

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

6 novembre 2012 (*)

«Représentation de l'Union européenne devant les juridictions nationales – Articles 282 CE et 335 TFUE – Demande de dommages et intérêts en raison du préjudice causé à l'Union par une entente – Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit à un procès équitable – Droit d'accès à un tribunal – Égalité des armes – Article 16 du règlement n° 1/2003»

Dans l'affaire C-199/11,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le rechtbank van koophandel Brussel (Belgique), par décision du 18 avril 2011, parvenue à la Cour le 28 avril 2011, dans la procédure

Europese Gemeenschap

contre

Otis NV,

General Technic-Otis Sàrl,

Kone Belgium NV,

Kone Luxembourg Sàrl,

Schindler NV,

Schindler Sàrl,

ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV,

ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts, vice-président, M. A. Tizzano, M^{me} R. Silva de Lapuerta, MM. L. Bay Larsen, A. Rosas, E. Jarašiūnas présidents de chambre, MM. E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (rapporteur), M^{me} Prechal et M. C. G. Fernlund, juges,

avocat général: M. P. Cruz Villalón,

greffier: M^{me} M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 14 mars 2012,

considérant les observations présentées:

- pour Otis NV, par M^{es} H. Speyart, S. Brijs et G. Borremans, advocaten,
- pour Kone Belgium NV, par M^e D. Paemen, avocat, M^e D. Vermeiren, advocaat, et M. T. Vinje, solicitor,
- pour Schindler NV, par M^e P. Wytinck, advocaat,
- pour ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV, par M^{es} O. Brouwer, N. Lorjé et A. Pliego Selie, advocaten,
- pour la Commission européenne, par M. H. Krämer et M^{me} C. ten Dam, en qualité d'agents,
- pour le Conseil de l'Union européenne, par M. B. Driessen, en qualité d'agent,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 26 juin 2012,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 282 CE, 335 TFUE et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»), ainsi que des articles 103 et 104 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil, du 25 juin 2002, portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1995/2006 du Conseil, du 13 décembre 2006 (JO L 390, p. 1, ci-après le «règlement financier»).

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant l'Europese Gemeenschap (Communauté européenne), représentée par la Commission européenne, à Otis NV, Kone Belgium NV, Schindler NV, ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV, General Technic-Otis Sàrl, Kone Luxembourg Sàrl, Schindler Sàrl et ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl, fabricants d'ascenseurs et d'escaliers mécaniques, au sujet d'une action en réparation du préjudice subi en raison d'une infraction à l'article 81 CE commise par ces sociétés.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Les traités

- 3 L'article 282 CE disposait:

«Dans chacun des États membres, la Communauté possède la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales; elle peut notamment acquérir ou aliéner des biens immobiliers et mobiliers et ester en justice. À cet effet, elle est représentée par la Commission.»

- 4 Au 1^{er} décembre 2009, avec l'entrée en vigueur du traité FUE, cet article a été remplacé par l'article 335 TFUE, lequel est libellé comme suit:

«Dans chacun des États membres, l'Union possède la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales; elle peut notamment acquérir ou aliéner des biens immobiliers et mobiliers et ester en justice. À cet effet, elle est représentée par la Commission. Toutefois, l'Union est représentée par chacune des institutions, au titre de leur autonomie administrative, pour les questions liées à leur fonctionnement respectif.»

- 5 L'article 339 TFUE dispose:

«Les membres des institutions de l'Union, les membres des comités ainsi que les fonctionnaires et agents de l'Union sont tenus, même après la cessation de leurs fonctions, de ne pas divulguer les informations qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel, et notamment les renseignements relatifs aux entreprises et concernant leurs relations commerciales ou les éléments de leur prix de revient.»

- 6 L'article 47 TUE est libellé comme suit:

«L'Union a la personnalité juridique.»

Le règlement (CE) n° 1/2003

- 7 Le considérant 37 du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (JO L 1, p. 1), énonce:

«Le présent règlement respecte les droits fondamentaux et les principes reconnus en particulier par la [Charte]. En conséquence, il doit être interprété et appliqué dans le respect de ces droits et principes.»

- 8 L'article 16 de ce règlement, intitulé «Application uniforme du droit communautaire de la concurrence», dispose à son paragraphe 1:

«Lorsque les juridictions nationales statuent sur des accords, des décisions ou des pratiques relevant de l'article 81 [CE] ou 82 [CE] qui font déjà l'objet d'une décision de la Commission, elles ne peuvent prendre de décisions qui iraient à l'encontre de la décision adoptée par la Commission. Elles doivent également éviter de prendre des décisions qui iraient à l'encontre de la décision envisagée dans une procédure intentée par la Commission. À cette fin, la juridiction nationale peut évaluer s'il est nécessaire de suspendre sa procédure. Cette obligation est sans préjudice des droits et obligations découlant de l'article 234 [CE].»

- 9 Aux termes de l'article 28 dudit règlement, intitulé «Secret professionnel»:

«1. Sans préjudice des articles 12 et 15, les informations recueillies en application des articles 17 à 22 ne peuvent être utilisées qu'aux fins auxquelles elles ont été recueillies.

2. Sans préjudice de l'échange et de l'utilisation des informations prévus aux articles 11, 12, 14, 15 et 27, la Commission et les autorités de concurrence des États membres, leurs fonctionnaires, agents et les autres personnes travaillant sous la supervision de ces autorités, ainsi que les agents et fonctionnaires d'autres autorités des États membres sont tenus de ne pas divulguer les informations qu'ils ont recueillies ou échangées en application du présent règlement et qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel. Cette obligation s'applique également à tous les représentants et experts des États membres assistant aux réunions du comité consultatif en application de l'article 14.»

Le règlement financier

- 10 Conformément à l'article 50 du règlement financier, la Commission reconnaît aux autres institutions les pouvoirs nécessaires à l'exécution des sections du budget qui les concernent.

- 11 Aux termes de l'article 59 de ce règlement:

«1. L'institution exerce les fonctions d'ordonnateur.

[...]

2. Chaque institution détermine dans ses règles administratives internes les agents de niveau approprié auxquels elle délègue, dans le respect des conditions prévues dans son règlement intérieur, des fonctions d'ordonnateur, l'étendue des pouvoirs conférés, ainsi que la possibilité pour les bénéficiaires de cette délégation de subdéléguer leurs pouvoirs.

[...]»

12 Conformément à l'article 60, paragraphe 1, du règlement financier, l'ordonnateur est chargé dans chaque institution d'exécuter les recettes et les dépenses conformément aux principes de bonne gestion financière et d'en assurer la légalité et la régularité.

13 L'article 103 de ce règlement dispose:

«Lorsque la procédure de passation d'un marché se révèle entachée d'erreurs substantielles, d'irrégularités ou de fraude, les institutions la suspendent et prennent toutes les mesures nécessaires, y compris l'annulation de la procédure.

Si, après l'attribution du marché, la procédure de passation ou l'exécution du marché se révèle entachée d'erreurs substantielles, d'irrégularités ou de fraude, les institutions peuvent s'abstenir de conclure le contrat, suspendre l'exécution du marché ou, le cas échéant, résilier le contrat, selon le stade atteint par la procédure.

Si ces erreurs, irrégularités ou fraudes sont le fait du contractant, les institutions peuvent en outre refuser d'effectuer le paiement, recouvrer les montants déjà versés ou résilier tous les contrats conclus avec ledit contractant, proportionnellement à la gravité desdites erreurs, irrégularités ou fraudes.»

14 L'article 104 dudit règlement prévoit:

Sont considérées comme pouvoirs adjudicateurs, les institutions communautaires pour les marchés passés pour leur propre compte. [...]»

La communication de la Commission sur la coopération entre la Commission et les juridictions nationales pour l'application des articles 81 et 82 du traité CE

15 Conformément au point 26 de la communication de la Commission sur la coopération entre la Commission et les juridictions nationales pour l'application des articles 81 et 82 du traité CE (JO 2004, C 101, p. 54), «[l]a Commission s'abstiendra [...] de transmettre aux juridictions nationales des renseignements fournis volontairement par l'auteur d'une demande de clémence sans avoir obtenu l'accord de celui-ci».

Le droit belge

16 L'article 17 du code judiciaire dispose:

«L'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas qualité et intérêt pour la former.»

17 L'article 1382 du code civil prévoit:

«Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

Les antécédents du litige au principal

18 Après avoir reçu plusieurs plaintes, la Commission a ouvert, au cours de l'année 2004, une enquête concernant l'existence d'une entente entre les quatre principaux fabricants

européens d'ascenseurs et d'escaliers mécaniques, à savoir les groupes Otis, Kone, Schindler et ThyssenKrupp. L'enquête a débouché sur la décision de la Commission, du 21 février 2007, relative à une procédure d'application de l'article 81 du traité CE (affaire COMP/E-1/38.823 – Ascenseurs et escaliers mécaniques) [C(2007) 512 final] (ci-après la «décision du 21 février 2007»).

- 19 Dans cette décision, la Commission a constaté que les entreprises destinataires de celle-ci, parmi lesquelles figurent les défenderesses au principal, avaient enfreint l'article 81 CE en se répartissant les appels d'offres et autres contrats en Belgique, en Allemagne, au Luxembourg et aux Pays-Bas, en vue du partage des marchés et de la fixation des prix, en convenant d'un mécanisme de compensation dans certains cas, en échangeant des informations sur les volumes de ventes et les prix, ainsi qu'en prenant part à des réunions régulières et en établissant d'autres contacts tendant à déterminer les restrictions mentionnées ci-dessus et à les mettre en œuvre. Pour ces infractions, la Commission a infligé des amendes d'un montant total de plus de 992 millions d'euros.
- 20 Plusieurs sociétés, parmi lesquelles les défenderesses au principal, ont introduit, devant le Tribunal de l'Union européenne, des recours tendant à l'annulation de cette décision.
- 21 Par arrêts du 13 juillet 2011, Schindler Holding e.a./Commission (T-138/07, non encore publié au Recueil), General Technic-Otis/Commission (T-141/07, T-142/07, T-145/07 et T-146/07, non encore publié au Recueil), ThyssenKrupp Liften Ascenseurs/Commission (T-144/07, T-147/07 à T-150/07 et T-154/07, non encore publié au Recueil), et Kone e.a./Commission (T-151/07, non encore publié au Recueil), le Tribunal a rejeté ces recours, à l'exception de ceux introduits par les sociétés du groupe ThyssenKrupp, lesquels ont été partiellement accueillis en ce qui concerne le montant des amendes infligées.
- 22 Les requérantes ont, par la suite, introduit devant la Cour des pourvois tendant à l'annulation desdits arrêts, enregistrés sous les numéros C-493/11 P, C-494/11 P, C-501/11 P, C-503/11 P à 506/11 P, C-510/11 P, C-516/11 P et C-519/11 P. Par ordonnances des 24 avril et 8 mai 2012, le président de la Cour a radié du registre de la Cour les affaires C-503/11 P à 506/11 P, C-516/11 P et C-519/11 P. Par ordonnances du 15 juin 2012, United Technologies/Commission, et Otis Luxembourg e.a./Commission, la Cour a rejeté les pourvois dans les affaires C-493/11 P et C-494/11 P. Les affaires C-501/11 P et C-510/11 P sont pendantes devant la Cour.

La procédure devant la juridiction de renvoi

- 23 Par citation introductive du 20 juin 2008, la Communauté européenne, devenue l'Union européenne, représentée par la Commission, a introduit une action devant la juridiction de renvoi, par laquelle elle réclame, à titre principal, que les défenderesses au principal payent à l'Union la somme provisionnelle de 7 061 688 euros (hors intérêts et dépens de procédure) au titre du préjudice subi par l'Union en raison des pratiques anticoncurrentielles établies dans la décision du 21 février 2007. L'Union avait, en effet, conclu avec les défenderesses au principal plusieurs marchés d'installation, d'entretien ainsi que de rénovation d'ascenseurs et d'escaliers mécaniques dans différents bâtiments du Conseil de l'Union européenne, du Parlement européen, de la Commission, du Comité économique et social européen, du Comité des régions de l'Union européenne et de l'Office des publications de l'Union européenne, sis en Belgique et au Luxembourg.

À titre subsidiaire, l'Union a demandé qu'un expert soit désigné pour déterminer, notamment, l'intégralité du préjudice subi.

- 24 Les défenderesses au principal contestent la capacité de la Commission à agir en tant que représentante de l'Union, en l'absence d'un mandat exprès à cet effet, émis par les autres institutions de l'Union prétendument lésées par l'infraction en cause. Elles ont invoqué, en outre, une violation des principes d'indépendance du juge et d'égalité des armes, en raison de la situation particulière qu'occupe la Commission dans le cadre d'une procédure d'application de l'article 81, paragraphe 1, CE. Compte tenu du fait que, conformément à l'article 16 du règlement n° 1/2003, la décision du 21 février 2007 est contraignante pour la juridiction de renvoi, le principe selon lequel nul n'est juge dans sa propre cause (*nemo iudex in sua causa*) serait également méconnu.
- 25 La juridiction de renvoi s'est déclarée incompétente en ce qui concerne le préjudice causé par celles des défenderesses au principal qui sont établies au Luxembourg.
- 26 C'est dans dans ces conditions que le rechtbank van koophandel Brussel a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
- «1) a) Aux termes de l'article 282 CE, devenu article 335 TFUE, l'Union est représentée par la Commission; l'article 335 TFUE, d'une part, et les articles 103 et 104 du règlement financier, d'autre part, disposent que, pour ce qui concerne les questions administratives liées à leur fonctionnement, les institutions concernées représentent l'Union, ce qui peut impliquer que les institutions elles-mêmes soient habilitées, exclusivement ou non, à ester en justice; il ne fait pas de doute que, pour des entrepreneurs notamment, le fait d'obtenir des prix exagérés suite à la formation d'un cartel relève de la notion de fraude; en droit belge prévaut le principe '*lex specialis generalibus derogat*'; dans la mesure où ce principe vaut également en droit européen, ne convient-il pas de considérer que l'initiative d'engager une procédure (sauf lorsque la Commission est elle-même le pouvoir adjudicateur) appartient aux institutions concernées?
- b) (question subsidiaire) La Commission ne doit-elle pas, pour le moins, disposer d'un mandat de représentation de la part des institutions pour défendre leurs intérêts en justice?
- 2) a) L'article 47 de la [Charte] et l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme [et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la 'CEDH')] garantissent le droit de toute personne à un procès équitable ainsi que le principe corollaire selon lequel nul ne peut être juge dans sa propre cause; est-il conforme à ce principe que la Commission agisse dans un premier temps comme autorité de la concurrence et sanctionne le comportement incriminé, à savoir la formation de cartel, en ce qu'il constitue une infraction à l'article 81 CE, devenu article 101 TFUE, après avoir mené elle-même l'enquête, et dans un deuxième temps prépare la procédure d'indemnisation devant une juridiction nationale et décide de l'engager, alors que le même membre de la Commission est responsable des deux questions, qui sont liées et cela d'autant plus que la juridiction nationale saisie ne peut pas s'écarter de la décision de sanction?

- b) (question subsidiaire) S'il est répondu par [la négative] à la question 2, sous a) (en ce sens qu'il y a incompatibilité), comment la victime (la Commission, les institutions, ou l'Union) d'un acte illicite (la formation du cartel) doit-elle faire valoir en droit de l'Union son droit à indemnisation, qui est un droit fondamental?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

- 27 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 282 CE et 335 TFUE doivent être interprétés en ce sens que la Commission est habilitée à représenter l'Union devant une juridiction nationale dans le cadre d'une action civile en réparation du préjudice causé à l'Union par une entente ou une pratique interdite par les articles 81 CE et 101 TFUE, susceptible d'avoir affecté certains marchés publics passés par différentes institutions et différents organes de l'Union, et ce sans disposer d'un mandat de représentation des autres institutions ou organes concernés.
- 28 La représentation de la Communauté devant les juridictions des États membres était régie, jusqu'au 1^{er} décembre 2009, date de l'entrée en vigueur du traité FUE, par l'article 282 CE.
- 29 L'action au principal ayant été intentée avant cette date, il convient d'abord d'examiner si cet article habilitait la Commission à représenter la Communauté dans le cadre d'une telle action.
- 30 Il ressort du libellé dudit article que la Communauté peut ester en justice dans chacun des États membres et que, à cet effet, elle est représentée par la Commission.
- 31 Les défenderesses au principal font cependant valoir que l'article 282 CE ne constitue qu'une règle générale, à laquelle dérogent les articles 274 CE et 279 CE. Ces dernières dispositions auraient été mises en œuvre par le règlement financier, dont les articles 59 et 60 attribueraient à chaque institution de l'Union l'exécution de ses propres postes budgétaires. En outre, il découlerait des articles 103 et 104 de ce règlement qu'il appartient à chacune de ces institutions, si elles s'estiment lésées par l'infraction en cause, d'engager une action en réparation, étant donné que la plupart des marchés ont été passés en leur nom propre et pour leur propre compte.
- 32 Il y a lieu de relever, à cet égard, que les articles 274 CE et 279 CE, ainsi que les dispositions du règlement financier, définissent, notamment, les pouvoirs des institutions en matière d'établissement et d'exécution du budget. En revanche, l'article 282 CE attribue à la Communauté la capacité juridique et régit sa représentation, notamment, devant les juridictions des États membres. Or, la représentation de la Communauté devant lesdites juridictions est une question distincte de celle relative aux mesures d'exécution budgétaire qu'adopte une institution de la Communauté. Pour cette raison, le principe «lex specialis generalibus derogat» est dépourvu de pertinence en l'espèce.
- 33 S'agissant, en particulier, des articles 103 et 104 du règlement financier, auxquels fait référence la juridiction de renvoi dans l'énoncé de sa première question, force est de

constater que ces dispositions contiennent des règles relatives à la passation et l'exécution de marchés publics et non pas à la représentation de l'Union devant les juridictions des États membres.

- 34 Il s'ensuit que la Commission était, sur le fondement de l'article 282 CE, habilitée à représenter la Communauté devant la juridiction de renvoi.
- 35 S'agissant de l'article 335 TFUE, il y a lieu de relever que le traité FUE ne contient pas de disposition transitoire en ce qui concerne la représentation de l'Union dans les procédures intentées devant les juridictions des États membres avant l'entrée en vigueur de ce traité, mais toujours pendantes après celle-ci. Dans ces conditions, la disposition pertinente régissant cette représentation est l'article 282 CE, étant donné que le litige au principal a été introduit avant l'entrée en vigueur du traité FUE.
- 36 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que le droit de l'Union doit être interprété en ce sens que, dans des circonstances telles que celles en cause au principal, il ne s'oppose pas à ce que la Commission représente l'Union devant une juridiction nationale saisie d'une action civile en réparation du préjudice causé à l'Union par une entente ou une pratique interdites par les articles 81 CE et 101 TFUE, susceptibles d'avoir affecté certains marchés publics passés par différentes institutions et différents organes de l'Union, sans qu'il soit nécessaire que la Commission dispose d'un mandat à cet effet de la part de ces derniers.

Sur la seconde question

- 37 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 47 de la Charte s'oppose à ce que la Commission intente, au nom de l'Union, devant une juridiction nationale une action en réparation du préjudice subi par l'Union à la suite d'une entente ou d'une pratique dont la contrariété avec l'article 81 CE a été constatée par une décision de cette institution.
- 38 En particulier, la juridiction de renvoi se demande, en premier lieu, si, dans le cadre d'une telle action, le droit à un procès équitable, consacré à l'article 47 de la Charte et à l'article 6 de la CEDH, se trouve enfreint en raison du fait que, en vertu de l'article 16, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003, la décision de la Commission relative à une procédure d'application de l'article 81 CE lie cette juridiction. En effet, la constatation d'une infraction à l'article 81 CE lui serait imposée par une décision prise par l'une des parties au litige, ce qui empêcherait la juridiction nationale d'examiner souverainement l'un des éléments ouvrant le droit à réparation, à savoir la survenance d'un fait dommageable.
- 39 En outre, la juridiction de renvoi cherche à savoir si, dans le cadre d'une telle action, la Commission n'est pas juge et partie dans sa propre cause en violation du principe *nemo iudex in sua causa*.
- 40 La Cour a déjà eu l'occasion de souligner que toute personne est en droit de se prévaloir en justice de la violation de l'article 81 CE et, partant, de faire valoir la nullité d'une entente ou d'une pratique interdite par cet article (arrêt du 13 juillet 2006, *Manfredi e.a.*, C-295/04 à C-298/04, Rec. p. I-6619, point 59).

- 41 En ce qui concerne, en particulier, la possibilité de demander réparation du dommage causé par un contrat ou un comportement susceptible de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence, il y a lieu de rappeler que la pleine efficacité de l'article 81 CE et, en particulier, l'effet utile de l'interdiction énoncée à son paragraphe 1 seraient mis en cause si toute personne ne pouvait demander réparation du dommage que lui aurait causé un contrat ou un comportement susceptible de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence (arrêts du 20 septembre 2001, *Courage et Crehan*, C-453/99, Rec. p. I-6297, point 26, et *Manfredi e.a.*, précité, point 60).
- 42 Un tel droit renforce, en effet, le caractère opérationnel des règles de concurrence de l'Union et est de nature à décourager les accords ou pratiques, souvent dissimulés, susceptibles de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence. Dans cette perspective, les actions en dommages-intérêts devant les juridictions nationales sont susceptibles de contribuer substantiellement au maintien d'une concurrence effective dans l'Union (arrêt *Courage et Crehan*, précité, point 27).
- 43 Il s'ensuit que toute personne est en droit de demander réparation du préjudice subi lorsqu'il existe un lien de causalité entre ledit préjudice et une entente ou une pratique interdite par l'article 81 CE (arrêt *Manfredi e.a.*, précité, point 61).
- 44 Ce droit appartient, dès lors, également à l'Union.
- 45 Il doit cependant être exercé dans le respect des droits fondamentaux des parties défenderesses, tels que garantis, notamment, par la Charte. Les dispositions de cette dernière s'adressent, conformément à son article 51, paragraphe 1, tant aux institutions, organes et organismes de l'Union qu'aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.
- 46 Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que le principe de protection juridictionnelle effective constitue un principe général du droit de l'Union, qui est aujourd'hui exprimé à l'article 47 de la Charte (voir arrêt du 22 décembre 2010, *DEB*, C-279/09, Rec. p. I-13849, points 30 et 31; ordonnance du 1^{er} mars 2011, *Chartry*, C-457/09, non encore publiée au Recueil, point 25, ainsi que arrêt du 28 juillet 2011, *Samba Diouf*, C-69/10, non encore publié au Recueil, point 49).
- 47 Ledit article 47 assure, dans le droit de l'Union, la protection conférée par l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH. Il y a dès lors lieu de se référer uniquement à cette première disposition (arrêt du 8 décembre 2011, *Chalkor/Commission*, C-386/10 P, non encore publié au Recueil, point 51).
- 48 Le principe de protection juridictionnelle effective figurant audit article 47 est constituée de divers éléments, lesquels comprennent, notamment, les droits de la défense, le principe d'égalité des armes, le droit d'accès aux tribunaux ainsi que le droit de se faire conseiller, défendre et représenter.
- 49 En ce qui concerne, en particulier, le droit d'accès à un tribunal, il y a lieu de préciser que, pour qu'un «tribunal» puisse décider d'une contestation sur des droits et obligations découlant du droit de l'Union en conformité avec l'article 47 de la Charte, il faut qu'il ait compétence pour examiner toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il se trouve saisi.

- 50 Il est vrai à cet égard que, conformément à la jurisprudence de la Cour (arrêt du 14 septembre 2000, *Masterfoods et HB*, C-344/98, Rec. p. I-11369, point 52), laquelle se trouve à présent codifiée à l'article 16 du règlement n° 1/2003, lorsque les juridictions nationales statuent sur des accords, des décisions ou des pratiques relevant notamment de l'article 101 TFUE qui font déjà l'objet d'une décision de la Commission, elles ne peuvent prendre de décisions qui iraient à l'encontre de la décision adoptée par la Commission.
- 51 Ce principe vaut également lorsque les juridictions nationales sont saisies d'une action en réparation du préjudice subi à la suite d'une entente ou d'une pratique dont la contrariété avec l'article 101 TFUE a été constatée par une décision de cette institution.
- 52 L'application des règles de concurrence de l'Union repose ainsi sur une obligation de coopération loyale entre, d'une part, les juridictions nationales et, d'autre part, respectivement, la Commission et les juridictions de l'Union, dans le cadre de laquelle chacun agit en fonction du rôle qui lui est assigné par le traité (arrêt *Masterfoods et HB*, précité, point 56).
- 53 Il importe de rappeler, à cet égard, que la compétence exclusive pour contrôler la légalité des actes des institutions de l'Union appartient aux juridictions de l'Union et non pas aux juridictions nationales. Ces dernières n'ont pas le pouvoir de déclarer de tels actes invalides (voir, en ce sens, notamment, arrêt du 22 octobre 1987, *Foto-Frost*, 314/85, Rec. p. 4199, points 12 à 20).
- 54 La règle selon laquelle les juridictions nationales ne peuvent prendre de décisions qui iraient à l'encontre d'une décision de la Commission relative à une procédure d'application de l'article 101 TFUE est donc une expression spécifique de la répartition des compétences, au sein de l'Union, entre, d'une part, les juridictions nationales et, d'autre part, la Commission et les juridictions de l'Union.
- 55 Cette règle n'implique cependant pas que les défenderesses au principal sont privées de leur droit d'accès à un tribunal, au sens de l'article 47 de la Charte.
- 56 En effet, le droit de l'Union prévoit un système de contrôle juridictionnel des décisions de la Commission relatives aux procédures d'application de l'article 101 TFUE qui offre toutes les garanties requises par l'article 47 de la Charte.
- 57 À cet égard, il importe de constater que la décision de la Commission peut être soumise à un contrôle de légalité effectué par les juridictions de l'Union sur le fondement de l'article 263 TFUE. En l'occurrence, les défenderesses au principal auxquelles la décision avait été adressée ont effectivement introduit un recours en annulation contre cette décision, ainsi qu'il a été rappelé aux points 20 à 22 du présent arrêt.
- 58 Lesdites défenderesses font cependant valoir que le contrôle de légalité effectué par les juridictions de l'Union sur le fondement de l'article 263 TFUE en matière du droit de la concurrence est incomplet en raison, notamment, de la marge d'appréciation que ces juridictions reconnaissent à la Commission en matière économique.
- 59 À cet égard, la Cour a eu l'occasion de souligner que, si, dans les domaines donnant lieu à des appréciations économiques complexes, la Commission dispose d'une marge

d'appréciation en matière économique, cela n'implique pas que le juge de l'Union doive s'abstenir de contrôler l'interprétation, par la Commission, de données de nature économique. En effet, le juge de l'Union doit, notamment, non seulement vérifier l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, leur fiabilité et leur cohérence, mais également contrôler si ces éléments constituent l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération pour apprécier une situation complexe et s'ils sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées (arrêt Chalkor/Commission, précité, point 54 et jurisprudence citée).

- 60 Le juge de l'Union doit également vérifier d'office si la Commission a motivé sa décision et, notamment, si elle a expliqué la pondération et l'évaluation qu'elle a faites des éléments pris en considération (voir, en ce sens, arrêt Chalkor/Commission, précité, point 61).
- 61 Il appartient, en outre, au juge de l'Union d'effectuer le contrôle de légalité qui lui incombe sur la base des éléments apportés par le requérant au soutien des moyens invoqués. Lors de ce contrôle, le juge ne saurait s'appuyer sur la marge d'appréciation dont dispose la Commission ni en ce qui concerne le choix des éléments pris en considération lors de l'application des critères mentionnés dans la communication de la Commission intitulée «Lignes directrices pour le calcul des amendes infligées en application de l'article 23, paragraphe 2, sous a), du règlement (CE) n° 1/2003» (JO 2006, C 210, p. 2), ni en ce qui concerne l'évaluation de ces éléments pour renoncer à exercer un contrôle approfondi tant de droit que de fait (arrêt Chalkor/Commission, précité, point 62).
- 62 Enfin, le contrôle de légalité est complété par la compétence de pleine juridiction qui était reconnue au juge de l'Union par l'article 17 du règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles [81] et [82] du traité (JO 1962, 13, p. 204), et qui l'est maintenant par l'article 31 du règlement n° 1/2003, conformément à l'article 261 TFUE. Cette compétence habilite le juge, au-delà du simple contrôle de légalité de la sanction, à substituer son appréciation à celle de la Commission et, en conséquence, à supprimer, à réduire ou à majorer l'amende ou l'astreinte infligée (arrêt Chalkor/Commission, précité, point 63 et jurisprudence citée).
- 63 Le contrôle prévu par les traités implique donc que le juge de l'Union exerce un contrôle tant de droit que de fait et qu'il ait le pouvoir d'apprécier les preuves, d'annuler la décision attaquée et de modifier le montant des amendes. Il apparaît, dès lors, que le contrôle de légalité prévu à l'article 263 TFUE, complété par la compétence de pleine juridiction quant au montant de l'amende, prévue à l'article 31 du règlement n° 1/2003, est conforme aux exigences du principe de protection juridictionnelle effective figurant à l'article 47 de la Charte (voir, en ce sens, arrêt Chalkor/Commission, précité, point 67).
- 64 Quant à l'objection des défenderesses au principal tirée du fait que ledit contrôle juridictionnel est confié à la Cour, dont l'indépendance serait remise en cause au motif qu'elle est elle-même une institution de l'Union, il suffit de constater qu'elle est dénuée de tout fondement au regard, d'une part, de l'ensemble des garanties inscrites dans les traités assurant l'indépendance et l'impartialité de la Cour et, d'autre part, du fait que tout organe juridictionnel fait nécessairement partie de l'organisation étatique ou

supranationale à laquelle il appartient, sans que ce seul fait puisse entraîner une violation de l'article 47 de la Charte et de l'article 6 de la CEDH.

- 65 Enfin, il est important de relever qu'une action civile en réparation, telle que celle au principal, implique, ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, non seulement la constatation de la survenance d'un fait dommageable, mais également l'existence d'un préjudice et d'un lien direct entre celui-ci et ledit fait dommageable. S'il est vrai que l'obligation du juge national de ne pas prendre de décisions qui iraient à l'encontre d'une décision de la Commission constatant une infraction à l'article 101 TFUE impose, certes, à celui-ci d'admettre l'existence d'une entente ou d'une pratique interdite, il y a lieu de préciser que l'existence d'un préjudice et d'un lien de causalité directe entre ce préjudice et l'entente ou la pratique en cause reste, en revanche, soumise à l'appréciation du juge national.
- 66 En effet, même lorsque la Commission a été amenée à déterminer les effets précis de l'infraction dans sa décision, il appartient toujours au juge national de déterminer de façon individuelle le préjudice causé à chacune des personnes ayant intenté une action en réparation. Une telle appréciation n'est pas contraire à l'article 16 du règlement n° 1/2003.
- 67 Compte tenu de l'ensemble des considérations précédentes, la Commission ne saurait être considérée comme juge et partie dans sa propre cause dans le cadre d'un litige tel que celui au principal.
- 68 La juridiction de renvoi se demande, en second lieu, si le principe d'égalité des armes se trouve enfreint dans le cadre d'une action civile telle que celle au principal en raison du fait que la Commission avait elle-même mené l'enquête relative à l'infraction en cause.
- 69 Selon les défenderesses au principal, cette institution se trouverait, de ce fait, dans une situation privilégiée par rapport à celles-ci, ce qui lui aurait permis de recueillir et d'utiliser des informations, y compris confidentielles et donc protégées par le secret des affaires, dont toutes les parties défenderesses ne disposent pas.
- 70 La Commission rétorque, dans le cadre du présent renvoi préjudiciel, qu'elle n'a fait usage, lors de la préparation de l'action au principal, que des informations figurant dans la version publique de la décision du 27 février 2007. Cette institution explique, en outre, que les services responsables de la procédure au principal, à savoir les Offices «Infrastructures et logistique» à Bruxelles et à Luxembourg, ne disposent pas d'un droit d'accès privilégié au dossier confidentiel de la direction générale «Concurrence». Pour cette raison, la Commission se trouverait sur un pied d'égalité avec tout autre justiciable.
- 71 Le principe d'égalité des armes, qui est un corollaire de la notion même de procès équitable (arrêt du 21 septembre 2010, Suède e.a./API et Commission, C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, Rec. p. I-8533, point 88) implique l'obligation d'offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause, y compris ses preuves, dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire.

- 72 Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 58 de ses conclusions, l'égalité des armes a pour but d'assurer l'équilibre entre les parties à la procédure, en garantissant que tout document fourni à la juridiction puisse être évalué et contesté par toute partie à la procédure. Inversement, le préjudice que le déséquilibre doit provoquer doit en principe être prouvé par celui qui l'a subi.
- 73 Or, il ressort de la décision de renvoi que les informations auxquelles les défenderesses au principal se réfèrent n'ont pas été fournies à la juridiction nationale par la Commission, cette dernière ayant par ailleurs exposé ne s'être appuyée que sur les informations disponibles dans la version non confidentielle de la décision constatant l'infraction à l'article 81 CE. De telles circonstances excluent, par conséquent, la violation du principe d'égalité des armes.
- 74 L'argumentation des défenderesses au principal, selon laquelle l'équilibre entre les parties serait compromis en raison du fait que la Commission aurait mené l'enquête relative à l'infraction à l'article 101 TFUE dans le but de demander, par la suite, la réparation du préjudice subi en raison de cette infraction, se heurte à l'interdiction, énoncée à l'article 28, paragraphe 1, du règlement n° 1/2003, d'utiliser les informations recueillies dans le cadre de l'enquête à des fins étrangères à celle-ci.
- 75 Au demeurant, la circonstance que tant la décision du 27 février 2007 que celle d'engager l'action en réparation au principal ont été prises par le collège de la Commission ne remet pas en cause les considérations précédentes, dès lors que le droit de l'Union contient suffisamment de garanties pour assurer le respect du principe d'égalité des armes dans le cadre d'une telle action, telles que celles découlant des articles 339 TFUE, 28 du règlement n° 1/2003, ainsi que du point 26 de la communication de la Commission sur la coopération entre la Commission et les juridictions nationales pour l'application des articles 81 et 82 du traité CE.
- 76 Enfin, les arguments que tirent les défenderesses au principal de l'arrêt *Yvon c. France* (Cour eur. D. H., arrêt du 24 avril 2003, *Recueil des arrêts et décisions* 2003-V), ne sauraient davantage prospérer. En effet, les éléments qui ont amené la Cour européenne des droits de l'homme à constater une violation de l'article 6 de la CEDH, à savoir, notamment, l'influence importante des conclusions du commissaire du gouvernement sur l'appréciation du juge de l'expropriation, ainsi que les règles concernant l'accès et l'utilisation, par le commissaire du gouvernement, des informations pertinentes, n'étaient pas assorties, à la différence des éléments caractérisant la présente affaire au principal, d'un contrôle juridictionnel ou de garanties comparables ou équivalents à ceux mentionnés, respectivement, aux points 63 et 75 du présent arrêt.
- 77 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la seconde question que l'article 47 de la Charte ne s'oppose pas à ce que la Commission intente, au nom de l'Union devant une juridiction nationale, une action en réparation du préjudice subi par l'Union à la suite d'une entente ou d'une pratique dont la contrariété à l'article 81 CE ou à l'article 101 TFUE a été constatée par une décision de cette institution.

Sur les dépens

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

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

- 1) **Le droit de l'Union doit être interprété en ce sens que, dans des circonstances telles que celles en cause au principal, il ne s'oppose pas à ce que la Commission européenne représente l'Union européenne devant une juridiction nationale saisie d'une action civile en réparation du préjudice causé à l'Union par une entente ou une pratique interdites par les articles 81 CE et 101 TFUE, susceptibles d'avoir affecté certains marchés publics passés par différentes institutions et différents organes de l'Union, sans qu'il soit nécessaire que la Commission dispose d'un mandat à cet effet de la part de ces derniers.**
- 2) **L'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne s'oppose pas à ce que la Commission européenne intente, au nom de l'Union européenne, devant une juridiction nationale, une action en réparation du préjudice subi par l'Union à la suite d'une entente ou d'une pratique dont la contrariété à l'article 81 CE ou à l'article 101 TFUE a été constatée par une décision de cette institution.**

Signatures

* Langue de procédure: le néerlandais.