



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

21 janvier 2021 *

« Renvoi préjudiciel – Concurrence – Sanctions imposées par l'autorité nationale de concurrence – Délai de prescription – Actes interruptifs du délai prescription – Réglementation nationale excluant, après l'ouverture d'une enquête, la possibilité qu'un acte ultérieur de poursuite ou d'enquête puisse interrompre le nouveau délai de prescription – Principe d'interprétation conforme – Règlement (CE) n° 1/2003 – Article 25, paragraphe 3 – Champ d'application – Article 4, paragraphe 3, TUE – Article 101 TFUE – Principe d'effectivité »

Dans l'affaire C-308/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice, Roumanie), par décision du 14 février 2019, parvenue à la Cour le 15 avril 2019, dans la procédure

Consiliul Concurenței

contre

Whiteland Import Export SRL,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. A. Arabadjiev (rapporteur), président de chambre, M. K. Lenaerts, président de la Cour, faisant fonction de juge de la deuxième chambre, MM. A. Kumin, T. von Danwitz et P. G. Xuereb, juges,

avocat général : M. G. Pitruzzella,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour le Consiliul Concurenței, par M. B. Chirițoiu ainsi que par M^{mes} C. Butacu, I. Dăscuțu et C. Pântea, en qualité d'agents,
- pour Whiteland Import Export SRL, par M^e D. Schroeder, Rechtsanwalt,
- pour le gouvernement roumain, initialement par M. C.-R. Cantâr ainsi que par M^{mes} O.-C. Ichim et A. Rotăreanu, puis par M^{mes} E. Gane, O.-C. Ichim et A. Rotăreanu, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : le roumain.

- pour le gouvernement luxembourgeois, initialement par MM. T. Uri et C. Schiltz, puis par M. T. Uri, en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, par MM. G. Meessen et I. Rogalski, en qualité d’agents,
- pour l’Autorité de surveillance AELE, par M^{mes} C. Simpson et I. O. Vilhjálmsson ainsi que par M. C. Zatschler, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 3 septembre 2020,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation de l’article 4, paragraphe 3, TUE, de l’article 101 TFUE ainsi que de l’article 25, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles [101 et 102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d’un litige opposant le Consiliul Concurenței (Conseil de la concurrence, Roumanie) à Whiteland Import Export SRL (ci-après « Whiteland ») au sujet d’une décision infligeant une amende à cette société pour infraction aux règles du droit de la concurrence.

Le cadre juridique

Le droit de l’Union

- 3 L’article 23 du règlement n° 1/2003 prévoit la possibilité pour la Commission européenne d’infliger aux entreprises et aux associations d’entreprises des amendes pour infractions aux dispositions du droit de la concurrence de l’Union. De son côté, l’article 24 de ce règlement autorise la Commission à prononcer des astreintes notamment pour contraindre ces entreprises et associations d’entreprises à mettre fin aux infractions de cette nature.
- 4 L’article 25, paragraphes 1 et 3, dudit règlement prévoit :

« 1. Le pouvoir conféré à la Commission en vertu des articles 23 et 24 est soumis aux délais de prescription suivants :

a) trois ans en ce qui concerne les infractions aux dispositions relatives aux demandes de renseignements ou à l’exécution d’inspections ;

b) cinq ans en ce qui concerne les autres infractions.

[...]

3. La prescription en matière d'imposition d'amendes ou d'astreintes est interrompue par tout acte de la Commission ou d'une autorité de concurrence d'un État membre visant à l'instruction ou à la poursuite de l'infraction. L'interruption de la prescription prend effet le jour où l'acte est notifié à au moins une entreprise ou association d'entreprises ayant participé à l'infraction. Constituent notamment des actes interrompant la prescription :

- a) les demandes de renseignements écrites de la Commission ou de l'autorité de concurrence d'un État membre ;
- b) les mandats écrits d'inspection délivrés à ses agents par la Commission ou par l'autorité de concurrence d'un État membre ;
- c) l'engagement d'une procédure par la Commission ou par une autorité de concurrence d'un État membre ;
- d) la communication des griefs retenus par la Commission ou par une autorité de concurrence d'un État membre. »

5 Aux termes de l'article 35, paragraphe 1, du même règlement :

« Les États membres désignent l'autorité ou les autorités de concurrence compétentes pour appliquer les articles [101 et 102 TFUE] de telle sorte que les dispositions du présent règlement soient effectivement respectées. Les mesures nécessaires pour doter ces autorités du pouvoir d'appliquer lesdits articles sont prises avant le 1^{er} mai 2004. Des juridictions peuvent figurer parmi les autorités désignées. »

Le droit roumain

6 L'article 5, paragraphe 1, de la *Legea concurenței nr. 21/1996* (loi sur la concurrence n° 21/1996), du 10 avril 1996 (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 88 du 30 avril 1996), dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur de l'Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015 (ordonnance d'urgence du gouvernement n° 31/2015) (ci-après la « loi sur la concurrence »), dispose :

« Sont interdites toutes ententes entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur le marché roumain ou sur une partie de celui-ci, et notamment celles qui consistent à :

- a) fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction ;

[...] »

7 Aux termes de l'article 61 de cette loi :

« (1) Le droit du Conseil de la concurrence d'imposer des sanctions administratives pour violation des dispositions de la présente loi est soumis aux délais de prescription suivants :

- a) trois ans en ce qui concerne l'une des infractions prévues aux articles 51 et 52 ;
- b) cinq ans en ce qui concerne les autres infractions prévues par la présente loi.

(2) Le délai de prescription pour l'adoption des mesures par le Conseil de la concurrence court à compter du jour où l'infraction a pris fin. Pour les infractions continues ou répétées, le délai de prescription court à compter du jour où le dernier acte ou le dernier comportement anticoncurrentiel en cause a pris fin. »

8 L'article 62 de ladite loi prévoit :

« (1) Toute mesure prise par le Conseil de la concurrence aux fins d'un examen préliminaire ou aux fins de l'ouverture d'une enquête en lien avec une quelconque violation de la loi interrompt les délais de prescription prévus à l'article 61. L'interruption du délai de prescription prend effet le jour où la mesure prise par le Conseil de la concurrence est communiquée à au moins un opérateur économique ou une association d'opérateurs économiques ayant participé à l'infraction.

(2) Les mesures pouvant être prises par le Conseil de la concurrence qui interrompent le délai de prescription sont principalement les suivantes :

- a) les demandes de renseignements écrites ;
- b) la décision du président du Conseil de la concurrence d'ouvrir une enquête ;
- c) l'engagement des procédures légales.

(3) L'interruption du délai de prescription vaut à l'égard de tous les opérateurs économiques ou associations d'opérateurs économiques ayant participé à l'infraction.

(4) En cas d'interruption du délai de prescription, un nouveau délai de prescription, d'une durée similaire, court à compter du jour où le Conseil de la concurrence a pris l'une des mesures visées au paragraphe 2. La prescription est acquise au plus tard le jour où un délai égal au double du délai de prescription applicable à l'infraction en cause expire sans que le Conseil de la concurrence ait imposé l'une des sanctions prévues par la présente loi. »

9 L'article 64 de la loi sur la concurrence n° 21/1996, dans sa version issue de l'ordonnance d'urgence du gouvernement n° 31/2015 (ci-après la « loi sur la concurrence modifiée »), qui a remplacé l'article 62 de la loi sur la concurrence, dispose :

« (1) Toute mesure prise par le Conseil de la concurrence aux fins d'un examen préliminaire ou aux fins de la poursuite d'une infraction à la loi interrompt les délais de prescription prévus à l'article 63 [ancien article 61]. L'interruption du délai de prescription prend effet le jour où la mesure prise par le Conseil de la concurrence est communiquée à au moins un opérateur économique ou une association d'opérateurs économiques ayant participé à l'infraction.

(2) Les mesures pouvant être prises par le Conseil de la concurrence qui interrompent le délai de prescription sont principalement les suivantes :

- a) les demandes de renseignements écrites ;
- b) la décision du président du Conseil de la concurrence d'ouvrir une enquête ;
- c) l'exécution d'inspections ;
- d) la communication du rapport d'enquête.

(3) L'interruption du délai de prescription vaut à l'égard de tous les opérateurs économiques ou associations d'opérateurs économiques ayant participé à l'infraction.

(4) En cas d'interruption du délai de prescription, un nouveau délai de prescription, d'une durée similaire, court à compter du jour où le Conseil de la concurrence a pris l'une des mesures visées au paragraphe 2. La prescription est acquise au plus tard le jour où un délai égal au double du délai de prescription applicable à l'infraction en cause expire sans que le Conseil de la concurrence ait imposé l'une des sanctions prévues par la présente loi.

(5) La prescription en matière d'imposition de sanctions est suspendue aussi longtemps que la décision du Conseil de la concurrence fait l'objet d'une procédure pendante devant une juridiction. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 10 Par une décision du 7 septembre 2009, le Conseil de la concurrence a ouvert d'office des enquêtes sur le marché de détail alimentaire contre plusieurs opérateurs économiques et leurs fournisseurs, parmi lesquels figurait Whiteland, afin d'établir si ces entreprises avaient violé les règles du droit de la concurrence. Le 18 juillet 2012, ces différentes enquêtes ont été jointes.
- 11 Le 12 août 2014, le Conseil de la concurrence a notifié son rapport d'enquête à Whiteland. Le 23 octobre 2014, il a été procédé aux auditions devant cette autorité en formation plénière.
- 12 Le 9 décembre 2014, à l'issue de sa délibération, le Conseil de la concurrence a établi un procès-verbal de décision dans lequel il était constaté que les entreprises faisant l'objet des enquêtes avaient commis des infractions aux règles du droit national de la concurrence ainsi qu'à l'article 101 TFUE. Il leur était en effet reproché d'avoir conclu, au cours des années 2006 à 2009, des accords anticoncurrentiels visant à fausser et à entraver la concurrence sur le marché pertinent, en fixant le prix de vente et de revente des produits des fournisseurs.
- 13 Par la décision n° 13, du 14 avril 2015, le Conseil de la concurrence a infligé des amendes à ces entreprises (ci-après la « décision 13/2015 »). L'amende infligée à Whiteland a été fixée à 2 324 484 lei roumains (RON) (environ 513 000 euros), représentant 0,55 % du chiffre d'affaires réalisé au cours de l'année 2013.
- 14 Whiteland a introduit un recours en annulation contre la décision 13/2015 devant la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest, Roumanie), en tant que cette décision la concernait.
- 15 À l'appui de son recours, Whiteland a fait valoir, notamment, que le pouvoir du Conseil de la concurrence de lui infliger une sanction était soumis au délai de prescription de cinq ans visé à l'article 61, paragraphe 1, de la loi sur la concurrence et que, en l'occurrence, la prescription était acquise lorsque cette autorité nationale a adopté la décision 13/2015.
- 16 Par jugement du 19 janvier 2016, la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) a accueilli le recours de Whiteland et annulé la décision 13/2015 en tant qu'elle concernait cette société.
- 17 En effet, après avoir constaté que le délai de prescription avait commencé à courir le 15 juillet 2009, date à laquelle l'infraction reprochée à Whiteland avait pris fin, cette juridiction a considéré que la décision d'ouverture de l'enquête du 7 septembre 2009 avait interrompu le délai de prescription et avait fait courir un nouveau délai de prescription, expirant le 7 septembre 2014, de telle sorte que la prescription était acquise lorsque, le 14 avril 2015, le Conseil de la concurrence a adopté la décision 13/2015.

- 18 Ladite juridiction a rejeté l'argumentation du Conseil de la concurrence selon laquelle l'accord anticoncurrentiel impliquant Whiteland avait été prolongé au moyen d'un avenant jusqu'au 31 décembre 2009, notamment, en raison du fait que, dans la décision 13/2015, le Conseil de la concurrence lui-même avait indiqué que le dernier acte anticoncurrentiel commis par Whiteland remontait au 15 juillet 2009.
- 19 Enfin, cette même juridiction a précisé que, en vertu d'une interprétation stricte des règles nationales régissant les délais de prescription, les mesures prises par le Conseil de la concurrence après la décision d'ouverture de l'enquête n'étaient pas susceptibles d'interrompre le nouveau délai de prescription et, partant, cette décision est le dernier acte de cette autorité qui est susceptible d'interrompre ce délai. À cet égard, l'article 25, paragraphe 3, du règlement n° 1/2003 ne s'appliquerait qu'à la Commission et ne régirait pas les délais de prescription en matière d'imposition d'amendes par les autorités nationales de concurrence.
- 20 Le 19 janvier 2016, le Conseil de la concurrence a formé un pourvoi devant l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice, Roumanie) contre le jugement de la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest).
- 21 Le Conseil de la concurrence a exposé, en substance, que, contrairement à ce qu'a jugé la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest), toute démarche procédurale visant à la poursuite de l'infraction a pour effet d'interrompre le délai de prescription. De plus, l'interprétation selon laquelle la décision d'ouvrir une enquête est le dernier acte interruptif du délai de prescription entraînerait une application non uniforme du droit national de la concurrence et des règles de la concurrence du droit de l'Union, dans la mesure où, à la différence de la loi sur la concurrence, l'article 25, paragraphe 3, du règlement n° 1/2003 prévoit que les actes interrompant le délai de prescription sont notamment ceux qui visent à la poursuite de l'infraction.
- 22 À titre liminaire, la juridiction de renvoi relève que, si la loi sur la concurrence modifiée prévoit désormais que toute mesure prise par le Conseil de la concurrence aux fins d'un examen préliminaire ou aux fins de la poursuite d'une infraction au droit de la concurrence interrompt les délais de prescription, la loi applicable *ratione temporis* au litige au principal est la loi sur la concurrence.
- 23 Dans ces conditions, cette juridiction s'interroge sur le point de savoir si l'interprétation stricte de la loi sur la concurrence, telle que retenue par la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest), selon laquelle seules les mesures prises par le Conseil de la concurrence aux fins d'un examen préliminaire ou de l'ouverture d'une enquête interrompent le délai de prescription, est compatible avec l'article 4, paragraphe 3 TUE, l'article 101 TFUE et le principe d'effectivité, et si une telle interprétation stricte de cette loi nationale ne conduit pas à une application non uniforme des dispositions en matière de droit de la concurrence.
- 24 À cet égard, la juridiction de renvoi relève qu'il existe deux courants jurisprudentiels au niveau national, le premier étant favorable à une interprétation stricte des règles nationales régissant les délais de prescription, le second retenant une interprétation souple desdites règles.
- 25 Selon le premier de ces deux courants jurisprudentiels, l'article 25 du règlement n° 1/2003 ne concernerait que le pouvoir conféré à la Commission d'infliger des sanctions pour des infractions aux règles du droit de la concurrence de l'Union et, en conséquence, ne serait pas applicable au Conseil de la concurrence. En revanche, pour le second courant, il devrait exister une correspondance entre l'article 25 du règlement n° 1/2003 et les règles de droit national en matière de prescription, compte tenu de l'impératif de cohérence entre les règles du droit de l'Union et les règles nationales, en particulier lorsque les dispositions nationales en matière de prescription transposent l'acquis de l'Union en matière de concurrence.

- 26 La juridiction de renvoi en déduit qu'il lui appartient d'établir, de manière définitive, si l'interprétation stricte des articles 61 et 62 de la loi sur la concurrence, à laquelle s'est livrée la Curtea de Appel București (cour d'appel de Bucarest), doit être retenue ou s'il convient, au regard de l'article 4, paragraphe 3, TUE et de l'article 101, paragraphe 1, TFUE, de donner aux dispositions nationales une interprétation plus large et conforme aux exigences du droit de l'Union.
- 27 Dans ce contexte, la juridiction de renvoi fait observer que le règlement n° 1/2003 ne régit pas les délais de prescription en matière d'imposition d'amendes par les autorités nationales de concurrence et que, en l'absence de réglementation de l'Union en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union.
- 28 Toutefois, la juridiction de renvoi relève que les réglementations nationales ne devraient pas porter atteinte à l'application effective des articles 101 et 102 TFUE par les autorités nationales de concurrence.
- 29 Dans ces conditions, l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 4, paragraphe 3, TUE et l'article 101 TFUE doivent-ils être interprétés en ce sens :

- 1) qu'ils imposent aux autorités judiciaires des États membres de donner aux règles nationales régissant la prescription du droit du Conseil de la concurrence d'infliger des sanctions administratives une interprétation conforme à la réglementation figurant à l'article 25, paragraphe 3, du règlement n° 1/2003, et
- 2) qu'ils s'opposent à ce que les règles de droit national soient interprétées en ce sens que l'on entend par acte interrompant la prescription uniquement l'acte formel d'ouverture de la procédure d'enquête sur une pratique anticoncurrentielle, sans que les actions ultérieures menées aux fins de la poursuite de cette pratique entrent dans la même catégorie des actes interrompant la prescription ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

- 30 Il y a lieu de rappeler, à titre liminaire, que, si certains actes de droit dérivé de l'Union, tels que les décisions-cadres, ainsi que, dans certaines circonstances, les directives, ne produisent pas d'effet direct, leur caractère contraignant entraîne néanmoins dans le chef des juridictions nationales une obligation d'interprétation conforme du droit national (voir, en ce sens, arrêts du 13 novembre 1990, *Marleasing*, C-106/89, EU:C:1990:395, points 6 et 8, ainsi que du 8 novembre 2016, *Ognyanov*, C-554/14, EU:C:2016:835, point 58).
- 31 En revanche, aux termes de l'article 288, deuxième alinéa, TFUE, un règlement de l'Union est directement applicable dans tout État membre. Or, il ressort d'une jurisprudence constante que tout juge national saisi dans le cadre de sa compétence a, en tant qu'organe d'un État membre, l'obligation, par application du principe de coopération énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE, d'appliquer intégralement le droit de l'Union directement applicable et de protéger les droits que celui-ci confère aux particuliers, en laissant inappliquée toute disposition éventuellement contraire de la loi nationale, que celle-ci soit antérieure ou postérieure à la règle du droit de l'Union (arrêt du 8 septembre 2010, *Winner Wetten*, C-409/06, EU:C:2010:503, point 55).

- 32 Par conséquent, l'éventuelle pertinence de l'article 25, paragraphe 3, du règlement n° 1/2003 dans le cadre de la présente procédure préjudicielle, selon lequel la prescription en matière d'imposition d'amendes ou d'astreintes est interrompue par tout acte de la Commission ou d'une autorité de concurrence d'un État membre visant à l'instruction ou à la poursuite de l'infraction, dépend exclusivement de la question de savoir si cette disposition est applicable à la situation factuelle dans l'affaire au principal.
- 33 Ainsi, il y a lieu de considérer que, par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le droit de l'Union doit être interprété en ce sens que les juridictions nationales sont tenues d'appliquer l'article 25, paragraphe 3, du règlement n° 1/2003 à la prescription des pouvoirs d'une autorité nationale de concurrence en matière d'imposition de sanctions pour les infractions au droit de la concurrence de l'Union.
- 34 À cet égard, selon une jurisprudence constante, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, dès lors que les termes de celle-ci ne délimitent pas explicitement sa portée, comme c'est le cas de l'article 25, paragraphe 3, du règlement n° 1/2003, de tenir compte de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (voir, en ce sens, arrêt du 14 mai 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, point 113).
- 35 En ce qui concerne le contexte dans lequel s'insère l'article 25, paragraphe 3, du règlement n° 1/2003, il convient de rappeler que l'article 25, paragraphe 1, de ce règlement soumet le pouvoir de la Commission d'imposer des amendes et des astreintes pour infractions aux dispositions du droit de la concurrence à un délai de prescription de cinq ans (voir, en ce sens, arrêt du 29 mars 2011, *ThyssenKrupp Nirosta/Commission*, C-352/09 P, EU:C:2011:191, point 166).
- 36 Or, dès lors que le libellé de l'article 25, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003 fait exclusivement référence au pouvoir conféré à la Commission en vertu des articles 23 et 24 de ce règlement, et que ces derniers articles ne régissent que les pouvoirs dont dispose cette institution en matière de sanctions, il ne résulte pas du contexte dans lequel s'insère l'article 25, paragraphe 3, dudit règlement que cette disposition serait applicable aux autorités nationales de concurrence.
- 37 Par ailleurs, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 50 et 51 de ses conclusions, dans le système décentralisé de mise en œuvre des règles du droit de la concurrence de l'Union, dans lequel les autorités nationales de concurrence appliquent directement ces règles, la détermination des règles de prescription en matière d'imposition de sanctions par ces autorités incombe, sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité, aux États membres. Dans ce contexte, lesdites autorités sont soumises aux règles nationales de prescription, de telle sorte qu'il n'est pas nécessaire, en principe, de leur appliquer les règles de prescription prévues au niveau de l'Union et applicables à la Commission.
- 38 Quant à la finalité de l'article 25, paragraphe 3, du règlement n° 1/2003, il convient de relever que l'objet de l'article 25 de ce règlement est d'instituer une réglementation régissant les délais dans lesquels la Commission est en droit, sans porter atteinte à l'exigence fondamentale de sécurité juridique, d'infliger des amendes et des astreintes aux entreprises faisant l'objet de procédures d'application des règles de concurrence de l'Union.
- 39 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que l'article 25, paragraphe 3, du règlement n° 1/2003 ne prévoit pas de règles de prescription relatives aux pouvoirs des autorités nationales de concurrence en matière d'imposition de sanctions.

- 40 En l'occurrence, l'affaire au principal concerne les règles de prescription applicables à une telle autorité nationale de concurrence investie du pouvoir d'imposer des sanctions en cas d'infraction, notamment, aux règles du droit de la concurrence de l'Union, de telle sorte que l'article 25, paragraphe 3, du règlement n° 1/2003 n'est pas applicable à cette affaire.
- 41 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que le droit de l'Union doit être interprété en ce sens que les juridictions nationales ne sont pas tenues d'appliquer l'article 25, paragraphe 3, du règlement n° 1/2003 à la prescription des pouvoirs d'une autorité nationale de concurrence en matière d'imposition de sanctions pour les infractions au droit de la concurrence de l'Union.

Sur la seconde question

- 42 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4, paragraphe 3, TUE et l'article 101 TFUE, lus à la lumière du principe d'effectivité, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale, telle qu'interprétée par les juridictions nationales compétentes, selon laquelle la décision d'ouverture d'une enquête, adoptée par l'autorité nationale de concurrence, visant une infraction aux règles du droit de la concurrence de l'Union est le dernier acte de cette autorité qui puisse avoir pour effet d'interrompre le délai de prescription relatif à son pouvoir d'infliger des sanctions et exclut qu'un acte ultérieur de poursuite ou d'enquête puisse interrompre ce délai.
- 43 Il convient de relever d'emblée que ni les dispositions du traité FUE en matière de concurrence ni, ainsi qu'il résulte de la réponse à la première question préjudicielle, celles du règlement n° 1/2003 ne prévoient de règles de prescription en matière d'imposition de sanctions par les autorités nationales de concurrence, que ce soit au titre du droit de l'Union ou de leur droit national.
- 44 Au demeurant, l'article 35, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003 précise expressément qu'il incombe à chaque État membre de prendre les mesures nécessaires pour doter les autorités nationales de concurrence du pouvoir d'appliquer les articles 101 et 102 TFUE.
- 45 Ainsi, en l'absence de réglementation contraignante du droit de l'Union en la matière, il appartient aux États membres d'établir et d'appliquer les règles nationales de prescription en matière d'imposition de sanctions par les autorités nationales de concurrence, y compris les modalités de suspension et/ou d'interruption (voir, par analogie, arrêt du 14 juin 2011, Pfleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, point 23).
- 46 Toutefois, comme l'a souligné M. l'avocat général au point 49 de ses conclusions, si l'établissement et l'application de ces règles relèvent de la compétence des États membres, ceux-ci doivent exercer cette compétence dans le respect du droit de l'Union et, en particulier, du principe d'effectivité. Ainsi, ils ne peuvent pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile la mise en œuvre du droit de l'Union et, spécifiquement, dans le domaine du droit de la concurrence, ils doivent veiller à ce que les règles qu'ils établissent ou appliquent ne portent pas atteinte à l'application effective des articles 101 et 102 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 14 juin 2011, Pfleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, point 24). En effet, les autorités désignées conformément à l'article 35, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003 doivent assurer l'application effective de ces articles dans l'intérêt général (arrêt du 7 décembre 2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, point 56).
- 47 Par ailleurs, il convient de relever que, en vertu de l'article 4, paragraphe 3, TUE, les États membres sont tenus de ne pas porter préjudice par leur législation nationale à l'application pleine et uniforme du droit de l'Union et de ne pas prendre ou maintenir en vigueur des mesures susceptibles d'éliminer l'effet utile des règles de concurrence applicables aux entreprises (voir, en ce sens, arrêt du 19 mars 1992, Batista Morais, C-60/91, EU:C:1992:140, point 11 et jurisprudence citée).

- 48 Cela étant, la fixation de délais de prescription raisonnables en matière d'imposition de sanctions par les autorités nationales de concurrence dans l'intérêt de la sécurité juridique, qui protège à la fois les entreprises concernées et ces autorités, est compatible avec le droit de l'Union. En effet, de tels délais ne sont pas de nature à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile la mise en œuvre du droit de l'Union (voir, par analogie, arrêt du 17 novembre 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, point 41).
- 49 Ainsi, les règles nationales fixant les délais de prescription doivent être conçues de manière à établir un équilibre entre, d'une part, les objectifs de garantir la sécurité juridique et d'assurer le traitement des affaires dans un délai raisonnable en tant que principes généraux du droit de l'Union et, d'autre part, la mise en œuvre effective et efficace des articles 101 et 102 TFUE, afin de respecter l'intérêt public visant à éviter que le fonctionnement du marché intérieur ne soit faussé par des accords ou des pratiques nuisibles à la concurrence.
- 50 Afin de déterminer si un régime national de prescription établit un tel équilibre, il convient de prendre en considération l'ensemble des éléments de ce régime (voir, par analogie, arrêt du 28 mars 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, point 45), au nombre desquels peuvent figurer, notamment, la date à partir de laquelle le délai de prescription commence à courir, la durée de ce délai ainsi que les modalités de suspension ou d'interruption de celui-ci.
- 51 Il importe également de tenir compte des spécificités des affaires relevant du droit de la concurrence et, plus particulièrement, de la circonstance que ces affaires nécessitent, en principe, la réalisation d'une analyse factuelle et économique complexe (voir, par analogie, arrêt du 28 mars 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, point 46).
- 52 Dès lors, une réglementation nationale fixant la date à partir de laquelle le délai de prescription commence à courir, la durée de ce délai et les modalités de suspension ou d'interruption de celui-ci doit être adaptée aux spécificités du droit de la concurrence et aux objectifs de la mise en œuvre des règles de ce droit par les personnes concernées, afin de ne pas nuire à la pleine effectivité des règles du droit de la concurrence de l'Union (voir, par analogie, arrêt du 28 mars 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, point 47).
- 53 Or, un régime national de prescription qui, pour des raisons inhérentes à celui-ci, fait obstacle de manière systémique à l'infliction de sanctions effectives et dissuasives pour des infractions au droit de la concurrence de l'Union est de nature à rendre l'application des règles de ce droit pratiquement impossible ou excessivement difficile (voir, par analogie, arrêt du 17 janvier 2019, Dzivev e.a., C-310/16, EU:C:2019:30, point 31 ainsi que jurisprudence citée).
- 54 En l'occurrence, la réglementation nationale en cause au principal prévoit que le délai de prescription en matière de sanctions pour les infractions au droit de la concurrence est de cinq ans, que ce délai court à compter du jour où l'infraction a pris fin, qu'il peut être interrompu par certains actes de l'autorité nationale de concurrence et que la prescription est acquise au plus tard le jour où un délai égal au double du délai de prescription applicable à l'infraction expire sans qu'une sanction ait été imposée.
- 55 De surcroît, il ressort de la décision de renvoi que, selon une interprétation stricte des règles nationales régissant les délais de prescription à l'époque des faits au principal, retenue par une partie de la jurisprudence nationale, et notamment par la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) dans le cadre de la procédure au principal, la décision d'ouverture d'une enquête visant à l'instruction ou à la poursuite d'une infraction aux règles du droit de la concurrence est le dernier acte de l'autorité nationale de concurrence qui puisse avoir pour effet d'interrompre le délai de prescription relatif à son pouvoir d'infliger des sanctions et aucun des actes adoptés ultérieurement aux fins de l'instruction ou

de la poursuite de l'infraction n'est susceptible d'interrompre ce délai, quand bien même l'adoption de tels actes constituerait une étape importante de l'enquête et témoignerait de la volonté de cette autorité de poursuivre l'infraction.

- 56 Une telle interprétation stricte de la réglementation nationale, interdisant de manière absolue l'interruption du délai de prescription par des actes adoptés ultérieurement dans le cadre de l'enquête, apparaît susceptible de compromettre la mise en œuvre effective par les autorités nationales de concurrence des règles du droit de la concurrence de l'Union, en ce que cette interprétation pourrait présenter un risque systémique d'impunité des faits constitutifs d'infractions à ce droit. Il convient de rappeler à cet égard, ainsi qu'il a été souligné au point 51 du présent arrêt, que les affaires relevant du droit de la concurrence de l'Union nécessitent, en principe, la réalisation d'une analyse factuelle et économique complexe. Ainsi, dans un nombre significatif de cas présentant un degré de complexité élevé, de tels actes, qui rallongent nécessairement la durée de la procédure, pourraient s'avérer indispensables.
- 57 Il incombe à la juridiction nationale, à la lumière du principe d'effectivité, de vérifier si l'interprétation du régime national de prescription en cause au principal, visée au point 55 du présent arrêt, présente, compte tenu de l'ensemble des éléments du régime national de prescription en cause au principal, un risque systémique d'impunité des faits constitutifs de telles infractions.
- 58 Si tel s'avérait être le cas, il incomberait, en principe, à la juridiction de renvoi, sans attendre que la réglementation nationale en cause soit modifiée par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel, de donner plein effet aux obligations visées au point 47 du présent arrêt en interprétant cette réglementation dans toute la mesure du possible à la lumière du droit de l'Union et, en particulier, des règles de ce droit en matière de concurrence, telles qu'interprétées par la Cour, notamment au point 56 du présent arrêt, ou en laissant, au besoin, ladite réglementation inappliquée (voir, par analogie, arrêt du 5 juin 2018, *Kolev e.a.*, C-612/15, EU:C:2018:392, point 66 ainsi que jurisprudence citée).
- 59 En l'occurrence, si la loi sur la concurrence modifiée prévoit désormais que toute mesure prise par le Conseil de la concurrence aux fins d'un examen préliminaire ou aux fins de la poursuite d'une infraction au droit de la concurrence interrompt les délais de prescription, il ressort de la décision de renvoi que cette loi n'est pas applicable *ratione temporis* au litige au principal et que celui-ci reste soumis à la loi sur la concurrence.
- 60 Dans ces conditions, il incombe à la juridiction de renvoi, en prenant en considération l'ensemble du droit interne et en faisant application des méthodes d'interprétation reconnues par celui-ci, d'interpréter les dispositions nationales en cause au principal, dans toute la mesure possible, à la lumière du droit de l'Union et, plus particulièrement, du texte et de la finalité de l'article 101 TFUE (voir, en ce sens, arrêts du 11 janvier 2007, *ITC*, C-208/05, EU:C:2007:16, point 68, et du 13 juillet 2016, *Pöpperl*, C-187/15, EU:C:2016:550, point 43).
- 61 Or, le principe d'interprétation conforme du droit interne, en vertu duquel la juridiction nationale est tenue de donner au droit interne, dans toute la mesure du possible, une interprétation conforme aux exigences du droit de l'Union, est inhérent au système des traités, en ce qu'il permet à la juridiction nationale d'assurer, dans le cadre de ses compétences, la pleine efficacité du droit de l'Union lorsqu'elle tranche le litige dont elle est saisie [arrêt du 19 novembre 2019, *A. K. e.a.* (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982, point 159].
- 62 Cela étant, le principe d'interprétation conforme du droit national connaît certaines limites. Ainsi, l'obligation, pour le juge national, de se référer au contenu du droit de l'Union lorsqu'il interprète et applique les règles pertinentes du droit interne est limitée par les principes généraux du droit, en ce

compris le principe de sécurité juridique, et ne peut servir de fondement à une interprétation contra legem du droit national (voir, en ce sens, arrêt du 13 juillet 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, point 44 et jurisprudence citée).

- 63 La question de savoir si une disposition nationale, dans la mesure où elle serait contraire au droit de l'Union, doit être laissée inappliquée ne se pose que si aucune interprétation conforme de cette disposition ne s'avère possible (arrêt du 7 août 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, point 41).
- 64 Or, en l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi qu'une telle interprétation paraît possible, ce qu'il appartient, toutefois, à la juridiction de renvoi de vérifier en définitive. En effet, dès lors que, comme il a été relevé au point 24 du présent arrêt, cette juridiction a elle-même indiqué qu'il existait deux courants jurisprudentiels au niveau national, le premier étant favorable à une interprétation stricte des règles nationales régissant les délais de prescription, le second privilégiant une interprétation souple desdites règles, il en résulte que ladite juridiction dispose d'une marge suffisamment étendue en ce qui concerne l'interprétation qu'elle peut donner aux dispositions nationales en cause dans le litige au principal.
- 65 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la seconde question que l'article 4, paragraphe 3, TUE et l'article 101 TFUE, lus à la lumière du principe d'effectivité, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale, telle qu'interprétée par les juridictions nationales compétentes, selon laquelle la décision d'ouverture d'une enquête, adoptée par l'autorité nationale de concurrence, visant une infraction aux règles du droit de la concurrence de l'Union est le dernier acte de cette autorité qui puisse avoir pour effet d'interrompre le délai de prescription relatif à son pouvoir d'infliger des sanctions et exclut qu'un acte ultérieur de poursuite ou d'enquête puisse interrompre ce délai, lorsqu'il s'avère, au regard de l'ensemble des éléments du régime de prescription en cause, qu'une telle exclusion présente un risque systémique d'impunité des faits constitutifs de telles infractions, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier.

Sur les dépens

- 66 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit :

- 1) **Le droit de l'Union doit être interprété en ce sens que les juridictions nationales ne sont pas tenues d'appliquer l'article 25, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles [101 et 102 TFUE], à la prescription des pouvoirs d'une autorité nationale de concurrence en matière d'imposition de sanctions pour les infractions au droit de la concurrence de l'Union.**
- 2) **L'article 4, paragraphe 3, TUE et l'article 101 TFUE, lus à la lumière du principe d'effectivité, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale, telle qu'interprétée par les juridictions nationales compétentes, selon laquelle la décision d'ouverture d'une enquête, adoptée par l'autorité nationale de concurrence, visant une infraction aux règles du droit de la concurrence de l'Union est le dernier acte de cette autorité qui puisse avoir pour effet d'interrompre le délai de prescription relatif à son pouvoir d'infliger des sanctions et exclut qu'un acte ultérieur de poursuite ou d'enquête puisse interrompre ce délai, lorsqu'il s'avère, au regard de l'ensemble des éléments du**

régime de prescription en cause, qu'une telle exclusion présente un risque systémique d'impunité des faits constitutifs de telles infractions, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier.

Signatures