

DOCUMENT DE TRAVAIL

ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre)

17 décembre 2014(*) (1)

« Concurrence – Abus de position dominante – Marché slovène des services de téléphonie mobile – Décision de rejet d’une plainte – Traitement de l’affaire par une autorité de concurrence d’un État membre – Défaut d’intérêt de l’Union »

Dans l’affaire T-201/11,

Si.mobil telekomunikacijske storitve d.d., établie à Ljubljana (Slovénie), représentée initialement par M. P. Alexiadis et M^{me} E. Sependa, solicitors, puis par M. Alexiadis, M^{es} P. Figueroa Regueiro et A. Melihen, avocats,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée initialement par MM. C. Giolito, B. Gencarelli et A. Biolan, puis par MM. Giolito et Biolan, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

soutenue par

République de Slovénie, représentée par M^{mes} T. Mihelič Žitko et V. Klemenc, en qualité d’agents,

et par

Telekom Slovenije d.d. anciennement Mobitel, telekomunikacijske storitve d.d., établie à Ljubljana (Slovénie), représentée par M^{es} J. Sladič et P. Sladič, avocats,

parties intervenantes,

ayant pour objet une demande d’annulation de la décision C (2011) 355 final de la Commission, du 24 janvier 2011, rejetant la plainte introduite par la requérante concernant des infractions à l’article 102 TFUE prétendument commises par Mobitel sur plusieurs marchés de téléphonie mobile de gros et de détail (affaire COMP/39.707 – Si.mobil/Mobitel),

LE TRIBUNAL (troisième chambre),

composé de MM. S. Papasavvas, président, N. J. Forwood et E. Bieliūnas (rapporteur), juges,

greffier : M^{me} C. Kristensen, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 9 juillet 2014,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

- 1 La requérante, Si.mobil telekomunikacijske storitve d.d., est une société de droit slovène active dans le secteur de la téléphonie mobile. Elle est détenue à 100 % par Telekom Austria Group.
- 2 L'intervenante, Telekom Slovenije d.d., est une société de droit slovène détenue majoritairement par l'État slovène. Elle vient aux droits de Mobitel, telekomunikacijske storitve d.d. (ci-après « Mobitel ») qui était l'opérateur historique sur le marché de la téléphonie mobile en Slovénie et qu'elle a absorbée.

Procédure administrative

- 3 Le 14 août 2009, la requérante a déposé une plainte auprès de la Commission européenne concernant une violation alléguée de l'article 82 CE par Mobitel sur les marchés de gros et de détail de la téléphonie mobile en Slovénie. Cette plainte a été suivie d'une lettre adressée à la Commission le 16 octobre 2009.
- 4 Dans sa plainte, la requérante dénonçait la mise en œuvre, par Mobitel, d'une stratégie d'éviction qui comprenait deux volets. D'une part, Mobitel aurait évincé la concurrence sur le marché de détail de la téléphonie mobile au moyen du lancement, en 2008, de son produit dénommé « Džabest » qui aurait engendré une compression des marges. D'autre part, Mobitel aurait renforcé les effets de son comportement sur le marché de détail par la mise en œuvre d'une stratégie d'éviction sur le marché de gros de l'accès et du départ d'appel sur les réseaux mobiles. Cette stratégie de Mobitel, qui aurait consisté à élargir le panier des appels « on-net », notamment par la vente de l'accès et du départ d'appel à un tarif extrêmement bas, aurait eu pour effet d'empêcher la requérante de conquérir de nouveaux clients tant sur le marché de gros que sur le marché de détail et, donc, d'accroître la taille de son réseau.
- 5 Par lettre du 24 novembre 2009, la Commission a informé la requérante que l'Urad Republike Slovenije za varstvo konkurence (autorité de concurrence slovène, ci-après l'« UVK ») avait ouvert une procédure le 19 mars 2009 et que cette autorité traitait les mêmes pratiques que celles qui faisaient l'objet de la plainte déposée auprès d'elle. Dans cette lettre, la Commission a ensuite invité la requérante à retirer ladite plainte et à agir devant l'UVK.
- 6 Le 18 février 2010, la requérante a déposé une « plainte complémentaire » auprès de la Commission dans laquelle elle alléguait que le comportement de Mobitel sur le marché de détail consistait à pratiquer des prix prédateurs. Cette « plainte complémentaire » a été suivie d'une lettre adressée à la Commission le 18 mars 2010.
- 7 Par lettre du 3 juin 2010, la Commission a, en application de l'article 7, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 773/2004 de la Commission, du 7 avril 2004, relatif aux procédures mises en œuvre par la Commission en application des articles 81 [CE] et 82 [CE] (JO 2004, L 123, p. 18), informé la requérante qu'elle était d'avis qu'il n'existait pas d'intérêt suffisant de l'Union européenne à la poursuite d'un examen plus approfondi des infractions alléguées sur le marché de gros. Elle a par ailleurs informé la requérante, en application de l'article 9 du règlement n° 773/2004, que l'abus sur le marché de détail allégué dans la « plainte complémentaire » était traité par l'UVK. En réponse, la requérante a adressé des courriers à la Commission le 5 juillet, puis les 8 et 20 septembre 2010.

Décision attaquée

- 8 Par la décision C(2011) 355 final, du 24 janvier 2011 (affaire COMP/39.707 – Si.mobil/Mobitel) (ci-après la « décision attaquée »), la Commission a rejeté la plainte de la requérante.
- 9 D'une part, s'agissant des infractions alléguées sur le marché de détail, à savoir une compression des marges et/ou des prix prédateurs, elle a rejeté la plainte de la requérante en application de l'article 13, paragraphe 1, 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 [CE] et 82 [CE] (JO 2003, L 1, p. 1), qui prévoit que cette institution peut rejeter une plainte au motif qu'une autorité de concurrence d'un État membre traite l'affaire.

- 10 D'autre part, s'agissant des infractions alléguées sur le marché de gros, elle a rejeté la plainte de la requérante en application de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 773/2004 au motif qu'il n'existait pas un intérêt suffisant de l'Union à poursuivre l'examen de l'affaire.

Procédure et conclusions des parties

- 11 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 4 avril 2011, la requérante a introduit le présent recours.
- 12 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 24 juin 2011, Mobitel a demandé à intervenir au soutien des conclusions de la Commission.
- 13 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 8 septembre 2011, la République de Slovénie a demandé à intervenir au soutien des conclusions de la Commission.
- 14 Par ordonnances du 8 novembre 2011, le président de la cinquième chambre du Tribunal a fait droit à ces demandes d'intervention.
- 15 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 24 février 2012, Tušmobil d.o.o. a demandé à intervenir au soutien des conclusions de la requérante. Par ordonnance du 16 novembre 2012, le président de la cinquième chambre du Tribunal a rejeté cette demande.
- 16 En raison du renouvellement partiel du Tribunal, la présente affaire a été attribuée à un nouveau juge rapporteur, siégeant dans la troisième chambre.
- 17 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (troisième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale.
- 18 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 9 juillet 2014.
- 19 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler la décision attaquée ;
 - condamner la Commission aux dépens.
- 20 La Commission et les parties intervenantes concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours comme non fondé ;
 - condamner la requérante aux dépens.

En droit

1. Sur la recevabilité

- 21 La Commission fait valoir que les arguments développés dans certaines parties de la requête sont sans rapport avec l'objet du litige tel que circonscrit par les deux moyens invoqués par la requérante et doivent dès lors être déclarés irrecevables en application de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure du Tribunal.
- 22 Selon l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure, la requête introductive d'instance doit contenir un exposé sommaire des moyens invoqués. Cette indication doit être suffisamment claire et précise pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa

défense et au Tribunal de statuer sur le recours, le cas échéant sans autre information à l'appui. La requête doit, de ce fait, expliciter en quoi consiste le moyen sur lequel le recours est fondé, de sorte que sa seule énonciation abstraite ne répond pas aux exigences du règlement de procédure (arrêt du 12 janvier 1995, Viho/Commission, T-102/92, Rec, EU:T:1995:3, point 68). Des exigences analogues sont requises lorsqu'un grief est invoqué au soutien d'un moyen (arrêt du 14 mai 1998, Mo och Domsjö/Commission, T-352/94, Rec, EU:T:1998:103, point 333).

- 23 En l'espèce, il ressort de la requête que la requérante invoque deux moyens à l'appui du recours. Le premier moyen est tiré d'une erreur manifeste commise par la Commission lors de l'application des règles d'attribution des compétences énoncées dans le règlement n° 1/2003 et dans la communication relative à la coopération au sein du réseau des autorités de concurrence (JO 2004, C 101, p. 43, ci-après, la « communication sur le réseau »). Le second moyen est tiré d'une erreur manifeste commise par la Commission à l'occasion de la mise en balance prévue par l'arrêt du 18 septembre 1992, Automec/Commission (T-24/90, Rec, EU:T:1992:97).
- 24 Par ailleurs, les règles de droit mentionnées et les griefs formulés dans les différentes parties de la requête, dont la Commission prétend qu'ils sont sans rapport avec l'objet du litige tel que circonscrit par les deux moyens invoqués par la requérante, sont avancés pour étayer lesdits moyens et en font ressortir le sens et la portée.
- 25 Il s'ensuit que la requête est suffisamment claire et précise pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et au Tribunal de statuer sur le recours.
- 26 Dans ces conditions, il y a lieu de rejeter la fin de non-recevoir soulevée par la Commission.

2. Sur le fond

- 27 La requérante invoque deux moyens à l'appui du recours, ainsi qu'il ressort du point 23 ci-dessus.

Sur le premier moyen, tiré d'une erreur manifeste commise par la Commission lors de l'application des règles d'attribution des compétences énoncées dans le règlement n° 1/2003 et dans la communication sur le réseau

- 28 La requérante fait valoir, en substance, que la Commission a procédé à une application manifestement erronée de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003 lu à la lumière de la communication sur le réseau lorsque celle-ci a rejeté sa plainte.
- 29 Par cette argumentation, la requérante avance, en substance, deux griefs, relatifs, le premier, à une interprétation erronée des conditions posées à l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003 et, le second, à une application erronée desdites conditions.

Sur les conditions posées à l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003

- 30 La requérante critique la décision attaquée en ce que la Commission y a affirmé qu'il n'était pas nécessaire d'« applique[r] un test de la mise en balance pour apprécier si l'intérêt de l'Union à [instruire] l'affaire au regard des pratiques alléguées sur le marché de détail était suffisant ». Par ailleurs, elle fait valoir que la Commission serait particulièrement bien placée pour traiter l'affaire au sens du paragraphe 15 de la communication sur le réseau, tandis que l'UVK ne serait pas bien placée pour traiter l'affaire au sens du paragraphe 8 de cette communication.
- 31 À cet égard, il convient d'abord de relever que le considérant 18 du règlement n° 1/2003 souligne que, « [a]fin d'assurer une attribution optimale des affaires au sein du réseau, il convient de prévoir une disposition générale permettant à une autorité de concurrence de suspendre ou de clôturer une affaire au motif qu'une autre autorité traite ou a traité la même affaire, l'objectif étant que chaque affaire ne soit traitée que par une seule autorité » et que « [c]ette disposition ne doit pas faire obstacle à la possibilité, reconnue à la Commission par

la jurisprudence de la Cour de justice, de rejeter une plainte pour défaut d'intérêt communautaire, même lorsqu'aucune autre autorité de concurrence n'a indiqué son intention de traiter l'affaire ».

- 32 Par ailleurs, l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003 dispose que, « [I]orsque les autorités de concurrence de plusieurs États membres sont saisies d'une plainte ou agissent d'office au titre des articles 81 [CE] et 82 [CE] à l'encontre d'un même accord, d'une même décision d'association ou d'une même pratique, le fait qu'une autorité traite l'affaire constitue pour les autres autorités un motif suffisant pour suspendre leur procédure ou rejeter la plainte » et que « [I]a Commission peut également rejeter une plainte au motif qu'une autorité de concurrence d'un État membre la traite ».
- 33 Il ressort du libellé clair de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003 que la Commission est fondée à rejeter une plainte sur le fondement de cette disposition si elle constate, d'une part, qu'une autorité de concurrence d'un État membre « traite » l'affaire dont elle est saisie et, d'autre part, que cette affaire porte sur le « même accord », la « même décision d'association » ou la « même pratique ». Autrement dit, la réunion de ces deux conditions constitue, pour la Commission, un « motif suffisant » pour rejeter la plainte dont elle est saisie.
- 34 Ainsi, l'application de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n°1/2003 ne saurait être subordonnée à d'autres conditions que celles mentionnées au point 33 ci-dessus.
- 35 Dès lors, la requérante n'est pas fondée à invoquer la méconnaissance d'une règle de répartition des compétences entre la Commission et les autorités de concurrence des États membres. La requérante n'est pas non plus fondée à soutenir que la Commission était tenue de procéder à une mise en balance et d'apprécier l'intérêt de l'Union à ce qu'elle poursuive l'examen de sa plainte.
- 36 En tout état de cause, premièrement, il convient de rappeler que, en vertu des articles 4 et 5 du règlement n° 1/2003, la Commission et les autorités de concurrence des États membres disposent de compétences parallèles pour l'application des articles 81 [CE] et 82 [CE] et que l'économie du règlement n° 1/2003 repose sur une étroite coopération entre celles-ci (arrêt du 16 octobre 2013, Vivendi/Commission, T-432/10, EU:T:2013:538, point 26 ; voir également, en ce sens, arrêts du 13 juillet 2011, ThyssenKrupp Liften Ascenseurs e.a./Commission, T-144/07, T-147/07 à T-150/07 et T-154/07, Rec, EU:T:2011:364, point 75, et du 6 février 2014, CEEES et Asociación de Gestores de Estaciones de Servicio/Commission, T-342/11, Rec, EU:T:2014:60, point 68).
- 37 En revanche, ni le règlement n° 1/2003 ni la communication sur le réseau ne prévoit une règle de répartition des compétences entre la Commission et les autorités de concurrence des États membres.
- 38 En effet, d'une part, il ne saurait être considéré que le considérant 18 et l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003 établissent un critère d'attribution ou de répartition des affaires ou des compétences entre la Commission et la ou les autorités nationales éventuellement concernées par l'affaire en cause (voir, en ce sens, arrêt du 8 mars 2007, France Télécom, T-340/04, Rec, EU:T:2007:81, point 130).
- 39 D'autre part, s'agissant de la communication sur le réseau, son paragraphe 4 précise que les consultations et les échanges au sein du réseau sont une affaire entre autorités agissant dans l'intérêt public et, selon son point 31, elle ne confère pas aux entreprises impliquées un droit individuel à voir l'affaire traitée par une autorité donnée (arrêt du 8 mars 2007, France Télécom, T-339/04, Rec, EU:T:2007:80, points 83). Plus généralement, ni le règlement n° 1/2003 ni ladite communication ne crée de droits ni d'attentes pour une entreprise pour ce qui concerne le traitement de son affaire par une autorité de concurrence donnée (voir, en ce sens, arrêt ThyssenKrupp Liften Ascenseurs e.a./Commission, point 36 supra, EU:T:2011:364, point 78).

40 Ainsi, même à supposer que la Commission ait été particulièrement bien placée pour traiter l'affaire et que l'UVK n'ait pas été bien placée pour le faire, la requérante ne disposait d'aucun droit à voir l'affaire traitée par la Commission.

41 Deuxièmement, il ressort du considérant 18 du règlement n° 1/2003 que le Conseil a souhaité permettre aux autorités de concurrence membres du réseau européen de concurrence d'invoquer un nouveau motif pour rejeter une plainte, distinct du motif tiré du défaut d'intérêt de l'Union pouvant justifier un rejet de plainte par la Commission. Cette dernière n'était donc pas tenue, dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 13 du règlement n° 1/2003, de procéder à une mise en balance et d'apprécier l'intérêt de l'Union à ce qu'elle poursuivit l'examen de la plainte de la requérante en ce que ladite plainte portait sur le marché de détail.

Sur le respect des conditions posées à l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003

42 La requérante reproche, en substance, à la Commission d'avoir, dans la décision attaquée, méconnu les conditions posées à l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003. Elle soutient en effet que l'UVK ne traitait pas efficacement l'affaire et critique la Commission en ce que cette dernière a considéré que l'affaire examinée par l'UVK concernait « les mêmes infractions alléguées commises au même moment sur le même marché ».

43 À cet égard, il convient de rappeler que l'article 13 et le considérant 18 du règlement n° 1/2003 traduisent le large pouvoir d'appréciation dont jouissent les autorités nationales réunies dans le réseau des autorités de concurrence afin d'assurer une attribution optimale des affaires en son sein (voir, en ce sens, arrêt du 14 février 2012, Toshiba Corporation e.a., C-17/10, Rec, EU:C:2012:72, point 90). Compte tenu du rôle que lui reconnaissent le traité et le règlement n° 1/2003, la Commission dispose a fortiori, elle aussi, d'une large marge d'appréciation lorsqu'elle applique l'article 13 du règlement n° 1/2003.

44 Ainsi, dans la mesure où la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation aux fins de la mise en œuvre de l'article 13 du règlement n° 1/2003, le contrôle du juge de l'Union doit se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, ainsi que de l'exactitude matérielle des faits, de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation et de détournement de pouvoir (voir, par analogie, arrêt du 11 juin 2014, Communicaid Group/Commission, T-4/13, EU:T:2014:437, point 95).

45 C'est à la lumière de ces principes qu'il convient d'apprécier si la Commission a respecté les deux conditions posées à l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003 et rappelées au point 33 ci-dessus.

– Sur le traitement de l'affaire par l'UVK

46 La requérante reproche à la Commission d'avoir écarté les éléments qui auraient permis de conclure que l'UVK ne devrait pas poursuivre son enquête et qui auraient donc conduit à ne pas retenir la compétence de ladite autorité de concurrence. Ces éléments seraient relatifs à l'existence de défaillances institutionnelles de l'UVK. Ces défaillances consisteraient, premièrement, en un manque d'indépendance fonctionnelle de cette autorité de concurrence vis-à-vis du ministère de tutelle de l'intervenante, deuxièmement, en un dépassement du délai de deux ans prescrit par le droit slovène pour adopter une décision, troisièmement, en l'insuffisance des moyens financiers dont dispose l'UVK et, quatrièmement, en des défaillances observées en ce qui concerne l'Agencija za pošto in elektronske komunikacije (autorité réglementaire des postes et des communications électroniques slovène, ci-après l'« APEK »). Ainsi, par son argumentation tirée de ce que l'UVK ne devrait pas poursuivre son enquête, la requérante dénonce, en substance, l'impossibilité pour l'UVK de traiter efficacement l'affaire.

47 En premier lieu, il convient de préciser le sens à donner au terme « traiter » qui figure à l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003 et d'examiner l'application de cet article en l'espèce par la Commission.

- 48 Le terme « traiter » ne saurait signifier simplement qu'une autre autorité a été saisie d'une plainte ou bien qu'elle s'est saisie d'office d'une affaire. En effet, une saisine par un plaignant ou une saisine d'office par une autorité de concurrence d'un État membre est un acte qui, considéré en lui-même, n'atteste ni de l'utilisation de ses pouvoirs par l'autorité de concurrence d'un État membre, ni, a fortiori, d'un examen des éléments de fait et de droit afférents à l'affaire en cause. Ainsi, la Commission ne remplirait pas sa mission générale de surveillance découlant de l'article 105, paragraphe 1, TFUE si elle était autorisée à rejeter une plainte au seul motif qu'une autorité de concurrence d'un État membre était saisie d'une plainte ou qu'elle s'était autosaisie sans que ces actes donnent lieu à un quelconque traitement de l'affaire en cause.
- 49 Cependant, lorsque la Commission applique l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003 à un cas d'espèce, cette disposition ne lui impose nullement de porter une appréciation sur le bien-fondé des orientations retenues par l'autorité de concurrence d'un État membre qui traite l'affaire.
- 50 Dans ces conditions, lorsque la Commission rejette une plainte en application de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003, cette institution doit, sur la base des informations dont elle dispose à la date à laquelle elle rend sa décision, s'assurer, notamment, que l'autorité de concurrence d'un État membre enquête sur l'affaire.
- 51 En l'espèce, la décision attaquée est fondée sur une lettre du 18 novembre 2009 adressée à la Commission par l'UVK dans laquelle cette dernière a confirmé qu'elle avait ouvert une enquête et qu'elle traitait activement l'affaire.
- 52 Par ailleurs, la Commission a précisé dans la décision attaquée qu'elle entretenait des contacts réguliers avec l'UVK au sujet de l'affaire en cause et que ces contacts laissaient apparaître que cette autorité de concurrence traitait activement cette affaire.
- 53 Le traitement de l'affaire par l'UVK est d'ailleurs confirmé par d'autres pièces du dossier et, notamment, par un courrier adressé à la Commission le 18 février 2010 par la requérante, dans lequel cette dernière reconnaît elle-même, dans le cadre d'une présentation de la procédure menée par l'UVK sur le marché de détail, que cette autorité de concurrence lui a adressé un questionnaire le 10 février 2010.
- 54 Ainsi, en l'espèce, la Commission a pu, à bon droit, considérer que l'UVK traitait l'affaire au sens de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003.
- 55 En deuxième lieu, il convient de rejeter les arguments de la requérante tirés de ce que la Commission a méconnu son obligation de veiller à une application efficace des règles de concurrence de l'Union lorsque celle-ci a rejeté sa plainte en ce que celle-ci portait sur le marché de détail au motif que l'UVK traitait l'affaire.
- 56 En effet, il ressort des motifs du règlement n° 1/2003, et, en particulier, de ses considérants 1, 6, 8 et 35, que la participation plus étroite des autorités de concurrence des États membres à la mise en œuvre des articles 81 CE et 82 CE et l'obligation imposée à ces dernières d'appliquer ces dispositions lorsque le commerce entre États membres est susceptible d'être affecté visent précisément à assurer l'objectif d'efficacité poursuivi par ledit règlement.
- 57 Ainsi, l'exigence d'efficacité ne saurait entraîner, au risque de remettre en cause la portée de l'article 13 du règlement n° 1/2003, l'obligation pour la Commission de vérifier, dans le cadre de la mise en œuvre de cette disposition particulière, si l'autorité de concurrence concernée dispose des moyens institutionnels, financiers et techniques pour accomplir la mission qui lui est confiée par le règlement n° 1/2003.
- 58 En tout état de cause, les éléments produits par la requérante devant la Commission n'établissent pas à suffisance l'existence de défaillances institutionnelles au sein de l'UVK, et, notamment, un manque d'indépendance, de moyens ou de diligence chez cette autorité de concurrence, qui l'empêcheraient d'accomplir sa mission.

- 59 À cet égard, il y a d'abord lieu de souligner que l'indépendance de l'UVK est prévue par la loi, qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment des pièces produites par la requérante, que cette autorité de concurrence jouit effectivement d'une indépendance fonctionnelle et a déjà enquêté sur des comportements anticoncurrentiels présumés de plusieurs opérateurs historiques dont le capital est majoritairement détenu par l'État.
- 60 Par ailleurs, il ne ressort pas de manière manifeste des documents produits par la requérante que l'UVK souffrirait d'un manque de moyens l'empêchant de mener une enquête et de traiter l'affaire en cause.
- 61 En outre, en ce qui concerne l'argument de la requérante tiré de ce que l'UVK a dépassé le délai de deux ans qui lui était imparti pour adopter une décision, il convient de relever que la décision attaquée a été rendue avant l'expiration de ce délai. En tout état de cause, il ressort des pièces soumises au Tribunal par la requérante et des déclarations de la République slovène lors de l'audience que ce délai n'est pas un délai impératif dont le dépassement fait obstacle à l'adoption d'une décision par l'UVK, éventuellement assortie de mesures correctives. Ainsi, il ne saurait être fait grief à la Commission de ne pas avoir dessaisi l'UVK en application de l'article 11, paragraphe 6, du règlement n° 1/2003 au motif que cette autorité de concurrence prolongeait une procédure à l'excès.
- 62 D'autres pièces produites par la requérante sont dépourvues de pertinence, dans la mesure où elles ne concernent pas l'UVK, mais l'APEK.
- 63 En ce qui concerne les arguments de celle-ci tirés de ce que l'UVK n'aurait pas efficacement appliqué l'article 102 TFUE après l'adoption de la décision attaquée, il suffit de constater qu'ils sont dépourvus de pertinence dans le cadre du présent litige, dès lors qu'ils se rapportent à des faits postérieurs à la décision attaquée.
- 64 En effet, selon une jurisprudence constante, la légalité d'un acte de l'Union s'apprécie en fonction des éléments de fait et de droit existant à la date à laquelle l'acte a été pris. Il s'ensuit qu'est exclue la prise en compte, lors de l'appréciation de la légalité de cet acte, d'éléments postérieurs à la date à laquelle l'acte de l'Union a été adopté (voir arrêt du 9 septembre 2011, France/Commission, T-257/07, Rec, EU:T:2011:444, point 172 et jurisprudence citée).
- 65 Enfin, la déclaration de l'ancien président de l'UVK reproduite dans un article de presse du 22 juin 2011 et selon laquelle cette autorité de concurrence a soutenu, à l'époque, l'idée que la Commission examine l'affaire, ne saurait démontrer l'incapacité de l'UVK à traiter celle-ci. D'ailleurs, comme cela ressort de cette déclaration et comme l'a précisé la Commission lors de l'audience, un échange de lettres entre l'UVK et la Commission a effectivement eu lieu au cours des mois de juin et de juillet 2009, c'est-à-dire antérieurement au dépôt de la plainte par la requérante auprès de la Commission, au stade de la division initiale du travail entre ces deux membres du réseau européen de concurrence.
- 66 En troisième lieu, en ce qui concerne la perte de droits procéduraux dans le cadre de la procédure nationale invoquée par la requérante, il y a lieu de rejeter cet argument comme inopérant dans la mesure où il ne saurait remettre en cause le constat selon lequel la Commission était fondée à considérer que l'UVK traitait l'affaire. Il convient d'ajouter à cet égard que, ainsi qu'elle l'a déclaré lors de l'audience, la requérante a choisi de ne pas demander à intervenir devant l'UVK, car elle pensait que la Commission envisageait sérieusement de traiter l'affaire. Or, il ne ressort pas de ses écritures devant le Tribunal, ni des documents produits à leur soutien, que la requérante ait soutenu ni, a fortiori, démontré que la Commission lui avait fourni des assurances précises qu'elle traiterait l'affaire.
- 67 Il résulte de ce qui précède que la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste lorsqu'elle a rejeté la plainte de la requérante en ce que ladite plainte porte sur le marché de détail, en considérant que l'UVK traitait l'affaire.

– Sur l'identité des pratiques traitées par l'UVK

- 68 La requérante soutient que la Commission a commis une erreur manifeste lorsque, dans la décision attaquée, celle-ci a considéré que les demandes lui ayant été formulées et l'affaire examinée par l'UVK concernaient « les mêmes infractions alléguées, commises au même moment sur le même marché ». Elle fait également valoir que la Commission a procédé à une distinction artificielle et erronée entre les éléments de l'affaire portant sur la vente au détail et ceux portant sur la vente en gros.
- 69 En premier lieu, il ressort de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003 que la Commission peut rejeter une plainte au motif qu'elle est saisie d'une « même pratique » que celle en cours de traitement par une autorité de concurrence d'un État membre.
- 70 Il importe également de rappeler que, dans sa plainte, la requérante dénonçait notamment la mise en œuvre, par l'intervenante, d'une stratégie d'éviction sur le marché de détail de la téléphonie mobile au moyen du lancement, en 2008, de son produit « Džabest » qui aurait engendré une compression des marges. Elle faisait également valoir que le comportement de l'intervenante sur le marché de détail constituait une pratique de prix prédateurs (voir points 4 et 6 ci-dessus).
- 71 Dans la décision attaquée, la Commission a souligné que, dans une lettre du 18 novembre 2009, l'UVK l'avait informée mener une enquête sur un possible abus de position dominante commis par l'intervenante notamment sur le marché de détail de la téléphonie mobile à partir de 2008 et avait ajouté que cette enquête portait, notamment, sur le produit de détail « Džabest » introduit par l'intervenante et sur le point de savoir si cette dernière mettait en œuvre une pratique de compression des marges et/ou de prix prédateurs.
- 72 Ainsi, et comme le confirme la lettre de l'UVK du 18 novembre 2009, la plainte déposée par la requérante auprès de la Commission et l'affaire traitée par l'UVK concernaient le comportement adopté par l'intervenante à partir de 2008. Cette plainte concernait donc le comportement de la même entreprise au cours de la même période. Par ailleurs, les pratiques dénoncées par la requérante et l'affaire traitée par l'UVK concernaient également le même marché géographique, à savoir le marché slovène. Enfin, il n'est pas contesté que la Commission a été saisie d'une pratique de compression des marges et/ou de prix prédateurs mise en œuvre sur le marché de détail des services de téléphonie mobile qui faisait l'objet d'une procédure devant l'UVK, laquelle a ensuite confirmé qu'elle enquêtait sur cette pratique par ladite lettre.
- 73 Il en résulte que c'est sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que, dans la décision attaquée, la Commission a constaté que la procédure menée par l'UVK concernait « les mêmes infractions alléguées, commises au même moment sur le même marché » que celles dont elle était saisie sur le marché de détail.
- 74 En second lieu, l'argument de la requérante tiré de ce que la Commission a scindé, artificiellement et erronément, les éléments de l'affaire portant sur la vente au détail et ceux portant sur la vente en gros ne saurait être accueilli.
- 75 En effet, lorsque la Commission envisage de rejeter une plainte sur le fondement de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003, elle doit notamment s'assurer que l'affaire traitée par l'autorité de concurrence de l'État membre porte sur les mêmes éléments factuels que ceux dénoncés dans cette plainte.
- 76 En revanche, la Commission ne saurait être liée ni par l'objet et la cause des demandes formulées par les plaignants, ni par les qualifications données par ces derniers aux faits qu'ils dénoncent.
- 77 Ainsi, en l'espèce, dans la mesure où la Commission s'était assurée que l'affaire traitée par l'UVK portait sur les mêmes éléments factuels que ceux dénoncés dans une partie de la plainte de la requérante, elle était en droit d'appliquer l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003 à cette partie de la plainte et d'apprécier s'il existait un intérêt pour l'Union à ce qu'elle poursuive l'examen de l'autre partie de cette plainte.
- 78 Compte tenu de l'ensemble de ce qui précède, il y a lieu d'écarter le premier moyen.

Sur le second moyen, tiré d'une erreur manifeste commise par la Commission à l'occasion de la mise en balance prévue par la jurisprudence

- 79 La requérante dénonce, en substance, une erreur manifeste commise par la Commission lors de l'application de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 773/2004, à la lumière de l'arrêt *Automec/Commission*, (point 23 supra, EU:T:1992:97).
- 80 À cet égard, il convient de rappeler que l'article 7 du règlement n° 773/2004 ne confère pas au plaignant le droit d'exiger de la Commission une décision définitive quant à l'existence ou à l'inexistence de l'infraction alléguée et n'oblige pas la Commission à poursuivre en tout état de cause la procédure jusqu'au stade d'une décision finale (voir, en ce sens, arrêt du 19 septembre 2013, *EFIM/Commission*, C-56/12 P, EU:C:2013:575, points 57 et 82, et ordonnance du 31 mars 2011, *EMC Development/Commission*, C-367/10 P, EU:C:2011:203, point 73).
- 81 En effet, la Commission, investie par l'article 105, paragraphe 1, TFUE de la mission de veiller à l'application des principes fixés par les articles 101 TFUE et 102 TFUE, est appelée à définir et à mettre en œuvre l'orientation de la politique de concurrence de l'Union. Afin de s'acquitter efficacement de cette tâche, elle est en droit d'accorder des degrés de priorité différents aux plaintes dont elle est saisie et dispose à cet effet d'un pouvoir discrétionnaire. La Commission est notamment en droit de se référer à l'intérêt de l'Union pour déterminer le degré de priorité à accorder aux différentes plaintes dont elle est saisie (voir arrêt du 30 mai 2013, *Omnis Group/Commission*, T-74/11, EU:T:2013:283, points 43 et 44 et jurisprudence citée).
- 82 Le pouvoir discrétionnaire dont dispose la Commission à cet égard n'est cependant pas sans limites (voir, en ce sens, arrêt *EFIM/Commission*, point 80 supra, EU:C:2013:575, point 58). En effet, la Commission est tenue d'examiner attentivement l'ensemble des éléments de fait et de droit qui sont portés à sa connaissance par les plaignants (arrêt du 4 mars 1999, *Ufex e.a./Commission*, C-119/97 P, Rec, EU:C:1999:116, point 86, et ordonnance *EMC Development/Commission*, point 80 supra, EU:C:2011:203, point 74).
- 83 Pour apprécier l'intérêt de l'Union à poursuivre l'examen d'une affaire, la Commission doit tenir compte des circonstances du cas d'espèce et, notamment, des éléments de fait et de droit qui lui sont présentés dans la plainte dont elle est saisie. Il lui appartient, notamment, après avoir évalué, avec toute l'attention requise, les éléments de fait et de droit avancés par la partie plaignante, de mettre en balance l'importance de l'infraction alléguée pour le fonctionnement du marché intérieur, la probabilité de pouvoir établir son existence et l'étendue des mesures d'investigation nécessaires, en vue de remplir, dans les meilleures conditions, sa mission de surveillance du respect des articles 101 TFUE et 102 TFUE (arrêts *Automec/Commission*, point 23 supra, EU:T:1992:97, point 86, et du 15 décembre 2010, *CEAHR/Commission*, T-427/08, Rec, EU:T:2010:517, point 158).
- 84 Toutefois, étant donné que l'évaluation de l'intérêt qu'une plainte présente pour l'Union est fonction des circonstances de chaque espèce, il ne convient ni de limiter le nombre des critères d'appréciation auxquels la Commission peut se référer, ni, à l'inverse, de lui imposer le recours exclusif à certains critères. Compte tenu du fait que, dans un domaine tel que celui du droit de la concurrence, le contexte factuel et juridique peut varier considérablement d'une affaire à l'autre, il est possible d'appliquer des critères qui n'avaient pas été envisagés jusqu'alors ou de donner la priorité à un seul critère pour évaluer cet intérêt communautaire (voir arrêt *EFIM/Commission*, point 80 supra, EU:C:2013:575, point 85 et jurisprudence citée).
- 85 Enfin, il importe de relever que le contrôle juridictionnel des décisions de rejet de plainte ne doit pas conduire le Tribunal à substituer son appréciation de l'intérêt de l'Union à celle de la Commission, mais vise à vérifier que la décision litigieuse ne repose pas sur des faits matériellement inexacts et qu'elle n'est entachée d'aucune erreur de droit ni d'aucune erreur manifeste d'appréciation ou de détournement de pouvoir (voir arrêts *Automec/Commission*, point 23 supra, EU:T:1992:97, point 80, et *CEAHR/Commission*, point 83 supra, EU:T:2010:517, point 65).

- 86 En l'espèce, la requérante fait valoir que la Commission a scindé artificiellement l'objet de ses demandes et les pratiques dénoncées. Cette argumentation doit toutefois être rejetée pour les mêmes motifs que ceux exposés aux points 76 et 77 ci-dessus.
- 87 Par ailleurs, la requérante fait grief à la Commission d'avoir, lors de l'appréciation de l'existence d'un intérêt de l'Union, ignoré plusieurs critères mentionnés dans sa communication relative au traitement par la Commission des plaintes déposées au titre des 81 [CE] et 82 [CE] (JO 2004, C 101, p. 65, rectificatif JO 2004, C 148, p. 10).
- 88 Cette argumentation ne saurait être accueillie.
- 89 En effet, il ressort de la jurisprudence rappelée au point 85 ci-dessus qu'il n'appartient pas au Tribunal de substituer son appréciation de l'intérêt de l'Union à celle de la Commission en vérifiant si d'autres critères que ceux retenus par la Commission dans la décision attaquée auraient dû conduire cette dernière à retenir l'existence d'un intérêt de l'Union à ce qu'elle poursuive l'examen de l'affaire.
- 90 Enfin, la requérante fait grief à la Commission d'avoir apprécié de manière erronée l'importance de l'infraction alléguée pour le fonctionnement du marché intérieur et la probabilité de pouvoir établir son existence ainsi que la complexité des mesures d'investigation nécessaires. Il incombe par conséquent au Tribunal d'apprécier la légalité de la décision attaquée au regard de ces critères.

Sur l'importance de l'infraction alléguée pour le fonctionnement du marché intérieur

- 91 La requérante soutient que, dans la décision attaquée, la Commission a considéré de manière erronée que l'abus dénoncé aurait un impact limité sur le fonctionnement du marché intérieur. Elle fait notamment valoir que la notion d'affectation du commerce entre États membres, telle qu'interprétée par les juridictions de l'Union et appliquée par la Commission dans les affaires en matière de concurrence, justifie pleinement l'intérêt que la plainte présente pour l'Union.
- 92 À cet égard, premièrement, il y a lieu de relever qu'il n'est pas contesté que le centre de gravité des pratiques dénoncées sur le marché de gros se situait en Slovénie. La requérante ne conteste pas non plus les caractéristiques particulières des marchés slovènes en cause mentionnées dans la décision attaquée, à savoir la position dominante de l'intervenante à la fois sur le marché de la terminaison d'appel et sur le marché de l'accès et du départ d'appel.
- 93 Deuxièmement, il ressort de la jurisprudence que, contrairement à ce que soutient la requérante, la circonstance que la pratique dénoncée soit susceptible d'affecter le commerce entre États membres ne saurait, à elle seule, justifier l'existence d'une importance pour le fonctionnement du marché intérieur (voir, en ce sens, arrêt du 23 avril 2009, AEPI/Commission, C-425/07 P, Rec, EU:C:2009:253, point 68).
- 94 Par ailleurs, cette appréciation ne saurait être remise en cause par l'argument de la requérante tiré de ce que les mesures envisagées par l'APEK sur les marchés de la terminaison d'appel sur les réseaux mobiles ou sur le marché de l'accès et du départ d'appel sur les réseaux mobiles ont été notifiées à plusieurs reprises à la Commission conformément à l'article 7, paragraphe 3, sous b), de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre ») (JO L 108, p. 33).
- 95 En effet, l'importance du comportement prétendument abusif d'une entreprise pour le fonctionnement du marché intérieur ne saurait être appréciée au regard de la notion d'incidences sur le courant des échanges qui, dans le cadre de la mise en œuvre des procédures prévues par la directive 2002/21, est relative aux effets des mesures envisagées par une autorité réglementaire nationale.
- 96 Troisièmement, il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir, dans la décision attaquée, considéré qu'il ne pouvait pas être exclu que l'importance de l'abus allégué sur le

marché de gros soit limitée si l'UVK devait établir un abus sur le marché de détail qui ferait l'objet de mesures correctives.

- 97 En effet, d'une part, il y a lieu de souligner que, dans la mesure où l'économie du règlement n° 1/2003 repose sur une étroite coopération entre la Commission et les autorités de concurrence des États membres, la Commission peut, dans le cadre de son appréciation de l'existence d'un intérêt de l'Union, prendre en compte les mesures entreprises par les autorités nationales (arrêt Vivendi/Commission, point 36 supra, EU:T:2013:538, point 26) ou susceptibles de l'être. Or, en réponse au premier moyen invoqué par la requérante, le Tribunal a conclu que la Commission était fondée, pour rejeter la plainte de la requérante en ce que ladite plainte portait sur le marché de détail, à considérer que l'UVK traitait l'affaire.
- 98 D'autre part, la structure de la plainte de la requérante et le libellé de certaines de ses parties montre que la compression des marges sur le marché slovène de la téléphonie mobile est présentée comme la principale pratique abusive, tandis que la forclusion du marché de gros du départ d'appel est présentée comme secondaire. Plus généralement, il ressort de la plainte de la requérante et de ses courriers successifs à la Commission que les conditions de concurrence sur le marché de détail exercent une influence sur la situation des opérateurs sur le marché de gros et sur leur possibilité de renforcer leur capacité de réseau.
- 99 Compte tenu de l'ensemble de ce qui précède, la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste lorsqu'elle a considéré que l'infraction alléguée par la requérante sur le marché de gros avait une importance limitée pour le fonctionnement du marché intérieur.

Sur la probabilité d'établir la preuve de l'infraction et la complexité des investigations nécessaires

- 100 À titre liminaire, il y a lieu de souligner que, selon la jurisprudence rappelée au point 84 ci-dessus, la Commission est en droit de donner la priorité à un seul critère pour évaluer l'intérêt pour l'Union à ce qu'elle poursuive l'examen d'une plainte. C'est ainsi que le Tribunal a considéré que la Commission était en droit de rejeter une plainte au seul motif que l'infraction alléguée n'avait pas une importance significative pour le fonctionnement du marché intérieur (voir, en ce sens, ordonnance du 19 mars 2012, Associazione « Giùlemanidallajuve »/Commission, T-273/09, Rec, EU:T:2012:129, points 87 et 110). C'est ainsi, également, que le Tribunal a jugé que la constatation de la Commission selon laquelle la possibilité d'établir la preuve d'une éventuelle infraction était très limitée suffisait, en elle-même, pour conclure à l'absence d'intérêt de l'Union à poursuivre l'examen de l'affaire (voir, en ce sens, arrêts Vivendi/Commission, point 36 supra, EU:T:2013:538, point 127, et Omnis Group/Commission, point 81 supra, EU:T:2013:283, point 95)
- 101 Ainsi, chacun des deux critères avancés dans la décision pour écarter l'existence d'un intérêt de l'Union à ce que la Commission poursuive l'examen de l'affaire justifiait, à lui seul, le rejet de cette dernière sur le fondement de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 773/2004. Les arguments de la requérante tirés d'erreurs commises dans l'appréciation de la probabilité d'établir la preuve de l'infraction et de la complexité des investigations nécessaires sont donc dirigés contre des motifs surabondants de la décision attaquée.
- 102 En tout état de cause, la requérante a, au cours de la procédure écrite devant le Tribunal, reconnu la complexité de l'affaire.
- 103 Par ailleurs, contrairement à ce que soutient la requérante, la Commission n'a pas ignoré les différences d'échelle alléguées dans la plainte. En effet, dans le cadre de son analyse de la probabilité d'établir l'existence d'une infraction, la Commission s'est bornée à rappeler que l'article 102 TFUE ne prohibe pas la position dominante d'une entreprise en tant que telle, mais uniquement l'abus d'une telle position.
- 104 En outre, la requérante ne saurait faire valoir que la motivation de la décision attaquée est insuffisante en ce que cette dernière souligne qu'il pourrait être soutenu que l'achat de la terminaison d'appel groupée avec le départ d'appel n'est pas équivalent à l'achat de la terminaison d'appel en tant que produit isolé. En effet, ces motifs, qui rappellent qu'une discrimination consiste notamment à appliquer à des partenaires commerciaux des

conditions inégales à des prestations équivalentes, permettent de comprendre le raisonnement suivi par la Commission dans la décision attaquée.

- 105 De plus, en ce qui concerne les erreurs d'analyse dénoncées par la requérante, il ne ressort pas de manière manifeste des éléments de preuve produits devant le Tribunal que la Commission a commis une erreur en concluant à la faible probabilité d'établir l'existence d'une infraction sur le marché de gros consistant en une pratique de rabais ciblés et discriminatoires, en une pratique de prix prédateurs ou, encore, en une pratique liée à la possibilité, pour l'intervenante, de contrôler le prix de détail de ses clients sur le marché de gros de l'accès et du départ d'appel.
- 106 Enfin, la requérante a, dans la requête, reconnu que les moyens à mettre en œuvre par rapport aux résultats attendus auraient un caractère disproportionné s'il était conclu que la question de la vente en gros pouvait être appréciée indépendamment de la question de la vente au détail.
- 107 Les éléments de preuve produits par la requérante ne démontrent d'ailleurs pas non plus à suffisance une erreur manifeste commise par la Commission en ce qu'elle a conclu qu'un examen approfondi des pratiques dénoncées serait disproportionné au regard de la complexité des mesures d'enquête requises et de la probabilité limitée d'établir la preuve d'une infraction. À cet égard, la position dominante de l'intervenante à la fois sur les marchés de la terminaison d'appel et du départ d'appel alléguée par la requérante pourrait certes, comme le soutient cette dernière, éventuellement faciliter la preuve de l'infraction. Toutefois, cette double position dominante témoignerait également d'une situation concurrentielle inhabituelle et donc de la faible valeur de précédent de la décision à intervenir. Cette double position dominante, à la supposer établie, ne fait donc pas ressortir l'existence d'une erreur manifeste commise par la Commission en ce que cette dernière a conclu au caractère disproportionné d'un examen approfondi des pratiques dénoncées.
- 108 Compte tenu de l'ensemble de ce qui précède, le second moyen invoqué par la requérante doit être rejeté, ainsi que le recours dans son ensemble.

Sur les dépens

- 109 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. Aux termes de l'article 87, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure, les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs dépens.
- 110 La requérante ayant succombé, il y a lieu de la condamner à ses propres dépens ainsi qu'à ceux exposés par la Commission et par Telekom Slovenije, intervenue au soutien de la Commission, conformément aux conclusions de celles-ci.
- 111 La République de Slovénie, intervenue au soutien de la Commission, supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre)

déclare et arrête :

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **Si.mobil telekomunikacijske storitve d.d. est condamnée à supporter ses propres dépens ainsi que les dépens de la Commission européenne et de Telekom Slovenije d.d.**
- 3) **La République de Slovénie supportera ses propres dépens.**

