

La traduction de cette page a été générée par traduction automatique [Lien]. Les traductions automatiques peuvent comporter des erreurs susceptibles de nuire à la clarté et à l'exactitude; le Médiateur décline toute responsabilité en cas de divergences. Pour obtenir les informations les plus fiables et pour assurer la sécurité juridique, veuillez consulter la version source en anglais dont le lien figure ci-dessus. Pour en savoir plus, veuillez consulter notre [politique linguistique et de traduction \[Lien\]](#).

Décision du Médiateur européen clôturant l'enquête sur la plainte 1500/2014/FOR contre la Commission européenne

Décision

Affaire 1500/2014/FOR - **Ouvert le** 03/09/2014 - **Décision le** 13/11/2014 - **Institution concernée** Commission européenne (Commentaire critique) |

L'enquête du Médiateur concernait un prétendu retard de la Commission dans la fourniture à Infineon, une société informatique allemande, que la Commission soupçonnait d'être membre de l'entente relative aux puces de cartes à puce, d'avoir accès à des éléments de preuve clés que la Commission entendait utiliser à l'encontre de cette société.

Le Médiateur s'est enquêté sur la question et a constaté que la Commission avait, sans raison valable, retardé l'accès à ces éléments de preuve, alors qu'elle était pleinement consciente de l'importance et de la pertinence de ces éléments de preuve. En encourageant ce retard, la Commission risquait de compromettre son enquête.

Le Médiateur a donc critiqué la Commission pour le retard dans l'accès d'Infineon à ces éléments de preuve.

Les antécédents de la plainte

1. Infineon, un fabricant allemand de semi-conducteurs, a participé à l'enquête sur l'entente relative aux puces de cartes à puce menée par la Commission européenne. Le 3 septembre 2014, la Commission a adopté une décision infligeant des amendes à différents membres de l'entente. Infineon s'est vu infliger une amende de 82 784 000 EUR [1].



L'enquête

2. Le 28 août 2014, Infineon a adressé une plainte au Médiateur européen alléguant que la Commission avait violé ses droits de la défense dans le cadre de l'enquête sur l'entente relative aux puces à puce. Le Médiateur a identifié l'allégation et l'allégation suivantes:

Allégation

La Commission européenne a violé les droits de la défense du plaignant en recourant à une procédure accélérée dans l'intention d'adopter une décision infligeant une amende au plaignant.

Réclamation

La Commission devrait respecter les droits de la défense du plaignant en publiant une nouvelle communication des griefs avant d'adopter une décision sur la question faisant l'objet de l'enquête.

3. Le 3 septembre 2014, la Médiatrice a écrit à la plaignante pour lui expliquer que son point de vue préliminaire, fondé sur les arguments et les éléments de preuve qui lui avaient été fournis à l'époque, était qu'il n'y avait aucun motif apparent de demander à la Commission de lui envoyer un avis sur la question faisant l'objet de la plainte. Le Médiateur a demandé au plaignant de présenter des observations sur cette position préliminaire.

4. Le 29 septembre 2014, le Médiateur a reçu les observations du plaignant. Le 16 octobre, sur la base de son analyse des observations de la plaignante, la Médiatrice a demandé à la Commission de lui fournir un avis sur un aspect de la plainte, à savoir la raison pour laquelle la Commission a attendu jusqu'au 28 juillet 2014 pour envoyer une «lettre des faits» à Infineon. Le plaignant ayant informé les services du Médiateur de son intention d'introduire un recours devant le Tribunal au plus tard le 17 novembre 2014 et tendant à l'annulation de la décision de la Commission du 3 septembre 2014, le Médiateur a demandé à la Commission de rendre un avis au plus tard le 6 novembre 2014. Le 6 novembre 2014, la Commission a transmis son avis au Médiateur, qui l'a immédiatement transmis au plaignant pour observations. Le plaignant a transmis ses observations au Médiateur le 7 novembre 2014.

Allégation de violation des droits de la défense

Arguments présentés au Médiateur

5. Dans sa plainte adressée au Médiateur, Infineon a fait observer que le délai de prescription de dix ans pour infliger des amendes au titre de l'article 25 du règlement no 1/2003 expirerait le 9 septembre 2014 pour un membre de l'entente présumée relative aux puces à puce (société X). En conséquence, la Commission avait l'intention d'adopter, avant le 9 septembre 2014, une



décision couvrant toutes les parties faisant l'objet de l'enquête, y compris Infineon. Selon Infineon, cette fois-ci, la pression avait conduit la Commission à adopter une «procédure accélérée» qui avait considérablement empêché Infineon d'exercer ses droits de la défense. Plus précisément, à un stade très tardif de l'enquête, à savoir le 28 juillet 2014, la Commission a envoyé une nouvelle «lettre d'information» à Infineon. Cet exposé des faits contenait des éléments de preuve essentiels à l'encontre d'Infineon, à savoir une version électronique d'un courriel interne d'un concurrent (entreprise Y), dont le contenu semblait impliquer Infineon dans l'entente. En raison du souhait de la Commission d'adopter une décision au début du mois de septembre, Infineon s'est vu accorder un délai très court de cinq jours ouvrables pour présenter son point de vue sur ces nouveaux éléments de preuve.

6. Dans sa réponse à la demande d'éclaircissements du Médiateur, le plaignant a tout d'abord noté que, le 3 septembre 2014, la Commission avait adopté une décision constatant qu'Infineon avait participé à une entente. La décision a infligé une amende de 82 784 000 EUR à Infineon.

7. Le plaignant a ensuite indiqué qu'il ressortait clairement, d'après diverses observations du commissaire à la concurrence et de la décision infligeant l'amende à Infineon, que la décision avait bien été adoptée en vue de l'expiration du délai de prescription concernant la société X.

8. Le plaignant a ensuite déclaré qu'en raison de cette ruée vers l'adoption d'une décision au début du mois de septembre, la Commission risquait d'avoir pris une «décision rapide et bâclée».

9. En ce qui concerne l'exposé des faits du 28 juillet 2014, le plaignant a fait observer qu'il contenait des éléments de preuve essentiels que la Commission avait l'intention d'utiliser à l'encontre d'Infineon, en particulier une «version électronique» d'un courriel interne de la société Y, qui semblait impliquer Infineon dans l'entente. Le plaignant n'a pas compris pourquoi la Commission a fourni à Infineon ces éléments de preuve clés si tard dans l'enquête, d'autant plus que la décision que la Commission a envoyée à Infineon le 3 septembre 2014 a révélé que ces nouveaux éléments de preuve lui avaient été fournis par la société Y dès le 10 janvier 2014.

10. À cet égard, le plaignant a relevé qu'il avait soulevé des questions sur l'authenticité du courriel interne de la société Y dans sa réponse du 22 juillet 2013 à la communication des griefs de la Commission, dans ses observations du 13 novembre 2013 sur la première lettre de faits de la Commission du 9 octobre 2013, dans sa présentation lors de l'audition du 20 novembre 2013 et dans sa lettre à la Commission du 16 janvier 2014. En conséquence, selon le plaignant, la Commission aurait dû lui fournir une copie de la version électronique du courriel interne de la société Y à un stade beaucoup plus précoce de son enquête. Toutefois, a déclaré le plaignant, l'équipe chargée du dossier de la Commission a inexplicablement retardé l'envoi de ces éléments de preuve clés à Infineon jusqu'à la fin du mois de juillet 2014.

11. Le plaignant a ensuite déclaré que, lorsque, le 28 juillet 2014, elle a reçu l'exposé des faits contenant la version électronique du courriel interne de la société Y, il lui était impossible de procéder à un examen approfondi et diligent du courriel. Elle a relevé, à cet égard, que la Commission avait imposé à Infineon un délai court de cinq jours ouvrables pour répondre à



l'exposé des faits. En outre, cette réponse rapide a été demandée pendant une période traditionnelle de vacances.

12. Le plaignant a ensuite fait valoir qu'en raison du manque de temps qui lui avait été accordé, Infineon n'avait pas procédé à «une analyse plus approfondie» de la version électronique du courriel interne de la société Y. Elle a ensuite insisté sur le fait que si la Commission avait fourni à Infineon la version électronique du courriel en janvier 2014 (au lieu d'attendre plus de six mois), Infineon aurait pu procéder à une évaluation approfondie des propriétés techniques de la version électronique du courriel interne de la société Y.

13. Après avoir examiné les éclaircissements du plaignant, en particulier les nouvelles informations selon lesquelles la Commission disposait de certains éléments de preuve essentiels dès le 10 janvier 2014, le Médiateur a estimé qu'il était nécessaire de demander un avis à la Commission.

14. Dans sa lettre demandant un avis à la Commission, la Médiatrice a noté que la Commission avait, le 3 septembre 2014, adopté une décision constatant l'existence d'une infraction au droit de la concurrence de l'Union par Infineon et d'autres. Dans ce contexte, le Médiateur a estimé qu'il n'y avait plus lieu d'examiner l'allégation du plaignant selon laquelle la Commission devrait publier une nouvelle communication des griefs avant d'adopter une décision. Le Médiateur a toutefois estimé qu'il était possible et utile d'enquêter sur certains aspects procéduraux de l'allégation du plaignant. Plus précisément, le Médiateur a jugé utile d'enquêter sur les raisons pour lesquelles la Commission n'a pas envoyé l'exposé des faits au plaignant avant le 28 juillet 2014. À cet égard, le Médiateur a fait observer que si l'exposé des faits avait été envoyé à Infineon plus tôt, il n'y aurait eu aucune raison pour laquelle la Commission n'aurait pas pu choisir de fournir à Infineon un délai plus long pour répondre à l'exposé des faits, éliminant ainsi tout risque qu'Infineon ne dispose pas de suffisamment de temps pour répondre à l'exposé des faits. Ainsi, dans sa lettre demandant à la Commission de fournir un avis, la Médiatrice a demandé à la Commission d'expliquer, en détail, pourquoi elle avait attendu jusqu'au 28 juillet 2014 pour fournir à Infineon une copie de la version électronique du courriel interne de la société Y, date à laquelle la Commission s'est sentie contrainte de donner au plaignant un délai très court pour répondre à l'exposé des faits.

15. La Médiatrice a toutefois estimé qu'il ne lui était pas possible d'enquêter sur un autre aspect de l'allégation, à savoir si les cinq jours ouvrables accordés à Infineon pour répondre à l'exposé des faits étaient suffisants. Dans la lettre informant Infineon de sa demande d'avis à la Commission, la Médiatrice a tout d'abord noté que son enquête était soumise à un délai strict. L'article 1.3 du statut du Médiateur dispose que le médiateur ne peut intervenir dans les affaires devant les tribunaux. L'article 10, paragraphe 3, des modalités d'application du Médiateur dispose que, si une action en justice est engagée pour des questions faisant l'objet d'une enquête par le Médiateur, celui-ci clôt l'affaire et l'issue de toute enquête menée jusqu'ici est déposée sans autre action. Le plaignant a informé le Médiateur qu'il avait l'intention, au plus tard le 17 novembre 2014, de former un recours contre la décision de la Commission du 3 septembre 2014.



16. Le Médiateur note qu'une conclusion définitive du Médiateur quant à la question de savoir si un délai de cinq jours ouvrables était suffisant pour permettre à Infineon de répondre à l'exposé des faits devrait être fondée sur une compréhension claire, de la part du Médiateur, de la complexité relative des questions techniques soulevées dans l'exposé des faits. L'exposé des faits contient une version électronique du courriel interne de la société Y. La pertinence de la version électronique du courriel interne de la société Y est qu'elle prouverait, à condition que la version électronique ne soit elle-même pas fabriquée, que les impressions du courriel interne de la société Y, déjà fournies à Infineon au cours de l'enquête de la Commission, étaient authentiques. L'analyse de l'authenticité d'une version électronique d'un e-mail peut en effet être un exercice très technique. D'autant plus que la partie qu'Infineon implique de fabriquer la version électronique du courrier électronique est une société informatique majeure, qui est vraisemblablement très compétente en matière informatique. La Médiatrice estime donc qu'il faudrait au moins un délai raisonnable pour que ses services enquêtent et concluent à la question de savoir si Infineon avait besoin de plus de cinq jours ouvrables pour répondre à l'exposé des faits. Ainsi qu'il ressort du point 15 ci-dessus, ce délai n'est pas disponible pour le Médiateur dans le cadre de la présente enquête.

17. Dans son avis adressé au Médiateur, la Commission a d'abord soulevé une question de procédure. Elle a estimé que la plainte aurait dû être déclarée irrecevable par le Médiateur dans la mesure où elle n'était pas «précisée par les démarches administratives appropriées des institutions et organes concernés», comme l'exige l'article 2, paragraphe 4, du statut du Médiateur. En effet, la Commission a noté qu'Infineon aurait pu demander une prolongation du délai accordé pour formuler des observations sur le deuxième exposé des faits. Cependant, il a choisi de ne pas le faire.

18. En ce qui concerne le fond de la plainte, la Commission a relevé que le courriel interne de la société Y est l'un des éléments de preuve qu'un concurrent a soumis à la Commission dans le cadre de son enquête sur l'entente relative aux puces à puce. La Commission a ensuite noté que, dans le cadre d'une enquête sur l'entente, la Commission transmet ses objections aux parties dans une communication des griefs. Le présent document contient les conclusions provisoires de la Commission. En l'espèce, la Commission a envoyé une communication des griefs au plaignant le 18 avril 2013. Immédiatement après, la Commission a donné accès au plaignant à son dossier. Dans ce contexte, le plaignant a reçu un CD-ROM, qui comprenait une version PDF du courriel interne de la société Y. Le plaignant a répondu à la communication des griefs le 22 juillet 2013.

19. La Commission a ensuite noté que, dans la mesure où certaines parties — dont le plaignant — alléguent qu'un concurrent (la société Y) lui avait fourni des éléments de preuve non authentiques, la Commission a décidé qu'il serait utile, afin de garantir les droits de la défense des entreprises faisant l'objet de l'enquête, d'informer toutes les parties de ces allégations avant l'audience. La société Y a ensuite fourni à la Commission certains documents supplémentaires, qui ont été rendus accessibles aux autres parties au moyen d'un exposé des faits du 9 octobre 2013. Deux versions PDF du courrier électronique interne de la société Y (l'une imprimée dans un État tiers et l'autre imprimée en Belgique) ont été annexées à cet exposé des faits.



20. Le plaignant a formulé des observations sur la valeur probante du courriel interne de la société Y, tant dans sa réponse à la communication des griefs que dans sa réponse à cet exposé des faits.

21. L'authenticité du courriel interne de la société Y a également été débattue lors de l'audition, qui s'est tenue le 20 novembre 2013.

22. À la suite de l'audience, diverses parties ont continué de fournir au Conseil des observations supplémentaires, en clarifiant ou en prolongeant davantage leurs allégations. À la demande de la Commission, la société Y a fourni à la Commission, le 10 janvier 2014, la version électronique du courriel interne de la société Y.

23. Le 25 juillet 2014, par courrier électronique contenant un deuxième exposé des faits, la Commission a fourni aux parties, y compris au plaignant, la version électronique du courriel interne de la société Y, ainsi que deux autres documents, les invitant à présenter leurs observations dans un délai d'une semaine à compter de la réception de cette lettre. La Commission a envoyé un CD contenant ces documents à Infineon, qui l'a reçu le 28 juillet 2014.

24. Le Conseil a ensuite déclaré qu'il était loisible aux parties de recevoir un exposé des faits de demander une prorogation du délai pour répondre à l'exposé des faits. En cas de désaccord entre la partie et la DG Concurrence, l'affaire peut être renvoyée au conseiller-auditeur. La Commission a ensuite indiqué que le plaignant l'avait informée, par courriel du 31 juillet 2014, qu'il n'y avait pas lieu de demander une prorogation du délai imposé.

25. Le 4 août 2014, et sans demander de prolongation, le plaignant a présenté ses observations sur l'exposé des faits du 25 juillet 2014, sous la forme d'une réponse de 48 pages (texte expurgé).

26. La Commission a ensuite déclaré qu'elle n'était pas tenue de donner à une partie à sa procédure l'accès à toutes les informations qu'elle reçoit des autres parties après avoir émis la communication des griefs. Si les parties avaient le droit de recevoir toutes ces informations et de les commenter, cela conduirait en effet à un flot sans fin de commentaires et de réactions. Il résulte toutefois de la jurisprudence que chaque fois que la Commission entend se fonder sur des informations reçues de l'une des parties (qui pourraient être un passage dans la réponse de cette partie à la communication des griefs ou un document annexé à une telle réponse) pour prouver l'existence d'une infraction, les autres parties doivent avoir la possibilité de donner leur point de vue sur cet élément de preuve. Par conséquent, chaque fois que la Commission décide de se fonder dans sa décision finale sur les informations reçues d'une partie, elle donnera aux autres parties concernées l'accès à ces informations et les invitera à formuler des observations.

27. Il s'ensuit que l'appréciation de la Commission quant aux documents du dossier auxquels les parties doivent avoir accès dépend du contenu de sa décision finale. Il s'agit, a déclaré la Commission, de l'appréciation que la Commission a effectuée dans le cadre de l'enquête sur



les puces pour cartes à puce. La DG Concurrence n'a achevé son évaluation et défini l'étendue de l'infraction pour laquelle elle entendait tenir les parties responsables qu'en juin 2014. À ce stade, et en vue de proposer au commissaire un plan d'action pour la décision finale, la DG Concurrence a vérifié, sous la supervision du conseiller-auditeur, que le projet de décision envisagé ne contenait pas d'objections nouvelles et ne faisait pas référence à des documents qui n'avaient pas encore été rendus accessibles aux parties. À ce stade, les services de la Commission ont identifié trois documents sur lesquels la Commission pouvait se fonder dans la décision envisagée et auxquels aucun accès n'avait encore été accordé. L'un de ces trois documents était la version électronique du courriel interne de la société Y. Le Conseil a ensuite fourni ces documents aux parties dans l'exposé des faits de juillet 2014. Cet exposé des faits faisait référence à trois documents de longueur limitée, dont le contenu était largement connu du plaignant. Outre la version électronique du courriel interne de la société Y (qui dans une version PDF avait déjà été communiquée deux fois aux parties), l'exposé des faits contenait les propres traductions par la Commission de certains documents sur lesquels les parties avaient déjà formulé des observations (11 pages) et un «nouveau» document (texte expurgé).

28. Ainsi, la Commission ne voit pas en quoi la fourniture de la version électronique du courriel interne de la société Yin en juillet 2014, et non pas plus tôt, aurait affecté de quelque manière que ce soit les droits de la défense du plaignant, dans la mesure où le plaignant s'est effectivement vu accorder la possibilité de donner son point de vue sur cet élément de preuve.

29. En ce qui concerne la question de savoir si la communication de la version électronique du courriel en juillet 2014, c'est-à-dire quelques semaines avant la date d'adoption de la décision, aurait pu donner au plaignant un délai trop court pour formuler ses observations, la Commission a rappelé que ce document électronique concernait un élément de preuve relativement court (1 page) que le plaignant connaissait très bien, car elle avait déjà formulé plusieurs observations à ce sujet. Dans sa correspondance avec la Commission du 31 juillet 2014, le plaignant a indiqué qu'il ferait analyser ce document électronique (texte expurgé). Le plaignant n'a donc pas jugé nécessaire de demander une prorogation du délai fixé par la Commission. La Commission a noté que la plaignante allègue dans sa plainte que «en raison du délai court (5 jours) et de la période des vacances, il n'a été possible d'obtenir que quelques conclusions préliminaires» de l'expert en informatique médico-légale. Toutefois, dans sa réponse du 4 août 2014, le plaignant n'a pas fait référence aux «constatations préliminaires» (texte expurgé). (texte expurgé)

30. Dans ses observations sur l'avis de la Commission, le plaignant a déclaré que la Commission n'avait avancé aucune justification valable pour refuser la «version électronique» pendant plus de six mois. La Commission n'a pas mentionné une seule raison pour laquelle le courriel n'avait pas été divulgué en janvier 2014.

31. Le plaignant a ajouté qu'il n'était pas nécessaire que la Commission «achève son évaluation» avant de donner accès à la «version électronique». Bien au contraire, la Commission aurait pu procéder à l'examen de la «version électronique» alors qu'Infineon était en train de l'analyser. Cela aurait été conforme à la pratique normale, qui aurait permis à la Commission de tenir compte des observations d'Infineon sur ces questions (purement techniques). Une telle approche évidente n'aurait entraîné que des efforts minimes (et



pratiquement aucun coût) et aurait évité une violation des droits d'Infineon.

32. Le plaignant a également fait observer qu'un certain nombre de déclarations de la Commission étaient erronées et trompeuses.

33. Le plaignant note que la Commission allègue que le plaignant «*a indiqué à la Commission par courrier électronique du 31 juillet 2014 qu'il n'y aurait pas lieu de demander une prorogation du délai [...] courant... jusqu'au 4 août 2014* ». En outre, la Commission semble suggérer que, étant donné qu'Infineon avait présenté une réponse de 48 pages (texte expurgé), le délai de cinq jours était suffisant. Ces déclarations sont non seulement trompeuses, mais également erronées. Le plaignant a déclaré que son courriel du 31 juillet 2014 n'impliquait en aucune manière que le délai de cinq jours ouvrables suffirait à examiner correctement la «*version électronique*». Bien qu'elle n'ait en effet pas explicitement demandé à la Commission (ou au conseiller-auditeur) de prolonger le délai de cinq jours ouvrables, cela s'explique par le fait que, lors d'une réunion en état d'avancement avec la Commission le 22 juillet 2014, la Commission a souligné à plusieurs reprises qu'elle s'attendrait à une réponse très rapide à l'exposé des faits. Au cours de la réunion (texte expurgé), la Commission a clairement indiqué qu'une décision serait prise lors de la première réunion de la Commission après la pause estivale (c'est-à-dire le 3 septembre 2014). Dans ce contexte, le plaignant a déclaré qu'il ne pouvait s'attendre qu'à une prolongation de quelques jours, voire pas du tout.

34. Le plaignant a de nouveau insisté sur le fait que, faute de temps, il n'avait pas été procédé à une analyse plus approfondie de la version électronique du courriel. Elle a fait valoir que si la Commission avait fourni à Infineon la version électronique du courriel en janvier 2014 (au lieu de le retenir pendant plus de six mois), Infineon aurait sans aucun doute pu procéder à une évaluation plus approfondie des propriétés techniques du courrier électronique.

35. Selon Infineon, le courriel interne de la société Y est le principal élément de preuve utilisé par la Commission à l'encontre d'Infineon. La question de son authenticité a joué un rôle central au cours de la procédure administrative. Il ressort clairement de la décision finale qu'Infineon n'aurait pas été accusée d'une infraction si la Commission était parvenue à la conclusion que le courriel n'était pas authentique. L'importance de la question de l'authenticité de ce courriel est également démontrée par le fait que la Commission a manifestement vu la nécessité — à un stade très tardif de l'enquête — de divulguer la version électronique à Infineon. Cela souligne le fait que la Commission a estimé que la question de l'authenticité de ce courriel était très pertinente pour l'issue de la procédure.

36. En conclusion, le plaignant a déclaré que la Commission avait méconnu les droits de la défense d'Infineon en retenant des éléments de preuve importants, provoquant ainsi une pression artificielle dans le temps et donnant à Infineon un délai beaucoup trop court. Il a insisté sur le fait que, dans le cadre de l'enquête du Médiateur, la Commission n'a pas fourni une seule raison valable pour justifier cette approche. Le plaignant estime donc qu'il y a eu un cas évident de mauvaise administration.

37. En ce qui concerne la recevabilité de sa plainte auprès du Médiateur, la plaignante a



souligné que, au cours des dernières semaines de l'enquête, elle a informé à plusieurs reprises la Commission que le calendrier de l'enquête porterait atteinte aux droits de la défense d'Infineon.

L'évaluation du Médiateur

Recevabilité

38. L'article 2, paragraphe 4, du statut du Médiateur dispose qu'une plainte doit être précédée d'approches administratives appropriées auprès des institutions et organes concernés.

Conformément à cette exigence, le Médiateur déclarera irrecevable toute plainte qui n'est pas précédée de telles démarches administratives préalables.

39. Dans son avis soumis au Médiateur, la Commission a estimé que le Médiateur aurait dû déclarer la plainte irrecevable étant donné que, selon elle, la plainte n'était pas précédée des démarches administratives appropriées à l'égard de la Commission, comme l'exige l'article 2, paragraphe 4, du statut du Médiateur.

40. La Médiatrice rappelle qu'après avoir examiné les éclaircissements de la plaignante, elle a estimé qu'il était possible et utile d'enquêter uniquement sur certains aspects de l'allégation de la plaignante. Plus précisément, le Médiateur a jugé possible et utile d'enquêter sur les raisons pour lesquelles la Commission n'a pas envoyé l'exposé des faits au plaignant avant le 28 juillet 2014. Cet aspect de la plainte a certainement fait l'objet d'approches administratives préalables de la Commission. Il suffit de noter que, dans sa réponse à l'exposé des faits du 4 août 2014, Infineon a informé la Commission que « *nous sommes également très surpris d'apprendre que des documents décisifs que la Commission peut juger pertinents dans sa décision et qu'elle peut utiliser comme éléments de preuve à l'encontre d'Infineon ne nous ont été présentés que maintenant avec un délai inacceptable de plusieurs mois à compter de la date à laquelle la Commission a reçu ces documents elle-même* ». L'objet spécifique de l'enquête du Médiateur est donc recevable.

Le retard dans l'envoi de l'exposé des faits

41. En ce qui concerne la question de fond à l'examen, à savoir la raison pour laquelle la Commission a attendu plus de six mois pour fournir à Infineon une version électronique du courriel interne de la société Y, le Médiateur note que chaque fois que la Commission a l'intention de se fonder sur des éléments de preuve reçus de tiers pour prouver l'existence d'une infraction aux règles du droit de la concurrence de l'Union, les parties contre lesquelles une procédure a été engagée doivent avoir la possibilité de donner leur point de vue sur cet élément [2].

42. Si de nouveaux éléments de preuve renforçant les griefs déjà exposés dans la communication des griefs sont mis à la disposition de la Commission après qu'une communication des griefs a été émise et après que les parties concernées ont eu accès au



dossier aux fins de leur permettre de répondre à la communication des griefs, ces nouveaux éléments de preuve peuvent être mis à la disposition des parties par l'envoi d'un exposé des faits.

43. Un exposé des faits contenant de nouveaux éléments de preuve peut être délivré à tout moment entre la publication de la communication des griefs et l'adoption d'une décision. Il est, en principe, possible que la Commission estime, à un stade tardif de son enquête, que de nouveaux éléments de preuve, qui n'ont pas été précédemment invoqués par la Commission pour étayer les griefs exposés dans la communication des griefs, renforceront les conclusions tirées dans la communication des griefs. Si la Commission parvient à une telle conclusion tardivement dans une enquête, il serait tout à fait approprié, dès que raisonnablement possible après avoir abouti à une telle conclusion, que la Commission publie un nouvel exposé des faits.

44. Toutefois, la publication d'un exposé des faits très tard dans une enquête crée des risques évidents pour l'achèvement éventuel d'une enquête de la Commission.

45. Premièrement, si une décision clôturant une enquête doit être prise dans un délai très court après l'envoi de l'exposé des faits (ce qui était le cas dans l'enquête sur le cartel des puces de cartes à puce), la Commission n'aura d'autre choix que d'accorder aux parties un délai très court pour répondre aux lettres de faits. Bien qu'il n'y ait pas de délai légal pour répondre à un exposé des faits, tout délai imposé devrait refléter la complexité relative et le volume de la preuve fournie. Si une partie qui a été constatée comme ayant enfreint les règles du droit de la concurrence fait valoir avec succès devant le juge de l'Union qu'il n'a pas été donné, compte tenu de la complexité et/ou du volume d'éléments de preuve contenus dans un exposé des faits, un délai suffisant pour répondre à un exposé des faits, le Tribunal peut être amené à annuler au moins la partie de la décision de la Commission qui s'est fondée uniquement sur ces éléments.

46. Le risque que cela se produise dans un cas particulier dépendra de la nature et de l'étendue des éléments de preuve énoncés dans l'exposé des faits, ainsi que de la durée du délai imposé pour répondre à l'exposé des faits. Si les preuves sont limitées et simples, le risque peut être minime, même si un délai très court est imposé. Toutefois, si la preuve est vaste ou compliquée, ou les deux, le risque encouru par l'octroi d'un délai très court pour répondre à un exposé des faits peut être important.

47. Le Médiateur n'estime pas définitivement à quel point il est compliqué de vérifier l'authenticité d'une version électronique d'un courriel interne fourni par une grande entreprise informatique. Il suffit toutefois de relever, aux fins de la présente décision, que l'argument selon lequel il s'agit d'une question complexe est plausible [3] .

48. La Commission est tenue de tenir compte de toute réponse à un exposé des faits lorsqu'elle rédige sa décision clôturant son enquête. Si un exposé des faits est envoyé très tard dans une enquête, la Commission disposera d'un délai très limité pour analyser et tenir compte des réponses à l'exposé des faits. S'il est certes possible que la Commission consacre les ressources nécessaires à l'analyse et à la prise en compte d'une réponse à un exposé des



faits, on ne peut ignorer qu'un certain risque peut survenir, en raison des contraintes de temps. Plus précisément, il existe un risque que des erreurs ou des omissions se produisent dans l'analyse et que ces erreurs ou omissions entament la décision clôturant l'enquête. Cela est d'autant plus probable que la preuve traitée dans l'exposé des faits est complexe et que la réponse à l'exposé des faits est complexe. Le Médiateur note avec préoccupation que, depuis que les réponses à l'exposé des faits d'Infineon ont été reçues le 4 août 2014, les services de la Commission disposaient de moins d'un mois calendaire pour analyser la réponse à cet exposé des faits aux fins de la finalisation de sa décision clôturant son enquête (adoptée le 3 septembre 2014).

49. Dans la décision du Médiateur européen clôturant son enquête sur la plainte 1935/2008/FOR [4], le Médiateur a noté qu'il ne constituerait pas une bonne administration pour la Commission de risquer le succès d'une enquête en ne tenant pas dûment compte d'un entretien relatif à l'affaire faisant l'objet de l'enquête. Le Médiateur a estimé que, indépendamment du fait que les risques aient ou non donné lieu à une violation des droits procéduraux d'une partie, il ne constituait pas une bonne administration pour la Commission d'encourir de tels risques (en omettant, dans ce cas, de rédiger une note d'entretien appropriée). Le Médiateur applique une analyse similaire en l'espèce. Le Médiateur ne considère pas si les risques exposés aux points 45 à 48 ci-dessus ont effectivement donné lieu à une violation des droits procéduraux du plaignant, ou ont donné lieu à des erreurs ou des omissions dans la décision du 3 septembre 2014. Il suffit, aux fins de la présente enquête, de constater que des risques évidents ont surgi et que, indépendamment du fait que ces risques aient ou non donné lieu ultérieurement à une violation des droits procéduraux d'une partie, ou à des erreurs ou omissions dans la décision de la Commission, il ne constituait pas une bonne administration pour la Commission d'encourir inutilement de tels risques.

50. Il n'y a évidemment pas lieu de reprocher à la Commission d'avoir encouru les risques susmentionnés si ces risques étaient inévitables.

51. Par exemple, si la Commission n'avait obtenu les éléments de preuve contenus dans l'exposé des faits que peu de temps avant l'émission de l'exposé des faits, il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir encouru les risques susmentionnés. Or, en l'espèce, la Commission a reçu la version électronique du courriel interne de la société Y, le 10 janvier 2014, soit plus de six mois avant d'envoyer l'exposé des faits au plaignant.

52. Le Médiateur note également que les risques encourus par l'envoi de l'exposé des faits à la fin du mois de juillet 2014 auraient pu être considérés comme des risques inévitables s'il n'était pas immédiatement évident à la Commission, de janvier à juillet 2014, que la Commission devrait, lors de l'adoption de sa décision clôturant son enquête, se fonder sur les éléments de preuve qui lui ont été fournis le 10 janvier 2014. Toutefois, les faits portés à l'attention du Médiateur prouvent qu'il était abondamment évident, immédiatement au moment de l'obtention de ces éléments par la Commission, que la Commission se fonderait sur ces éléments dans sa décision clôturant son enquête.

53. À cet égard, le Médiateur note que le courriel interne de la société Y a déjà été considéré



comme des éléments de preuve pertinents par la Commission dans sa communication des griefs d'avril 2013 [5] .

54. Le Médiateur note également que le plaignant déclare avoir commencé à soulever des questions sur l'authenticité du courriel interne de la société Yin, sa réponse aux communications des griefs du 22 juillet 2013. Elle a de nouveau soulevé ces préoccupations dans ses observations du 13 novembre 2013 sur le premier exposé des faits de la Commission du 9 octobre 2013, ainsi que dans sa présentation lors de l'audience du 20 novembre 2013. Elle les a de nouveau mentionnés dans ses observations du 16 janvier 2014.

55. En effet, comme indiqué aux points 19 à 23 ci-dessus, la Commission elle-même indique dans son avis que, dans la mesure où certaines parties — y compris le plaignant — alléguaient, dans leurs réponses aux communications des griefs, que la société Y avait fourni à la Commission des éléments de preuve non authentiques, la Commission a décidé qu'il serait utile, afin de garantir les droits de la défense des entreprises faisant l'objet de l'enquête, d'informer toutes les parties de ces allégations avant l'audience de novembre 2013. À cette fin, la Commission indique qu'elle a fourni à la société Y des extraits des réponses des autres parties à la communication des griefs, avec une demande de commentaires sur ces allégations. Les observations reçues de la société Y, y compris certains documents supplémentaires, ont été mises à la disposition des autres parties au moyen d'un premier exposé des faits du 9 octobre 2013. Deux versions PDF du courriel électronique interne de la société Y (l'une imprimée dans un État tiers et l'autre imprimée en Belgique) ont été annexées à ce premier exposé des faits. Le plaignant a formulé des observations sur la valeur probante du courriel interne de la société Y, tant dans sa réponse à la communication des griefs que dans sa réponse à cet exposé des faits. La Commission indique également que l'authenticité du courriel interne de la société Y a également été débattue lors de l'audition du 20 novembre 2013. La Commission indique également expressément que la société Y a fourni à la Commission la version électronique du courriel interne de la société Y, le 10 janvier 2014, en réponse à une demande de la Commission. Par conséquent, il ne saurait être soutenu que la Commission n'a pas immédiatement pris conscience de l'importance et de la pertinence des éléments de preuve qui lui ont été fournis par la société Y le 10 janvier 2014. Il n'y avait donc aucune raison valable qui expliquerait pourquoi la Commission a attendu jusqu'au 28 juillet 2014 pour envoyer ces éléments de preuve à Infineon.

56. À la lumière des conclusions qui précèdent, la Médiatrice clôturera son enquête en formulant une remarque critique.

Conclusion

Sur la base de l'enquête sur cette plainte, le Médiateur la clôt avec la remarque critique suivante:

La Commission a commis une erreur en n'envoyant pas l'exposé des faits à Infineon à un stade antérieur de son enquête.



Le plaignant et la Commission seront informés de cette décision.

Emily O'Reilly

Strasbourg, le 13 novembre 2014

[1] Voir le communiqué de presse de la Commission du 3 septembre 2014 (disponible à l'adresse http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-960_en.htm [Lien]).

[2] L'article 27 du règlement (CE) no 1/2003 dispose que la Commission donne aux parties faisant l'objet de l'enquête la possibilité d'être entendues sur les questions auxquelles la Commission s'est opposée. La Commission ne fonde ses décisions que sur des objections sur lesquelles les parties concernées ont pu formuler des observations. L'article 27 précise ensuite que les droits de la défense des parties concernées doivent être pleinement respectés dans la procédure. À cet égard, ils ont le droit d'avoir accès au dossier de la Commission.

[3] La Commission a soutenu que le plaignant avait suffisamment de temps pour répondre à l'exposé des faits étant donné qu'il avait accès aux extraits imprimés du courriel en question lorsqu'il lui a été accordé l'accès au dossier en 2013. Cet argument est particulièrement fallacieux. L'exposé des faits du 28 juillet 2014 visait à apporter la preuve de l'*authenticité* du courriel interne de la société Y. Le fait qu'Infineon ait été informée, en 2013, du contenu matériel du courrier électronique interne est totalement dénué de pertinence pour prouver l'*authenticité* de ce courriel. La Commission a également fait référence au fait que le courriel interne de la société Y était relativement court (il s'agissait d'un courriel d'une page). Cet argument est également fallacieux. Le fait que l'e-mail était long d'une page semble être complètement dénué de pertinence pour déterminer si ce courriel était authentique ou non.

[4] Voir point 98 de la décision, disponible à l'adresse suivante:
<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/4164/html.bookmark> [Lien]

[5] La Commission a envoyé une communication des griefs au plaignant le 18 avril 2013. Immédiatement après, la Commission a donné accès au plaignant à son dossier. Dans ce contexte, le plaignant a reçu un CD-ROM, qui comprenait une version PDF du courriel interne de la société Y.