Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

29 janvier 2026*

« Renvoi préjudiciel – Agriculture – Concurrence déloyale – Pratiques commerciales déloyales – Directive (UE) 2019/633 – Interdiction – Article 3, paragraphe 1, sous d) – Demande de paiement sans lien avec la vente de produits agricoles et alimentaires du fournisseur – Article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous e) – Pouvoir d'infliger des amendes – Qualification d'"infraction unique" conférée à plusieurs pratiques commerciales déloyales interdites donnant lieu à l'infliction d'une seule amende – Principe "ne bis in idem" – Législation nationale prévoyant le plafonnement de l'amende »

Dans l'affaire C-311/24,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Oberlandesgericht Wien (tribunal régional supérieur de Vienne, Autriche), par décision du 26 avril 2024, parvenue à la Cour le 29 avril 2024, dans la procédure

Bundeswettbewerbsbehörde

contre

M. GmbH,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M^me^ K. Jürimäe (rapporteure), présidente de chambre, M. K. Lenaerts, président de la Cour, faisant fonction de juge de la deuxième chambre, MM. F. Schalin, M. Gavalec et Z. Csehi, juges,

avocat général : M. A. Rantos,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour la Bundeswettbewerbsbehörde, par M. C. F. Winkler,

– pour M. GmbH, par M^e^ S. Albiez, Rechtsanwalt,

* Langue de procédure : l'allemand.

– pour le gouvernement autrichien, par M. A. Posch, M^me^ J. Schmoll et M. P. Thalmann, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par MM. A. Dawes, M. ter Haar et M^me^ M. Zerwes, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 11 septembre 2025,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la directive (UE) 2019/633 du Parlement européen et du Conseil, du 17 avril 2019, sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire (JO 2019, L 111, p. 59).

2 Cette demande a été introduite dans le cadre de quatre affaires jointes opposant la Bundeswettbewerbsbehörde (autorité fédérale de la concurrence, Autriche) (ci-après la « BWB ») à la société M. GmbH au sujet de la validité de demandes de paiement effectuées par cette dernière à ses fournisseurs.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le traité FUE

3 L'article 39, paragraphe 1, TFUE énonce :

« La politique agricole commune a pour but :

a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre,

b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture,

c) de stabiliser les marchés,

d) de garantir la sécurité des approvisionnements,

e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. »

4 L'article 43, paragraphe 2, TFUE prévoit :

« Le Parlement européen et le Conseil [de l'Union européenne], statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social [européen], établissent l'organisation commune des marchés agricoles prévue à l'article 40, paragraphe 1, ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche. »

La directive 2019/633

5 Les considérants 1, 6 à 9, 14, 16, 24, 34 et 39 de la directive 2019/633 sont libellés comme suit :

« (1) Au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire, les déséquilibres significatifs entre le pouvoir de négociation des fournisseurs de produits agricoles et alimentaires et celui des acheteurs de ces produits sont fréquents. Ces déséquilibres entre les pouvoirs de négociation sont susceptibles de conduire à des pratiques commerciales déloyales lorsque des partenaires commerciaux de plus grande taille et plus puissants essaient d'imposer certaines pratiques ou dispositions contractuelles qui leur sont favorables dans le cadre d'opérations de vente. De telles pratiques peuvent, par exemple, s'écarter nettement de la bonne conduite commerciale, être contraires à la bonne foi et à la loyauté et être imposées de manière unilatérale par un partenaire commercial à un autre, imposer un transfert injustifié et disproportionné d'un risque économique d'un partenaire commercial à un autre ; ou imposer à un partenaire commercial un déséquilibre significatif des droits et obligations. Certaines pratiques peuvent être manifestement déloyales même lorsqu'elles ont fait l'objet d'un accord entre les deux parties. Il convient d'instaurer au niveau de l'Union [européenne] une norme minimale de protection contre les pratiques commerciales déloyales afin de réduire la fréquence de ces pratiques qui sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives sur le niveau de vie de la population agricole. L'approche fondée sur une harmonisation minimale retenue par la présente directive permet aux États membres d'adopter ou de maintenir des règles nationales portant sur d'autres pratiques commerciales déloyales que celles énumérées dans la présente directive.

[...]

(6) Si le risque commercial est inhérent à toute activité économique, la production agricole est particulièrement chargée d'incertitude, du fait de sa dépendance à l'égard des processus biologiques et de son exposition aux conditions météorologiques. Cette incertitude est renforcée par le fait que les produits agricoles et alimentaires sont dans une plus ou moins large mesure périssables et saisonniers. Dans le contexte d'une politique agricole nettement plus axée sur le marché que par le passé, la protection contre les pratiques commerciales déloyales revêt désormais une importance accrue pour les opérateurs présents dans la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire.

(7) En particulier, les pratiques commerciales déloyales sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives sur le niveau de vie de la population agricole. Ces conséquences peuvent être soit directes, dans la mesure où elles touchent les producteurs agricoles et leurs organisations en tant que fournisseurs, soit indirectes du fait d'un effet domino des conséquences des pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire qui affectent les producteurs primaires de cette chaîne.

(8) Une majorité d'États membres, mais pas tous, disposent de règles nationales spécifiques qui protègent les fournisseurs contre les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire. Dans les cas où il est possible d'invoquer le droit des contrats ou des initiatives d'autorégulation, la crainte de représailles commerciales à l'encontre d'un plaignant ainsi que les risques financiers encourus en contestant ces pratiques limitent l'utilité concrète de ces formes de recours. Certains États membres qui disposent de règles spécifiques en matière de pratiques commerciales déloyales confient donc aux autorités administratives la responsabilité de les faire appliquer. Or, lorsqu'elles existent, les règles définies par les États membres en matière de pratiques commerciales déloyales présentent de grandes divergences.

(9) Le nombre et la taille des opérateurs varient selon les différents stades de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire. Les différences de pouvoir de négociation correspondent à la dépendance économique du fournisseur vis-à-vis de l'acheteur, peuvent amener des opérateurs de plus grande taille à imposer des pratiques commerciales déloyales à des opérateurs plus petits. Une approche dynamique, qui est fondée sur la taille relative du fournisseur et de l'acheteur en termes de chiffre d'affaires annuel, devrait garantir aux opérateurs qui en ont le plus besoin une meilleure protection à l'égard des pratiques commerciales déloyales. Les pratiques commerciales déloyales sont particulièrement préjudiciables aux petites et moyennes entreprises (PME) de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire. Des entreprises plus grandes que des PME mais dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 350 000 000 [euros] devraient elles aussi être protégées contre les pratiques commerciales déloyales afin d'éviter que les coûts de telles pratiques ne soient répercutés sur les producteurs agricoles. L'effet domino sur les producteurs agricoles semble particulièrement important pour les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 350 000 000 [euros]. La protection des fournisseurs intermédiaires de produits agricoles et alimentaires, y compris des produits transformés, peut également servir à éviter une réorientation des flux commerciaux, qui conduiraient à délaisser les producteurs agricoles et leurs associations qui produisent des produits transformés au profit de fournisseurs non protégés.

[...]

(14) Il convient que la présente directive s'applique au comportement commercial des opérateurs de plus grande taille à l'encontre des opérateurs qui ont un pouvoir de négociation moins important. Le chiffre d'affaires annuel des différents opérateurs constitue une estimation adéquate de leur pouvoir de négociation relatif. Même s'il ne s'agit que d'une estimation, ce critère assure une prévisibilité aux opérateurs quant à leurs droits et obligations au titre de la présente directive. Une limite supérieure devrait permettre d'éviter qu'une protection soit accordée aux opérateurs qui ne sont pas vulnérables ou beaucoup moins vulnérables que leurs partenaires ou concurrents de plus petite taille. C'est pourquoi la présente directive établit des catégories d'opérateurs en fonction de leur chiffre d'affaires auxquelles une protection est accordée.

[...]

(16) Lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu de considérer une pratique commerciale donnée comme déloyale, il importe de réduire le risque de limiter le recours par les parties à des accords équitables et source d'efficacité. En conséquence, il convient d'établir une distinction entre les pratiques qui sont prévues en termes clairs et dépourvus d'ambiguïté

dans les accords de fourniture ou des accords ultérieurs entre les parties et les pratiques qui surviennent après que l'opération a commencé, sans qu'elles aient été convenues à l'avance, afin que seules les modifications apportées unilatéralement et rétroactivement aux termes clairs et dépourvus d'ambiguïté de l'accord de fourniture soient interdites. Toutefois, certaines pratiques commerciales sont considérées comme déloyales par leur nature même et ne devraient pas relever de la liberté contractuelle des parties.

[...]

(24) La présente directive n'harmonise pas les règles concernant la charge de la preuve à appliquer dans le cadre des procédures portées devant les autorités d'application nationales et n'harmonise pas non plus la définition des accords de fourniture. En conséquence, les règles concernant la charge de la preuve et la définition des accords de fourniture sont celles fixées par le droit national des États membres.

[...]

(34) L'existence d'un pouvoir de dissuasion, tel que le pouvoir d'infliger des amendes et d'autres sanctions aussi efficaces ou d'engager une procédure dans ce but, par exemple auprès des tribunaux, ainsi que la publication des résultats de l'enquête, y compris la publication d'informations concernant les acheteurs qui ont commis des infractions, peut favoriser des changements de comportement et des solutions précontentieuses entre les parties et devrait donc compter parmi les pouvoirs des autorités d'application. Les amendes peuvent être particulièrement efficaces et dissuasives. Toutefois, l'autorité d'application devrait être en mesure de décider, dans chaque enquête, lequel de ses pouvoirs elle exercera et si elle infligera une amende ou une autre sanction aussi efficace ou engagera une procédure dans ce but.

[...]

(39) Comme la majorité des États membres sont déjà dotés de règles nationales, quoique divergentes, en matière de pratiques commerciales déloyales, une directive constitue l'instrument approprié pour instaurer une norme minimale de protection régie par le droit de l'Union. Les États membres devraient ainsi pouvoir intégrer les règles pertinentes dans leur ordre juridique interne, de manière à instaurer des régimes cohérents. Il convient de ne pas interdire aux États membres de maintenir ou d'introduire sur leur territoire des règles nationales plus strictes garantissant un niveau de protection plus élevé contre les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire, dans les limites fixées par le droit de l'Union applicable au fonctionnement du marché intérieur, à condition que ces règles soient proportionnées. »

6 L'article 1er de cette directive, intitulé « Objet et champ d'application », prévoit, à ses paragraphes 1 et 2 :

« 1. Afin de lutter contre des pratiques qui s'écartent nettement de la bonne conduite commerciale, sont contraires à la bonne foi et à la loyauté et sont imposées de manière unilatérale par un partenaire commercial à un autre, la présente directive établit une liste minimale de pratiques commerciales déloyales interdites dans les relations entre acheteurs et fournisseurs dans la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire, énonce des règles

minimales concernant l'application de ces interdictions et prévoit des dispositions relatives à la coordination entre les autorités d'application.

2. La présente directive s'applique à certaines pratiques commerciales déloyales qui interviennent dans le cadre de la vente de produits agricoles et alimentaires par :

a) des fournisseurs dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 2 000 000 [euros], à des acheteurs dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 2 000 000 [euros] ;

b) des fournisseurs dont le chiffre d'affaires annuel se situe entre 2 000 000 et 10 000 000 [euros], à des acheteurs dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 10 000 000 [euros] ;

c) des fournisseurs dont le chiffre d'affaires annuel se situe entre 10 000 000 et 50 000 000 [euros], à des acheteurs dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 50 000 000 [euros] ;

d) des fournisseurs dont le chiffre d'affaires annuel se situe entre 50 000 000 et 150 000 000 [euros], à des acheteurs dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 150 000 000 [euros] ;

e) des fournisseurs dont le chiffre d'affaires annuel se situe entre 150 000 000 et 350 000 000 [euros], à des acheteurs dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 350 000 000 [euros].

[...] »

7 L'article 3 de ladite directive, intitulé « Interdiction de pratiques commerciales déloyales », énonce, à son paragraphe 1 :

« Les États membres veillent à ce qu'au moins toutes les pratiques commerciales déloyales suivantes soient interdites :

[...]

d) l'acheteur demande au fournisseur des paiements qui ne sont pas en lien avec la vente de produits agricoles et alimentaires du fournisseur ;

[...] »

8 L'article 6 de la même directive, intitulé « Pouvoirs des autorités d'application », dispose, à son paragraphe 1 :

« Les États membres veillent à ce que chacune de leurs autorités d'application dispose des ressources et de l'expertise nécessaires pour s'acquitter de sa mission et lui confèrent les pouvoirs suivants :

[...]

d) le pouvoir de prendre des décisions constatant une infraction aux interdictions énoncées à l'article 3 et enjoignant à l'acheteur de mettre fin à la pratique commerciale interdite ; l'autorité peut s'abstenir de prendre une telle décision, si cette décision risque de révéler l'identité d'un plaignant ou de divulguer toute information qui serait, de l'avis de ce dernier, préjudiciable à ses intérêts, et à condition que le plaignant ait indiqué quelles sont ces informations, conformément à l'article 5, paragraphe 3 ;

e) le pouvoir d'infliger des amendes et d'autres sanctions aussi efficaces et de prendre des mesures provisoires visant l'auteur de l'infraction ou d'engager une procédure dans ce but, conformément aux règles et procédures nationales ;

[...]

Les sanctions visées au premier alinéa, point e), sont effectives, proportionnées et dissuasives, compte tenu de la nature, de la durée, de la récurrence et de la gravité de l'infraction. »

9 Aux termes de l'article 9 de la directive 2019/633 :

« 1. En vue d'assurer un niveau de protection plus élevé, les États membres peuvent maintenir ou introduire des règles visant à lutter contre les pratiques commerciales déloyales plus strictes que celles énoncées dans la présente directive, à condition que ces règles nationales soient compatibles avec les règles relatives au fonctionnement du marché intérieur.

2. La présente directive s'applique sans préjudice des règles nationales visant à lutter contre les pratiques commerciales déloyales qui ne relèvent pas de son champ d'application, à condition que ces règles soient compatibles avec les règles relatives au fonctionnement du marché intérieur. »

Le droit autrichien

10 L'article 5a du Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen (Faire-Wettbewerbsbedingungen-Gesetz) (loi portant amélioration de l'approvisionnement de proximité et des conditions de concurrence afin de garantir des conditions de concurrence loyale) (BGBl. 392/1977), tel que modifié par le Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen geändert wird (loi modifiant la loi portant amélioration de l'approvisionnement de proximité et des conditions de concurrence) (BGBl. I 239/2021) (ci-après le « FWBG »), dispose :

« 1. Les dispositions de la présente section ont pour objet de lutter contre les pratiques commerciales déloyales qui interviennent dans le cadre de la vente de produits agricoles et alimentaires. Elles transposent la [directive 2019/633]. Elles sont sans incidence sur la section 1 et sur le [Bundesgesetz gegen Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz 2005) (loi relative à la lutte contre les ententes et autres restrictions de la concurrence)].

2. Les dispositions de la présente section s'appliquent aux pratiques commerciales qui interviennent dans le cadre de la vente de produits agricoles et alimentaires par :

1) des fournisseurs dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 2 millions d'euros, à des acheteurs dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 2 millions d'euros ;

2) des fournisseurs dont le chiffre d'affaires annuel se situe entre 2 millions et 10 millions d'euros, à des acheteurs dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 10 millions d'euros ;

3) des fournisseurs dont le chiffre d'affaires annuel se situe entre 10 millions et 50 millions d'euros, à des acheteurs dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 50 millions d'euros ;

4) des fournisseurs dont le chiffre d'affaires annuel se situe entre 50 millions et 150 millions d'euros, à des acheteurs dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 150 millions d'euros ;

5) des fournisseurs dont le chiffre d'affaires annuel se situe entre 150 millions et 350 millions d'euros, à des acheteurs dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 350 millions d'euros ;

[...]

3. La présente section s'applique aux ventes pour lesquelles soit le fournisseur, soit l'acheteur, ou les deux, sont établis dans l'Union.

[...] »

11 Aux termes de l'article 5b du FWBG :

« [...]

2. "[A]cheteur" : toute personne physique ou morale qui n'est pas un consommateur, indépendamment du lieu d'établissement de cette personne, ou toute autorité publique dans l'Union, qui achète des produits agricoles et alimentaires ; le terme "acheteur" peut englober un groupe de personnes physiques et morales appartenant à cette catégorie.

3. "[F]ournisseur" : tout producteur agricole ou toute personne physique ou morale, indépendamment de son lieu d'établissement, qui vend des produits agricoles et alimentaires ; le terme "fournisseur" peut englober un groupe de producteurs agricoles ou de personnes physiques et morales appartenant à cette catégorie, tel que des organisations de producteurs, des organisations de fournisseurs et des associations de ces organisations. »

12 L'article 5c, paragraphe 1, du FWBG prévoit :

« Les pratiques commerciales visées à l'annexe I sont interdites. [...] »

13 L'article 6, paragraphe 2, du FWBG dispose :

« À la demande de l'autorité chargée de l'enquête aux fins de la section 2, la juridiction compétente en matière d'ententes peut infliger à un acheteur au sens de l'article 5b, point 2, qui viole les dispositions de l'article 5c une amende d'un montant maximal de 500 000 euros. Le calcul du montant de l'amende tient compte notamment de la gravité et de la durée de l'infraction, de l'enrichissement obtenu grâce à

cette dernière, du degré de responsabilité et de la capacité économique. L'article 33 de la loi relative à la lutte contre les ententes et autres restrictions de la concurrence s'applique mutatis mutandis. »

14 L'annexe I du FWBG, intitulée « Pratiques commerciales interdites en toutes circonstances », énonce, à son point 4 :

« L'acheteur demande au fournisseur des paiements qui ne sont pas en lien avec la vente de produits agricoles et alimentaires du fournisseur. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

15 M., qui est la partie défenderesse dans le litige au principal, exploite des magasins de vente au détail de produits alimentaires en Autriche.

16 Au mois de mai 2023, M. a adressé des demandes de paiement à ses fournisseurs de produits agricoles et alimentaires, qui, selon la BWB, étaient sans lien avec la vente de ces produits et qui violaient donc l'article 5c, paragraphe 1, et l'annexe I, point 4, du FWBG, transposant l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, sous d), de la directive 2019/633.

17 Pour justifier ces demandes de paiement, M. a déclaré être fortement affectée sur le plan économique par les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur le tourisme, dont résulteraient un déficit de clientèle dans le domaine de la vente au détail de produits alimentaires et des augmentations de coûts massives. Elle a donc entamé un processus de restructuration complète de son entreprise, y compris un processus de transformation des achats. Dans le cadre de ce processus de transformation, elle a engagé un consultant externe, qui lui a conseillé de solliciter une contribution de ses fournisseurs pour compenser en partie les coûts élevés liés audit processus.

18 Le 16 mai 2023, M. a organisé, dans ce but, un « salon des fournisseurs » (« *Supplier Day* ») en ligne dans le cadre duquel elle a donné à ses fournisseurs un aperçu de la situation actuelle du marché des produits agricoles et alimentaires, des problèmes qu'elle y rencontrait ainsi que des pertes qu'elle subissait alors. Elle a expliqué le processus de transformation dans lequel elle se trouvait. Les objectifs de ce processus ont été définis comme étant la professionnalisation de la gestion des catégories *(Category Management)* et l'optimisation des processus internes. M. a également expliqué à ses fournisseurs le besoin d'investissement auquel elle faisait face en soulignant la nécessité d'acquérir des unités de production d'hydrogène respectueuses du climat et d'investir dans un parc de poids lourds neutres en CO_2.

19 Le 17 mai 2023, M. a envoyé à chacun de ses fournisseurs l'une des deux variantes d'un même courriel, selon qu'ils avaient participé ou non au salon. Dans ce courriel, elle leur a demandé de verser une contribution d'un montant déterminé pour participer au financement du processus de transformation qu'elle engageait. Les courriels étaient accompagnés de factures pro forma portant différents montants forfaitaires. Les différents courriels ont été envoyés simultanément. À l'exception du montant porté sur la facture pro forma et de la distinction selon que le fournisseur concerné avait ou non participé au salon du 16 mai 2023, les courriels étaient les mêmes pour tous les fournisseurs.

20 Il ressort de la décision de renvoi que M. a décidé, de sa propre initiative, de mettre fin aux demandes d'investissement faites aux fournisseurs, d'annuler les factures pro forma jointes aux courriels et de rembourser les montants déjà versés de manière immédiate. Au total, seuls deux des seize fournisseurs auraient décidé de donner suite à la demande d'investissement et de verser les montants indiqués sur les factures pro forma jointes aux courriels.

21 La BWB a constaté que M. avait, en tant qu'acheteur, demandé à seize fournisseurs des paiements sans lien avec la vente de produits agricoles et alimentaires. Ce faisant, elle a considéré que chacune de ces demandes de paiement violait l'article 5c, paragraphe 1, du FWBG, lu en combinaison avec l'annexe I, point 4, de celui-ci. Le 10 novembre 2023, elle a donc saisi l'Oberlandesgericht Wien (tribunal régional supérieur de Vienne, Autriche), qui est la juridiction de renvoi, de seize demandes tendant à l'imposition d'une amende à M., au titre de l'article 6, paragraphe 2, du FWBG.

22 Quatre de ces demandes ont été attribuées à la 25e chambre de cette juridiction. Elles ont été jointes et concernent les quatre fournisseurs suivants :

– P. GmbH – demande de paiement pour un montant de 12 000 euros ;

– L. GmbH – demande de paiement pour un montant de 10 000 euros ;

– R. GmbH – demande de paiement pour un montant de 12 000 euros ;

– S. GmbH – demande de paiement pour un montant de 18 000 euros.

23 La BWB estime que chaque demande de paiement constitue une infraction distincte.

24 M. conteste qu'il s'agisse de demandes distinctes en arguant que les seize demandes formulées par la BWB sont toutes basées sur la même situation de fait. La scission artificielle en seize demandes distinctes lui semble donc méconnaître le principe « ne bis in idem ». À titre subsidiaire, M. avance que, en réalité, il lui est reproché une infraction unique et continue. Ce concept juridique prétorien, issu du droit applicable en matière d'ententes et de concurrence, lui paraît également applicable aux dispositions du FWBG transposant la directive 2019/633.

25 Selon la juridiction de renvoi, l'article 6, paragraphe 2, du FWBG prévoit une sanction de nature pénale. Or, la doctrine pénale autrichienne considère qu'un comportement tel que celui reproché à M. devrait être qualifié d'« infraction unique » en ce sens qu'il constituerait une unité d'action juridique *(tatbestandliche Handlungseinheit)*. Cette juridiction indique que, en conséquence, même si les faits portent sur des relations commerciales avec seize fournisseurs, il conviendrait d'infliger une amende unique d'un montant maximal de 500 000 euros, prévu à l'article 6, paragraphe 2, du FWBG.

26 Pour autant, ladite juridiction exprime des doutes sur le point de savoir si ce résultat permet d'atteindre l'objectif défini dans la directive 2019/633, à savoir un certain rééquilibrage entre le pouvoir de négociation des acheteurs et celui des fournisseurs dans la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire. La même juridiction estime que ce rééquilibrage ne peut avoir lieu qu'au niveau de la relation individuelle entre l'acheteur et le fournisseur. En revanche, si les comportements de M. devaient être qualifiés comme étant constitutifs d'une pluralité d'infractions aboutissant à l'infliction de plusieurs amendes en parallèle, il conviendrait également de se demander si une telle solution est conforme à cette directive.

27 Dans ces conditions, l'Oberlandesgericht Wien (tribunal régional supérieur de Vienne) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1 a) L'article 6, paragraphe 1, sous e), de la directive 2019/633 doit-il être interprété en ce sens que cette disposition, lorsqu'un acheteur, mû par une résolution procédant d'un mobile unique, demande le même jour, individuellement, à divers fournisseurs bénéficiant de la protection conférée par l'article 1er de cette directive, un paiement contraire à l'article 3, paragraphe 1, sous d), de ladite directive, s'oppose à une réglementation nationale selon laquelle ces demandes de paiement sont prises ensemble et considérées comme une infraction unique (concours idéal d'infractions) que les autorités d'application n'ont le pouvoir de sanctionner qu'une seule fois ?

b) Sachant que, aux termes de l'article 6, paragraphe 1, second alinéa, de la directive 2019/633, la sanction doit être effective, proportionnée et dissuasive, compte tenu de la nature, de la durée, de la récurrence et de la gravité de l'infraction, le fait que la disposition nationale autrichienne répressive (l'article 6, paragraphe 2, du FWBG) prévoit dans un tel cas une amende d'un montant maximal de (seulement) 500 000 euros a-t-il une incidence sur la réponse à la [première question], sous a) ?

2) Pour le cas où la [première question], sous a), appellerait une réponse affirmative :

L'article 6, paragraphe 1, sous e), de la directive 2019/633 doit-il être interprété en ce sens que chaque demande de paiement adressée à un fournisseur différent, pour autant qu'elle viole l'interdiction prévue à l'article 3, paragraphe 1, sous d), de cette directive, doit être considérée comme une pratique commerciale devant être sanctionnée de manière autonome et, conformément au principe du cumul, faire l'objet d'une sanction (amende) distincte, de sorte qu'il y a lieu d'infliger plusieurs amendes, sachant que la disposition nationale autrichienne répressive (l'article 6, paragraphe 2, du FWBG) prévoit une amende d'un montant maximal de 500 000 euros ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

28 Par sa première question, prise dans son ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la directive 2019/633 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation nationale prévoyant que plusieurs demandes de paiement sans lien avec la vente de produits agricoles et alimentaires, au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous d), de cette directive, et adressées simultanément par un acheteur à plusieurs fournisseurs en raison d'un mobile unique doivent être qualifiées ensemble d'infraction unique, donnant lieu à l'infliction d'une amende unique, laquelle est plafonnée à un montant fixe.

29 À titre liminaire, il ressort des considérants 1, 7 et 39 de la directive 2019/633 que celle-ci vise à instaurer au niveau de l'Union une norme minimale de protection des fournisseurs de produits agricoles et alimentaires contre les pratiques commerciales déloyales des acheteurs au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire, afin de réduire la fréquence de ces pratiques qui sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives sur le niveau de vie de la population agricole. Ces conséquences peuvent être soit directes, dans la mesure où elles touchent les producteurs agricoles et leurs organisations en tant que fournisseurs, soit indirectes du fait d'un

effet domino des conséquences des pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire qui affectent finalement les producteurs primaires de cette chaîne.

30 Dans cette perspective, d'une part, l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, de cette directive prévoit que les États membres doivent veiller à ce qu'au moins toutes les pratiques commerciales déloyales que cette disposition énumère soient interdites. Parmi ces pratiques, figure, au point d) de ladite disposition, celle qui consiste pour l'acheteur à demander au fournisseur des paiements qui ne sont pas en lien avec la vente de produits agricoles et alimentaires du fournisseur.

31 D'autre part, ainsi qu'il ressort de l'article 4 de la directive 2019/633, chaque État membre désigne une ou plusieurs autorités chargées de faire respecter les interdictions prévues à l'article 3 de cette directive au niveau national. Selon l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, de ladite directive, chacune de ces autorités doit disposer des ressources, de l'expertise et des pouvoirs nécessaires pour s'acquitter de sa mission.

32 C'est à la lumière de ces précisions qu'il convient de répondre à la première question portant sur l'interprétation de l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la même directive.

33 Cette disposition prévoit que les États membres doivent conférer auxdites autorités le pouvoir d'infliger des amendes et d'autres sanctions aussi efficaces et de prendre des mesures provisoires visant l'auteur de l'infraction ou d'engager une procédure dans ce but, conformément aux règles et aux procédures nationales. Le second alinéa de cet article 6, paragraphe 1, indique également que ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives, compte tenu de la nature, de la durée, de la récurrence et de la gravité de l'infraction.

34 Il convient donc, comme le suggère M. l'avocat général au point 26 de ses conclusions, d'aborder successivement les deux aspects de la problématique soulevée par la juridiction de renvoi, portant, d'une part, sur la qualification commune d'infraction unique conférée à plusieurs pratiques commerciales déloyales prises ensemble, conduisant à infliger une seule amende pour l'ensemble de ces pratiques et, d'autre part, sur le plafonnement de cette amende.

35 Selon une jurisprudence constante, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (arrêts du 17 novembre 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, point 12, et du 8 mai 2025, Pielatak, C-410/23, EU:C:2025:325, point 54 ainsi que jurisprudence citée).

36 S'agissant, en premier lieu, de la compatibilité, avec l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la directive 2019/633, d'une législation nationale prévoyant que plusieurs pratiques commerciales déloyales identiques, interdites au titre de l'article 3, paragraphe 1, sous d), de cette directive, commises par un même acheteur simultanément, doivent être qualifiées ensemble d'« infraction unique » ne pouvant donner lieu qu'à l'infliction d'une seule amende, il convient, tout d'abord, de constater que le libellé de cet article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), se contente de renvoyer, de manière générale, aux règles et aux procédures nationales sans fournir d'indications spécifiques sur la possibilité de qualifier plusieurs pratiques prohibées d'infraction unique. Cette disposition laisse donc, en principe, les États membres libres d'opter, ou non, pour une telle qualification, pour autant que, conformément au second alinéa dudit article 6, paragraphe 1, la sanction infligée à ce titre soit effective, proportionnée et dissuasive, compte tenu de la nature, de la durée, de la récurrence et de la gravité de l'infraction.

37 En ce qui concerne, ensuite, le contexte dans lequel s'inscrit cette disposition, il y a lieu de relever qu'il ressort des considérants 1 et 39 de la directive 2019/633 que le législateur de l'Union a fait le choix d'une approche fondée sur une harmonisation minimale des règles relatives aux pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire.

38 Cette logique d'harmonisation minimale se manifeste à travers de nombreux renvois dans le texte de cette directive au droit des États membres, auxquels il revient de préciser la mise en œuvre ou la portée de certaines règles que celle-ci énonce. Le considérant 24 de ladite directive indique, par exemple, que cette dernière n'harmonise pas les règles concernant la charge de la preuve à appliquer dans le cadre des procédures portées devant les autorités d'application nationales et n'harmonise pas non plus la définition des accords de fourniture. De même, l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous c), de la même directive précise que ces autorités doivent disposer du pouvoir d'effectuer des inspections inopinées sur place dans le cadre de leurs enquêtes, conformément aux règles et aux procédure nationales.

39 En outre, la directive 2019/633 laisse expressément aux États membres la liberté de compléter le système de protection des fournisseurs de produits agricoles et alimentaires par des règles nationales plus protectrices. En ce sens, l'article 9 de cette directive dispose que, en vue d'assurer un niveau de protection plus élevé, les États membres peuvent maintenir ou introduire des règles visant à lutter contre les pratiques commerciales déloyales plus strictes que celles énoncées dans ladite directive, à condition que ces règles nationales soient compatibles avec les règles relatives au fonctionnement du marché intérieur.

40 Il en résulte que, dans le silence de la directive 2019/633, la logique d'harmonisation minimale implique que les règles relatives à la confusion des peines ou bien aux modalités de qualification de multiples pratiques commerciales déloyales relèvent, en principe, de la discrétion des États membres à qui la directive 2019/633 n'impose ni n'interdit d'opter pour de telles règles.

41 Enfin, l'interprétation qui ressort des points 36 à 40 du présent arrêt est confortée par les objectifs poursuivis par la directive en cause. En effet, il ne saurait être considéré que la directive 2019/633 se focalise sur la protection de chaque fournisseur de produits agricoles et alimentaires dans sa relation particulière avec un acheteur, ce qui interdirait toute qualification d'infraction unique pour plusieurs infractions impliquant des fournisseurs différents ou toute confusion des peines encourues pour de telles infractions. Ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 37 de ses conclusions, l'objectif poursuivi par cette directive, à savoir la protection du niveau de vie de la population agricole, va au-delà de la simple protection des relations individuelles entre les acheteurs et les fournisseurs. Dans cette perspective, la possibilité de qualifier conjointement plusieurs pratiques infractionnelles n'affaiblit pas, en principe, l'effectivité de l'interdiction de ces pratiques et ne compromet pas cet objectif de ladite directive.

42 Par ailleurs, afin de fournir à la juridiction de renvoi une réponse utile et complète, il convient d'ajouter, premièrement, que la notion d'« infraction unique et continue », telle qu'elle ressort de la jurisprudence de la Cour relative à l'article 101 TFUE, n'est pas pertinente dans le cadre de la directive 2019/633. À cet égard, il convient de relever que la base juridique de cette directive, à savoir l'article 43, paragraphe 2, TFUE, vise la poursuite de la politique agricole commune, conformément à l'article 39, paragraphe 1, TFUE. Il ne s'agit donc pas des dispositions de ce traité relatives aux règles de concurrence. Cela implique que la notion « d'infraction unique et continue », développée dans le contexte du droit de la concurrence, relève d'une logique différente de celle qui est à l'œuvre dans le cadre de ladite directive.

43 En tout état de cause, selon la jurisprudence de la Cour relative à l'article 101 TFUE, une violation de cet article peut résulter non seulement d'un acte isolé, mais également d'une série d'actes ou bien encore d'un comportement continu. Lorsque différentes actions s'inscrivent dans un « plan d'ensemble », en raison de leur objet identique, faussant le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun, la Commission européenne est en droit d'imputer la responsabilité de ces actions en fonction de la participation à l'infraction considérée dans son ensemble (voir, en ce sens, 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, EU:C:2004:6, point 258). Ainsi, la notion d'« infraction unique et continue » est utilisée dans le cadre de règles relatives à l'administration de la preuve en matière de concurrence et, plus précisément, pour faciliter l'imputation de certains comportements à des entreprises. Cette notion n'a donc pas de pertinence lorsque les autorités répressives peuvent, en vue d'appliquer une sanction plus douce, qualifier ensemble plusieurs comportements relevant d'une même logique et considérer qu'ils constituent une infraction unique.

44 Deuxièmement, ainsi que M. l'avocat général l'a justement relevé, au points 35 et 36 de ses conclusions, le principe ne bis in idem ne saurait non plus être invoqué pour imposer aux États membres de renoncer à adopter des règles permettant de qualifier plusieurs pratiques commerciales déloyales prises ensemble d'infraction unique.

45 À ce titre, il résulte de la jurisprudence constante de la Cour relative à l'article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne que le principe ne bis in idem interdit un cumul tant de poursuites que de sanctions pour les mêmes faits et contre une même personne (voir, en ce sens, arrêts du 20 mars 2018, Garlsson Real Estate e.a., C-537/16, EU:C:2018:193, point 27 ainsi que jurisprudence citée, et du 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, point 25 ainsi que jurisprudence citée). Si la condition « idem » requiert ainsi que les faits matériels soient identiques, ce principe n'a pas vocation à s'appliquer lorsque les faits en cause sont non pas identiques, mais seulement similaires (voir, en ce sens, arrêt du 30 janvier 2025, Engie România, C-205/23, EU:C:2025:43, point 58 et jurisprudence citée). Le critère pertinent afin d'apprécier l'existence d'une même infraction est celui de l'identité des faits matériels, compris comme l'existence d'un ensemble de circonstances concrètes indissociablement liées entre elles, qui ont conduit à l'acquittement ou à la condamnation définitive de la personne concernée (voir, en ce sens, arrêt du 30 janvier 2025, Engie România, C-205/23, EU:C:2025:43, point 57 et jurisprudence citée).

46 Or, en cas de qualification d'un ensemble de pratiques commerciales déloyales visant des fournisseurs différents d'infraction unique, la condition « idem » fait en principe défaut.

47 La circonstance que les pratiques en cause au principal peuvent être qualifiées d'« infraction unique » en vertu du droit national ne change rien à cet égard. En effet, la Cour a déjà jugé que la qualification juridique des faits, en droit national, n'est pas pertinente aux fins de la constatation de l'existence d'une même infraction, dans la mesure où la portée de la protection conférée à l'article 50 de la charte des droits fondamentaux ne saurait varier d'un État membre à l'autre (voir, en ce sens, arrêts du 20 mars 2018, Garlsson Real Estate e.a., C-537/16, EU:C:2018:193, point 38, ainsi que du 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, point 36).

48 Il résulte de ce qui précède que l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la directive 2019/633 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas, en principe, à une législation nationale qui prévoit que plusieurs pratiques commerciales déloyales interdites au titre de l'article 3, paragraphe 1, de cette directive sont qualifiées ensemble d'infraction unique ne pouvant donner lieu qu'à une seule amende.

49 En second lieu, il convient de déterminer si l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2019/633 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose néanmoins à une telle législation nationale lorsqu'elle prévoit un plafonnement de l'amende prévue pour sanctionner cet ensemble de pratiques qualifiée conjointement d'infraction unique.

50 À ce titre, l'article 6, paragraphe 1, second alinéa, de cette directive dispose que les sanctions visées au premier alinéa, sous e), de cet article 6, paragraphe 1, doivent être effectives, proportionnées et dissuasives, compte tenu de la nature, de la durée, de la récurrence et de la gravité de l'infraction.

51 Pour ce qui concerne, en particulier, le principe de proportionnalité, la Cour a précisé que ce principe exige, lors de la détermination de la sanction ainsi que la fixation du montant de l'amende, qu'il soit tenu compte des circonstances individuelles du cas d'espèce [voir, en ce sens, arrêt du 19 octobre 2023, G. ST. T. (Proportionnalité de la peine en cas de contrefaçon), C-655/21, EU:C:2023:791, point 67 et jurisprudence citée]. De même, les mesures répressives ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs poursuivis par la législation concernée (voir, en ce sens, arrêt du 23 novembre 2023, J. P. Mali, C-653/22, EU:C:2023:912, point 32 et jurisprudence citée). La proportionnalité s'apprécie donc concrètement au regard des objectifs visés par la mesure répressive concernée.

52 Cette exigence, comme celles qui ressortent de l'article 6, paragraphe 1, second alinéa, de ladite directive, suppose que l'autorité d'application nationale, ou le juge national, qui est en charge de sanctionner les interdictions découlant de l'article 3 de la même directive dispose du pouvoir d'appréciation nécessaire pour fixer une sanction conforme à l'ensemble de ces exigences.

53 Or, lorsque plusieurs pratiques commerciales déloyales interdites au titre de l'article 3 de la directive 2019/633 sont qualifiées ensemble d'infraction unique de telle sorte qu'elles ne peuvent donner lieu qu'à l'imposition d'une seule amende plafonnée, il est possible que l'autorité d'application ou le juge en charge de déterminer le montant de cette amende soit, dans certains cas, privé du pouvoir d'appréciation nécessaire pour se conformer auxdites exigences.

54 En particulier, tel est susceptible d'être le cas lorsque le montant maximal de l'amende fixé par la législation nationale est bien inférieur à la perspective de gain financier que l'acheteur projetait en imposant à nombre de ses fournisseurs des paiements sans lien avec la vente des produits agricoles et alimentaires de ces fournisseurs. En effet, lorsque le total cumulé de ces paiements dépasse dans une large mesure le plafond de l'amende, la sanction maximale unique pour l'ensemble de ces pratiques infractionnelles n'est pas susceptible d'être suffisante pour garantir l'effet dissuasif recherché ou être effective et conforme au principe de proportionnalité.

55 Il revient donc à la juridiction de renvoi de vérifier si elle dispose, dans le cadre de l'affaire au principal, du pouvoir d'appréciation nécessaire pour fixer le montant de l'amende en conformité avec les exigences prévues à l'article 6, paragraphe 1, second alinéa, de la directive 2019/633. Ce faisant, elle devra notamment tenir compte du montant du gain financier que l'acheteur projetait

en imposant à nombre de ses fournisseurs des paiements sans lien avec la vente de leurs produits agricoles et alimentaires par rapport au plafond fixé pour l'amende sanctionnant l'ensemble de ces paiements illégaux.

56 Au regard de ce qui précède, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la directive 2019/633, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, second alinéa, de cette directive, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une législation nationale prévoyant que plusieurs demandes de paiement sans lien avec la vente de produits agricoles et alimentaires, au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous d), de ladite directive, et adressées simultanément par un acheteur à plusieurs fournisseurs en raison d'un mobile unique doivent être qualifiées ensemble d'infraction unique, donnant lieu à l'infliction d'une amende unique, laquelle est plafonnée à un montant fixe, à la condition que l'autorité d'application nationale ou le juge national en charge de sanctionner cette infraction bénéficie du pouvoir d'appréciation nécessaire pour fixer une amende qui soit effective, proportionnée et dissuasive, compte tenu de la nature, de la durée, de la récurrence et de la gravité de ladite infraction.

Sur la seconde question

57 Compte tenu de la réponse donnée à la première question préjudicielle, il n'y a pas lieu de répondre à la seconde question de la juridiction de renvoi.

Sur les dépens

58 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 :

L'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la directive (UE) 2019/633 du Parlement européen et du Conseil, du 17 avril 2019, sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, second alinéa, de cette directive,

doit être interprété en ce sens que :

il ne s'oppose pas à une législation nationale prévoyant que plusieurs demandes de paiement sans lien avec la vente de produits agricoles et alimentaires, au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous d), de ladite directive, et adressées simultanément par un acheteur à plusieurs fournisseurs en raison d'un mobile unique doivent être qualifiées ensemble d'infraction unique, donnant lieu à l'infliction d'une amende unique, laquelle est plafonnée à un montant fixe, à la condition que l'autorité d'application nationale ou le juge national en charge de sanctionner cette infraction bénéficie du pouvoir d'appréciation nécessaire pour fixer une amende qui soit effective, proportionnée et dissuasive, compte tenu de la nature, de la durée, de la récurrence et de la gravité de ladite infraction.

Signatures