

ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre élargie)
18 septembre 1995 *

Dans l'affaire T-548/93,

Ladbroke Racing Ltd, société de droit anglais, représentée par MM. Jeremy Lever, QC, Christopher Vajda, barrister, du barreau d'Angleterre et du pays de Galles, et Stephen Kon, solicitor, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^{es} Winandy et Err, 60, avenue Gaston Diderich,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Francisco Enrique González Díaz et Richard Lyal, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

soutenue par

* Langue de procédure: l'anglais.

République française, représentée par M^{mes} Edwige Belliard, directeur adjoint à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et Catherine de Salins, sous-directeur à la même direction, et M. Jean-Marc Belorgey, chargé de mission à la même direction, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de France, 9, boulevard Prince Henri,

partie intervenante,

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission du 29 juillet 1993 rejetant une plainte au titre des articles 85 et 86 du traité CEE, ainsi que le réexamen immédiat de la plainte (IV/33.374),

**LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES** (première chambre élargie),

composé de MM. J. L. Cruz Vilaça, président, A. Saggio, H. Kirschner, A. Kalogeropoulos et M^{me} V. Tiili, juges,

greffier: M. H. Jung,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 11 mai 1995,

rend le présent

Arrêt

Faits et procédure

- 1 La requérante, Ladbroke Racing Ltd (ci-après « Ladbroke »), est une société de droit anglais, contrôlée par Ladbroke Group plc, dont l'une des activités est l'organisation et la fourniture de services de paris sur les courses hippiques, activité qu'elle exerce, par l'intermédiaire de succursales et de filiales, au Royaume-Uni et dans d'autres pays de la Communauté européenne.
- 2 Le 24 novembre 1989, Ladbroke, agissant en son propre nom et au nom de ses filiales et associés, a saisi la Commission d'une plainte (IV/33.374) dirigée contre: a) la République française; b) les dix principales sociétés de courses en France, seules autorisées, selon la législation française, à organiser des paris mutuels sur les courses de chevaux, initialement sur leurs champs de courses (article 5 de la loi française du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux) et ultérieurement hors hippodrome (article 186 de la loi française de finances du 16 avril 1930), les autres sociétés de courses n'étant autorisées à prendre que des paris dans l'hippodrome sur les courses qu'elles organisent, et c) le Pari mutuel urbain (ci-après « PMU »).
- 3 Le PMU est un groupement d'intérêt économique composé des principales sociétés de courses en France (article 21 du décret n° 83-878, du 4 octobre 1983, relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel), créé pour gérer les droits de ces sociétés à l'organisation de paris mutuels hors hippodrome. La gestion par le PMU des droits des sociétés de courses pour l'organisation de ces paris était assurée initialement sous forme de « service commun » opérant dans le cadre d'un décret du 11 juillet 1930, relatif à l'extension du pari mutuel hors hippodrome, qui, pris en application de l'article 186 de la loi de finances du 16 avril 1930, précitée, disposait dans son article 1^{er}: « Il pourra être procédé, avec l'autorisation du ministre de l'Agriculture, à l'organisation et au fonctionnement du Pari mutuel hors des hippodromes par les sociétés de courses parisiennes agissant en commun avec le

concours des sociétés de courses de province. » Selon les dispositions de l'article 13 du décret n° 74-954, du 14 novembre 1974, relatif aux sociétés de courses de chevaux, le PMU assure, depuis cette date, la gestion des droits des sociétés de courses sur les paris mutuels hors hippodrome, à titre exclusif, dans la mesure où ces dispositions prévoient que « les sociétés de courses autorisées à organiser le pari mutuel hors des hippodromes ... en confient la gestion à un service commun dénommé Pari mutuel urbain ». Cette exclusivité du PMU est, en outre, protégée par l'interdiction, pour d'autres personnes que le PMU, d'engager ou de prendre des paris sur les courses de chevaux (article 8 de l'arrêté interministériel du 13 septembre 1985, portant règlement du Pari mutuel urbain). Elle s'étend aux paris pris à l'étranger sur les courses organisées en France, ainsi qu'aux paris pris en France sur des courses organisées à l'étranger, lesquels ne peuvent, non plus, être engagés que par les sociétés autorisées et/ou le PMU (article 15, paragraphe 3, de la loi n° 64-1279, du 23 décembre 1964, portant loi de finances pour 1965, et article 21 du décret n° 83-878, du 4 octobre 1983, précité).

- 4 Le système de pari mutuel, seul autorisé en France, est caractérisé par le fait que les enjeux constituent une masse commune qui, après différents prélèvements, est distribuée aux gagnants. Les parieurs jouent les uns contre les autres, le rapport de gain dépend du montant des enjeux et du nombre de gagnants et l'organisateur du pari n'est pas rémunéré sur les mises perdues des joueurs mais par les prélèvements opérés sur la masse des paris.

- 5 Dans la mesure où sa plainte était dirigée contre le PMU et ses sociétés membres, Ladbroke a demandé à la Commission, sur la base de l'article 3 du règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité (JO 1962, 13, p. 204, ci-après « règlement n° 17 »), en premier lieu, de constater et d'ordonner qu'il soit mis fin à des infractions à l'article 85, paragraphe 1, du traité CEE, résultant des accords ou des pratiques concertées des sociétés de courses autorisées en France entre elles et avec le PMU. Ces accords ou pratiques concertées auraient pour objet, d'une part, d'octroyer au PMU des droits exclusifs pour la gestion et l'organisation du pari mutuel hors hippodrome sur les courses organisées ou contrôlées par lesdites sociétés, d'autre part, d'appuyer une demande et l'obtention d'une aide d'État en faveur du PMU et, enfin, de permettre au PMU d'étendre ses activités à des États membres autres que la République française.

- 6 En deuxième lieu, Ladbroke, dans sa plainte, a demandé à la Commission de constater et d'ordonner qu'il soit mis fin à des infractions à l'article 86 du traité CEE, résultant, d'une part, de l'octroi au PMU des droits exclusifs pour la gestion et l'organisation des paris hors hippodrome, d'autre part, de l'obtention par le PMU d'une aide d'État illégale et de l'utilisation des avantages procurés par cette aide pour affronter la concurrence. La requérante a également demandé à la Commission qu'elle ordonne au PMU de rembourser l'aide d'État illégale dont il avait ainsi bénéficié, majorée d'intérêts au taux du marché. En outre, Ladbroke a signalé à la Commission d'autres abus de position dominante de la part du PMU, consistant en l'exploitation des parieurs, utilisateurs de ses services, en raison de l'absence d'organisation de paris sur les courses courues sur les terrains n'appartenant pas aux principales sociétés de courses et de l'ouverture incomplète des paris pour les courses courues sur les champs de courses appartenant à celles-ci, en raison d'un nombre de courses offertes à la prise de paris inférieur au nombre de courses disponibles à cet effet dans d'autres États membres, de la couverture limitée des courses étrangères par le PMU et ses agences ainsi que de l'offre par le PMU et ses agences de services d'une mauvaise qualité. Enfin, la concurrence serait empêchée, restreinte ou faussée en raison des liens étroits qui unissaient le PMU à ses principaux fournisseurs.
- 7 Dans la mesure où sa plainte était dirigée contre la République française, Ladbroke a demandé à la Commission, au titre de l'article 90 du traité CEE, d'adopter une décision sur la base du paragraphe 3 de cet article, afin de mettre fin à la violation par la République française: a) des dispositions des articles 3, sous f), 5, 52, 53, 85, 86 et 90, paragraphe 1, du traité CEE, en raison de l'édiction et du maintien de la législation susmentionnée (voir, ci-dessus, points 2 et 3) conférant une base légale aux accords des sociétés de courses entre elles, d'une part, et avec le PMU, d'autre part, octroyant à ce dernier des droits exclusifs en matière de prises de paris hors hippodrome et interdisant à quiconque d'engager ou de prendre, autrement que par l'intermédiaire du PMU, des paris hors hippodrome sur les courses de chevaux organisées en France; b) des dispositions des articles 3, sous f), 52, 53, 59, 62, 85, 86 et 90, paragraphe 1, du traité CEE, en raison de l'édiction et du maintien de la législation susmentionnée, interdisant d'engager en France des paris sur des courses organisées à l'étranger autrement que par l'intermédiaire des sociétés autorisées et/ou du PMU; et c) des articles 90, paragraphe 1, 92 et 93 du traité CEE, en raison d'aides illégales accordées au PMU, dont la restitution devrait être ordonnée par une décision à adopter par la Commission au titre de l'article 90, paragraphes 1 et 3.

- 8 Par lettre du 11 août 1992, Ladbroke a mis en demeure la Commission, conformément à l'article 175 du traité CEE, de prendre, dans un délai de deux mois, position sur sa plainte du 24 novembre 1989. Elle demandait, plus particulièrement, à la Commission de lui adresser une lettre au titre de l'article 6 du règlement n° 99/63/CEE de la Commission, du 25 juillet 1963, relatif aux auditions prévues à l'article 19, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 17 du Conseil (JO 1963, 127, p. 2268, ci-après « règlement n° 99/63 »), au cas où elle estimerait qu'il n'y avait pas de motifs suffisants pour faire droit à sa plainte, dans la mesure où celle-ci était fondée sur l'article 90, paragraphe 3, du traité. Enfin, dans l'hypothèse où la Commission désirerait éviter de suivre la procédure prévue par l'article 6 du règlement n° 99/63, Ladbroke l'invitait à prendre position sur sa plainte, au titre des articles 85, 86 et 90, paragraphe 3, par voie de décision motivée et susceptible de recours, conformément à l'article 173 du traité CEE.
- 9 Par lettre du 12 octobre 1992, le directeur général adjoint de la direction générale de la concurrence a informé Ladbroke que ses services continuaient d'examiner activement la plainte, mais que, en raison de la complexité et des caractéristiques spécifiques du secteur en question, cet examen nécessitait un temps considérable. Il ajoutait que la plaignante serait informée le plus tôt possible des résultats.
- 10 Le 21 décembre 1992, Ladbroke a introduit devant la Cour un recours en carence, au titre de l'article 175 du traité, ayant pour objet de faire constater que la Commission s'était abstenue, en violation du traité, d'adopter une décision sur les aspects de sa plainte relevant de l'article 90. Cette affaire a été renvoyée, par la suite, au Tribunal où elle a été enregistrée sous le n° T-32/93. Statuant sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission à l'encontre de ce recours, le Tribunal a jugé que la Commission n'a pas l'obligation, suite à une mise en demeure au sens de l'article 175, d'adresser une décision à un État membre et que, dès lors, la requérante était irrecevable à introduire un recours en carence contre la Commission au motif qu'elle s'était abstenue de faire usage des pouvoirs que lui confère l'article 90, paragraphe 3, du traité (arrêt du 27 octobre 1994, Ladbroke/Commission, T-32/93, Rec. p. II-1015, point 37).

- 11 En ce qui concerne les aspects de la plainte de Ladbroke ayant trait aux violations alléguées des articles 85 et 86 du traité par les sociétés de courses françaises et le PMU, la Commission a, par lettre du 9 février 1993, informé Ladbroke, au titre de l'article 6 du règlement n° 99/63, qu'elle n'envisageait pas de leur réserver une suite favorable.
- 12 Par lettre en date du 5 mai 1993, Ladbroke a présenté ses observations sur la lettre de la Commission du 9 février 1993.
- 13 Par décision, contenue dans une lettre en date du 29 juillet 1993 (ci-après « décision »), la Commission a rejeté la plainte de Ladbroke, pour des motifs contenus aussi bien dans celle-ci que dans la lettre du 9 février 1993, envoyée à la plaignante au titre de l'article 6 du règlement n° 99/63.
- 14 S'agissant des infractions alléguées aux dispositions de l'article 85, paragraphe 1, du traité, en raison de l'exclusivité accordée au PMU pour la gestion du pari mutuel en France, qui, selon Ladbroke, aurait été le résultat d'accords ou de pratiques concertées entre les principales sociétés de courses, la Commission a estimé que ces dispositions étaient inapplicables. En effet, la législation française, aurait déjà, depuis la loi du 2 juin 1891, supprimé toute concurrence en matière de prise de paris sur les courses de chevaux, sauf entre les sociétés de courses. Cependant, la législation adoptée en 1930, notamment le décret du 11 juillet 1930, ayant imposé aux sociétés de courses d'agir en commun pour l'organisation du pari mutuel, aurait également imposé à celle-ci de désigner en commun un opérateur pour la totalisation de leurs paris. Par conséquent, le décret n° 74-954, du 14 novembre 1974, qui a accordé au PMU des droits exclusifs dans ce domaine, ne saurait pas être regardé comme ayant légalisé des ententes ou des pratiques concertées des sociétés de courses.
- 15 En outre, l'article 85, paragraphe 1, du traité serait inapplicable aux ententes alléguées par Ladbroke, qui auraient pour objet l'extension des activités du PMU en dehors de la France. D'une part, l'isolement du marché français par la législation

nationale rendrait l'affectation du commerce interétatique impossible. D'autre part, en étendant leurs actions en dehors de la France, par l'intermédiaire d'une société nommée « Pari mutuel international », chargée de commercialiser leurs services à l'étranger, les sociétés de courses autorisées n'auraient fait, en réalité, qu'exercer à l'étranger leurs droits de propriété intellectuelle de la même manière qu'elles les exercent en France, de sorte que non seulement l'article 85, paragraphe 1, serait inapplicable, mais la concurrence en sortirait renforcée par l'accroissement du choix de paris offerts aux parieurs. Si certaines activités du PMU, examinées dans le cadre d'autres plaintes de Ladbroke (IV/33.375, IV/33. 699), peuvent, selon la Commission, affecter le commerce entre États membres, de tels effets ne pourraient pas être la conséquence directe de la désignation en commun par les sociétés de courses du PMU comme opérateur commun, qui est seul en cause dans la présente affaire.

- 16 Selon la Commission, les dispositions de l'article 85, paragraphe 1, du traité seraient, également, inapplicables aux démarches effectuées, selon Ladbroke, auprès des autorités publiques en vue d'obtenir l'octroi d'une aide d'État en faveur du PMU, en raison du fait que l'article 85, paragraphe 1, ne vise que les comportements des entreprises qui affectent les conditions du marché et pas les simples demandes adressées aux autorités publiques. De surcroît, Ladbroke n'aurait pas apporté la preuve de telles démarches.
- 17 S'agissant des violations de l'article 86 du traité alléguées par Ladbroke, la Commission a admis que les sociétés de courses bénéficient en France d'un monopole dans la prise de paris hors hippodrome et que le PMU, en tant qu'opérateur unique de ces sociétés, occupe une position dominante dans le marché français de ces paris. Néanmoins, la Commission a estimé, s'agissant des abus imputés aux principales sociétés de courses, que les dispositions de l'article 86 du traité ne s'appliquent pas au fait pour ces sociétés de confier au PMU la coordination et la totalisation de leurs paris, ce qui relèverait d'une simple rationalisation de leurs services servant mieux leurs intérêts et les intérêts des parieurs. En outre, l'isolement du marché français par la législation nationale ferait que l'attribution des droits exclusifs au PMU ne pourrait pas affecter le commerce entre États membres. Quant aux abus de position dominante en raison de l'exploitation des parieurs par le PMU, ils n'auraient pas fait l'objet d'une demande formelle de constatation d'infraction.

- 18 Par ailleurs, selon la Commission, l'article 86 du traité serait, de même que l'article 85, inapplicable aux demandes visant à obtenir une aide d'État au profit du PMU.
- 19 Enfin, la Commission a estimé que, en supposant même que les rapports entre les sociétés de courses ainsi qu'entre celles-ci et le PMU relèvent des articles 85 et 86 du traité, les restrictions à la concurrence qui pourraient leur être rattachées ne pourraient être constatées que pour autant qu'elles se situent dans la période comprise entre 1962 — date d'adoption du règlement n° 17 — et 1974 — date à laquelle la désignation du PMU comme opérateur unique a perdu tout caractère conventionnel pour devenir une obligation légale pour les sociétés de courses, en raison des dispositions du décret précité du 14 novembre 1974. Dans ces conditions, la constatation d'une infraction éventuelle ne présenterait pas un intérêt communautaire, dans la mesure où elle ne pourrait servir qu'à faciliter une demande de dommages et intérêts de la part de Ladbroke pour les préjudices qu'elle pourrait avoir subis au cours de la période allant de 1962 à 1974.
- 20 C'est dans ces circonstances que, par requête déposée le 19 octobre 1993, Ladbroke a introduit le présent recours.
- 21 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 18 février 1994, la République française a demandé à intervenir, conformément à l'article 115 du règlement de procédure, à l'appui des conclusions de la Commission.
- 22 Par ordonnance du président de la deuxième chambre du Tribunal du 25 avril 1994, la République française a été admise à intervenir au litige.

- 23 Le 20 juin 1994, le gouvernement français a présenté son mémoire en intervention. La requérante a présenté ses observations sur le mémoire en intervention du gouvernement français le 17 octobre 1994. La Commission n'a pas présenté d'observations.
- 24 La procédure écrite s'est déroulée régulièrement. Par décision du Tribunal du 2 juin 1994, le juge rapporteur a été affecté à la première chambre élargie, à laquelle l'affaire a, par conséquent, été attribuée. Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (première chambre élargie) a décidé d'ouvrir la procédure orale et a invité les parties à répondre à certaines questions écrites. Les parties ont donné suite à l'invitation du Tribunal dans les délais impartis.
- 25 A l'audience du 11 mai 1995 les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales du Tribunal.

Conclusions des parties

- 26 La partie requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- annuler la décision conformément aux articles 173 et 174 du traité CEE;
- ordonner à la Commission de réexaminer immédiatement la plainte contre les monopoles français (IV/33.374), en vertu de l'article 176 du traité CEE;
- condamner la Commission aux dépens.

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

— rejeter le recours au titre de l'article 173 comme non fondé;

— condamner la requérante aux dépens de l'instance.

28 La partie intervenante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours.

Sur le fond

Sur les conclusions en annulation

29 A l'appui des conclusions de son recours, la requérante invoque, en substance, cinq moyens. Le premier moyen est tiré de la violation, par la Commission, de son devoir d'instruire une plainte avec le soin, le sérieux et la diligence requis. Le deuxième moyen est tiré d'une application incorrecte de l'article 85 du traité et le troisième moyen d'une application incorrecte de l'article 86 du traité. Le quatrième moyen est tiré de l'illégalité du rejet de la plainte pour défaut d'intérêt communautaire. Enfin, le cinquième moyen est tiré d'une motivation défectueuse, contradictoire et incomplète de la décision.

Sur le premier moyen tiré de la violation par la Commission de son devoir d'enquêter sur une plainte avec soin, sérieux et diligence

— Exposé sommaire de l'argumentation des parties

- 30 La requérante soutient que la Commission a manqué à son obligation d'examiner avec le soin, le sérieux et la diligence requis les faits et les arguments articulés dans sa plainte (arrêt du Tribunal du 29 juin 1993, *Asia Motor France e.a./Commission*, T-7/92, Rec. p. II-669, points 34 à 36), ainsi que le prouverait le fait que, en invoquant la complexité et la difficulté de l'affaire, elle a mis plus de trois ans et demi pour parvenir à une conclusion sur sa plainte, en la rejetant, finalement, sur la base de quelques éléments très simples.
- 31 En outre, l'instruction déficiente de la plainte par la Commission serait démontrée par le fait qu'un certain nombre de faits sur lesquels se fonde la décision sont inexacts ou ne sont pas mentionnés du tout dans celle-ci.
- 32 En premier lieu, la Commission aurait commis des erreurs de fait concernant l'existence même des accords, exprès ou tacites, conclus par les sociétés de courses entre elles et avec le PMU, avant l'intervention du décret n° 74-954, du 14 novembre 1974, ainsi que les rapports de ces accords avec la législation nationale. Selon Ladbroke, la Commission n'aurait, en effet, pas compris que le décret susmentionné du 11 juillet 1930 imposait, tout au plus, aux sociétés de courses d'agir en commun, sans pour autant fixer les modalités d'une telle coopération ou les obliger à confier tous leurs paris hors hippodrome exclusivement à une seule entreprise tierce. En outre, la Commission n'aurait pas tenu compte du décret n° 48-891, du 12 mai 1948, qui, ayant modifié et complété l'article 1^{er} du décret du 11 juillet 1930, permettrait aux sociétés de courses parisiennes d'organiser, apparemment de façon individuelle, des paris mutuels hors hippodrome. Lors de l'entrée en vigueur du traité ainsi que du règlement n° 17, les principales sociétés de courses auraient été ainsi libres d'organiser leurs paris hors hippodrome, ce qu'elles auraient fait en confiant au PMU, par arrangement consensuel, l'organisation de ces paris. Par

conséquent, si la Commission avait évalué convenablement les faits, elle aurait conclu, selon la requérante, que le décret n° 74-954, en tant qu'acte de droit public ayant obligé les sociétés de courses autorisées à confier leurs paris hors hippodrome au PMU, a légalisé des arrangements consensuels préexistants.

- 33 La requérante soutient qu'une telle sanction légale donnée à des accords déjà existants et contraires aux dispositions de l'article 85 du traité n'aurait toutefois pas eu pour effet de faire sortir ces accords du champ d'application de cet article du traité (arrêts de la Cour 30 janvier 1985, BNIC, 123/83, Rec. p. 391, points 23 à 25, du 1^{er} octobre 1987, VVR, 311/85, Rec. p. 3801, points 21 à 23, du 3 décembre 1987, BNIC, 136/86, Rec. p. 4789, et spécialement les conclusions de l'avocat général Sir Gordon Slynn, Rec. p. 4805, et du 21 septembre 1988, Van Eycke, 267/86, Rec. p. 4769, point 16). Elle aurait, tout au plus, démontré la nécessité pour la Commission d'examiner la compatibilité de la législation nationale française avec les dispositions du traité afin de rechercher si le décret n° 74-954 n'avait pas sanctionné illégalement des ententes préexistantes et s'il n'était pas une simple couverture légale d'une action concertée entre les sociétés membres du PMU et le PMU. A cet égard, la requérante souligne que sa plainte était aussi dirigée contre la République française, au titre de l'article 90 du traité, et qu'elle avait demandé des déclarations appropriées de la part de la Commission, conformément au règlement n° 17 et à l'article 90, paragraphe 3, du traité ainsi que des décisions enjoignant à la République française de mettre fin aux violations alléguées.
- 34 En deuxième lieu, selon la requérante, l'examen déficient de la plainte par la Commission aurait conduit à une erreur en ce qui concerne les faits à prendre en considération pour examiner les effets sur le commerce entre États membres. Cette erreur tiendrait, tout d'abord, à ce que, en application d'un accord entre le PMU français et le PMU belge, les parieurs français peuvent parier sur les courses belges, ensuite, à ce que la législation française n'interdit pas d'accepter hors de France des paris sur des courses françaises, et enfin, à ce que, dans une décision provisoire adoptée le 11 juin 1991, suite à une autre plainte de la requérante, la Commission a reconnu que les aides d'État allouées au PMU étaient susceptibles d'affecter les échanges entre États membres.

- 35 En troisième lieu, selon la requérante, la décision aurait ignoré des points importants soulevés dans sa plainte, concernant la position dominante des principales sociétés de courses sur le marché français des courses de chevaux et l'élargissement abusif de cette position dominante vers l'activité accessoire de la prise de paris hors hippodrome. Elle aurait, en outre, ignoré la plupart des abus, de la part du PMU, dénoncés dans la plainte, concernant l'exploitation des parieurs (voir ci-dessus point 6).
- 36 La Commission soutient que la plainte de la requérante a été traitée avec diligence et souligne la complexité de l'affaire et l'importance des problèmes soulevés, en l'espèce, pour l'interprétation des articles 52, 53, 59, 62, 85, 86 et 90, paragraphe 1, du traité, dans un secteur où elle n'était jamais intervenue jusqu'à présent et qui touche à des questions d'ordre moral, culturel, social et fiscal.
- 37 Quant aux priorités accordées aux différents aspects de la plainte, la Commission explique que son choix a été dicté par la considération selon laquelle, même en admettant que les accords et comportements des sociétés de courses et du PMU constituaient, comme l'alléguait Ladbrooke, des infractions aux articles 85 et 86 du traité, la constatation de ces infractions ne concernerait que la période entre 1962 et 1974 et n'aurait servi qu'à faciliter une éventuelle demande de dommages et intérêts de la part de la requérante. Par conséquent, le moyen le plus approprié de résoudre le problème de concurrence soulevé par la plainte serait, selon la Commission, non pas la constatation de telles infractions, commises avant 1974, qui n'éliminerait pas les obstacles à l'accès au marché en cause mis en place par la législation nationale française adoptée en 1974, mais l'appréciation de la compatibilité du monopole légal du PMU avec les règles de concurrence du traité, qui aurait valu, mutatis mutandis, pour tout accord passé ou futur entre les sociétés de courses sur le marché de la fourniture de services de paris mutuels hors hippodrome en France.
- 38 La Commission estime ainsi que, confrontée à la demande de la requérante portant sur la situation actuelle du marché français et appelant, éventuellement, une intervention de sa part à l'égard de l'État français et à la demande de la requérante portant, pour l'essentiel, sur le comportement passé des sociétés de courses et du PMU à l'égard des articles 85 et 86 du traité, elle était en droit, conformément à l'arrêt du

Tribunal du 18 septembre 1992, Automec/Commission (T-24/90 Rec. p. II-2223), de consacrer la majeure partie de son temps et de ses ressources à la première plutôt qu'à la seconde de ces demandes. Ce ne serait ainsi, explique la Commission, qu'en présence de la lettre de la requérante du 11 août 1992, dans laquelle cette dernière a insisté pour obtenir une prise de position formelle en ce qui concerne la partie de sa plainte relative aux articles 85 et 86, et compte tenu de la menace d'un recours au titre de l'article 175 du traité, qu'elle a décidé de concentrer ses efforts sur la partie de la plainte relative aux mesures d'État et de rejeter, pour le surplus, cette plainte en raison de son manque d'intérêt communautaire.

39 Quant aux faits qui, selon la requérante, seraient inexacts ou pas mentionnés dans la décision, en raison d'une instruction déficiente de la plainte, concernant en premier lieu l'existence d'accords exprès ou tacites et leurs rapports avec la législation nationale, la Commission soutient que l'existence de ces accords, déjà douteuse avant 1974, doit être exclue dans le cadre de la législation nationale en vigueur depuis cette date, du fait que le décret n° 74-954 ne laisse pas de marge pour des accords ou pratiques concertées, les sociétés de courses ne faisant depuis que se conformer à des obligations imposées par la législation nationale.

40 En ce qui concerne les faits qui, selon la requérante, auraient dû être pris en considération pour examiner les effets sur le commerce entre États membres des comportements visés dans la plainte, la Commission considère, d'une part, que ces comportements, résultant directement de la loi, ne peuvent pas avoir des effets sur le commerce entre États membres, au sens de l'article 85 du traité, et qu'un accord entre les sociétés des courses qui confierait à un seul opérateur la prise de paris sur les courses de chevaux dans le cadre national n'a pas par lui-même des effets sur le commerce interétatique. D'autre part, selon la Commission, si les échanges entre États membres peuvent, tout au plus, être affectés par l'octroi au PMU, par l'État français, de droits exclusifs concernant la prise de paris sur les courses étrangères, la requérante n'aurait pas donné des indications précises sur le volume de ces paris. Enfin, la position prise dans sa décision en date du 11 juin 1991, à propos d'une autre plainte de la requérante, concernant des aides d'État, refléterait la nécessité d'apprécier les effets sur le commerce cas par cas et ne contredirait pas ses conclusions sur ce point dans la présente affaire.

- 41 Enfin, la Commission souligne que l'examen de la position dominante sur le marché français des principales sociétés de courses, afin de constater un abus éventuel, était superflu en raison du fait que l'octroi de droits exclusifs au PMU constitue une obligation légale pesant sur les sociétés de courses. De plus, à supposer même qu'une telle obligation légale n'ait pas existé, l'abstention de la requérante, de demander, avant 1974, que lui soit accordé le droit de fournir les mêmes services que le PMU constitue, selon la Commission, une raison supplémentaire pour ne pas examiner la question de la position dominante des sociétés de courses. Au surplus, en confiant la gestion de leurs paris exclusivement au PMU, les sociétés de courses n'auraient pas commis un abus de position dominante mais, tout simplement, auraient choisi un système de gestion de paris qui sert au mieux leurs intérêts et ceux du public et les dispense de créer des systèmes individuels de gestion. Quant à la prétendue omission de constater d'autres abus de position dominante, de la part du PMU (voir ci-dessus point 35), la Commission souligne, d'une part, que les abus allégués n'ont pas fait l'objet, d'une demande formelle en constatation d'infraction et, d'autre part, que la requérante n'aurait pas intérêt à agir faute d'un préjudice personnel qui lui aurait été causé par les abus allégués dont elle n'aurait, en outre, pas apporté la preuve.

- 42 Le gouvernement français, partie intervenante, souligne que lui-même et l'institution française des courses ont été abondamment sollicités par la Commission en 1990, 1991 et 1992, dans le cadre de l'instruction de la plainte et qu'ils lui ont fourni de nombreux documents. En outre, le gouvernement français souligne que l'attribution des priorités dans le traitement des plaintes constitue non seulement un droit mais une obligation pour la Commission. Il invoque en ce sens l'arrêt du 18 novembre 1992, *Rendo e.a./Commission* (T-16/91, Rec. p. II-2417), dans lequel le Tribunal a jugé que la Commission ne saurait obliger les entreprises, afin de mettre fin à une infraction à l'article 85 du traité, à adopter un comportement contraire à une loi nationale, sans porter sur celle-ci une appréciation au regard du droit communautaire.

— Appréciation du Tribunal

- 43 Le Tribunal estime qu'il convient, en l'espèce, d'examiner tout d'abord le grief relatif au traitement des deux aspects de la plainte, concernant, respectivement, les

violations alléguées aux articles 85 et 86 et à l'article 90, du traité, dans la mesure où cette question met en cause la façon générale dont la Commission a procédé à l'examen de la plainte. Il convient d'examiner en particulier la question de savoir si la Commission était tenue de porter son appréciation sur la compatibilité de la législation nationale française avec le traité avant d'adopter la décision attaquée au titre des articles 85 et 86 du traité.

- 44 A cet égard, le Tribunal rappelle, en premier lieu, que la Commission, lorsqu'elle est saisie d'une plainte au titre de l'article 3 du règlement n° 17, a la possibilité de déterminer le degré de priorité à accorder à cette plainte en tenant compte de l'intérêt communautaire (voir arrêts du Tribunal Automec/Commission, précité, point 85, et du 24 janvier 1995, Ladbroke/Commission, T-74/92, Rec. p. II-115, point 58) ainsi que de la faculté de décider d'ouvrir et de poursuivre l'instruction de l'affaire sur la base des différentes dispositions du traité, invoquées dans une plainte, dès lors que l'intérêt communautaire paraît lui dicter un tel traitement de la plainte (arrêt du 24 janvier 1995, Ladbroke/Commission, précité, point 60).
- 45 Le Tribunal rappelle, en second lieu, que, s'agissant de l'obligation d'agir qui incombe à la Commission au titre de l'article 90, paragraphe 3, du traité, celle-ci, tout en étant tenue d'exercer son pouvoir de surveillance en matière de respect des règles de concurrence par les États membres, conformément à l'article 90, paragraphe 1, du traité, ne saurait être obligée d'intervenir, à la demande d'un particulier, sur la base de l'article 90, paragraphe 3, du traité (voir arrêt du Tribunal du 27 octobre 1994, Ladbroke/Commission, précité) et, plus particulièrement, à l'égard des entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, notamment lorsqu'une telle intervention implique l'appréciation de la compatibilité d'une législation nationale avec le droit communautaire.
- 46 Le Tribunal constate que, en l'espèce, la Commission a procédé à l'ouverture de la procédure d'examen de la plainte de la requérante au titre de l'article 90 du traité, afin d'évaluer la compatibilité de la législation nationale française avec les autres dispositions du traité et que cette procédure est encore pendante. Il convient par conséquent d'examiner si la Commission pouvait rejeter définitivement la plainte

de la requérante au titre des articles 85 et 86 du traité et du règlement n° 17 sans avoir auparavant, conclu l'examen de la plainte au titre de l'article 90 du traité.

47 A cet égard, le Tribunal relève que la Commission a soutenu, dans le cadre de la procédure écrite et lors de la procédure orale, que le problème de concurrence soulevé par la plainte de la requérante ne pourrait être résolu que par l'examen de la compatibilité de la législation nationale française concernant le monopole légal du PMU avec les règles du traité et par une éventuelle intervention au titre de l'article 90 du traité et que, dès lors, cet examen, revêtait un caractère prioritaire, ses résultats étant valables pour tous accords préalables ou futurs entre les sociétés de courses (mémoire en défense, point 46). Par conséquent, le Tribunal estime que l'appréciation, au regard des articles 85 et 86 du traité, des comportements des sociétés de courses et du PMU, dénoncés par Ladbroke dans sa plainte, n'a pas pu être pleinement effectuée, sans une évaluation préalable de la législation nationale à l'égard des dispositions du traité.

48 En effet, au cas où la Commission constaterait la conformité de la législation nationale concernée avec les dispositions du traité, la conformité des comportements des sociétés de courses et du PMU à cette législation nationale ferait que ceux-ci devraient être, également, considérés comme étant conformes aux dispositions des articles 85 et 86 du traité, tandis que la non-conformité des comportements en question à la législation nationale pourrait conduire à la constatation qu'ils constituent eux-mêmes des infractions à ces dispositions du traité.

49 En revanche, au cas où la Commission constaterait que la législation nationale n'est pas conforme aux dispositions du traité, elle aurait à examiner, par la suite, si le fait pour les sociétés et le PMU de se conformer aux dispositions d'une législation nationale contraire aux dispositions du traité pouvait ou non donner lieu à l'adoption de mesures à leur encontre visant à mettre fin à des infractions aux dispositions des articles 85 et 86 du traité.

- 50 Dès lors, en adoptant la décision de rejeter définitivement la plainte de la requérante, au titre des articles 85 et 86 du traité, sans avoir au préalable conclu son examen de la compatibilité de la législation nationale française avec les dispositions du traité, la Commission ne peut pas être regardée comme ayant répondu à son obligation d'examiner attentivement les éléments de fait et de droit portés à sa connaissance par les plaignants (voir arrêt *Automec/Commission*, précité, point 79) afin de pouvoir satisfaire à l'exigence de certitude qui doit caractériser une décision finale portant sur l'existence ou non d'une infraction (voir arrêt du Tribunal du 24 janvier 1992, *La Cinq/Commission*, T-44/90, Rec. p. II-1, point 61). Elle n'était donc pas en droit de conclure, à ce stade, à l'inapplicabilité des dispositions précitées du traité aux comportements des principales sociétés de courses françaises et du PMU mis en cause par la requérante et, consécutivement, à l'absence d'intérêt communautaire pour constater les infractions alléguées par la requérante au motif qu'il s'agissait d'anciennes infractions aux règles de concurrence.
- 51 Il résulte de ce qui précède que, en ayant rejeté définitivement la plainte de la requérante en invoquant l'inapplicabilité des articles 85 et 86 du traité et l'absence d'intérêt communautaire avant de conclure son examen du point de vue de la compatibilité de la législation nationale française, mise en cause par cette plainte, avec les règles de la concurrence du traité, la Commission a fondé son raisonnement sur une interprétation erronée en droit des conditions dans lesquelles une appréciation définitive peut être portée sur l'existence ou non des infractions alléguées.
- 52 Il convient, par conséquent, d'annuler la décision attaquée, sans qu'il soit nécessaire pour le Tribunal d'examiner les autres griefs formulés par la requérante à l'encontre de la décision attaquée.

Sur les conclusions visant à ordonner à la Commission de réexaminer la plainte

- 53 La requérante demande au Tribunal d'ordonner à la Commission de réexaminer immédiatement la plainte, en application de l'article 176 du traité.

- 54 Le Tribunal rappelle que, selon une jurisprudence constante, il n'appartient pas au juge communautaire d'adresser des injonctions aux institutions ou de se substituer à ces dernières (voir arrêt du Tribunal du 11 juillet 1991, von Hoessle/Cour des comptes, T-19/90, Rec. p. II-615, point 30) dans le cadre du contrôle de légalité qu'il exerce et qu'il incombe à l'institution concernée de prendre, en vertu de l'article 176 du traité, les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt rendu dans le cadre d'un recours en annulation (voir arrêt de la Cour du 24 juin 1986, Akzo/Commission, 53/85, Rec. p. 1965; arrêts du Tribunal du 7 juillet 1994, Dunlop/Commission, T-43/92, Rec. p. II-441, point 18, et du 7 mars 1995, Socurte e.a./Commission, T-432/93, T-433/93 et T-434/93, Rec. p. II-503, point 54).
- 55 Il s'ensuit que les conclusions de la requérante tendant à ordonner à la Commission le réexamen de la plainte sont irrecevables et doivent être rejetées.

Sur les dépens

- 56 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant succombé sur l'essentiel de ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.
- 57 Aux termes de l'article 87, paragraphe 4, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre élargie)

déclare et arrête:

- 1) La décision de la Commission contenue dans la lettre, en date du 29 juillet 1993, rejetant la plainte de la requérante du 24 novembre 1989 (IV/33.374) est annulée.
- 2) Le recours est rejeté pour le surplus.
- 3) La Commission est condamnée aux dépens de l'instance, à l'exception de ceux de la partie intervenante, qui seront supportés par celle-ci.

Cruz Vilaça

Saggio

Kirschner

Kalogeropoulos

Tiili

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 18 septembre 1995.

Le greffier

Le président

H. Jung

J. L. Cruz Vilaça