

ETI E.A.

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

11 décembre 2007*

Dans l'affaire C-280/06,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Consiglio di Stato (Italie), par décision du 8 novembre 2005, parvenue à la Cour le 27 juin 2006, dans les procédures

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

contre

Ente tabacchi italiani — ETI SpA,

**Philip Morris Products SA, Philip Morris Holland BV, Philip Morris GmbH,
Philip Morris Products Inc. et Philip Morris International Management SA,**

et

**Philip Morris Products SA, Philip Morris Holland BV, Philip Morris GmbH,
Philip Morris Products Inc. et Philip Morris International Management SA**

* Langue de procédure: l'italien.

contre

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

Ente tabacchi italiani — ETI SpA,

et

**Philip Morris Products SA, Philip Morris Holland BV, Philip Morris GmbH,
Philip Morris Products Inc. et Philip Morris International Management SA**

contre

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato,

Ente tabacchi italiani — ETI SpA,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans,
A. Rosas, K. Lenaerts, G. Arestis et U. Löhmus, présidents de chambre,
MM. E. Juhász, A. Borg Barthet, M. Ilešič (rapporteur), J. Klučka, E. Levits et
A. Ó Caoimh, juges,

avocat général: M^{me} J. Kokott,
greffier: M. B. Fülöp, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 15 mai 2007,

considérant les observations présentées:

- pour Ente tabacchi italiani — ETI SpA, par M^{es} S. D'Alberti, A. Clarizia et L. D'Amario, avvocati,

- pour Philip Morris Products SA, Philip Morris Holland BV, Philip Morris GmbH, Philip Morris Products Inc. et Philip Morris International Management SA, par M^{es} L. Di Via, C. Tesauero et P. Leone, avvocati,

- pour le gouvernement italien, par MM. I. M. Braguglia et F. Arena, en qualité d'agents, assistés de M. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

- pour la Commission des Communautés européennes, par MM. F. Castillo de la Torre et V. Di Bucci, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 3 juillet 2007,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 81 CE et suivants ainsi que des principes généraux du droit communautaire.

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre de procédures opposant l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (autorité garante de la concurrence et du marché, ci-après l'«Autorité»), Ente tabacchi italiani — ETI SpA, Philip Morris Products SA, Philip Morris Holland BV, Philip Morris GmbH, Philip Morris Products Inc. et Philip Morris International Management SA (ci-après, ces cinq dernières sociétés ensemble, les «sociétés du groupe Philip Morris») ainsi que l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (administration autonome des monopoles d'État, ci-après l'«AAMS») au sujet d'une entente sur le prix de vente des cigarettes.

Le cadre juridique

- 3 En droit italien, la loi n° 287 portant adoption de dispositions relatives à la sauvegarde de la concurrence et du marché (norme per la tutela della concorrenza e del mercato), du 10 octobre 1990 (GURI n° 240, du 13 octobre 1990, p. 3, ci-après la «loi n° 287/90»), comporte notamment, à son titre I, les dispositions suivantes:

«Article 1^{er}

1. Les dispositions de la présente loi, adoptées en application de l'article 41 de la Constitution et visant à protéger et à garantir le droit à l'initiative économique, s'appliquent aux ententes, aux abus de position dominante et aux concentrations d'entreprises qui n'entrent pas dans le champ d'application des articles 65 et/ou 66 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, des articles 85 et/ou 86 du traité instituant la Communauté économique européenne (CEE), des règlements de la CEE ou d'actes communautaires produisant les mêmes effets de droit.

[...]

4. L'interprétation des dispositions figurant sous le présent titre s'effectue sur la base des principes du droit communautaire de la concurrence.

Article 2

1. Sont considérés comme des ententes les accords et/ou les pratiques convenues entre des entreprises ainsi que les décisions, même adoptées en vertu de dispositions statutaires ou réglementaires, de groupements et d'associations d'entreprises ainsi que d'autres organismes similaires.

2. Sont interdites les ententes entre entreprises qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser de manière constante le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché national ou sur une partie importante de celui-ci, y compris au moyen d'agissements consistant:

- a) à fixer directement ou indirectement les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions contractuelles;
- b) à empêcher ou à limiter la production, les débouchés ou les accès au marché, les investissements, le développement technique ou le progrès technologique;
- c) à répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement;
- d) à appliquer, dans les rapports commerciaux avec d'autres partenaires, des conditions objectivement différentes à des prestations équivalentes, en infligeant de ce fait à ceux-ci des désavantages injustifiés sur le plan de la concurrence;
- e) à subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont aucun rapport avec l'objet de ces contrats.

3. Les ententes interdites sont nulles à tous égards.»

- 4 Le titre II de cette loi est consacré à l'Autorité, instituée à l'article 10, paragraphe 1. L'article 15, paragraphe 1, de ladite loi, qui figure sous ce titre II, dispose:

«Si [...] l'Autorité découvre des infractions aux articles 2 ou 3, elle fixe le délai dans lequel les entreprises et organismes concernés devront mettre fin à ces infractions. En cas d'infractions graves, compte tenu de la gravité et de la durée de l'infraction, elle inflige en outre une amende administrative pouvant atteindre dix pour cent du chiffre d'affaires réalisé par chaque entreprise ou organisme au cours du dernier exercice révolu avant la date de notification de la mise en demeure, en fixant les délais dans lesquels l'entreprise devra procéder au paiement de l'amende.»

- 5 L'article 31, figurant sous le titre VI de la loi n° 287/90, dispose:

«Les amendes administratives consécutives à la violation de la présente loi sont soumises, pour autant qu'elles soient applicables, aux dispositions figurant au chapitre I, sections I et II, de la loi n° 689 du 24 novembre 1981.»

- 6 Le 8 décembre 1927 a été promulgué le décret-loi royal n° 2258 instituant l'AAMS (istitutivo dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, GURI n° 288, du 14 décembre 1927). À cet organe de l'administration de l'État, qui dépendait du ministère de l'Économie et des Finances, a été confiée, jusqu'au mois de février 1999, la gestion du monopole du tabac. Ultérieurement, l'AAMS a continué à exercer des fonctions publiques dans le secteur du tabac. Elle poursuit en outre une activité

commerciale dans le secteur des jeux, notamment des loteries. L'AAMS est autonome, tant sur le plan de la gestion administrative que d'un point de vue financier et comptable, mais n'a pas de personnalité juridique propre.

- 7 À partir du 1^{er} mars 1999, toutes les activités de production et de vente dans le secteur du tabac attribuées jusqu'alors à l'AAMS ont été transférées à un autre organisme public créé par le décret-loi n° 283 portant institution de l'Office des tabacs italiens (istituzione dell'Ente tabacchi italiani), du 9 juillet 1998 (GURI n° 190, du 17 août 1998, p. 3, ci-après le «décret-loi n° 283/98»). Cet organisme a reçu l'actif et le passif de l'AAMS relatifs aux branches d'activité qui lui ont été confiées. Par décision de son conseil d'administration du 23 juin 2000, il a été transformé en société anonyme, devenant Ente tabacchi italiani — ETI SpA (ci-après «ETI»). Le capital de cette société était initialement détenu à 100 % par le ministère de l'Économie et des Finances. Par suite d'un appel d'offres lancé par ce ministère en 2003, ETI a été privatisée et est tombée sous le contrôle exclusif de British American Tobacco plc (ci-après «BAT»), société holding de droit anglais du groupe BAT-British American Tobacco.

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

- 8 Au terme d'une enquête entamée dans le courant du mois de juin 2001, l'Autorité a, par décision du 13 mars 2003, constaté que les sociétés du groupe Philip Morris avaient, avec l'AAMS, puis l'Ente tabacchi italiani et, enfin, ETI, conclu et mis en œuvre une entente ayant pour objet et pour effet une distorsion de la concurrence sur le prix de vente des cigarettes sur le marché national de 1993 à 2001, en violation de l'article 2, paragraphe 2, sous a) et b), de la loi n° 287/90. Elle a infligé des amendes administratives dont le montant s'élève à 50 millions d'euros au total en ce qui concerne les sociétés du groupe Philip Morris et à 20 millions d'euros en ce qui concerne ETI.

- 9 Dans sa décision, l'Autorité a imputé à ETI le comportement adopté par l'AAMS avant le 1^{er} mars 1999, au motif que cette dernière, une fois que l'Ente tabacchi italiani, devenu ETI, a été opérationnel, a cessé l'exercice d'activités de production et de vente dans le secteur du tabac. Dans ces conditions, même en tenant compte du fait que l'AAMS n'a pas cessé d'exister, ETI serait, en application du critère de la continuité économique, le successeur de l'AAMS.
- 10 Cette décision a été attaquée par l'ensemble des entreprises concernées devant le Tribunale amministrativo regionale del Lazio (tribunal administratif régional du Latium). Celui-ci a rejeté le recours des sociétés du groupe Philip Morris et a fait partiellement droit au recours d'ETI, annulant ladite décision en ce qu'elle imputait à celle-ci la responsabilité des faits commis par l'AAMS. Ledit tribunal a basé son appréciation sur le critère de la responsabilité personnelle.
- 11 Saisi d'appels contre les jugements du Tribunale amministrativo regionale del Lazio, le Consiglio di Stato (Conseil d'État) a, par une première décision du 8 novembre 2005, rejeté les recours d'ETI et des sociétés du groupe Philip Morris en tant que ceux-ci contestaient l'existence de l'infraction aux règles de la concurrence. Quant à la question de l'imputation à ETI du comportement de l'AAMS, le Consiglio di Stato observe, dans la décision de renvoi, que le transfert d'activités de l'AAMS à l'Ente tabacchi italiani a marqué une nette discontinuité par rapport au modèle précédent d'organisation et de gestion. Ce modèle, avant que les activités concernées ne fussent transférées à l'Ente tabacchi italiani, devenu ETI, était caractérisé par l'attribution à l'AAMS, en sa qualité d'administration autonome de l'État, d'une concentration de tâches économiques et de fonctions administratives à caractère public de nature à créer une dépendance vis-à-vis du pouvoir politique. Ce lien ne se retrouverait pas dans la nouvelle entité, dont les activités sont exclusivement entrepreneuriales. Par ailleurs, la juridiction de renvoi relève que l'AAMS, même si elle n'exerce plus d'activités commerciales dans le secteur du tabac, continue à exercer une activité économique soumise au droit de la concurrence. Selon le Consiglio di Stato, ces particularités plaident contre l'application du critère de la continuité économique.

12 Le Consiglio di Stato a néanmoins jugé opportun d'interroger la Cour sur les critères à appliquer dans le cadre du droit communautaire de la concurrence, auquel renvoie l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la loi n° 287/90. Il a donc décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

- «1) Quel est, conformément aux articles 81 [CE] et suivants ainsi qu'aux principes généraux du droit communautaire, le critère qu'il convient d'appliquer pour déterminer l'entreprise à sanctionner pour infraction aux règles de la concurrence lorsque, dans le cadre d'un comportement globalement sanctionné, la partie finale de ce comportement a été mise en œuvre par une entreprise ayant succédé dans le secteur économique concerné à l'entreprise initiale et que [cette dernière], bien qu'elle n'ait pas cessé d'exister, n'opère plus, du moins dans le secteur économique concerné par la sanction, en tant qu'entreprise commerciale?
- 2) Lors de la détermination de la personne à sanctionner, l'autorité administrative compétente pour l'application de la réglementation antitrust garde-t-elle la possibilité d'apprécier de manière discrétionnaire le concours de circonstances qui justifient l'imputation au successeur économique de la responsabilité d'infractions aux règles de la concurrence commises par la personne morale à laquelle il a succédé, même lorsque cette dernière n'a pas cessé d'exister à la date de la décision, afin que l'effet utile des règles de la concurrence ne soit pas compromis par les changements apportés à la forme juridique des entreprises?»

Sur la compétence de la Cour

13 La Commission des Communautés européennes ayant émis des doutes quant à la compétence de la Cour, il convient tout d'abord d'examiner celle-ci.

Observations présentées à la Cour

- 14 La Commission expose que les litiges au principal portent sur la validité d'une décision d'une autorité nationale de la concurrence qui, avant l'entrée en vigueur 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 81 et 82 du traité (JO 2003, L 1, p. 1), a appliqué exclusivement les dispositions nationales qui interdisent les ententes, et non l'article 81 CE.
- 15 Elle estime que l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la loi n° 287/90, selon lequel les dispositions du titre I de cette loi sont interprétées sur la base des principes du droit communautaire de la concurrence, est sans pertinence à cet égard. En effet, dans les litiges au principal, il s'agirait de déterminer quelles sont «les entreprises et organismes concernés» au sens de l'article 15 de cette loi ainsi que le régime des amendes administratives tel que prévu à l'article 31 de ladite loi, articles qui font partie, respectivement, des titres II et VI de celle-ci. Ledit article 1^{er}, paragraphe 4, pourrait entrer en considération s'il s'agissait d'interpréter la notion d'entreprise, qui est commune aux articles 81 CE et 2 de la loi n° 287/90, mais non pour déterminer quelles sont les entreprises à sanctionner.
- 16 La Commission ajoute que, même s'il était admis que le renvoi, par la loi n° 287/90, aux principes du droit communautaire s'applique dans les affaires au principal, la jurisprudence de la Cour conduirait néanmoins à conclure à l'irrecevabilité des questions préjudicielles. À cet égard, la Commission cite l'arrêt du 28 mars 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, Rec. p. I-615), et souligne que ladite loi ne précise pas que les juges nationaux sont tenus d'appliquer, de façon absolue et inconditionnelle, les interprétations fournies par la Cour.
- 17 Sur ce dernier point, la Commission fait remarquer que le Tribunale amministrativo regionale del Lazio a fondé son jugement sur les dispositions italiennes en matière d'amendes administratives, auxquelles renvoie l'article 31 de la loi n° 287/90. De

même, le Consiglio di Stato ferait état des arguments que l'Autorité tire du droit italien en matière de responsabilité. Cela démontrerait que, pour les juges et les juristes italiens, le droit communautaire constitue seulement un élément parmi d'autres aux fins de l'interprétation des dispositions nationales applicables.

- 18 ETI et les sociétés du groupe Philip Morris estiment au contraire que la Cour est compétente pour connaître du renvoi préjudiciel. Sans prendre position sur la compétence de la Cour, le gouvernement italien souligne qu'une réponse de cette dernière serait utile pour le Consiglio di Stato, compte tenu du renvoi au droit communautaire figurant à l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la loi n° 287/90.

Appréciation de la Cour

- 19 L'article 234 CE constitue un instrument de coopération judiciaire, grâce auquel la Cour fournit aux juges nationaux les éléments d'interprétation du droit communautaire qui peuvent leur être utiles pour apprécier les effets d'une disposition de droit national en cause dans le litige qu'ils sont appelés à trancher (arrêts du 15 mai 2003, Salzmann, C-300/01, Rec. p. I-4899, point 28 et jurisprudence citée, ainsi que du 4 décembre 2003, EVN et Wienstrom, C-448/01, Rec. p. I-14527, point 77).
- 20 Lorsque la demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation du droit communautaire, la Cour est, en principe, tenue de statuer (arrêts Salzmann, précité, point 29, et du 18 juillet 2007, Lucchini, C-119/05, Rec. p. I-6199, point 43).

- 21 Saisie de demandes de cette nature dans lesquelles les règles communautaires dont l'interprétation était sollicitée n'étaient applicables qu'en vertu d'un renvoi opéré par le droit interne, la Cour a jugé de manière constante que, lorsqu'une législation nationale se conforme pour les solutions qu'elle apporte à des situations purement internes à celles retenues en droit communautaire, il existe un intérêt communautaire certain à ce que, pour éviter des divergences d'interprétation futures, les dispositions ou les notions reprises du droit communautaire reçoivent une interprétation uniforme, quelles que soient les conditions dans lesquelles elles sont appelées à s'appliquer (voir en ce sens, notamment, arrêts du 18 octobre 1990, Dzodzi, C-297/88 et C-197/89, Rec. p. I-3763, point 37; du 17 juillet 1997, Leur-Bloem, C-28/95, Rec. p. I-4161, point 32; du 11 janvier 2001, Kofisa Italia, C-1/99, Rec. p. I-207, point 32; du 29 avril 2004, British American Tobacco, C-222/01, Rec. p. I-4683, point 40, et du 16 mars 2006, Poseidon Chartering, C-3/04, Rec. p. I-2505, point 16).
- 22 En effet, il ne ressort ni des termes de l'article 234 CE ni de l'objet de la procédure instituée par cet article que les auteurs du traité CE aient entendu exclure de la compétence de la Cour les renvois préjudiciels portant sur une disposition communautaire dans le cas particulier où le droit national d'un État membre renvoie au contenu de cette disposition pour déterminer les règles applicables à une situation purement interne à cet État (arrêts Dzodzi, précité, point 36; Leur-Bloem, précité, point 25, et du 14 décembre 2006, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, C-217/05, Rec. p. I-11987, point 19).
- 23 S'agissant de l'application de la jurisprudence susvisée à la présente demande de décision préjudicielle, force est de constater que les dispositions du titre I de la loi n° 287/90 se conforment, pour les solutions qu'elles apportent à des situations purement internes, à celles retenues en droit communautaire.
- 24 En effet, l'article 1^{er}, paragraphe 4, de cette loi énonce que l'interprétation des dispositions du titre I de celle-ci s'effectue sur la base des principes du droit communautaire de la concurrence. Les articles 2 et 3 de ladite loi, qui font partie du même titre, reprennent mutatis mutandis le libellé des articles 81 CE et 82 CE.

- 25 En outre, ni le libellé de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la loi n° 287/90, ni la décision de renvoi, ni les autres pièces du dossier soumis à la Cour ne donnent à penser que le renvoi au droit communautaire que comporte ladite disposition soit soumis à une quelconque condition.
- 26 Dès lors, conformément à la jurisprudence susvisée, il existe un intérêt communautaire certain à ce que les règles du droit communautaire puissent, lorsque des doutes apparaissent dans le cadre de l'application du renvoi opéré par le droit interne, recevoir une interprétation uniforme par le biais d'arrêts de la Cour rendus sur demande de décision préjudicielle.
- 27 Quant à l'argument de la Commission selon lequel les litiges au principal relèvent exclusivement des titres II et VI de la loi n° 287/90, de sorte que l'article 1^{er}, paragraphe 4, de cette loi, qui fait partie du titre I de celle-ci, ne serait pas pertinent, force est de constater que cette appréciation n'est pas partagée par le Consiglio di Stato, celui-ci ayant expressément motivé le renvoi préjudiciel en faisant référence audit article 1^{er}, paragraphe 4. À cet égard, il convient de rappeler qu'il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'exactitude du cadre réglementaire que le juge national définit sous sa propre responsabilité (voir, en ce sens, arrêts Salzmann, précité, point 31; du 1^{er} décembre 2005, Burtscher, C-213/04, Rec. p. I-10309, point 35, ainsi que du 7 juin 2007, van der Weerd e.a., C-222/05 à C-225/05, Rec. p. I-4233, point 22).
- 28 S'agissant, enfin, de l'argument de la Commission selon lequel le droit communautaire est seulement un élément parmi d'autres aux fins de l'interprétation des dispositions du titre I de la loi n° 287/90 et les juridictions italiennes ne sont pas tenues d'appliquer, de façon absolue et inconditionnelle, les interprétations fournies par la Cour, il suffit de constater que l'Autorité et le Tribunale amministrativo regionale del Lazio ont fondé leurs décision et jugement sur la réglementation et la jurisprudence communautaire, et que le Consiglio di Stato a motivé son renvoi

préjudiciel par la considération que celui-ci est nécessaire aux fins de connaître le critère à prendre en considération conformément aux principes du droit communautaire de la concurrence auxquels renvoie l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la loi n° 287/90.

- 29 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, la Cour est compétente pour connaître de la demande de décision préjudicielle.

Sur les questions préjudicielles

- 30 Par ses deux questions, qu'il y a lieu d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande, en substance, quels sont, en vertu des articles 81 CE et suivants ainsi que, le cas échéant, de toute autre règle pertinente du droit communautaire, les critères qu'il convient d'appliquer pour déterminer l'entreprise à sanctionner pour infraction aux règles de la concurrence en cas de succession d'entreprises, en particulier lorsque la partie finale d'une telle infraction a été mise en œuvre par le successeur économique de l'entité ayant entamé cette infraction et que cette dernière entité, bien qu'elle n'ait plus opéré dans le secteur économique concerné par la sanction, n'a pas cessé d'exister.

Observations présentées à la Cour

- 31 Selon ETI, le critère pertinent est celui de la responsabilité personnelle. Il ne serait possible de déroger à ce critère que dans des cas exceptionnels, pour protéger l'effet

utile des règles de la concurrence. Dans de tels cas, la responsabilité de l'infraction pourrait être imputée à une personne autre que celle ayant contrôlé l'entreprise au moment de l'infraction, même lorsque cette dernière n'a pas cessé d'exister.

32 Toutefois, de telles circonstances exceptionnelles n'existeraient pas lorsque, comme dans les affaires au principal, il est possible d'imputer la responsabilité de l'infraction à la personne qui exploitait l'entreprise au moment où elle a été commise.

33 Les sociétés du groupe Philip Morris estiment que le critère de la responsabilité personnelle s'applique dans tous les cas où la personne qui a matériellement accompli l'acte infractionnel existe toujours, exerce des activités entrepreneuriales et est en mesure d'obtempérer à la décision de l'autorité de la concurrence qui inflige la sanction.

34 Ces sociétés exposent que, en dehors du cas de la disparition du sujet de droit et de l'impossibilité qui en résulte d'être soumis à des sanctions, l'ordre juridique communautaire n'admet pas de dérogation au critère de la responsabilité personnelle. Le recours au critère de la continuité économique serait uniquement justifié lorsqu'il est nécessaire pour assurer l'application effective des règles de la concurrence.

35 Selon le gouvernement italien, le critère de la continuité économique implique la responsabilité de la personne qui a continué et mené à terme le comportement contraire aux règles de la concurrence commencé par une autre personne chaque fois que l'entreprise concernée par l'infraction et transférée d'une personne à une autre est identique des points de vue économique, structurel et fonctionnel. À cet

égard, il serait indifférent que la personne qui a cédé cette entreprise existe encore formellement et exerce d'autres activités ou non.

36 En l'espèce, il résulterait du décret-loi n° 283/98 qu'il y a effectivement identité entre l'entreprise gérée par l'AAMS et celle gérée par l'Ente tabacchi italiani, devenu ETI. L'AAMS et ETI seraient en outre unis par des liens structurels, consistant dans le fait d'être toutes les deux des émanations du ministère de l'Économie et des Finances.

37 Selon la Commission, lorsque l'infraction a été commise par une entreprise gérée par un organisme d'un État membre doté d'un pouvoir de décision propre et que l'activité économique concernée a été cédée à un autre sujet de droit, les sanctions relatives à ce comportement doivent être infligées à l'organisme d'État si celui-ci, après la cession, continue à exercer une activité entrepreneuriale, même dans d'autres secteurs que celui concerné par ledit comportement. En revanche, les sanctions devraient être infligées au sujet de droit qui a acquis l'activité économique en question si, après la cession, ledit organisme d'État cesse d'exercer des activités entrepreneuriales.

Réponse de la Cour

38 Il ressort de la jurisprudence que le droit communautaire de la concurrence vise les activités des entreprises (arrêt du 7 janvier 2004, Aalborg Portland e.a./Commission, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P et C-219/00 P, Rec. p. I-123, point 59) et que la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement (voir, notamment, arrêts du 28 juin 2005, Dansk Rørindustri

e.a./Commission, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P à C-208/02 P et C-213/02 P, Rec. p. I-5425, point 112; du 10 janvier 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e.a., C-222/04, Rec. p. I-289, point 107, ainsi que du 11 juillet 2006, FENIN/Commission, C-205/03 P, Rec. p. I-6295, point 25).

- 39 Lorsqu'une telle entité enfreint les règles de la concurrence, il lui incombe, selon le principe de la responsabilité personnelle, de répondre de cette infraction (voir, en ce sens, arrêts du 8 juillet 1999, Commission/Anic Partecipazioni, C-49/92 P, Rec. p. I-4125, point 145, et du 16 novembre 2000, Cascades/Commission, C-279/98 P, Rec. p. I-9693, point 78).
- 40 S'agissant de la question de savoir dans quelles circonstances une entité qui n'est pas l'auteur de l'infraction peut néanmoins être sanctionnée pour celle-ci, il y a d'abord lieu de constater que relève d'une telle hypothèse la situation dans laquelle l'entité ayant commis l'infraction a cessé d'exister juridiquement (voir, en ce sens, arrêt Commission/Anic Partecipazioni, précité, point 145) ou économiquement. À ce dernier égard, il y a lieu de considérer qu'une sanction infligée à une entreprise qui continue à exister juridiquement, mais n'exerce plus d'activités économiques, risque d'être dépourvue d'effet dissuasif.
- 41 Il convient de relever ensuite que, si aucune autre possibilité d'infliction de la sanction à une entité autre que celle ayant commis l'infraction n'était prévue, des entreprises pourraient échapper à des sanctions par le simple fait que leur identité ait été modifiée par suite de restructurations, de cessions ou d'autres changements juridiques ou organisationnels. L'objectif de réprimer les comportements contraires aux règles de la concurrence et d'en prévenir le renouvellement au moyen de sanctions dissuasives (voir, en ce sens, arrêts du 15 juillet 1970, ACF Chemiefarma/Commission, 41/69, Rec. p. 661, point 173; du 29 juin 2006, Showa Denko/Commission, C-289/04 P, Rec. p. I-5859, point 61, ainsi que du 7 juin 2007, Britannia Alloys & Chemicals/Commission, C-76/06 P, Rec. p. I-4405, point 22) serait ainsi compromis.

- 42 Par conséquent, ainsi que la Cour l'a déjà constaté, lorsqu'une entité ayant commis une infraction aux règles de la concurrence fait l'objet d'un changement juridique ou organisationnel, ce changement n'a pas nécessairement pour effet de créer une nouvelle entreprise dérogée de la responsabilité des comportements contraires aux règles de la concurrence de la précédente entité si, du point de vue économique, il y a identité entre les deux entités (voir, en ce sens, arrêts du 28 mars 1984, *Compagnie royale asturienne des mines et Rheinzink/Commission*, 29/83 et 30/83, Rec. p. 1679, point 9, ainsi que *Aalborg Portland e.a./Commission*, précité, point 59).
- 43 Conformément à cette jurisprudence, les formes juridiques respectives de l'entité ayant commis une infraction et de son successeur sont sans pertinence. L'infliction de la sanction pour l'infraction à ce successeur ne saurait donc être exclue du seul fait que, comme dans les affaires au principal, celui-ci ait un autre statut juridique et opère selon d'autres modalités que l'entité à laquelle il a succédé.
- 44 Est également sans pertinence la circonstance qu'un transfert d'activités soit décidé non pas par des particuliers, mais par le législateur dans la perspective d'une privatisation. En effet, les mesures de restructuration ou de réorganisation d'entreprise adoptées par les autorités d'un État membre ne sauraient légalement avoir pour conséquence de compromettre l'effet utile du droit communautaire de la concurrence (voir, en ce sens, arrêt du 12 mai 2005, *Commission/Grèce*, C-415/03, Rec. p. I-3875, points 33 et 34).
- 45 Dans les affaires au principal, il résulte de la décision de renvoi ainsi que du dossier soumis à la Cour que les activités économiques de l'AAMS sur le marché concerné par l'entente ont été poursuivies par *Ente tabacchi italiani*, devenu ETI. Dans ces conditions, même si l'AAMS a continué à exister en tant qu'opérateur économique

sur d'autres marchés, ETI pouvait être considérée, dans le cadre de la procédure relative à l'entente sur le prix de vente des cigarettes, comme le successeur économique de l'AAMS.

46 S'agissant de la question de savoir si un cas comme celui des affaires au principal correspond aux circonstances dans lesquelles une entité économique peut être sanctionnée pour l'infraction commise par une autre entité, il convient de constater, tout d'abord, que le fait que l'AAMS n'a pas de personnalité juridique (voir point 6 du présent arrêt) n'est pas un élément susceptible de justifier l'infliction de la sanction pour l'infraction qu'elle a commise à son successeur.

47 En revanche, l'infliction de la sanction pour l'infraction commise par l'AAMS à ETI pourrait se justifier du fait que cette dernière et l'AAMS dépendent de la même autorité publique.

48 À cet égard, il convient de rappeler que, lorsque deux entités constituent une même entité économique, le fait que l'entité ayant commis l'infraction existe encore n'empêche pas, en soi, que soit sanctionnée l'entité à laquelle elle a transféré ses activités économiques (voir, en ce sens, arrêt Aalborg Portland e.a./Commission, précité, points 355 à 358).

49 En particulier, une telle mise en œuvre de la sanction est admissible lorsque ces entités ont été sous le contrôle de la même personne et ont, eu égard aux liens étroits qui les unissent sur le plan économique et organisationnel, appliqué pour l'essentiel les mêmes directives commerciales.

- 50 Dans les affaires au principal, il est constant que, lors de leurs comportements infractionnels, l'AAMS et ETI étaient détenues par la même entité publique, à savoir le ministère de l'Économie et des Finances.
- 51 Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si, en participant à l'entente sur le prix de vente des cigarettes, l'AAMS et ETI ont été sous la tutelle de cette entité publique. Dans l'affirmative, il conviendrait de conclure que le principe de la responsabilité personnelle ne s'oppose pas à ce que la sanction pour l'infraction entamée par l'AAMS et poursuivie par ETI soit globalement infligée à cette dernière.
- 52 Vu l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux questions posées que les articles 81 CE et suivants doivent être interprétés en ce sens que, dans le cas d'entités dépendant de la même autorité publique, lorsqu'un comportement constitutif d'une même infraction aux règles de la concurrence a été mis en œuvre par une entité et ensuite poursuivi jusqu'à son terme par une autre entité qui a succédé à la première, laquelle n'a pas cessé d'exister, cette seconde entité peut être sanctionnée pour l'infraction dans son intégralité s'il est établi que ces deux entités ont été sous la tutelle de ladite autorité.

Sur les dépens

- 53 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 (grande chambre) dit pour droit:

Les articles 81 CE et suivants doivent être interprétés en ce sens que, dans le cas d'entités dépendant de la même autorité publique, lorsqu'un comportement constitutif d'une même infraction aux règles de la concurrence a été mis en œuvre par une entité et ensuite poursuivi jusqu'à son terme par une autre entité qui a succédé à la première, laquelle n'a pas cessé d'exister, cette seconde entité peut être sanctionnée pour l'infraction dans son intégralité s'il est établi que ces deux entités ont été sous la tutelle de ladite autorité.

Signatures