



HAL
open science

“ Précisions sur la compatibilité des pouvoirs d’inspection de la Commission avec les droits fondamentaux des entreprises. Note sous Trib. UE, 6 septembre 2013, Deutsche Bahn AG e.a c/ Commission, aff. jtes T-289/11, T-290/11 et T-521/11 ”, in Chronique Droit européen du marché intérieur / dir. Éric Carpano
Loïc Robert

► **To cite this version:**

Loïc Robert. “ Précisions sur la compatibilité des pouvoirs d’inspection de la Commission avec les droits fondamentaux des entreprises. Note sous Trib. UE, 6 septembre 2013, Deutsche Bahn AG e.a c/ Commission, aff. jtes T-289/11, T-290/11 et T-521/11 ”, in Chronique Droit européen du marché intérieur / dir. Éric Carpano. Revue Lamy Droit des affaires, 2013, 2013/87 (Repères n° 4837), p. 63-65. hal-04047154

HAL Id: hal-04047154

<https://univ-lyon3.hal.science/hal-04047154>

Submitted on 18 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

- Précisions sur la compatibilité des pouvoirs d'inspection de la Commission avec les droits fondamentaux des entreprises

[Précisions sur la compatibilité des pouvoirs d'inspection de la Commission avec les droits fondamentaux des entreprises](#)

[I. – POUVOIRS D'INSPECTION DE LA COMMISSION ET ABSENCE DE DÉCISION JUDICIAIRE PRÉALABLE A. – Le respect du volet procédural du droit à l'inviolabilité du domicile questionné](#)

[I. – POUVOIRS D'INSPECTION DE LA COMMISSION ET ABSENCE DE DÉCISION JUDICIAIRE PRÉALABLE B. – La violation du droit à un recours effectif écarté](#)

[II. – POUVOIRS D'INSPECTION DE LA COMMISSION ET DROITS DE LA DÉFENSE A. – La collecte de preuves étrangères à l'objet de l'inspection](#)

[II. – POUVOIRS D'INSPECTION DE LA COMMISSION ET DROITS DE LA DÉFENSE B. – Des objets d'inspection particulièrement larges](#)

Saisi une nouvelle fois de la question de la compatibilité des pouvoirs d'inspection de la Commission en droit de la concurrence, le Tribunal réaffirme l'invocabilité du droit à un recours effectif, du droit au domicile et des droits de la défense par les entreprises. Il considère néanmoins que ces droits fondamentaux sont respectés en l'espèce, confirmant ainsi que s'ils existent, ce n'est sans doute pas d'eux que viendra le salut des entreprises face à la Commission.

[Trib. UE, 6 sept. 2013, aff. jointes T-289/11, T-290/11 et T-521/11, Deutsche Bahn AG e.a c/Commission]

La question de la compatibilité des pouvoirs d'inspection de la Commission en droit de la concurrence avec les droits fondamentaux constituent un serpent de mer dont on peine décidément à voir le bout. En témoigne l'arrêt rendu par le Tribunal de l'Union européenne dans l'affaire *Deutsche Bahn e.a. c/Commission*.

Dans cette affaire, la Deutsche Bahn et certaines de ses filiales se fondaient sur la violation de leurs droits fondamentaux pour demander au Tribunal d'annuler trois décisions d'inspection adoptées par la Commission ainsi que les mesures prises à la suite des perquisitions réalisées. La Commission avait en effet usé de ses pouvoirs d'inspection prévus à l'article 20 du règlement 1/2003 afin de vérifier ses soupçons portant sur des abus de position dominante ([TFUE, art. 102](#)) de la part du groupe Deutsche Bahn. L'originalité de l'affaire réside dans la multiplication des inspections pour des motifs différents. La première visait en effet à caractériser un traitement préférentiel accordé par une filiale du groupe Deutsche Bahn (DB Energie) aux filiales concernées du groupe par le biais d'un système de rabais concernant l'approvisionnement en énergie électrique (ci-après l'EET). Les deux autres visaient à étudier un possible abus de position dominante d'une autre filiale (DUSS) qui désavantagerait des concurrents intervenant sur les marchés du transport ferroviaire, en rendant difficile leur accès aux terminaux de la Deutsche Bahn ou en les discriminant. Le Tribunal était ainsi invité à examiner les décisions de la Commission ainsi que les inspections qui en découlent au regard du droit au domicile, du droit un recours effectif et des droits de la défense.

Le groupe considérait en effet qu'en inspectant ses bureaux sans autorisation judiciaire préalable, la Commission avait violé son droit au domicile (Charte des dr. fond., art. 7 ; et CEDH, art. 8) ainsi que son droit à un recours juridictionnel effectif (Charte des dr. fond., art. 47 ; et CEDH, art. 6). À titre subsidiaire, les requérantes soulevaient une exception d'illégalité au sujet de l'article 20, paragraphe 4, du règlement 1/2003 en ce qu'il ne requiert pas l'obtention préalable d'une autorisation judiciaire.

En outre, la Commission aurait porté atteinte aux droits de la défense dans la mesure où les deuxième et troisième inspections se seraient fondées sur des informations obtenues illégalement lors de la première. La Commission était ainsi accusée d'avoir délibérément profité de la première inspection pour rechercher des preuves de l'infraction ayant motivé les deux autres. L'objet des inspections défini dans chaque décision contestée serait par ailleurs démesurément large quant à la nature, l'étendue géographique et la durée des infractions présumées.

La Commission, soutenue par le Conseil, l'Espagne et l'Autorité de surveillance de l'AELE, rejetait sans surprise ces arguments, incitant le juge de l'UE à préciser encore les conditions formelles, procédurales et matérielles dans lesquelles les larges pouvoirs de la Commission doivent s'exercer pour être compatibles avec le respect des droits

fondamentaux des entreprises (pour une étude globale de la problématique, cf. Bombois T., La protection des droits fondamentaux des entreprises en droit européen répressif de la concurrence, Larcier, 2012). Dans l'arrêt sous commentaire, le Tribunal rejette l'ensemble des moyens avancés par le groupe DB Bahn, validant ainsi les décisions de la Commission ainsi que les inspections menées par cette dernière. En statuant ainsi, le Tribunal confirme que si les droits fondamentaux des entreprises existent bel et bien en droit de l'Union, force est de constater qu'ils sortent rarement du garage (à notre connaissance le Tribunal n'a annulé qu'une seule fois une décision d'inspection, dans deux affaires connexes : [Trib. UE, 14 nov. 2012, aff. T-135/09](#), Nexans France SAS et Nexans SA c/Commission ; et Trib. UE, 14 nov. 2012, aff. T-140/09, Prysmian SpA et Prysmian Cavi e Sistemi Energia Srl c/Commission). Seront ainsi successivement analysés les appréciations du juge sur les arguments déployés par les requérantes se rapportant à l'absence de décision judiciaire préalable (I), puis sur ceux fondés sur les droits de la défense (II).

I. – POUVOIRS D'INSPECTION DE LA COMMISSION ET ABSENCE DE DÉCISION JUDICIAIRE PRÉALABLE

L'absence de décision judiciaire préalable à l'inspection pose question en ce qu'elle se heurte au principe du droit à un recours effectif (B), ainsi qu'au droit à l'inviolabilité du domicile pris dans son volet procédural (A).

A. – Le respect du volet procédural du droit à l'inviolabilité du domicile questionné

Il est désormais acquis, aussi bien à Strasbourg (Cour EDH, 16 avr. 2002, Sté Colas Est e.a. c/France) qu'à Luxembourg ([CJCE, 22 oct. 2002, aff. C-94/00](#), Roquette Frères), que les entreprises bénéficient d'un droit à la protection de leur domicile, au sens des articles 8 CEDH et 7 de la charte des droits fondamentaux. Cette reconnaissance a entraîné une profusion de recours d'entreprises « victimes » des descentes de la Commission dans leurs locaux à l'occasion d'inspections diligentées dans le cadre de l'article 20 du règlement 1/2003. C'est donc sans surprise que le groupe DB Bahn a pris soin d'invoquer ce droit.

Cependant, conscient qu'un argument fondé sur la dimension matérielle du droit à la protection du domicile était voué à l'échec, le groupe a préféré se concentrer sur son aspect procédural. Les autorités publiques doivent non seulement s'abstenir de toute ingérence injustifiée dans le droit au domicile des entreprises, mais elles sont également tenues de mettre en place des garanties procédurales permettant d'assurer une garantie effective de ce droit. Dès lors, le groupe DB Bahn invoquait la méconnaissance en l'espèce de ces garanties, et, à titre subsidiaire, l'exception d'illégalité de l'article 20 du règlement 1/2003 en ce qu'il n'oblige pas la Commission à recueillir l'avis préalable d'un juge. Or, il faut bien admettre que l'absence de toute décision judiciaire préalable à l'inspection des locaux de l'entreprise n'est pas sans poser question. Sans doute désireux d'assurer un dialogue constructif avec la Cour EDH, le Tribunal n'hésite pas sur ce point à revenir en détail sur la jurisprudence strasbourgeoise. Il constate ainsi que si la Convention n'impose pas de décision judiciaire préalable (Cour EDH, 15 févr. 2011, Hajru c/Finlande, pt. 44), il convient en revanche de vérifier l'existence de solides garanties permettant de compenser cette absence. Le Tribunal s'attarde particulièrement sur la question (pts. 73-102 de l'arrêt) et conclut en définitive à l'absence de violation du volet procédural du droit à l'inviolabilité du domicile *in concreto* et *in abstracto* en raison de garanties (motivation des décisions d'inspection, limites imposées à la Commission lors du déroulement de l'inspection, impossibilité pour la Commission d'imposer l'inspection par la force, intervention des instances nationales et existence de voies de recours *a posteriori*) jugées adéquates et suffisantes.

B. – La violation du droit à un recours effectif écarté

En sus de l'invocation du volet procédural des articles 8 CEDH et 7 de la charte, le groupe DB Bahn se fondait sur son droit à un recours effectif prévu aux articles 6, paragraphe 1^{er}, CEDH et 47 de la charte. La violation de ce droit résulterait en l'espèce tant de la chronologie – absence de décision judiciaire préalable – que de l'intensité du contrôle juridictionnel, qui serait, selon le groupe, limité à l'examen des questions de droit.

Le Tribunal rappelle logiquement l'absence de violation intrinsèque du droit à un recours effectif du fait de l'intervention ex-post du juge. N'ayant semble-t-il que très peu goûté à l'argument des requérants le qualifiant de « cour de cassation », le juge de premier degré énumère ses pouvoirs affirmant ainsi qu'il « *exerce un contrôle tant de droit que de fait et a le pouvoir d'apprécier les preuves et d'annuler la décision attaquée* » (pt. 112). Il en déduit que le moyen soulevé est là encore non fondé.

Le Tribunal adresse donc un véritable satisfecit à la procédure d'inspection de l'article 20 du règlement 1/2003 au prix d'une analyse minutieuse dont on ne sait si elle traduit uniquement un effort de motivation, ou s'il faut y voir l'aveu qu'il existe bien une anomalie structurelle en l'absence de décision judiciaire préalable.

II. – POUVOIRS D'INSPECTION DE LA COMMISSION ET DROITS DE LA DÉFENSE

Les droits de la défense étaient en cause du fait de l'utilisation possible d'informations obtenues dans un but autre que celui indiqué dans la décision d'inspection (A). Ils se trouvaient affectés également en raison de la largesse de

l'objet de la décision d'inspection (B).

A. – La collecte de preuves étrangères à l'objet de l'inspection

L'argument soulevé ici par les requérantes ne pouvait être balayé. Elles affirmaient en substance que la Commission avait profité de la première inspection pour effectuer des recherches de documents de nature à étayer ses motivations avant de lancer les deuxième et troisième. Or, la Cour a déjà eu l'occasion de préciser que les droits de la défense d'une entreprise s'opposent à ce que les informations recueillies au cours des vérifications soient utilisées dans des buts autres que ceux indiqués dans la décision d'inspection ([CJCE, 17 oct. 1989, aff. 85/87, Dow Benelux c/Commission](#)).

En l'espèce, le groupe soulevait que les inspecteurs de la Commission avaient recherché et photocopié des documents manifestement sans pertinence au regard de l'objet de la première inspection, mais déterminants dans les deux suivantes. Ils auraient par ailleurs recherché des documents informatiques par le biais de mots clés relatifs exclusivement à la DUSS. En outre, les agents étaient au courant de l'existence d'une procédure concernant la DUSS et la Commission avait demandé à un concurrent de cette dernière de lui confirmer sa plainte à son encontre quelques jours avant la première inspection. En d'autres termes, le groupe DB Bahn entendait démontrer que les agents de la Commission n'étaient pas tombés fortuitement sur des documents relatifs à la DUSS mais à dessein, alors même que leurs recherches auraient dû se limiter à l'EET.

Bien qu'un certain nombre d'arguments soient troublants, le Tribunal rejette là aussi ce moyen comme non fondé. Le raisonnement très dense (pts. 123-165) n'est en effet pas toujours des plus convaincants. S'agissant de la recherche par mots clés par exemple, la Cour se contente d'évaluer la plausibilité des arguments de la Commission. En conséquence, il pèse sur les requérantes une véritable *probatio diabolica*, celles-ci devant en réalité démontrer qu'aucune autre explication ne pouvait justifier les recherches effectuées. S'agissant de l'information des agents de la Commission de l'existence d'une procédure en cours concernant la DUSS, le Tribunal se contente d'affirmer « *qu'il était légitime d'informer les agents du contexte général de l'affaire* » (pt. 162). Outre son caractère péremptoire, cette affirmation apparaît discutable. En quoi l'information des agents de l'existence d'une affaire distincte se justifiait-elle ? En quoi une information concernant la DUSS pouvait-elle les aider dans leur recherche d'éléments relatifs à l'EET ? N'était-ce pas de nature à les détourner de l'objet de la décision d'inspection ? Peu importe en réalité la position du Tribunal sur ces interrogations, il n'est pas exclu qu'il eût été utile d'y répondre.

L'arrêt confirme en tout cas sur ce point combien il est difficile de caractériser une violation des droits de la défense dans le cadre des procédures d'inspection de la Commission. Cette complexité ressort par ailleurs de l'admission des objets particulièrement larges des décisions d'inspection.

B. – Des objets d'inspection particulièrement larges

Les requérantes estimaient que les décisions d'inspection ne respectaient pas leurs droits de la défense « *en raison d'une description démesurément large de l'objet des inspections* » (pt. 166), aussi bien sur le plan matériel, spatial que temporel. Pour faire simple, le groupe DB Bahn considère que la Commission se réserve en fait la possibilité de vérifier tout document, portant sur n'importe quelle activité du groupe, où qu'elle ait lieu et ce sur une période de temps particulièrement longue.

Le Tribunal rappelle le principe selon lequel « *l'exigence pour la Commission d'indiquer l'objet et le but d'une inspection constitue en effet une garantie fondamentale des droits de la défense des entreprises concernées* » (pt. 170). Cependant, il réaffirme également que la Commission n'est tenue, « *ni de délimiter précisément le marché en cause, [...] ni d'indiquer la période au cours de laquelle ces infractions auraient été commises* ». Il résulte de ces exclusions que les arguments des requérantes liés au cadre spatio-temporel de l'objet de la décision d'inspection ne pouvait aboutir.

On aurait cependant pu s'attendre à voir l'argument tiré du champ matériel de l'objet davantage prospérer puisque le Tribunal avait déjà eu l'occasion de censurer les « *fishing expeditions* » de la Commission. Il faut rappeler en effet que dans les affaires où le Tribunal a annulé, du moins partiellement, la décision d'inspection de la Commission, cela résultait justement d'un objet matériel trop large qui excédait les indices sérieux dont disposait la Commission (*cf. not. Trib. UE, 14 nov. 2012, not. Trib. UE, 14 nov. 2012, Nexans France SAS, préc.*). En l'espèce, le Tribunal admet au contraire la possibilité qu'une inspection puisse porter, au moins en théorie, sur l'intégralité des activités d'une entreprise (pt. 176). Cette solution laisse encore une fois une grande marge d'appréciation dans la définition des objets de ses décisions d'inspection, ce qui pourrait donner lieu à de nouvelles divergences entre la Cour EDH et les juridictions de l'Union.

Par Loïc ROBERT

ATER en droit public Centre d'études européennes



Membre de l'Équipe de droit international, européen et comparé (EDIEC – EA 4185) Université Jean Moulin Lyon 3