonic, qui n'est arrivé que trois heures plus tard, et a duré environ sept heures. Vers 17h30 les agents de la Commission ont quitté les

bureaux de Panasonic, en emportant des copies de plusieurs documents, ainsi que des notes qu'ils avaient prises.

Par requête du 23 août 1979, parvenue au greffe de la Cour de justice le jour suivant, Panasonic a formé recours contre la décision autorisant la vérification.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Conclusions des parties

Panasonic conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

- a) déclarer la présente requête recevable;
- b) annuler la décision de la Commission du 22 juin 1979 «concernant des vérifications à effectuer chez National Panasonic (UK) Limited, Slough, Berks, conformément à l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 17 (affaire AF 420)»;
- c) enjoindre à la Commission de se conformer à l'arrêt de la Cour
 - (i) en retournant à National Panasonic les copies de documents faites par les agents mandatés par la Commission ou en détruisant celles-ci;
 - (ii) en détruisant toutes les notes prises par les agents de la

Commission au moment des vérifications ou après celles-ci et qui ont trait auxdites vérifications et

(iii) en s'engageant à s'abstenir de faire ultérieurement un quelconque usage des documents, notes ou informations obtenus au cours des vérifications illégales;

d) condamner la Commission à supporter les frais exposés par National Panasonic.»

La Commission des Communautés européennes conclut à ce qu'il plaise à la Cour de rejeter le recours et de condamner Panasonic aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

À l'appui de ses conclusions, Panasonic fait valoir quatre moyens, dont deux (inobservation de la procédure prévue à l'article 14 du règlement n° 17/62 et violation de droits fondamentaux) portent sur des questions de caractère général, tandis que les autres (absence ou insuffisance de motivation de la décision et violation du principe de proportionnalité) ont trait aux faits de l'espèce.

Sur la procédure prévue à l'article 14 du règlement n° 17/62

L'article 14 du règlement n° 17/62 est ainsi libellé:

«1. Dans l'accomplissement des tâches qui lui sont assignées par l'article 89 et par les prescriptions arrêtées en application de l'article 87 du traité, la Commission peut procéder à toutes les vérifications nécessaires auprès des entreprises et associations d'entreprises.

À cet effet, les agents mandatés par la Commission sont investis des pouvoirs ci-après:

a) contrôler les livres et autres documents professionnels;

b) prendre copie ou extrait des livres et documents professionnels;

c) demander sur place des explications orales;

d) accéder à tous locaux, terrains et moyens de transport des entreprises.

2. Les agents mandatés par la Commission pour ces vérifications exercent leurs pouvoirs sur production d'un mandat écrit qui indique l'objet et le but de la vérification, ainsi que la sanction prévue à l'article 15, paragraphe 1, alinéa c), du présent règlement au cas où les livres ou autres documents professionnels requis seraient présentés de façon incomplète. La Commission avise, en temps utile avant la vérification, l'autorité compétente de l'État membre sur le territoire duquel la vérification doit être effectuée de la mission de vérification et de l'identité des agents mandatés.

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

...

Selon *Panasonic*, cet article, correctement interprété, prévoirait une procédure obligatoire à deux degrés et ne permettrait donc pas à la Commission de procéder à

des vérifications auprès d'une entreprise sur la base d'une décision sans avoir préalablement essayé de le faire en vertu d'un simple mandat.

Dans le cadre du règlement n° 17/62, l'article 14 serait en effet structuré de la même manière que l'article 11, concernant les demandes de renseignements que la Commission peut adresser aux entreprises. Il donnerait tout d'abord à la Commission et aux agents mandatés par elle des pouvoirs de vérification informelle et il habiliterait, en second lieu, la Commission à prendre une décision imposant aux entreprises intéressées de se soumettre à des vérifications. Les deux articles prévoiraient donc une procédure en deux phases. Cela résulterait d'ailleurs clairement aussi du libellé de l'article 13 paragraphe 1, qui distinguerait entre les vérifications disposées par la Commission de manière informelle et celles ordonnées par voie de décision. Or, puisqu'il ne ferait pas de doute que la procédure fixée par l'article 11 est obligatoire, on serait obligé d'admettre qu'également l'article 14, bien qu'il ne soit pas libellé de façon similaire, mettrait en place une procédure obligatoire à deux degrés.

Si tel n'était pas le cas, la Commission pourrait, en prenant une décision au titre de l'article 14, paragraphe 3, et en exigeant au cours des vérifications «toutes explications relatives à l'objet de la vérification que (ses) agents pourraient demander» (voir article 1 de la décision du 22 juin 1979), éluder la nécessité de recourir à l'article 11 pour les demandes de renseignements et tourner les garanties que ledit article offre aux entreprises concernées.

En outre, pour interpréter une règle juridique, il conviendrait d'examiner les intentions et les objectifs de ses auteurs. Dans le cas d'espèce, s'agissant d'un règlement qui, en tant que tel, aurait été proposé par la Commission au Conseil et

aurait été adopté par celui-ci après consultation du Parlement européen, il faudrait tenir compte tant des déclarations de la Commission que des rapports du Parlement. Or, à l'occasion des débats qui se seraient déroulés au Parlement européen sur le projet de règlement n° 17, tant M. Deringer, rapporteur de la commission parlementaire du marché intérieur, que M. Von der Groeben, membre de la Commission des Communautés européennes, auraient fait des déclarations (que Panasonic cite in extenso) d'où il ressortirait que tous les deux n'avaient aucun doute sur le fait que ce projet prévoyait, également en matière de vérifications, une procédure obligatoire à deux degrés.

Encore, si l'on interprétait l'article 14 dans le sens qu'il n'exigerait pas une procédure à deux degrés, on dénierait aux intéressés le «droit d'être entendus» qui, en tant que droit fondamental, ferait partie intégrante du droit communautaire.

Enfin, la pratique suivie jusqu'à présent par la Commission et dont Panasonic cite plusieurs exemples aurait toujours été de permettre aux entreprises de se faire entendre avant qu'il ne fut adopté à leur égard une quelconque décision de vérification coercitive.

La Commission conteste que l'article 14 soit conçu de la même manière que l'article 11. Aucune disposition de l'article 14 n'exigerait que la Commission, avant de prendre une décision, essaie tout d'abord d'effectuer une vérification sur la base d'un mandat écrit. Cette procédure pourrait en effet être utilisée, mais elle ne serait pas obligatoire. En revanche, l'article 11 prévoirait expressément que la Commission ne peut prendre une décision que si l'entreprise ne fournit pas les renseignements qui lui ont été demandés.

Les raisons pour lesquelles, contrairement à l'article 11, l'article 14 autoriserait une procédure à un seul degré seraient évidentes. Lorsque la Commission estime devoir vérifier sur place les documents d'une société, ce serait seulement une visite sans avertissement préalable qui pourrait éviter le risque que l'entreprise concernée fasse disparaître des documents compromettants. Si cette possibilité d'action était exclue, la Commission ne serait pas en mesure de veiller à l'application des règles de concurrence et le droit communautaire ne serait pas interprété de manière à produire tous ses effets.

En ce qui concerne l'argument tiré de l'article 13 du règlement, il y aurait lieu d'observer que cet article, tout en mentionnant deux types de vérifications, n'indique pas que l'un d'entre eux doive nécessairement précéder l'autre.

Quant aux prétendues connexions entre l'article 14 d'une part et l'article 11 d'autre part, il s'agirait là en réalité de deux dispositions qui poursuivraient des objectifs différents et prévoiraient par conséquent des procédures différentes. Rien dans le règlement n° 17 autoriserait à supposer qu'il doive y avoir un lien entre les deux procédures ou que la procédure de l'article 11 doive être utilisée avant celle de l'article 14. Du reste, chacune des deux procédures aurait ses propres garanties.

La Commission avance en outre, à l'appui de sa thèse, les arguments suivants:

— l'article 19 du règlement n° 17/62 énumérant les circonstances dans lesquelles la Commission serait tenue de donner à l'entreprise la possibilité d'être entendue avant qu'une décision ne soit prise, ne mentionnerait pas l'article 14. Le fait qu'il ne mentionne pas non plus l'article 11 n'aurait pas d'importance, cet article précisant

déjà clairement quelle est la procédure à suivre;

— l'article 2, paragraphe 1, b), du règlement (CEE) du Conseil n° 2988/74, relatif à la prescription en matière de poursuites et d'exécution dans le domaine du droit de la concurrence de la Communauté économique européenne, rappellerait au nombre des actes interrompant la prescription «les mandats écrits de vérification délivrés à ses agents par la Commission ou par l'autorité compétente d'un État membre, agissant à la demande de la Commission, ainsi que les décisions de la Commission ordonnant des vérifications». Or, si des mandats écrits devaient toujours précéder les décisions de la Commission ordonnant des vérifications, la prescription serait toujours interrompue par ces mandats et la mention des décisions serait tout à fait inutile.

Le point de vue de la Commission trouverait en outre de nombreuses confirmations dans la jurisprudence de la Cour de justice et dans la doctrine. Par un arrêt rendu le 4 avril 1960 dans l'affaire 31/59, *Acciaieria e Tubificio di Brescia/Haute Autorité* (Recueil 1960, p. 151), la Cour de justice aurait catégoriquement rejeté un argument assez semblable à celui avancé par Panasonic et selon lequel l'article 47 du traité CECA aurait imposé, pour la collecte d'informations et l'effectuaiton de vérifications de la part de la Haute Autorité, une procédure en deux phases. Quant à la doctrine, la généralité des auteurs partagerait l'opinion de la Commission.

À l'argument tiré de la pratique de la Commission, celle-ci répond que cette pratique démontre uniquement que la vérification informelle est autorisée, non pas qu'elle est obligatoire. Il faudrait d'ailleurs préciser que, contrairement à

ce que prétend Panasonic, ce n'est pas la première fois que la Commission met en œuvre des vérifications sur la base de décisions non notifiées préalablement à l'entreprise concernée, cette procédure ayant été utilisée en 24 autres cas depuis 1973.

Bien qu'il ne convienne pas de se pencher sur la genèse d'une disposition lorsque le texte de celle-ci est clair, on pourrait montrer que même l'examen des débats parlementaires concernant le règlement n° 17/62 ne contribue en aucune manière à étayer les arguments de la requérante. M. Deringer aurait en effet expliqué la procédure en deux phases, mais n'aurait nullement précisé qu'elle était obligatoire. M. Von der Groeben non plus ne se serait pas prononcé sur le point crucial de savoir si l'article 14 interdit à la Commission de prendre une décision avant d'avoir tenté d'abord de procéder à une vérification sur la base d'un mandat écrit. La genèse du règlement étant donc, à tout le moins, ambiguë et peu concluante, elle ne renforcerait certainement pas le point de vue de Panasonic.

Dans sa réplique *Panasonic*, après avoir affirmé qu'une interprétation correcte de l'article 14 ne dépend pas seulement de la teneur littérale de celui-ci, mais également de son esprit et de son but dans le cadre de l'objectif général poursuivi par le règlement, de sorte que les différences de formulation relevées par la Commission entre les articles 11 et 14 ne seraient pas déterminantes, observe que le huitième considérant du règlement n° 17 traite la procédure de l'article 11 et celle de l'article 14 de manière identique, sans effectuer aucune distinction. Elle admet ensuite qu'une demande de renseignements ne doit pas nécessairement précéder une décision ordonnant une vérification, mais rappelle qu'en tout cas il ne devrait pas être permis à la Commission d'é luder les garanties de l'article 11 par le biais de l'utilisation de l'article 14. En troisième lieu, elle cite

encore une fois les déclarations de M. Von der Groeben, notamment les phrases suivantes: «Nous prévoyons d'abord que les informations sont données volontairement. Si elles ne le sont pas, la Commission devra prendre une décision. Il en va de même pour le contrôle subséquent». De l'avis de Panasonic, il ne ferait pas de doute que par ces mots M. Von der Groeben entendait se référer à une procédure obligatoire à deux stades.

L'interprétation défendue par la Commission serait en outre incompatible avec la protection des droits fondamentaux parce que, si une décision de vérification pouvait être adoptée sans en avertir l'entreprise intéressée, celle-ci serait privée de la possibilité de faire connaître son point de vue avant l'adoption de la décision, ainsi que de l'occasion de se préparer à la vérification, de protéger ses droits en saisissant la Cour de justice avant que la décision ne soit mise en œuvre et de demander, le cas échéant, un sursis à l'exécution. Or, d'après la jurisprudence de la Cour de justice, toute disposition de droit communautaire devrait, en cas de doute, être interprétée de la manière la plus libérale envers les droits fondamentaux et la plus restrictive envers les pouvoirs de la Commission.

En ce qui concerne la pratique de la Commission, Panasonic ne saurait de toute évidence être au courant de décisions non publiées. En tout cas, il y aurait lieu de remarquer que 18 des 24 décisions mentionnées par la Commission ont été prises vers juin 1979, à l'égard de fabricants ou de distributeurs exclusifs d'appareils électroniques, c'est-à-dire dans le même cadre et dans la même période que la décision concernant Panasonic, tandis que certaines des six autres décisions sembleraient avoir été prises dans les premiers mois de 1979. L'argument avancé par Panasonic garderait donc toute sa valeur.

L'arrêt *Acciaieria di Brescia* serait cité à tort par la Commission. Abstraction faite de la considération qu'il est très dangereux d'interpréter un règlement adopté sur la base du traité CEE par référence à un article du traité CECA, il suffirait de rappeler que l'*Acciaieria di Brescia* avait fait valoir en réalité que la Haute Autorité devait prendre une décision préliminaire en vue d'obtenir une information avant d'adopter une décision de vérification. Cette société n'aurait d'ailleurs pas été en mesure de soutenir qu'une décision devait être précédée par une demande informelle, étant donné qu'elle avait déjà refusé à deux reprises de fournir volontairement des informations qui lui avaient été «demandées de manière informelle». Dans ces circonstances, aucune comparaison ne serait possible avec l'argument avancé par Panasonic dans le cas d'espèce.

Les auteurs mentionnés par la Commission ne feraient état d'aucune autorité, sauf, dans quelques cas, de l'affaire *Acciaieria di Brescia* qui, toutefois, ainsi qu'on l'aurait vu, ne serait pas pertinente à cet égard. On pourrait en outre opposer à ces auteurs d'autres et nombreux spécialistes du droit communautaire qui interpréteraient l'article 14 dans le sens qu'il prévoit une procédure obligatoire à deux phases.

La Commission prétendrait qu'une procédure à deux degrés laisserait parfois la porte ouverte à un trop grand risque de destruction ou d'altération de documents compromettants. Elle admettrait, cependant, qu'un tel risque s'est manifesté et qu'elle en a pris conscience seulement dans ces dernières années. Or, des développements récents ne sauraient influencer l'interprétation d'un règlement adopté en 1962. Si la Commission estime, au vu de la situation actuelle, que le règlement n° 17/62 ne lui confère pas des pouvoirs suffisants, elle n'aurait

d'autre possibilité que de proposer une nouvelle réglementation.

Nul appui à la thèse de la Commission ne serait offert par l'article 19 du règlement n° 17/62. Le onzième considérant de ce règlement indiquerait de manière générale que les entreprises sont fondées à être entendues avant qu'une décision ne soit adoptée à leur égard. On ne comprendrait donc pas pourquoi seulement l'article 14 exclurait un tel droit, d'autant plus que la Commission admettrait que ce droit est reconnu par l'article 11 qui, lui aussi, ne serait pas mentionné à l'article 19.

L'argument tiré de l'article 2, paragraphe 1, b), du règlement (CEE) n° 2988/74 du Conseil ne serait pas fondé non plus, tout d'abord en raison du fait qu'un règlement de 1974 ne saurait servir de guide pour l'interprétation d'un règlement de 1962, et deuxièmement parce qu'une formulation en substance similaire serait utilisée par le paragraphe 1, a), du même article ayant trait à la procédure en deux phases de l'article 11, dont le caractère obligatoire ne serait guère contesté.

Dans sa duplique, la Commission observe que le premier moyen de Panasonic est fondé sur la proposition que l'article 14 est structuré de la même façon que l'article 11. Dans le cas où Panasonic ne parviendrait pas à démontrer cette assertion, toutes les conséquences qu'elle en tire viendraient à être dénuées de fondement. Mais il ne suffirait pas, aux fins de cette démonstration, de déclarer que, malgré les incontestables différences textuelles entre les deux articles, l'identité de structure résulte de l'esprit et du but de l'article 14 dans le cadre de l'objectif général du règlement n° 17, car une interprétation qui reviendrait à empêcher la Commission d'obtenir des preuves d'une violation des règles de concurrence saurait difficilement être conforme à l'objectif poursuivi par ce règlement.

Le huitième considérant du règlement n° 17 distinguerait, contrairement à l'opinion de la requérante, entre le pouvoir d'exiger des renseignements (article 11) et le pouvoir de procéder à des vérifications (article 14). Qui plus est, il expliquerait que l'article 14 donne à la Commission tous les pouvoirs «nécessaires pour déceler» tout comportement illégal. L'interprétation suggérée par Panasonic aboutirait par contre à dénier ces pouvoirs car la Commission ne disposerait plus des pouvoirs nécessaires pour découvrir des preuves dans le cas où l'entreprise concernée serait décidée à dissimuler ces preuves ou à les détruire. Le fait que le considérant précité n'indique pas la raison de la distinction entre la procédure de l'article 11 et celle de l'article 14 ne permettrait pas de contester cette distinction. Les considérants fourniraient une explication en grandes lignes des objectifs des articles qui suivent, mais ils n'expliqueraient pas dans les détails les dispositions de ces articles. En l'occurrence, d'ailleurs, la raison qui justifie la différence entre les deux articles serait évidente et n'aurait pas à être précisée.

Il ne serait pas vrai que, par le biais d'une décision au sens de l'article 14, la Commission pourrait demander des renseignements sur place à l'occasion d'une vérification et éluder ainsi les garanties de la procédure prévue à l'article 11. En réalité, les agents de la Commission effectuant une vérification auraient le pouvoir de demander des précisions sur des questions concrètes spécifiques découlant des livres et des documents professionnels qu'ils examinent, ce qui n'aurait rien à voir avec le pouvoir de poser des questions d'ordre général qui requerraient un examen minutieux et amèneraient peut-être l'entreprise à rassembler des renseignements.

De l'avis de la Commission, les déclarations faites par M. Von der Groeben pendant les débats parlementaires ne

seraient pas nécessairement à interpréter dans le sens voulu par Panasonic. En tout cas, quelle que soit l'interprétation à leur donner, elle ne saurait l'emporter sur les autres arguments avancés par la Commission à l'appui de sa thèse.

Il ne serait pas exact qu'une procédure en un temps ne laisserait «aucune garantie» aux entreprises intéressées. Bien au contraire, toute procédure de vérification serait assortie de nombreuses garanties, à savoir:

- les fonctionnaires chargés par la Commission de procéder à une vérification devraient toujours être munis d'un mandat écrit;
- aucune vérification au sens de l'article 14, paragraphe 3, ne pourrait être mise en œuvre sans une décision formelle de la Commission;
- aucune vérification ne pourrait être entreprise si elle n'est pas «nécessaire»;
- toute décision de vérification devrait être suffisamment et expressément motivée;
- la Commission serait tenue de consulter l'autorité compétente de l'État membre intéressé et de l'aviser de la vérification;
- toute décision devrait préciser que l'entreprise concernée est en droit de la contester devant la Cour de justice;
- si une décision de vérification était annulée par la Cour de justice, la Commission ne pourrait pas se prévaloir des documents dont elle serait entrée en possession grâce à une vérification effectuée sur la base de ladite décision;
- le cas échéant, l'entreprise concernée pourrait demander réparation en vertu de l'article 215 du traité CEE.

Une garantie consistant à avertir l'entreprise intéressée avant que la décision ne soit prise, afin de lui permettre de faire connaître son point de vue, serait cependant de nature à priver d'efficacité pratique toute vérification successivement ordonnée. Pour des raisons analogues, on ne saurait reconnaître à une entreprise le droit de se préparer à une vérification ni notamment le droit d'empêcher une vérification jusqu'à l'arrivée sur place de son conseiller juridique. Quant à la garantie juridictionnelle, si l'entreprise ne peut en fait saisir la Cour de justice avant qu'une décision de vérification ne soit appliquée, elle serait toutefois en mesure de former recours dès le moment où cette décision lui est notifiée et de demander, le cas échéant, à la Cour l'adoption de mesures provisoires au sens des articles 185 et 186 du traité CEE.

En ce qui concerne la pratique de la Commission, des décisions ordonnant une vérification sans avertissement auraient été prises dans plusieurs autres occasions depuis le 1^{er} janvier 1973. Il ne serait pas sans importance de rappeler qu'aucune de ces décisions n'a donné lieu à des protestations ni à des plaintes portant sur la légalité de la procédure suivie par la Commission.

De l'avis de la Commission et contrairement à l'opinion de Panasonic, la référence à l'arrêt Acciaieria di Brescia serait tout à fait pertinente. Dans cet arrêt, la Cour de justice aurait déclaré que l'article 47 du traité CEE ne s'oppose pas à «l'exercice concomitant de l'information et de la vérification». Cela reviendrait à dire que l'exécution d'une inspection au titre de l'article 47 du traité CEE ne doit pas nécessairement être précédée d'une «demande officieuse» ou d'une décision préalable au sens de l'article 86 du même traité. Dans ces conditions, il serait correct d'affirmer que la question à résoudre dans l'affaire Acciaieria di Brescia était pour l'essentiel analogue à celle qui fait l'objet de la présente affaire.

En ce qui concerne la doctrine, les auteurs cités par Panasonic ne lui fourniraient pas beaucoup d'aide, étant donné qu'en général ils ne prennent pas en considération le point de savoir si une procédure à deux phases est obligatoire, ou bien qu'ils expriment à cet égard des opinions assez nuancées. La doctrine la plus convaincante serait donc sans doute celle mentionnée par la Commission.

L'argument selon lequel la Commission interpréterait le règlement n° 17 à la lumière de développements successifs à son adoption serait tout à fait dénué de fondement. Il serait contraire au sens commun que de supposer qu'au moment d'adopter une réglementation concernant des compétences en matière d'enquêtes et de vérifications le Conseil et la Commission n'aient pas envisagé la nécessité d'empêcher l'altération ou la destruction des preuves.

Pour ce qui en est de l'article 19, on pourrait remarquer qu'il ne mentionne pas l'article 11, entre autres parce que ce dernier ne donnerait pas à l'entreprise le droit de faire valoir qu'aucune décision l'obligeant à fournir des renseignements ne doit être adoptée, mais lui donnerait essentiellement la possibilité de fournir volontairement les renseignements demandés ou de déclarer qu'elle n'en dispose pas.

Face à la tentative de Panasonic de réfuter les arguments développés par la Commission à l'aide du règlement n° 2988/74, il conviendrait de rappeler qu'une disposition successive peut toujours être citée pour montrer qu'une certaine interprétation d'une disposition précédente a été admise par le législateur.

La comparaison entre les alinéas a) et b) du paragraphe 1 de l'article 2 du règlement n° 2988/74 n'amènerait d'ailleurs pas nécessairement aux conclusions préconisées par Panasonic. Il se pourrait en effet que, dans le cadre de l'article 11,

une demande de renseignements à laquelle une entreprise n'aurait pas obtempéré ne soit pas suivie d'une décision, si par exemple la Commission avait obtenu des informations suffisantes pour ses besoins immédiats grâce à des demandes similaires adressées simultanément à d'autres entreprises. Dans le cas où, après un certain laps de temps, la Commission souhaiterait exiger par voie de décision les renseignements antérieurement demandés, elle pourrait le faire (tout au moins dans certaines circonstances) sans renouveler la demande de renseignements. Il serait alors approprié de mentionner la décision comme mesure interrompant la prescription. En revanche, le mandat écrit de vérification prévu par l'article 14 serait toujours rédigé de façon à ce que la visite de vérification commence à une date précise ou aux environs d'une date précise.

Il serait en effet peu séant que la Commission se permette d'autoriser un inspecteur à se rendre dans une entreprise à un moment quelconque d'une période de plusieurs mois ou de plusieurs années suivant la date du mandat. En outre, une fois que la Commission aurait décidé qu'une vérification est nécessaire, elle devrait y procéder en tout état de cause, soit par un mandat écrit soit par voie de décision, si l'entreprise concernée ne collabore pas spontanément. Il serait donc exclu qu'il puisse y avoir un décalage important entre le mandat et la décision de vérification, de sorte qu'une mention distincte de la décision comme mesure interrompant la prescription serait superflue. On serait donc obligé de conclure que la mention figurant au paragraphe 1, b), ne peut que concerner des décisions adoptés sans recours préalable à la procédure du mandat écrit.

Enfin, le fait que toutes les autres entreprises qui ont été soumises à une vérification sans avertissement n'aient pas contesté les décisions qui les concer-

naient dans des circonstances où, si Panasonic avait raison, elles auraient été en droit de le faire, indiquerait qu'elles ne partageaient pas à cet égard l'opinion de la requérante, ce qui ne serait certainement pas sans signification.

Sur la violation des droits fondamentaux

Le deuxième moyen de caractère général avancé par *Panasonic* concerne le droit de tout justiciable d'être entendu avant que ne soit prise à son égard une décision affectant de manière sensible ses intérêts. Ce droit, qui figurerait au nombre des droits fondamentaux faisant partie intégrante du droit communautaire, serait particulièrement important en face d'une décision imposant «des charges non négligeables et d'une portée étendue». Tel serait justement le cas d'une décision adoptée au titre de l'article 14, qui donnerait aux agents de la Commission un très large pouvoir de contrôle et qui exposerait l'entreprise concernée à des amendes et/ou à des astreintes, si elle refusait de collaborer.

Dans les procédures engagées sur la base de l'article 14 l'entreprise concernée serait fondée, en vertu du principe susmentionné, à :

- recevoir notification préalable de l'intention de la Commission de prendre une décision;
- recevoir suffisamment à l'avance notification de l'intention de la Commission d'appliquer la décision;
- avoir la possibilité d'obtenir toute l'assistance juridique raisonnablement nécessaire pour protéger ses intérêts.

Ces exigences n'ayant pas été respectées par la Commission, *Panasonic* aurait été

mise hors de mesure de se renseigner sur ses droits et obligations au cours d'une vérification ainsi que de s'assurer si certains documents n'échappaient pas, par leur nature, aux pouvoirs d'inspection de la Commission. En outre, elle n'aurait pas eu la possibilité de se préparer afin de mieux collaborer à l'effectuation de l'inspection.

La *Commission* répond que le principe invoqué par Panasonic ne confère à l'entreprise qui doit faire l'objet d'une vérification aucun droit d'être avertie au préalable. Aucune référence de droit communautaire ou de droit national ne serait citée à l'appui de la thèse de Panasonic. Il n'existerait, à la connaissance des institutions communautaires, aucun texte de référence qui fasse état d'un droit à être averti à l'avance d'une recherche, dûment autorisée, tout à fait légale et opérée en vertu de pouvoirs conférés expressément par la législation, portant sur des documents requis pour l'examen d'une infraction grave au droit public.

Le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance serait assorti dans tout ordre juridique d'un certain nombre de réserves. Tel serait le cas, pour se borner à un seul exemple de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à supposer (ce qui ne serait pas hors de discussion) que le principe figurant à cet article s'applique non pas seulement aux personnes physiques, mais aussi aux personnes morales. Pour ce qui en est du droit communautaire, il ressortirait d'ailleurs de la jurisprudence de la Cour de justice que les droits fondamentaux ne sont pas absolus, mais subordonnés à certaines restrictions établies conformément à l'intérêt public ou justifiées par les objectifs généraux poursuivis par la Communauté.

Cela n'empêcherait évidemment pas d'admettre qu'une vérification opérée sur place auprès d'une société revêt toujours une certaine gravité et ne devrait pas être effectuée sans raison valable.

Au dire de Panasonic, une décision de vérification imposerait à l'entreprise concernée «des obligations considérables entraînant des conséquences d'une très grande portée». En réalité, la seule obligation grevant l'entreprise serait celle de consentir à la vérification. Les agents de la Commission ne pourraient être autorisés par une décision à prendre des copies de documents non indispensables à la vérification ou bénéficiant d'une protection basée sur le secret professionnel. Si ses droits étaient violés au cours de la vérification, l'entreprise intéressée aurait évidemment la possibilité de former recours. Dans le cas où la société n'obtempérerait pas à la décision, elle s'exposerait naturellement à des amendes, qui ne pourraient toutefois être infligées sans une décision ultérieure, avant laquelle la société aurait certainement le droit d'être entendue. Il serait utile, enfin, de rappeler que les pouvoirs de vérification de la Commission sont considérablement limités par rapport à ceux reconnus à de nombreuses autorités nationales des États membres de la CEE et d'autres États démocratiques.

L'affirmation selon laquelle l'entreprise faisant l'objet d'une vérification aurait le droit de différer la vérification jusqu'à l'arrivée de son conseiller juridique n'aurait pas été énoncée par Panasonic parmi les quatre moyens de sa requête. Il conviendrait toutefois de l'examiner succinctement. On pourrait alors observer, tout d'abord, que dans le cas d'espèce le fait que les agents de la Commission n'aient pas attendu l'arrivée du solliciteur avant de commencer l'inspection n'a préjugé en rien les intérêts de Panasonic. Cela dit, il y aurait lieu de souligner, d'une part, que Panasonic n'a

pu citer aucun texte (du droit communautaire, du droit d'un État membre de la CEE ou du droit d'un pays tiers) à l'appui de son point de vue et, d'autre part, que, si l'on admet qu'une entreprise n'a pas le droit de recevoir notification préalable d'une vérification, on doit reconnaître qu'elle n'a pas non plus le droit d'empêcher la vérification aussi longtemps que le conseiller juridique choisi par elle ne serait pas disponible. S'il en était autrement, on devrait de nouveau faire face au même risque de destruction ou d'altération de documents qu'on visait justement à éviter par une vérification sans préavis.

Panasonic précise, dans sa réplique, que, si le droit de l'entreprise d'être entendue au cours de la procédure, au sens de l'article 11, avant qu'une décision ne soit prise est, comme également la Commission l'admettrait, un droit fondamental, le même, droit devrait être garanti dans la procédure au titre de l'article 14.

Le droit de se préparer à la vérification et celui de disposer d'un recours avant qu'elle ait lieu seraient confirmés:

- par le fait que l'article 14, paragraphe 3, prescrit que la Commission fixe la date de la vérification dans sa décision, ce qui, de l'avis de *Panasonic*, viserait, entre autres, à garantir que l'entreprise connaisse à l'avance le jour où l'inspection aura lieu et qu'elle puisse s'y préparer correctement et, le cas échéant, former recours contre la décision;
- par le fait que toutes les décisions prises dans l'application du règlement n° 17 sont soumises au contrôle de la Cour de justice dans les conditions définies par le traité, parmi lesquelles figurerait aussi le pouvoir, attribué à la Cour de justice au sens de l'article 185 du traité CEE, de suspendre l'exécution d'une mesure attaquée.

De tels droits seraient en outre reconnus par la doctrine.

Quant au droit de solliciter un avis juridique, il ne serait pas nécessairement suggéré qu'il s'agit d'un droit fondamental distinct des droits précités. En tout cas, l'observance du droit fondamental de se voir notifier suffisamment à l'avance l'intention d'adopter une décision et de la mettre en œuvre garantirait en même temps le respect de ce droit.

Enfin, le fait que les compétences de la défenderesse sont moins étendues que celles des autorités des États membres ne saurait constituer une raison valable pour dénier à une entreprise la protection de ses droits fondamentaux face à la Commission.

La *Commission*, dans sa duplique, fait valoir que l'argument de *Panasonic* se fonde sur l'assertion tout à fait inexacte selon laquelle une vérification est une intervention grave, dommageable et permanente qui nuit aux intérêts de l'entreprise concernée. En réalité, les inspecteurs ne prendraient aucune décision et ne tireraient aucune conclusion. Une vérification serait comparable à une perquisition dûment autorisée dans le cadre d'une loi nationale, non pas à une procédure judiciaire. En outre, *Panasonic* oublierait que la Commission prend une décision de vérification dans l'exercice d'un pouvoir d'enquête, non pas d'un pouvoir judiciaire. Dans ce cadre, il n'existerait évidemment pas un droit de l'entreprise à être entendue.

En ce qui concerne l'article 11, la Commission n'aurait jamais dit qu'il confère un droit à être entendu ni, par conséquent, qu'il confère un droit fondamental.

L'article 11 donnerait plutôt tout simplement une possibilité de fournir volontairement les renseignements demandés par la Commission. Quoi qu'il en soit, on ne saurait admettre l'existence d'un droit fondamental à être entendu avant une vérification, un tel droit risquant de supprimer toute utilité de la vérification.

Pour les mêmes raisons on ne saurait reconnaître à une entreprise le droit de se préparer à une vérification.

Quant à la précision donnée par Panasonic dans sa réplique, selon laquelle le droit d'une entreprise d'être avisée suffisamment à l'avance de l'intention de la Commission de mettre en œuvre une décision de vérification devrait permettre à cette entreprise de former recours, il suffirait de rappeler qu'on ne saurait admettre la nécessité d'accorder un délai entre l'adoption d'une décision et sa mise en œuvre sans aller totalement à l'encontre tant des dispositions du traité que de la jurisprudence de la Cour et de la pratique de la Commission.

L'exigence que la décision fixe une date pour la vérification n'aurait nullement pour but de faire connaître cette date à l'entreprise concernée. Une telle signification ne pourrait lui être attribuée que s'il était prouvé que la décision doit être notifiée à l'entreprise.

L'argument tiré de l'article 185 serait lui aussi à rejeter. Étant donné que même l'introduction d'un recours ne suspend pas l'exécution d'une décision, on comprendrait mal pourquoi un tel effet suspensif devrait être reconnu à la simple possibilité de former un recours. D'ailleurs, l'entreprise faisant l'objet d'une vérification serait également garantie puisque, même en formant un recours après la vérification, elle pourrait demander et obtenir que les documents copiés par les agents de la Commission

ne soient pas utilisés avant que la Cour ait rendu un jugement définitif.

Enfin, en rappelant que ses propres compétences sont limitées, la Commission n'aurait pas entendu dire qu'il n'est pas besoin de protéger les droits fondamentaux face aux pouvoirs qu'elle exerce, mais toute simplement qu'il conviendrait d'éviter une interprétation visant à restreindre davantage ces compétences, jusqu'au point de les rendre complètement inefficaces.

Sur l'absence ou l'insuffisance de motivation

Selon Panasonic, la Commission aurait omis de motiver la décision ou, tout au moins, ne l'aurait pas motivée de façon adéquate.

Dans le cas d'espèce, la motivation aurait dû, conformément à une jurisprudence constante de la Cour de justice, être bien détaillée, puisqu'il s'agissait d'une décision qui comportait une mesure particulièrement grave, qui privait l'entreprise intéressée de ses droits fondamentaux, qui exposait cette entreprise à l'application d'amendes et d'astreintes et qui impliquait l'abandon de la pratique suivie antérieurement par la Commission.

Or, la Commission n'aurait indiqué d'aucune manière dans la décision pourquoi elle a appliqué l'article 14, paragraphe 3, sans recourir à une vérification informelle préalable. Elle se serait bornée à déclarer qu'«une décision doit être prise», ce qui constituerait sans doute une absence de motivation. À supposer même qu'il soit possible de considérer comme motivation les points effectivement abordés dans la décision, cette dernière aurait omis de citer les principes de droit et de fait sur lesquels elle est

fondée et qui devraient permettre de comprendre pourquoi la Commission n'a pas utilisé d'abord la procédure informelle.

L'absence d'une motivation appropriée ou adéquate emporterait elle aussi la nullité de la décision.

La Commission répond que, n'étant pas tenue de procéder tout d'abord à une vérification informelle, elle n'était pas tenue non plus de motiver pourquoi elle n'avait pas suivi cette procédure. Elle aurait toutefois indiqué les motifs pour lesquels une vérification était nécessaire (à savoir des informations qui auraient laissé soupçonner l'existence d'une interdiction d'exporter), ce qui constituerait une motivation suffisante. Lorsque la Commission a le choix entre plusieurs moyens d'action, elle devrait indiquer dans sa décision les raisons qui ont commandé son choix, mais elle ne serait certainement pas tenue de préciser pourquoi elle a estimé l'un de ces moyens préférable aux autres.

La décision contestée ne serait d'ailleurs pas une mesure particulièrement grave, ni ne priverait l'entreprise de ses droits fondamentaux, ni ne se départirait d'une pratique constante suivie par le passé, ce qui permettrait à la Commission de se limiter à une motivation assez sommaire.

Une motivation sommaire aurait été estimée comme suffisante, en matière de décision ordonnant une vérification, par la Cour de justice dans l'arrêt 31/59, *Acciaieria di Brescia*, déjà cité.

Panasonic, dans sa réplique, observe que, même si la Commission avait eu le choix entre plusieurs moyens d'action (ce que la requérante nie), elle aurait dû indiquer dans sa décision les raisons pour lesquelles elle a choisi un moyen plutôt qu'un autre. La Commission essaierait de répondre à cet argument en disant

qu'elle n'est pas tenue de préciser pourquoi elle n'a pas adopté d'autres formes d'action qui lui étaient ouvertes. Il n'en resterait pas moins qu'elle est en tout cas obligée de préciser pourquoi elle a préféré un certain moyen.

L'obligation de motiver serait particulièrement importante dans le cas d'espèce, du fait que la décision révélerait un abandon complet de la pratique antérieure rendue publique et que les décisions précédentes allant dans le même sens non seulement seraient extrêmement rares, mais encore n'auraient-elles pas été publiées.

La Commission aurait affirmé qu'une décision au titre de l'article 14, paragraphe 3, peut être prise sans utiliser préalablement une demande informelle de vérification, «lorsqu'il résulte des contacts avec l'entreprise concernée qu'elle ne se prêtera pas spontanément à la vérification» ou bien «lorsqu'il y a des raisons de croire que des preuves importantes pourraient être dissimulées ou détruites soit par l'entreprise concernée... soit par quelqu'autre entreprise ayant participé à l'infraction présumée». Or, en aucun endroit de la décision, il ne serait dit que l'une quelconque de ces conditions était remplie dans le cas d'espèce. En effet, il aurait été impossible de prétendre que *Panasonic* n'accepterait pas spontanément une vérification, car la Commission n'aurait eu aucun contact avec ladite société avant de prendre la décision de vérification. Quant à la deuxième condition, la Commission n'aurait eu aucune raison de croire que des preuves importantes pourraient être dissimulées ou détruites par *Panasonic*.

Enfin, la référence de la Commission à l'affaire *Acciaieria di Brescia* serait dénuée de toute pertinence dans le cas d'espèce, parce qu'il s'agissait là d'une situation dans laquelle la Haute Autorité n'aurait eu aucun choix de procédure similaire à celui dont la Commission

prétendrait disposer au titre de l'article 14.

Dans sa duplique, la *Commission* rappelle qu'une décision de vérification non précédée d'un avertissement serait justifiée sans plus lorsqu'une violation grave du droit communautaire, telle qu'une interdiction d'exporter, est soupçonnée. Toutefois, puisque Panasonic semblerait estimer qu'une pareille décision n'est justifiée que si l'entreprise concernée a fourni à la Commission des informations fausses ou fallacieuses, on pourrait facilement prouver que cette condition aussi était remplie en l'espèce. La décision attaquée indiquerait expressément que la Commission avait été informée du fait que Panasonic exigerait de ses vendeurs un engagement de ne pas exporter. Elle préciserait également que, lors de la notification de son accord de distribution à la Commission, National Panasonic Vertriebsgesellschaft mbH, société allemande du groupe Panasonic, n'avait fait aucune mention d'une interdiction d'exportation vers l'Allemagne à partir du Royaume-Uni. À cet égard, il ne faudrait pas oublier que l'entreprise effectuant une notification au sens du règlement n° 17/72 est tenue de fournir des indications exactes, qu'une interdiction d'exporter hors du Royaume-Uni profitait sans nul doute à Panasonic GmbH et que Panasonic GmbH et Panasonic UK sont entièrement contrôlées par la même société-mère. Il ressortirait donc clairement de la décision que l'entreprise devant faire l'objet d'une vérification semblait déjà avoir dissimulé à la Commission un fait important pour l'appréciation de son comportement concurrentiel.

Panasonic prétendrait, en outre, que la motivation est insuffisante, étant donné

qu'une décision s'écartant de la «pratique publiée» antérieure devrait être très amplement motivée. Or, la décision contestée ne se départirait pas — ainsi qu'on l'aurait déjà montré — de la pratique antérieure de la Commission. En outre, il n'y aurait aucune obligation de publier des décisions de vérification. Enfin, pourvu qu'une telle décision soit convenablement motivée, on ne saurait prétendre qu'elle est invalide parce que d'autres décisions similaires prises dans le passé n'ont pas été publiées.

Selon la requérante, rien dans la décision n'indiquerait que Panasonic était susceptible de dissimuler des preuves. Mais le fait que National Panasonic Vertriebsgesellschaft mbH n'ait pas mentionné dans sa notification l'interdiction d'exporter aurait autorisé la Commission à penser que Panasonic serait prête, le cas échéant, à dissimuler les preuves concernant cette interdiction. Or, l'inexactitude de la notification effectuée par National Panasonic Vertriebsgesellschaft mbH serait mentionnée dans la décision. Bien évidemment, la meilleure preuve qu'une entreprise est susceptible de dissimuler des preuves serait de démontrer qu'elle en a déjà fait autant par le passé, mais une telle preuve n'étant d'habitude pas disponible pour nombre de raisons faciles à comprendre, la Commission serait obligée d'apprécier cette possibilité sur la base d'éléments concluants.

Au dire de Panasonic, la Commission n'aurait eu aucune raison de la considérer comme susceptible de dissimuler des preuves importantes. Mais il y aurait une raison, et ce serait justement que le groupe Panasonic avait déjà dissimulé un fait important.

Enfin, contrairement à l'opinion de Panasonic, l'article 47 du traité CEEA donnerait expressément à la Haute Autorité un choix de procédures entre la demande de renseignement et la mise en œuvre d'une vérification. L'article 47 serait donc, à cet égard, similaire à l'article 14 du règlement n° 17/62.

Sur la proportionnalité de la décision

Selon Panasonic le principe de proportionnalité, tel qu'établi par la jurisprudence de la Cour de justice, exigerait que les mesures et dispositions prises par les institutions soient «appropriées et nécessaires pour atteindre les objectifs poursuivis». Une décision de vérification qui ne serait pas précédée d'une demande informelle ne répondrait à ces conditions que si la situation est très grave, s'il y a extrême urgence et si une discrétion absolue s'impose avant le début de l'inspection. La motivation de la décision contestée ne révélerait cependant l'existence d'aucune de ces circonstances, de sorte que la décision elle-même devrait être considérée comme contraire au principe de proportionnalité.

La Commission estime, par contre, que le principe de proportionnalité exige tout simplement un lien raisonnable entre la mesure qui est prise et «ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre l'objectif recherché» et ce, afin d'empêcher que des mesures graves ne soient adoptées en vue d'objectifs peu importants. Dans les circonstances de l'espèce, la procédure suivie par la Commission aurait sans doute été appropriée et nécessaire, étant la seule qui fût de nature à empêcher la dissimulation ou la destruction de preuves possibles d'une grave violation du droit communautaire.

Panasonic rétorque, dans sa réplique, que les critères qu'elle a indiqués comme

devant servir de guide pour apprécier la proportionnalité d'une décision au titre de l'article 14 paragraphe 3, sont tirés en substance d'un passage de Thiesing, Schröter, Hochbaum (dans «Les ententes et les positions dominantes dans le droit de la CEE»), que la Commission elle-même a cité avec approbation dans son mémoire en défense.

Panasonic fait en outre sien le raisonnement de l'avocat général Roemer dans l'affaire Acciaieria di Brescia. M. Roemer aurait observé, à cette occasion-là, que «si plusieurs mesures sont également appropriées, la mesure adoptée devrait être celle garantissant le meilleur résultat avec les moyens les plus économiques, tout en gênant le moins possible le citoyen». Il aurait encore ajouté qu'une vérification à la suite d'une décision ne peut être utilisée «que si... (sa) nécessité est spécialement démontrée dans un cas concret, c'est-à-dire, par exemple, en cas de refus de fournir des informations ou s'il y a un soupçon motivé que les informations données sont insuffisantes ou inexactes». Ces conditions ne seraient pas remplies dans le cas d'espèce, où il n'y aurait eu ni un tel refus ni fourniture d'informations préalables.

La Commission remarque, dans sa duplique, que les auteurs cités par Panasonic, loin de fournir un appui au point de vue de la requérante, illustrent des conditions qui seraient justement celles qui existaient dans le cas d'espèce.

Quant aux critères énoncés dans les conclusions de l'avocat général Roemer, on pourrait, sans qu'il soit nécessaire d'en discuter l'applicabilité au cas de Panasonic, où la vérification n'aurait pas constitué une «grave ingérence» dans les activités de l'entreprise, observer:

— qu'on ne saurait considérer comme «appropriée» et de nature «à garantir les meilleurs résultats possibles» une

procédure qui offrirait à une entreprise ayant déjà caché à la Commission des faits importants l'opportunité de détruire ou de dissimuler des preuves;

- que la condition ayant trait au refus de fournir des informations ou à la communication d'informations fausses ou inexactes est remplie dans le cas d'espèce du fait de la notification incomplète présentée à la Commission par une société associée à la requérante.

Si une réponse fallacieuse à une demande de renseignements peut constituer une condition de nature à rendre nécessaire et appropriée une vérification sans aver-

tissement préalable, on ne saurait sérieusement argumenter que la situation est substantiellement différente en présence d'une notification inexacte.

IV — Procédure orale

National Panasonic (UK) Limited, représentée par M. David Vaughan, barrister au Inner Temple, et la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique M. John Temple Lang, en qualité d'agent, ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 18 mars 1980.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 30 avril 1980.

En droit

- 1 Par recours du 24 août 1979, la société National Panasonic (UK) Limited, établie au Royaume-Uni (ci-après dénommée «National Panasonic», demande, sur la base des articles 173 et 174 du traité CEE, l'annulation de la décision de la Commission du 22 juin 1979, concernant des vérifications à effectuer conformément à l'article 14, paragraphe 3, du règlement du Conseil n° 17/62. Par le même recours, la requérante demande en outre qu'il soit enjoint à la Commission de renvoyer à National Panasonic toutes les copies de documents faites par les fonctionnaires de la Commission lors de ces vérifications, de détruire les notes prises à cette occasion et de s'engager à s'abstenir de faire un usage quelconque de ces documents, notes ou informations.
- 2 La société requérante est une société de droit anglais, filiale de la société japonaise «Matsushita Electric Industrial Company» et distributeur exclusif au Royaume-Uni des produits électroniques «National Panasonic» et «Technics» destinés à la vente au consommateur. Une autre filiale du groupe Matsushita est la société National Panasonic Vertriebsgesellschaft mbH; établie en république fédérale d'Allemagne, distributeur des produits National Panasonic dans cet État membre.

- 3 Le 11 janvier 1977, la société allemande susdite a notifié à la Commission un accord relatif à la distribution des produits National Panasonic, en demandant une attestation négative ou une exemption au titre de l'article 85, paragraphe 3, du traité.
- 4 Bien que la notification n'indiquait pas si l'accord était ou non assorti d'une interdiction d'exporter dans un autre État membre, des informations recueillies par la Commission auraient fait apparaître que National Panasonic imposait à ses revendeurs l'obligation de ne pas réexporter les produits National Panasonic et Technics vers d'autres États membres.
- 5 Se basant sur ces informations, la Commission a estimé qu'il y avait lieu de croire que la requérante avait participé et participait encore à des accords et pratiques concertées contraires à l'article 85 du traité CEE et a de ce fait décidé de procéder à une vérification en vertu du règlement n° 17 du Conseil et plus particulièrement de son article 14, paragraphe 3. À ces fins, elle a adopté, le 22 juin 1979, la décision attaquée prévoyant, entre autres, à l'article 3, qu'elle sera signifiée par les agents mandatés de la Commission immédiatement avant le début de la vérification, par remise en mains propres aux représentants de l'entreprise concernée.
- 6 La vérification dont il est question a été effectuée le 27 juin 1979 par deux fonctionnaires mandatés par la Commission, qui, accompagnés d'un fonctionnaire de l'«Office of Fair Trading» qui est, au Royaume-Uni, l'«autorité compétente» et qui doit être entendu en vertu de l'article 14, paragraphe 4, du règlement n° 17, se sont présentés au bureau de vente National Panasonic à Slough, Berkshire, et, après avoir signifié la décision précitée, par remise en mains propres aux dirigeants de cette société, ont effectivement procédé aux opérations de vérification, sans attendre l'arrivée du conseil de l'intéressée. Ils ont quitté les bureaux de celle-ci le même jour en emportant des copies de plusieurs documents ainsi que des notes prises au cours de la vérification.
- 7 La requérante conteste la régularité de cette vérification, en soutenant que la décision de la Commission qui l'a ordonnée est entachée d'illégalité. Elle soulève à l'appui de son recours quatre moyens, en alléguant que ladite décision viole l'article 14 du règlement n° 17 ainsi que des droits fondamentaux,

qu'elle est insuffisamment motivée et contrevient au principe de proportionnalité.

a) Quant à la violation de l'article 14 du règlement n° 17

8 La requérante soutient en premier lieu que la décision attaquée est illégale parce que non conforme à la lettre et à l'esprit des dispositions de l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 17 du Conseil. Elle soutient à ces fins que ces dispositions correctement interprétées prévoiraient une procédure en deux phases, ne permettant à la Commission d'adopter une décision imposant à une entreprise de se soumettre à des vérifications qu'après avoir essayé d'effectuer ces vérifications sur la base d'un mandat écrit à ses propres agents. Cette interprétation serait confirmée par l'article 11 du même règlement, présentant une structure similaire et imposant une procédure en deux phases, ainsi que par l'article 13, paragraphe 1, qui distinguerait entre les vérifications opérées par la Commission de manière informelle et celles ordonnées par voie de décision.

9 Cette argumentation n'apparaît pas fondée. Pour permettre à la Commission d'accomplir la mission qui lui est confiée de veiller au respect des règles de concurrence dans le marché commun, le règlement n° 17 prévoit, 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 accords, décisions et pratiques concertées interdits par l'article 85, paragraphe 1, ainsi que l'exploitation abusive d'une position dominante interdite par l'article 86». À ces fins, ledit règlement établit des procédures distinctes, ce qui prouve que l'exercice des pouvoirs conférés à la Commission en matière de renseignements et en matière de vérifications n'obéit pas aux mêmes conditions.

10 L'article 11, concernant le pouvoir de la Commission de demander les renseignements qu'elle juge nécessaires, dispose, aux paragraphes 2, 3 et 5, ce qui suit:

«2. Lorsque la Commission adresse une demande de renseignements à une entreprise ou association d'entreprises, elle adresse simultanément une copie de cette demande à l'autorité compétente de l'État membre sur le

territoire duquel se trouve le siège de l'entreprise ou de l'association d'entreprises.

3. Dans sa demande, la Commission indique les bases juridiques et le but de sa demande, ainsi que les sanctions prévues à l'article 15, paragraphe 1, alinéa b), du présent règlement au cas où un renseignement inexact serait fourni.

...

5. Si une entreprise ou association d'entreprises ne fournit pas les renseignements requis dans le délai imparti par la Commission ou les fournit de façon incomplète, la Commission les demande par voie de décision. Cette décision précise les renseignements demandés, fixe un délai approprié dans lequel les renseignements doivent être fournis et indique les sanctions prévues à l'article 15, paragraphe 1, alinéa b), et à l'article 16, paragraphe 1, alinéa c), ainsi que le recours ouvert devant la Cour de justice contre la décision.»

Il résulte de ce texte que l'article en question prévoit effectivement pour l'exercice de ce pouvoir, une procédure en deux phases, dont la deuxième, comportant l'adoption par la Commission d'une décision qui «précise les renseignements demandés», ne peut être engagée que si la première phase, caractérisée par l'envoi aux entreprises ou associations d'entreprises d'une demande de renseignements, a été tentée sans succès.

- 11 L'article 14 du même règlement, concernant les pouvoirs de la Commission «en matière de vérification», présente par contre une structure différente. Les paragraphes 2 et 3 dudit article, définissant les conditions d'exercice de ces pouvoirs, sont ainsi libellés:

«2. Les agents mandatés par la Commission pour ces vérifications exercent leurs pouvoirs sur production d'un mandat écrit qui indique l'objet et le but de la vérification, ainsi que la sanction prévue à l'article 15, paragraphe 1, alinéa c), du présent règlement au cas où les livres ou autres documents professionnels requis seraient présentés de façon incomplète. La Commission avise, en temps utile avant la vérification, l'autorité compétente de l'État membre sur le territoire duquel la vérification doit être effectuée de la mission de vérification et de l'identité des agents mandatés.

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

Cette disposition n'exclut certes pas que la Commission puisse procéder à des vérifications sans adopter une décision, uniquement par mandat écrit donné à ses agents, mais elle ne contient par ailleurs aucun élément d'où il découlerait qu'elle ne peut adopter une décision au sens du paragraphe 3 que si elle a essayé au préalable d'effectuer une vérification par simple mandat. Alors que l'article 11 subordonne expressément, au paragraphe 5, l'adoption d'une décision de la Commission à la condition que celle-ci ait préalablement requis les renseignements nécessaires par voie de demande «adressée aux intéressés», et fixe avec précision, au paragraphe 3, les éléments essentiels qu'une telle demande doit contenir, l'article 14 ne subordonne la procédure de vérification par voie de décision à aucun préalable de ce genre.

- 12 C'est à tort que la requérante invoque à l'appui de sa thèse le texte de l'article 13 du même règlement, prévoyant, à son paragraphe 1, que sur demande de la Commission les autorités nationales procèdent aux vérifications que la Commission juge indiquées au titre de l'article 14, paragraphe 1, ou qu'elle a ordonnées par voie de décision prise en application de l'article 14, paragraphe 3. En distinguant entre l'une et l'autre procédure de vérification, cette disposition laisse clairement apparaître, par le terme «ou», que ces deux procédures ne se cumulent pas nécessairement, mais constituent deux possibilités alternatives de contrôle, dont le choix dépend des particularités de chaque espèce.
- 13 La différence de réglementation existant en la matière entre les articles 11 et 14 susdits, s'explique, du reste, par la diversité des exigences auxquelles ces deux dispositions répondent. Alors que les renseignements que la Commission juge opportun de connaître ne peuvent, en règle générale, être recueillis sans la collaboration des entreprises et associations d'entreprises qui les détiennent, les vérifications, par contre, ne sont pas nécessairement liées à cette même condition. Elles visent en général à contrôler, par des mesures

telles que celles énumérées au paragraphe 1, alinéa 2, de l'article 14 du règlement n° 17, la réalité et la portée d'informations dont la Commission dispose déjà, et ne supposent donc pas nécessairement une collaboration préalable de la part des entreprises ou associations d'entreprises détenant les éléments matériels indispensables au contrôle.

- 14 La requérante soutient par ailleurs que, si l'article 14 du règlement devait être interprété différemment de l'article 11, en ce sens qu'il permettrait à la Commission d'adopter une décision de vérification sans procéder au préalable à une vérification telle que prévue au paragraphe 2 de l'article 14, la Commission pourrait, en recourant à la procédure de ce même article pour des demandes de renseignements, éluder les conditions de l'article 11 et tourner ainsi les garanties que ce dernier offre aux entreprises et associations d'entreprises concernées.
- 15 Une telle argumentation ne tient cependant pas compte de la distinction établie par le règlement lui-même entre les «renseignements» de l'article 11 et les «vérifications» de l'article 14. La circonstance que les agents mandatés par la Commission, en effectuant une vérification, aient le pouvoir de demander, au cours de celle-ci, des renseignements sur des questions concrètes spécifiques découlant des livres et des documents professionnels qu'ils examinent, ne suffit pas pour conclure qu'une vérification s'identifie à une procédure ne tendant qu'à obtenir des renseignements, au sens de l'article 11 du règlement.
- 16 Pour toutes ces raisons, il y a lieu de rejeter le premier moyen comme non fondé.

b) Quant à la violation des droits fondamentaux

- 17 La requérante fait ensuite valoir qu'en omettant de lui communiquer au préalable la décision de vérification litigieuse, la Commission aurait en l'espèce violé des droits fondamentaux de l'intéressée, notamment le droit de recevoir à l'avance notification de l'intention d'appliquer une décision à son égard, ainsi que le droit d'être entendue avant qu'une décision lui faisant grief ne soit prise, et le droit d'user de la possibilité, que lui ouvre l'article 185 du traité, de demander le sursis à l'exécution d'une telle décision. La requérante invoque en particulier l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde

des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, aux termes duquel « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiales, de son domicile et de sa correspondance ». Elle estime que ces garanties doivent être assurées, mutatis mutandis, également aux personnes morales.

- 18 Ainsi que la Cour l'a dit dans son arrêt du 14 mai 1974 dans l'affaire 4/73 « Nold » (Recueil 1974, p. 508), les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont elle assure le respect, conformément aux traditions constitutionnelles communes aux États membres ainsi qu'aux instruments internationaux auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré.
- 19 À cet égard, il y a lieu de relever que l'article 8 de la Convention européenne, pour autant qu'il s'applique à des personnes morales, tout en énonçant le principe de la non-ingérence des autorités publiques dans l'exercice des droits visés au premier paragraphe, admet, au deuxième paragraphe, qu'une telle ingérence est possible pour autant qu'elle « est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection des droits et libertés d'autrui ».
- 20 En l'espèce — ainsi qu'il ressort des septième et huitième considérants du règlement n° 17 — les pouvoirs conférés à la Commission par l'article 14 de ce règlement 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 du 4^e alinéa du préambule du traité, de l'article 3, lettre 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 au maintien du régime concurrentiel voulu par le traité dont le respect s'impose impérativement aux entreprises. Dans ces conditions, il n'apparaît donc pas que le règlement n° 17, en conférant à la Commission les pouvoirs de procéder à des vérifications sans communication préalable, comporte une atteinte au droit invoqué par la requérante.

- 21 Par ailleurs, en ce qui concerne plus particulièrement la thèse selon laquelle la requérante aurait été en l'espèce privée du droit d'être entendue avant qu'une décision ne soit prise à son égard, il faut préciser que l'exercice d'un tel droit de défense s'inscrit principalement dans le cadre des procédures judiciaires ou administratives visant à faire cesser une infraction ou à constater une incompatibilité légale, telles que les procédures visées par le règlement n° 99/63 de la Commission du 25 juillet 1963 (JO 1963, n° L 127). Par contre, la procédure de vérification dont il est question à l'article 14 du règlement n° 17 ne vise pas à faire cesser une infraction ou à constater une incompatibilité légale, mais a uniquement pour objet de permettre à la Commission de recueillir la documentation nécessaire pour vérifier la réalité et la portée d'une situation de fait et de droit déterminée. Ce n'est que si la Commission estime que les éléments d'appréciation ainsi réunis justifient l'ouverture d'une procédure au sens du règlement n° 99/63 précité, que l'entreprise ou l'association d'entreprises concernée doit, avant qu'une telle décision ne soit prise, être entendue, en application de l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 17 et des dispositions du règlement n° 99/63. C'est précisément cette différence substantielle entre les décisions prises à l'issue d'une telle procédure et les décisions ordonnant une vérification qui explique la teneur de l'article 19, paragraphe 1, susdit, lequel, en énumérant les décisions que la Commission ne peut prendre avant d'avoir donné aux intéressés la possibilité d'exercer leur droit de défense, ne mentionne pas celle prévue à l'article 14, paragraphe 3, du même règlement.
- 22 Enfin, l'argument selon lequel l'absence d'une information préalable aurait privé la requérante de la possibilité de faire usage du droit, que lui ouvre l'article 185 du traité, de demander à la Cour le sursis à l'exécution de la décision litigieuse se heurte au contenu même de l'article 185 susdit. Cette disposition suppose, en effet, qu'une décision a été adoptée et qu'elle produit ses effets juridiques, alors que la communication préalable, que la requérante reproche à la Commission de ne pas lui avoir transmise, aurait dû précéder l'adoption de la décision attaquée et n'aurait pu avoir d'effets contraignants.
- 23 Compte tenu de ces considérations, le deuxième moyen n'apparaît donc pas non plus fondé.

c) Quant au défaut de motivation

- 24 La requérante soutient également que la décision attaquée est irrégulière en ce qu'elle n'est pas motivée ou ne l'est pas suffisamment, du fait notamment qu'elle n'indique en aucune manière les raisons pour lesquelles la Commission a en l'espèce fait application de l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 17, sans essayer de procéder tout d'abord à une vérification non formelle.
- 25 L'article 14 précité définit lui-même, au paragraphe 3, les éléments essentiels de motivation de la décision qui ordonne une vérification en prévoyant qu'elle «indique l'objet et le but de celle-ci, fixe la date à laquelle elle commence, et indique les sanctions prévues à l'article 15, paragraphe 1, c), et à l'article 16, paragraphe 1, d), ainsi que le recours devant la Cour de justice contre la décision».
- 26 Il est constant que la décision attaquée expose dans son préambule le but poursuivi, consistant à vérifier des circonstances de nature à faire ressortir l'existence éventuelle d'une interdiction d'exporter contraire au traité, et indique les sanctions prévues aux articles 15, paragraphe 1, c), et 16, paragraphe 1, d), du règlement n° 17. Il est aussi constant qu'elle précise, aux articles 1 et 2, les éléments sur lesquels doit porter la vérification décidée, ainsi que le lieu et la date à laquelle celle-ci sera effectuée. L'article 3 de la décision indique, enfin, à son deuxième alinéa, les possibilités de recours ouvertes par l'article 173 du traité devant la Cour de justice contre une telle décision.
- 27 Compte tenu de ces éléments, il s'ensuit que la décision attaquée satisfait aux exigences du règlement n° 17 concernant sa motivation, et qu'il faut rejeter le présent moyen comme non fondé.

d) Quant à la violation du principe de proportionnalité

- 28 La requérante observe encore que le principe de proportionnalité, tel qu'établi par la jurisprudence de la Cour, implique qu'une décision de vérification adoptée sans procédure préalable ne peut se justifier que si la situation est très grave, s'il y a extrême urgence et si une discrétion absolue s'impose

avant le début des opérations de contrôle. Elle relève enfin que la décision attaquée, en n'indiquant dans sa motivation l'existence d'aucune de ces circonstances, contrevient à un tel principe.

- 29 Le choix par la Commission entre la vérification par simple mandat et la vérification ordonnée par voie de décision ne dépend pas des circonstances invoquées par la requérante mais des nécessités d'une instruction adéquate, eu égard aux particularités de l'espèce.
- 30 Considérant que la décision attaquée visait uniquement à permettre à la Commission de réunir les éléments nécessaires pour apprécier l'existence éventuelle d'une violation du traité, il n'apparaît donc pas que la Commission ait en l'espèce agi de manière disproportionnée par rapport au but poursuivi et ait de ce fait méconnu le principe de proportionnalité.
- 31 Pour toutes ces raisons, ce dernier moyen ne pouvant pas non plus être retenu, il y a lieu de rejeter le recours comme non fondé.

Sur les dépens

- 32 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens.
- 33 La partie requérante ayant succombé en ses moyens, il convient donc de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté comme non fondé.**

2) La partie requérante est condamnée aux dépens.

Kutscher	O'Keeffe	Touffait	Mertens de Wilmars	Pescatore
Mackenzie Stuart		Bosco	Koopmans	Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 26 juin.1980.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JEAN-PIERRE WARNER,
PRÉSENTÉES LE 30 AVRIL 1980 ¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

Le présent recours est formé au titre de l'article 173 du traité CEE par une société anglaise, la National Panasonic (UK) Limited, et il est dirigé contre une décision de la Commission du 22 juin 1979, qui a obligé cette société à se soumettre à une vérification conformément à l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 17.

Pour ce qui a de l'importance ici, l'article 14 du règlement n° 17 est rédigé comme suit:

«Pouvoirs de la Commission en matière de vérification

1. Dans l'accomplissement des tâches qui lui sont assignées ... par les prescriptions arrêtées en application de l'article

87 du traité, la Commission peut procéder à toutes les vérifications nécessaires auprès des entreprises ... À cet effet, les agents mandatés par la Commission sont investis des pouvoirs ci-après:

- a) contrôler les livres et autres documents professionnels;
- b) prendre copie ou extrait des livres et documents professionnels;
- c) demander sur place des explications orales;
- d) accéder à tous locaux, terrains et moyens de transport des entreprises.

2. Les agents mandatés par la Commission pour ces vérifications exercent leurs pouvoirs sur production d'un mandat écrit qui indique l'objet et le but de la

¹ -- Traduit de l'anglais.