

Affaires jointes 46/87 et 227/88

Hoechst AG contre Commission des Communautés européennes

« Recours en annulation — Droit de la concurrence —
Règlement n° 17 — Vérification — Droit fondamental à
l'inviolabilité du domicile — Motivation — Astreintes —
Vices de procédure »

Rapport d'audience	2863
Conclusions de l'avocat général M. Jean Mischo, présentées le 21 février 1989	2875
Arrêt de la Cour du 21 septembre 1989	2919

Sommaire de l'arrêt

- 1. Droit communautaire — Principes — Droits de la défense — Respect dans le cadre des procédures administratives
(Règlement du Conseil n° 17, art. 14)*
- 2. Droit communautaire — Principes — Droits fondamentaux — Droit des personnes physiques à l'inviolabilité du domicile — Inapplicabilité aux entreprises — Protection contre les interventions arbitraires ou disproportionnées de la puissance publique
(Règlement du Conseil n° 17, art. 14)*
- 3. Concurrence — Procédure administrative — Pouvoirs de vérification de la Commission — Portée — Accès aux locaux des entreprises — Limites — Indication de l'objet et du but de la vérification
(Règlement du Conseil n° 17, art. 14)*
- 4. Concurrence — Procédure administrative — Pouvoirs de vérification de la Commission — Limites — Situations nécessitant l'assistance des autorités nationales
(Règlement du Conseil n° 17, art. 14)*

5. *Concurrence — Procédure administrative — Pouvoirs de vérification de la Commission — Assistance des autorités nationales — Définition des modalités procédurales par le droit national — Contrôle des instances nationales — Limites*
(Règlement du Conseil n° 17, art. 14, § 6)
6. *Actes des institutions — Motivation — Obligation — Portée — Décision ordonnant une vérification en application de l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 17*
(Règlement du Conseil n° 17, art. 14, § 3)
7. *Concurrence — Procédure administrative — Décision ordonnant une vérification — Adoption sur habilitation — Légalité — Conséquences — Imposition d'amendes en cas de non-respect*
(Traité de fusion, art. 17; règlement du Conseil n° 17, art. 14, § 3, et 15)
8. *Concurrence — Procédure administrative — Décision infligeant une astreinte à une entreprise — Audition de l'entreprise concernée et consultation du comité consultatif — Antériorité par rapport à la fixation définitive du montant de l'astreinte*
(Règlement du Conseil n° 17, art. 15)
9. *Actes des institutions — Présomption de validité — Conséquences*

1. Le respect des droits de la défense, en tant que principe de caractère fondamental, doit être assuré non seulement dans les procédures administratives susceptibles d'aboutir à des sanctions, mais également dans le cadre de procédures d'enquête préalable, telles les vérifications visées à l'article 14 du règlement n° 17, qui peuvent avoir un caractère déterminant pour l'établissement de preuves du caractère illégal de comportements d'entreprises de nature à engager leur responsabilité.

2. Si la reconnaissance d'un droit fondamental à l'inviolabilité du domicile en ce qui concerne le domicile privé des personnes physiques s'impose dans l'ordre juridique communautaire en tant que principe commun aux droits des États membres, il n'en va pas de même en ce qui concerne les entreprises, car les systèmes juridiques des États membres présentent des divergences non négligea-

bles en ce qui concerne la nature et le degré de protection des locaux commerciaux face aux interventions des autorités publiques. On ne saurait tirer une conclusion différente de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme.

Il n'en demeure pas moins que, dans tous les systèmes juridiques des États membres, les interventions de la puissance publique dans la sphère d'activité privée de toute personne, qu'elle soit physique ou morale, doivent avoir un fondement légal et être justifiées par les raisons prévues par la loi et que ces systèmes prévoient, en conséquence, bien qu'avec des modalités différentes, une protection face à des interventions qui seraient arbitraires ou disproportionnées. L'exigence d'une telle protection doit donc être reconnue comme un principe général du droit communautaire.

3. Il ressort, tant de la finalité du règlement n° 17 que de l'énumération, par son article 14, des pouvoirs dont sont investis les agents de la Commission, que les vérifications peuvent avoir une portée très large.

A cet égard, le droit d'accéder à tous locaux, terrains ou moyens de transport des entreprises présente une importance particulière dans la mesure où il doit permettre à la Commission de recueillir les preuves des infractions aux règles de concurrence dans les lieux où elles se trouvent normalement, c'est-à-dire dans les locaux commerciaux des entreprises.

Ce droit d'accès serait dépourvu d'utilité si les agents de la Commission devaient se limiter à demander la production de documents ou de dossiers qu'ils seraient à même d'identifier au préalable de façon précise. Il implique, au contraire, la faculté de rechercher des éléments d'information divers qui ne sont pas encore connus ou pleinement identifiés. Sans une telle faculté, il serait impossible à la Commission de recueillir les éléments d'information nécessaires à la vérification lorsqu'elle se heurterait à un refus de collaboration ou encore à une attitude d'obstruction de la part des entreprises concernées.

L'exercice des larges pouvoirs d'investigation dont dispose la Commission est cependant soumis à des conditions de nature à garantir le respect des droits des entreprises. A cet égard, l'obligation pour la Commission d'indiquer l'objet et le but d'une vérification constitue une exigence fondamentale en vue non seulement de faire apparaître le caractère justifié de l'intervention envisagée à l'intérieur des

entreprises concernées, mais aussi de mettre celles-ci en mesure de saisir la portée de leur devoir de collaboration tout en préservant leurs droits de défense.

4. Dans l'hypothèse de vérifications effectuées avec la collaboration des entreprises concernées en vertu d'une obligation découlant d'une décision de vérification, les agents de la Commission ont, entre autres, la faculté de se faire présenter les documents qu'ils demandent, d'entrer dans les locaux qu'ils désignent et de se faire montrer le contenu des meubles qu'ils indiquent. En revanche, ils ne peuvent pas forcer l'accès à des locaux ou à des meubles ou contraindre le personnel de l'entreprise à leur fournir un tel accès, ni entreprendre des fouilles sans l'autorisation des responsables de l'entreprise.

Par contre, lorsque la Commission se heurte à l'opposition des entreprises concernées, ses agents peuvent, en application de l'article 14, paragraphe 6, du règlement n° 17, rechercher, sans la collaboration des entreprises, tous les éléments d'information nécessaires à la vérification avec le concours des autorités nationales, qui sont tenues de leur fournir l'assistance nécessaire à l'accomplissement de leur mission. Si cette assistance n'est exigée que dans le cas où l'entreprise manifeste son opposition, il convient d'ajouter qu'elle peut également être demandée à titre préventif, en vue de surmonter l'opposition éventuelle de l'entreprise.

5. Il résulte de l'article 14, paragraphe 6, du règlement n° 17 que c'est à chaque État membre qu'il appartient de régler les

conditions dans lesquelles est fournie l'assistance des autorités nationales aux agents de la Commission. A cet égard, les États membres sont tenus d'assurer l'efficacité de l'action de la Commission tout en respectant les principes généraux du droit communautaire. Dans ces limites, c'est le droit national qui définit les modalités procédurales appropriées pour garantir le respect des droits des entreprises.

Ces règles nationales de procédure doivent être respectées par la Commission, qui doit, en outre, veiller à ce que l'instance compétente en vertu du droit national dispose de tous les éléments nécessaires pour lui permettre d'exercer le contrôle qui lui est propre.

Cette instance — qu'elle soit judiciaire ou non — ne saurait, à cette occasion, substituer sa propre appréciation du caractère nécessaire des vérifications ordonnées à celle de la Commission, dont les évaluations de fait et de droit ne sont soumises qu'au contrôle de légalité de la Cour. En revanche, il entre dans les pouvoirs de l'instance nationale d'examiner, après avoir constaté l'authenticité de la décision de vérification, si les mesures de contrainte envisagées ne sont pas arbitraires ou excessives par rapport à l'objet de la vérification et de veiller au respect des règles du droit national dans le déroulement de ces mesures.

6. L'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 17 définit les éléments essentiels de motivation de la décision qui ordonne une vérification. L'exigence pour la Commission d'indiquer l'objet et le but de celle-ci constitue une garantie fonda-

mentale des droits de la défense des entreprises concernées. Il s'ensuit que la portée de l'obligation de motivation des décisions de vérification ne peut pas être restreinte en fonction de considérations tenant à l'efficacité de l'investigation. A cet égard, s'il est vrai que la Commission n'est pas tenue de communiquer au destinataire d'une telle décision toutes les informations dont elle dispose à propos d'infractions présumées ni de procéder à une qualification juridique rigoureuse de ces infractions, elle doit, en revanche, indiquer clairement les présomptions qu'elle entend vérifier.

7. Ne porte pas atteinte au principe de la collégialité inscrit à l'article 17 du traité de fusion la décision par laquelle la Commission habilite son membre chargé des questions de concurrence à prendre, au nom et sous la responsabilité de la Commission, des décisions au titre de l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 17. De ce fait, les décisions prises sur habilitation doivent être regardées comme des décisions de la Commission au sens de l'article 15 dudit règlement et le refus de s'y conformer peut donner lieu à l'imposition d'une amende.

8. L'adoption d'une décision infligeant à une entreprise ayant refusé de se soumettre à une vérification au sens de l'article 14 du règlement n° 17 une astreinte à raison d'un certain nombre d'unités de compte par jour de retard à partir d'une date déterminée ne nécessite pas l'audition préalable de l'entreprise intéressée et la consultation du comité consultatif en matière d'ententes et de positions dominantes. En effet, il ne s'agit pas d'une décision pouvant recevoir exécution, puisque le montant total de l'astreinte n'y est pas déterminé. Par

ailleurs, l'exigence de procéder auxdites audition et consultation préalablement à l'adoption d'une telle décision reviendrait à en différer la date et, partant, à mettre en cause l'efficacité de la décision de vérification.

Par contre, cette audition, qui constitue un élément essentiel des droits de la défense, et cette consultation doivent avoir lieu avant l'adoption de la décision fixant l'astreinte à titre définitif, de sorte que tant l'entreprise concernée que le comité consultatif soient en mesure de faire connaître utilement leur point de vue au sujet de tous les éléments retenus par la Commission pour infliger l'astreinte et en fixer le montant définitif.

9. Tous les sujets du droit communautaire ont l'obligation de reconnaître la pleine efficacité des actes des institutions tant que leur non-validité n'a pas été établie par la Cour et d'en respecter la force exécutoire tant que la Cour n'a pas décidé de surseoir à leur exécution. Est incompatible avec cette obligation et ne saurait être justifié par des intérêts juridiques supérieurs le comportement d'une entreprise, à laquelle a été adressée une décision ordonnant une vérification au sens de l'article 14 du règlement n° 17, qui refuse toute espèce de collaboration en vue de l'exécution de cette décision, de sorte qu'il n'y a pas lieu de réduire le montant de l'astreinte dont il a été fait usage au vu de ce refus.

RAPPORT D'AUDIENCE

présenté dans les affaires jointes 46/87 et 227/88 *

I — Exposé des faits

La requérante est une entreprise chimique qui produit et commercialise, entre autres, les substances PVC et polyéthylène.

Disposant d'informations sur l'existence présumée d'accords ou de pratiques concertées concernant la fixation de prix et de quotas de livraison de PVC et de polyéthylène entre certains producteurs et fournisseurs de ces substances dans la Communauté, la Commission a décidé de procéder

à une vérification auprès de plusieurs entreprises, dont la requérante, et a adopté la décision litigieuse du 15 janvier 1987.

Munis de cette décision et accompagnés d'un fonctionnaire du Bundeskartellamt, l'autorité allemande compétente en matière de concurrence, deux fonctionnaires de la Commission se sont présentés inopinément le 20 janvier suivant auprès de la requérante pour effectuer la vérification. La requérante a refusé de s'y soumettre au motif qu'il s'agirait d'une perquisition illégale, en tout état de cause, à défaut de mandat judiciaire préalable.

* Langue de procédure: l'allemand.