

APPLICATION/REQUÊTE N° 13258/87

M. & Co. v/the FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

M. & Co. c/RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

DECISION of 9 February 1990 on the admissibility of the application

DÉCISION du 9 février 1990 sur la recevabilité de la requête

Article 1 of the Convention : *Writ of execution issued by the domestic authorities in respect of a judgment of the Court of Justice of the European Communities.*

- a) Contracting States are responsible for the acts of their organs, regardless of whether these are a consequence of domestic law or of international obligations.*
- b) The transfer of powers by Contracting States to an international organisation is compatible with the Convention, provided that within that organisation fundamental rights receive an equivalent protection. This applies to the European Communities, which recognise fundamental rights and ensure respect for them.*

Competence ratione personae : *An application brought against the European Community falls outside the Commission's competence ratione personae.*

Article 1 de la Convention : *Exequatur accordé par les autorités internes à un arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes.*

- a) Un Etat contractant est responsable des actes de ses organes, qu'ils soient effectués en application du droit interne ou des obligations internationales.*
- b) Le transfert de pouvoirs d'un Etat contractant à une organisation internationale est compatible avec la Convention, à condition que, dans cette organisation, les droits fondamentaux reçoivent une protection équivalente. Tel est le cas des Communautés européennes, qui reconnaissent les droits fondamentaux et contrôlent leur respect.*

Compétence ratione personae : Une requête dirigée contre les Communautés européennes échappe à la compétence ratione personae de la Commission.

(TRADUCTION)

EN FAIT

La requérante est une société en commandite qui a son siège à B. Elle a pour objet l'importation et l'exportation de marchandises ; elle importait notamment jusqu'à la fin de l'année 1977 du matériel fabriqué par l'entreprise japonaise X. Electronic Corporation. La requérante est représentée par ses associés indéfiniment responsables («Komplementäre»), MM. D. et M., qui résident tous deux à B.

Les faits, qui ne sont pas contestés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le 14 décembre 1979, la Commission des Communautés européennes (Commission CE) infligea à la requérante une amende de 1.450.000 unités de compte européennes (soit 3.596.667 DM) pour infraction à l'article 85 par. 1 du traité CE. Trois entreprises faisant le commerce de matériel de même marque – une belge, une britannique et une française – furent de même condamnées à une amende. Selon les constatations de la Commission CE, il a existé – de fin 1975 à fin 1977 – une entente entre la requérante et les autres importateurs pour empêcher l'importation parallèle de ce matériel de République Fédérale d'Allemagne en France, afin de protéger de la concurrence étrangère les prix relativement élevés du marché français. Conformément à cette pratique concertée, après avoir accepté une commande d'un concessionnaire allemand, la société G., la requérante avait refusé de livrer à ce concessionnaire le matériel commandé car elle avait, entre-temps, reçu des informations concernant la destination des marchandises commandées. Ce refus occasionna des pertes importantes à une entreprise française et, ainsi que le fit remarquer la Commission CE, empêcha les consommateurs français d'acheter des

quantités considérables de matériel de cette marque à des prix plus avantageux.

Sur le moyen de défense de la requérante selon lequel elle n'avait jamais accepté la commande de G. car l'accord aurait été donné par un employé temporaire qui n'aurait pas été dûment mandaté pour cela, la Commission CE fit observer qu'à l'époque la requérante n'avait pas invoqué vis-à-vis de la société G. le fait que la commande aurait été acceptée par erreur. En outre, sur l'argument selon lequel le refus de vente était la conséquence de considérations commerciales normales et de nécessités contractuelles, la Commission CE fit remarquer que, même si la requérante n'avait pas suffisamment de marchandises en stock, elle n'avait essayé ni d'honorer la commande en se procurant le solde là où les marchandises étaient abondantes ni d'entamer des négociations pour réduire la commande.

La requérante et les sociétés co-accusées saisirent de cette affaire la Cour de Justice des Communautés européennes pour lui demander d'infirmer la décision de la Commission CE du 14 décembre 1979. Lors de la procédure devant la Cour de Justice, la requérante était représentée par MM. Bellis et van Bael, avocats à Bruxelles. Après avoir entendu des témoins le 18 septembre 1981 et tenu une audience contradictoire le 30 novembre 1982, la Cour de Justice annula le 7 juin 1983 la décision de la Commission CE dans la mesure où celle-ci affirmait que la pratique concertée s'était prolongée au-delà de la période fin janvier/début février 1976. Elle réduisit l'amende de la requérante à 400.000 unités de compte européennes (992.892 DM) et rejeta la requête pour le surplus.

Devant la Cour de Justice, les sociétés demandereses avaient notamment fait valoir :

- a) que la Commission CE avait agi à la fois en tant qu'autorité de poursuite et en tant qu'instance de décision ;
- b) qu'elles n'avaient pas été informées de tous les griefs sur lesquels la Commission CE s'était prononcée dans sa décision ;
- c) que la Commission CE ne leur avait pas divulgué tous les documents sur lesquels elle avait ensuite fondé sa décision ;
- d) que les observations du comité consultatif (sur les pratiques restrictives et les monopoles) ne leur avaient pas été communiquées.

En ce qui concerne le grief a), la Cour de Justice a déclaré que la Commission CE n'était pas un «tribunal» au sens de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Néanmoins, au cours de la procédure administrative qu'elle avait mise en oeuvre, la Commission CE était effectivement tenue de respecter certains principes de procédure inhérents au droit communautaire. Par conséquent, avant de prendre une décision, la Commission CE devait, conformément à l'article 19 par. 1 du Règlement CE No 17, donner aux intéressés l'occasion de faire connaître leur point de vue au sujet des griefs qu'elle a retenus à leur égard. En outre, conformément à l'article 4 du Règlement No 99/63, la Commission CE ne pouvait se

prononcer que sur les griefs à l'égard desquels l'entreprise concernée avait la faculté de se défendre. Les dispositions en question traduisent le principe fondamental du droit communautaire selon lequel dans toute procédure, y compris administrative, les parties doivent être entendues et avoir la possibilité de faire valoir leurs observations relativement aux faits et au droit.

En ce qui concerne le grief b), la Cour de Justice a jugé que la Commission CE n'avait pas informé correctement les sociétés requérantes de la période au cours de laquelle l'infraction aurait été commise. Dans un premier temps, la Commission avait indiqué qu'elle rechercherait si des infractions avaient été commises au cours de la période fin janvier/début février 1976 alors que, dans sa décision, elle a estimé que la pratique concertée avait déjà commencé vers la fin de l'année 1975.

En ce qui concerne le grief c), la Cour de Justice a remarqué que certains des documents invoqués par la Commission CE n'avaient pas été mis à la disposition des intéressés. Toutefois, ces documents portaient sur des circonstances de peu d'importance s'agissant de statuer sur les griefs. La Cour a ajouté qu'en tout état de cause elle ne tenait pas compte de ces documents pour déterminer si oui ou non la décision de la Commission CE était bien fondée.

En ce qui concerne le grief d), la Cour de Justice a jugé que l'article 10 par. 6 du Règlement CE No 17, qui prévoit que les avis du comité consultatif ne sont pas rendus publics, ne saurait être interprété comme permettant la communication confidentielle de tels avis aux entreprises concernées.

En ce qui concerne les griefs de fond de la requérante, la Cour de Justice a estimé que la décision de la Commission CE ne révélait aucune erreur de droit ou de fait et qu'il y avait suffisamment d'éléments de preuve pour établir que la société requérante avait refusé de vendre des marchandises commandées pour le marché français.

Quant au calcul de l'amende, la Cour de Justice a considéré que c'était à tort que la Commission CE n'avait tenu compte que du chiffre d'affaires global de la requérante et non d'autres facteurs tels que la quantité et la valeur des marchandises qui faisaient l'objet de l'infraction, la taille et la puissance économique de l'entreprise en faute. La Cour de Justice a donc réduit l'amende, eu égard notamment au fait que la durée de la pratique concertée était plus brève que celle indiquée dans la décision de la Commission CE.

Dans la mesure où la requérante avait fait valoir que ses dirigeants n'étaient pas au courant de la pratique incriminée et du refus de vente, la Cour de Justice a souligné qu'une entreprise était responsable de toutes les personnes habilitées à agir en son nom et que rien n'indiquait que les représentants de la requérante auraient outrepassé leurs pouvoirs.

A la suite du prononcé de l'arrêt de la Cour de Justice, la requérante essaya d'empêcher le ministre fédéral de la Justice de donner l'exequatur. Ses efforts, à savoir plusieurs actions en justice, n'aboutirent cependant pas et, finalement,

le 22 janvier 1985, un comité de trois juges de la Cour constitutionnelle fédérale (Bundesverfassungsgericht) rejeta un recours constitutionnel au motif, pour une part, qu'il n'avait aucune chance d'aboutir et, pour le surplus, qu'il était irrecevable. Dans la mesure où la requérante avait demandé à la Cour constitutionnelle fédérale de déclarer que l'octroi de l'exequatur porterait atteinte à des droits constitutionnels, la Cour constitutionnelle a jugé le grief irrecevable pour non-épuisement des voies de recours ordinaires car la requérante avait seulement sollicité une injonction judiciaire pour empêcher l'octroi de l'exequatur ; or, un recours contre celui-ci, une fois qu'il aurait été accordé, aurait constitué une voie de recours adéquate et effective qui aurait permis à la requérante d'obtenir que les tribunaux allemands se prononcent sur la question de savoir s'il avait été donné de manière licite et conforme à l'article 192 par. 2, deuxième phrase, du Traité de Rome.

Entre-temps, le 4 janvier 1985, l'exequatur fut accordé.

La requérante intenta alors une action en dommages-intérêts contre la République Fédérale d'Allemagne représentée par le ministre fédéral de la Justice. Elle fit valoir que c'était à tort que le ministre avait accordé l'exequatur, parce que l'arrêt de la Cour européenne de Justice violait des droits constitutionnels. En effet :

- la Cour avait fondé sa décision sur les déclarations d'un témoin avant le procès, déclarations sur lesquelles ce témoin était revenu lors de son audition par la Cour. Cela était contraire au principe «in dubio pro reo» ;

- elle avait condamné la requérante à une amende sur le fondement de fautes commises par des employés mais non par les dirigeants. Cela était contraire au principe «nulla poena sine culpa» ;

- les dirigeants n'avaient pas été entendus eux-mêmes, ce qui était contraire à l'article 103 par. 1 de la Loi fondamentale (Grundgesetz) et à l'article 6 par. 3 c) de la Convention ;

- le montant de l'amende était disproportionné et excessif.

Le 2 octobre 1985, le tribunal régional (Landgericht) de B. débouta la requérante. Il fit remarquer qu'il résultait de la jurisprudence de la Cour européenne de Justice que cette juridiction appliquait comme faisant partie intégrante du droit communautaire les droits fondamentaux généralement reconnus par les ordres juridiques des Etats membres de la CE. Néanmoins, le tribunal régional estima que la délivrance d'un titre exécutoire conformément à l'article 192 par. 1 du Traité de Rome devait être refusée par les autorités allemandes compétentes si la décision à exécuter était contraire à l'essence même (Wesensgehalt) du droit constitutionnel allemand. Mais il n'y avait aucune violation de ce genre dans le cas de la requérante.

Dans la mesure où la requérante invoquait le principe «in dubio pro reo», ses arguments mettaient simplement en doute l'appréciation des moyens de preuve par la Cour de Justice, aussi étaient-ils sans pertinence car les autorités allemandes

n'étaient pas compétentes pour rechercher si oui ou non la Cour de Justice avait commis des erreurs de droit ou de fait.

Dans la mesure où la requérante s'était plainte du fait que ses dirigeants n'avaient pas été entendus en personne, le tribunal régional estima que le droit de la requérante à être entendu avait été respecté car celle-ci avait eu tous les moyens de défendre sa cause par l'intermédiaire de son avocat.

Dans la mesure où la requérante avait invoqué le principe «nulla poena sine culpa», le tribunal régional déclara qu'une amende pour violation de la législation anti-trust n'était justifiée que si la personne à laquelle était infligée l'amende était responsable de la violation en question. En ce qui concerne les personnes morales, c'est la personne physique qui agit en leur nom qui en est nécessairement responsable. Par conséquent, une personne morale pouvait être tenue responsable des actes ou omissions non seulement de ses associés et dirigeants mais aussi d'autres employés en situation d'autorité. Enfin, le tribunal régional ne constata aucune violation du principe de proportionnalité.

Le pourvoi en cassation (Sprungrevision) de la requérante contre la décision du tribunal régional fut rejeté par la Cour fédérale (Bundesgerichtshof) le 25 septembre 1986 comme irrecevable. La Cour estimait que l'affaire ne soulevait pas de question d'importance générale car l'arrêt de la Cour européenne de Justice ne violait aucun des droits constitutionnels de la requérante. Par conséquent, la requérante invoquait un argument sans intérêt lorsqu'elle soutenait qu'avant d'apposer la formule exécutoire conformément à l'article 192 par. 2 du Traité de Rome le ministre de la Justice devait rechercher si oui ou non l'arrêt de la Cour de Justice était conforme au droit constitutionnel interne.

Le 10 avril 1987, un comité de trois juges de la Cour constitutionnelle fédérale rejeta comme dépourvu de chance de succès le recours constitutionnel de la requérante contre la décision de la Cour fédérale et contre l'exequatur. La décision souligne que la jurisprudence de la Cour de Justice assure de façon satisfaisante la garantie des droits fondamentaux et que, par conséquent, les autorités allemandes ne sont nullement tenues de rechercher si oui ou non un arrêt de cette Cour est conforme au droit constitutionnel allemand avant d'apposer la formule exécutoire.

GRIEFS

La requérante réitère les griefs déjà soulevés dans le cadre de la procédure interne. Elle estime que condamner un employeur ou lui infliger une amende pour faute commise par un employé constitue une violation du principe «nulla poena sine culpa». Assumer jusqu'à preuve du contraire qu'une faute a été commise par un ou des employés dans le cadre de son ou leurs activités porterait atteinte à la présomption d'innocence.

En outre, la requérante allègue une violation du principe «in dubio pro reo», en ce que la Cour de Justice n'a pas tenu compte du fait que le principal témoin, qui avait à l'origine incriminé la requérante, était par la suite revenu sur ses affirmations

et avait déclaré sous serment qu'il les avait formulées pour protéger ses intérêts personnels.

Enfin, la requérante se plaint du fait que ses dirigeants n'aient pas été autorisés à participer à la procédure devant la Cour de Justice, à poser des questions aux témoins et à se défendre personnellement.

La requérante invoque les articles 1 et 6 par. 2 et 3 c) de la Convention.

.....

EN DROIT

La société requérante se plaint de ce que les autorités allemandes ont donné l'exequatur à un arrêt de la Cour européenne de Justice lui imposant une lourde amende pour avoir violé l'article 85 du Traité CE. La société requérante soutient pour l'essentiel que, dans son cas, la Cour de Justice a violé le principe de la présomption d'innocence reconnu par l'article 6 par. 2 de la Convention en condamnant à une amende ses associés pour un acte répréhensible commis à leur insu par un employé. En outre, la société requérante estime qu'il y a eu violation du droit de tout accusé à se défendre lui-même, ainsi que le reconnaît l'article 6 par. 3 c) de la Convention.

Selon la société requérante, l'obligation qu'a l'Etat défendeur de reconnaître les droits garantis par la Convention a une priorité absolue sur toute autre obligation prévue par un traité. En conséquence, avant de donner l'exequatur, le ministre compétent devait rechercher si oui ou non l'arrêt de la Cour européenne de Justice avait été rendu dans le cadre d'une procédure respectant les garanties fixées par l'article 6 de la Convention. Tel n'ayant pas été le cas, l'apposition de la formule exécutoire a, selon la société requérante, donné effet aux violations dont celle-ci se plaint et a donc enfreint les dispositions invoquées.

Le Gouvernement défendeur soutient que la République Fédérale d'Allemagne n'est pas responsable en vertu de la Convention des actes et des décisions des Communautés européennes. En accordant l'exequatur à un arrêt de la Cour européenne de Justice, le ministre fédéral de la Justice n'avait pas à vérifier si l'arrêt en question avait été rendu dans le cadre d'une procédure compatible avec les droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des Droits de l'Homme ou la Loi fondamentale allemande. Il était seulement tenu de vérifier si l'arrêt était authentique. Par conséquent, il n'avait à se prononcer ni sur un droit de caractère civil ni sur une accusation en matière pénale, au sens de l'article 6 de la Convention.

En outre, la responsabilité de la République Fédérale en vertu de la Convention ne saurait se déduire du fait qu'elle a transféré une partie de ses pouvoirs aux Communautés européennes. Sinon, tous les actes des Communautés seraient indirectement soumis au contrôle des organes de la Convention. Or un tel résultat ne serait pas compatible avec le principe généralement reconnu selon lequel la Convention ne s'applique pas aux Communautés européennes et ne deviendrait

contraignante pour elles que si elles y adhéraient formellement. Dans ce contexte, le Gouvernement défendeur fait aussi remarquer que, quoi qu'il en soit, le respect des droits fondamentaux est garanti par la Cour européenne de Justice. Quand bien même on estimerait que les autorités nationales restent néanmoins tenues de contrôler aussi les actes des Communautés en ce qui concerne les violations manifestes et flagrantes de droits fondamentaux, un tel contrôle a été, en l'espèce, effectué par les juridictions civiles allemandes qui n'ont constaté aucune violation de ce genre.

La Commission rappelle tout d'abord qu'elle est, il est vrai, incompétente *ratione personae* pour examiner des procédures et décisions des organes des Communautés européennes, celles-ci n'étant pas parties à la Convention européenne des Droits de l'Homme (voir No 8030/77, CFDT c/Communautés européennes, déc. 10.7.78, D.R. 13 p. 231 ; No 13539/88, D. c/Communautés européennes, déc. 19.1.89). Cela ne signifie cependant pas qu'en accordant l'exequatur à un arrêt de la Cour européenne de Justice les autorités allemandes compétentes aient agi comme des organes communautaires et échappent, dans cette mesure, au domaine où s'exerce le contrôle des organes de la Convention. Aux termes de l'article 1 de la Convention, les Etats membres sont responsables de tous les actes et omissions de leurs organes internes qui auraient violé la Convention, que l'acte ou l'omission en question soit effectué en application du droit ou des règlements internes ou des obligations internationales (cf. *mutatis mutandis* No 6231/73, Ilse Hess c/Royaume-Uni, déc. 28.5.75, D.R. 2 pp. 72, 74).

Il s'agit donc de savoir si, en donnant effet à un arrêt rendu dans le cadre d'une procédure qui aurait violé l'article 6, la République Fédérale d'Allemagne encourt une responsabilité en vertu de la Convention en raison du fait que cette procédure contre une société allemande n'a été rendue possible que parce que la République Fédérale a transféré aux Communautés européennes ses pouvoirs à cet égard.

Dans l'examen de cette question, on admettra que la procédure antitrust en question relèverait de l'article 6 si elle avait été menée par des autorités judiciaires allemandes, et non européennes (cf. Cour eur. D.H., arrêt *Öztürk* du 21 février 1984, série A n° 73, pp. 17-22, par. 46-56 ; No 11598/85, déc. 11.7.89, D.R. 61 p. 125).

Il faut observer ensuite que la Convention n'interdit pas à un Etat membre de transférer des pouvoirs à des organisations internationales. Néanmoins, la Commission rappelle que «si un Etat assume des obligations contractuelles et conclut par la suite un autre accord international qui ne lui permet plus de s'acquitter des obligations qu'il a assumées par le premier traité, il encourt une responsabilité pour toute atteinte portée de ce fait aux obligations qu'il assumait en vertu du traité antérieur» (cf. No 235/56, déc. 10.6.58, *Annuaire* 2 pp. 257, 301). La Commission estime qu'un transfert de pouvoirs n'exclut pas nécessairement la responsabilité d'un Etat en vertu de la Convention, lorsqu'il s'agit de l'exercice des pouvoirs transférés. A défaut, les garanties prévues par la Convention pourraient être limitées ou exclues sans motif et être ainsi privées de leur caractère contraignant. L'objet et le but de cet

instrument de protection des êtres humains (la Convention) appellent à comprendre et appliquer ses dispositions d'une manière qui en rende les exigences concrètes et effectives (cf. Cour eur. D.H., arrêt Soering du 7 juillet 1989, série A n° 161, p. 34, par. 87). En conséquence, le transfert de pouvoirs à une organisation internationale n'est pas incompatible avec la Convention, à condition que, dans cette organisation, les droits fondamentaux reçoivent une protection équivalente.

La Commission constate que le système juridique des Communautés européennes non seulement reconnaît les droits fondamentaux mais assure aussi le contrôle de leur respect. Certes, les traités constitutifs des Communautés européennes ne contenaient pas un catalogue de ces droits. Néanmoins, le Parlement, le Conseil et la Commission des Communautés européennes ont souligné, dans une déclaration commune du 5 avril 1977, qu'ils attachaient une importance primordiale au respect des droits fondamentaux, tels qu'ils résultent notamment des Constitutions des Etats membres ainsi que de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Ils se sont engagés à respecter et à continuer à respecter ces droits dans l'exercice de leurs pouvoirs et en poursuivant les objectifs des Communautés européennes (Journal Officiel des Communautés européennes, XX, 1977, Informations et avis, No C 103/1). En outre, la Cour de Justice des Communautés européennes a élaboré une jurisprudence selon laquelle elle est appelée à contrôler les actes des Communautés sur le fondement de droits fondamentaux, y compris ceux consacrés dans la Convention européenne des Droits de l'Homme. Conformément à ce raisonnement, la Cour de Justice a souligné, dans la présente affaire, que le droit à un procès équitable était un principe fondamental du droit communautaire. Elle a affirmé que le droit communautaire contenait tous les critères conditionnant non seulement l'examen, mais éventuellement la réparation du grief de la société requérante selon lequel son droit à un procès équitable aurait été violé (voir p. 76 de l'arrêt). Elle est néanmoins parvenue à la conclusion que ce grief n'était pas fondé.

La Commission a aussi tenu compte du fait qu'il serait contraire à l'idée même de transfert de pouvoirs à une organisation internationale de tenir les Etats membres responsables, dans chaque cas particulier, avant de donner l'exequatur à un arrêt de la Cour européenne de Justice, de l'examen du point de savoir si l'article 6 de la Convention a été respecté dans la procédure en question.

Il s'ensuit que la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention et qu'elle doit être rejetée conformément à l'article 27 par. 2 de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.