



OSSERVATORIO SUL CONTENZIOSO EUROPEO DEI DIRITTI UMANI N. 2/2025

1. SHIPS WASTE OIL COLLECTOR B.V. ET AUTRES, ARRÊT (GRANDE CHAMBRE) DU 1 AVRIL 2025 C. PAYS-BAS

1. *Faits*

Les requérantes sont des sociétés à responsabilité limitée ayant leurs sièges respectifs aux Pays-Bas. Dans l'affaire *Ships Waste Oil Collector B.V.*, la requête a été introduite par *Ships Waste Oil Collector B.V.*, une société de droit néerlandais ayant pour activité la collecte de déchets liquides issus de navires dans la région de Rotterdam. Dans les affaires *Burando Holding B.V.* et *Port Invest c.*, les requêtes ont été respectivement introduites par *Burando Holding B.V.* et *Port Invest B.V.*, deux sociétés de droit néerlandais ayant aussi pour activité la collecte de déchets liquides issus de navires dans la région de Rotterdam. À l'époque des faits, *Burando Holding B.V.* était l'associée unique de *Port Invest B.V.*

En 2006, le service de renseignement et d'enquête du ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement ouvrit une enquête portant sur des soupçons de faux en écritures et sur des infractions présumées à la réglementation sur les déchets polluants imputées à *Burando Holding B.V.* et à une filiale de *Port Invest*. Dans le cadre de cette enquête, cette filiale fut placée sous écoute téléphonique. Cette mesure conduisit entre autres à l'interception de conversations tenues avec des employés de *Ships Waste Oil Collector*. Les transcriptions des conversations interceptées jugées pertinentes furent transférées à plusieurs dates, avec l'accord du parquet, à l'Autorité néerlandaise de la concurrence devenue ensuite Autorité des consommateurs et des marchés, au motif qu'elles paraissaient renfermer des indices d'infraction au droit de la concurrence, notamment des pratiques de fixation des prix. À l'issue d'une procédure d'infraction au droit de la concurrence, les sociétés susmentionnées furent reconnues coupables de fixation de prix et se virent infliger des amendes s'élevant respectivement à 834 000 euros (EUR) pour *Ships Waste Oil Collector* et à 1 861 000 EUR pour *Burando Holding* et *Port Invest*, à charge pour cette dernière de payer solidairement la totalité de cette somme et à *Burando Holding* de la payer à concurrence de 621 000 EUR.

Les sociétés concernées firent appel de cette décision. En 2013, le tribunal d'arrondissement de Rotterdam statua en faveur des intéressées, au motif que les autorisations de transfert litigieuses étaient dépourvues de motivation. En juillet 2015, la Cour suprême administrative du commerce et de l'industrie annula ce jugement, aux motifs que les données issues des écoutes téléphoniques avaient été régulièrement transférées à l'Autorité de la

concurrence, que les transferts en question répondaient à un « intérêt général impérieux » – à savoir « la protection du bien-être économique du pays » – et que [l’Autorité de la concurrence] n’aurait pu raisonnablement obtenir les informations étayant les soupçons d’accord de fixation de prix par d’autres moyens moins intrusifs ».

Dans l’affaire *Janssen de Jong Groep B.V. et autres c. Pays-Bas* (no 2800/16), les requérantes étaient des sociétés de droit néerlandais exerçant leurs activités dans le secteur de la construction. En 2007, une enquête fut ouverte sur des soupçons de corruption de responsables municipaux dans la passation de marchés publics d’infrastructures. Après y avoir été autorisée par la justice, la police intercepta les conversations téléphoniques de certains employés des sociétés Janssen, soupçonnés d’être impliqués dans la commission de ces infractions. Cette opération ayant mis au jour des indices de pratique de fixation des prix, des policiers autorisèrent l’Autorité de la concurrence à accéder à une sélection de transcriptions des communications interceptées, à titre strictement confidentiel et dans les locaux de la police. L’Autorité de la concurrence se vit remettre, à des fins informatives, un CD contenant une sélection d’enregistrements. Par la suite, elle reçut du parquet l’autorisation d’utiliser les données issues des communications interceptées dans le cadre de l’enquête. À l’issue d’une procédure ouverte pour infraction au droit de la concurrence, les sociétés Janssen furent reconnues coupables d’entente sur la fixation de prix de soumission avec d’autres sociétés et condamnées à une amende de trois millions d’euros. Elles engagèrent contre l’État une action civile devant le juge des mesures provisoires, alléguant que le transfert de données n’était pas prévu par la loi et emportait violation de l’article 8 de la CEDH. Elles furent déboutées de leur demande d’indication de mesures provisoires. Elles ne firent pas appel de cette décision.

La procédure de réclamation administrative contre l’amende susmentionnée fit l’objet d’un recours auprès du tribunal d’arrondissement de Rotterdam. En juin 2013, après avoir constaté que l’autorisation de transfert de données litigieuse n’était pas motivée, celui-ci annula la décision par laquelle l’Autorité de la concurrence avait conclu à la violation du droit de la concurrence. En juillet 2015, la Cour suprême administrative du commerce et de l’industrie annula ce jugement pour des motifs identiques à ceux qu’elle avait exposés dans l’affaire *Ships Waste Oil Collector, Burando Holding et Port Invest*. L’amende litigieuse fut ramenée à 463 000 EUR à l’issue d’une procédure ultérieure.

Les sociétés requérantes allèguent que le transfert à l’Autorité néerlandaise de la concurrence de données interceptées dont elles estiment qu’elles étaient sans intérêt pour l’enquête pénale qui les visait a emporté violation de leurs droits tels que garantis par l’article 8 de la CEDH. Elles soutiennent en outre que les consultations exploratoires qui ont eu lieu entre les agents de la NMA et les personnes chargées des enquêtes pénales n’étaient pas prévues par la loi.

2. *Droit*

La Cour note d’emblée que l’existence d’une « ingérence » dans les droits des sociétés requérantes, au titre l’article 8 de la CEDH, ne prête pas à controverse entre les parties. Elle résume ainsi les principes dégagés dans sa jurisprudence.

- Les personnes morales ont droit à la protection offerte par l'article 8 et peuvent en conséquence se prétendre victimes d'une ingérence dans les droits garantis par cette disposition.

- Les locaux professionnels des personnes morales relèvent de la notion de « domicile » au sens de l'article 8 par.1 de la CEDH.

- Les communications de celles-ci relèvent pour leur part de la notion de « correspondance » au sens de cette disposition.

- Il s'ensuit que l'art. 8 de la CEDH garantit la confidentialité des communications des personnes morales.

- Les transferts des données interceptées en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures d'infraction au droit de la concurrence s'analysent en une ingérence dans le droit des sociétés requérantes au respect de leur correspondance.

En ce qui concerne la justification de l'ingérence, la Cour résume ainsi les principes généraux applicables en la matière.

- La confidentialité des communications est une composante essentielle du droit au respect de la vie privée et de la correspondance consacré par l'article 8 del la CEDH.

- Si les utilisateurs des télécommunications et des services Internet doivent avoir la garantie que leur intimité et leur liberté d'expression seront respectées, cette garantie ne peut être absolue, et elle doit parfois s'effacer devant d'autres impératifs légitimes tels que la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales ou la protection des droits et libertés d'autrui.

- En ce qui concerne les normes élaborées dans le contexte des mesures de surveillance secrète, compte tenu de la différence de l'ampleur de l'ingérence découlant de l'interception initiale des données et de celle résultant de leur transfert ultérieur, elles ne peuvent être directement transposées à des affaires telles que celle objet de la présente affaire.

- Si l'interception de communications est une mesure très intrusive par sa nature même, elle est alors susceptible d'entraîner la collecte et l'examen d'une grande quantité de communications de la personne qui en fait l'objet, des transferts de données tels que ceux ici en cause portant en principe sur une sélection restreinte d'éléments interceptés en toute légalité et sont de ce fait généralement moins intrusifs.

- Les données transférées proviennent généralement de procédures d'interception régies par la loi et assorties de toutes les garanties voulues contre les abus et l'arbitraire, à savoir, d'une part, des garanties procédurales, comme celles entourant les procédures d'autorisation, et, d'autre part, des garanties matérielles, telles que celles relatives aux motifs pour lesquels une interception peut être ordonnée.

- Les garanties applicables au processus d'interception de données susceptibles d'être ultérieurement transférées à une autre autorité chargée de veiller au respect de la loi restreignent aussi – à tout le moins dans une certaine mesure – le risque d'abus et d'arbitraire inhérent à pareil transfert.

- Si les normes élaborées pour régir les mesures de surveillance secrète constituent un cadre utile aux fins de son appréciation, elles doivent être adaptées aux spécificités du

transfert de données interceptées d'une autorité chargée de veiller au respect de la loi à une autre.

La Cour élargit ensuite l'horizon de son raisonnement en précisant le cadre qui doit régir le domaine de la protection des données comme dans celui des écoutes téléphoniques, de la surveillance secrète et de la collecte secrète de renseignements.

Ainsi, selon la Cour, en la matière « Il est essentiel de fixer des règles claires et détaillées régissant la portée et l'application des mesures et imposant un minimum d'exigences concernant, notamment, la durée, le stockage, l'utilisation, l'accès des tiers, les procédures destinées à préserver l'intégrité et la confidentialité des données et les procédures de destruction de celles-ci, de manière à ce que les personnes concernées disposent de garanties suffisantes contre les risques d'abus et d'arbitraire » (par. 156).

Et encore « Si le transfert de données interceptées en vue de leur utilisation à des fins autres que celles ayant motivé l'interception initiale des communications dont elles sont issues est en principe moins intrusif que l'interception elle-même, il n'en constitue pas moins une ingérence importante dans les droits de la personne concernée et doit être justifié au regard des exigences de l'article 8 par.2 » (par 157).

En la matière, la Cour tient à préciser quelles sont à son avis les « lignes rouges » à ne pas franchir.

- Les transferts de données en vue de leur utilisation à des fins étrangères à celles de la procédure pénale ayant motivé leur collecte initiale doivent avoir une base légale et être prévisibles pour la personne concernée (« qualité de la loi »).

- Il est important que la loi limite suffisamment le champ des nouveaux usages possibles des données pour éviter les abus et l'arbitraire.

- Il est nécessaire que pareils transferts et utilisations se trouvent justifiés de manière convaincante au vu des circonstances de l'affaire, notamment au regard de l'importance du but poursuivi par le transfert.

- Enfin, pour se prononcer sur la nécessité, dans une société démocratique, d'un transfert de données à des fins étrangères à celles de la procédure pénale ayant motivé leur collecte initiale, la Cour a tenu compte de ce que le transfert en question avait fait l'objet d'un contrôle juridictionnel.

Ensuite, afin de prévenir des abus quant au transfert de données, la Cour ajoute que le droit interne doit au minimum prévoir les précautions suivantes.

- Un transfert de données interceptées opéré à d'autres fins que celles de l'instance pénale pour laquelle elles ont initialement été collectées doit être limité aux éléments obtenus dans le respect de la CEDH.

- Le droit interne doit définir clairement les circonstances dans lesquelles pareil transfert peut avoir lieu.

- Il est indispensable qu'il existe des règles suffisamment claires et détaillées précisant les circonstances dans lesquelles des données interceptées peuvent être transférées à l'insu des personnes concernées.

- Le droit interne doit instaurer des garanties applicables à l'examen des données interceptées, à leur conservation, à leur utilisation, à leur communication à des tiers et à leur destruction.

- Le transfert de données interceptées et leur utilisation à d'autres fins que celles de l'instance pénale pour laquelle elles ont initialement été collectées doivent être soumis à un contrôle effectif par une autorité judiciaire ou un autre organe indépendant.

Quant à l'étendue de la protection accordée aux personnes morales et la marge d'appréciation, la Cour admet être consciente d'avoir suivi différentes approches en ce qui concerne la marge d'appréciation applicable aux mesures constitutives d'une ingérence dans les droits reconnus aux personnes morales par l'article 8 de la CEDH. En particulier, elle rappelle avoir jugé que cette marge d'appréciation était plus large lorsque la mesure litigieuse visait une personne morale que lorsqu'elle visait un individu. Toutefois elle est d'avis à présent que l'étendue de la marge d'appréciation doit dépendre dans chaque affaire du contenu et de la nature des données en cause plutôt que de la nature – physique ou morale – des requérants ou de leur qualité. En définitive la Cour estime que si, en matière de garanties contre les abus et l'arbitraire, les affaires mettant respectivement en cause des personnes physiques et des personnes morales peuvent présenter des différences compte tenu des lois sur la protection des données applicables aux premières et de la fonction de la marge d'appréciation, les garanties minimales offertes par l'article 8 devraient en principe être identiques dans un cas comme dans l'autre.

Appliquant ces principes aux faits de la cause, la Cour est d'avis que l'existence d'une base légale en droit néerlandais pour l'ingérence litigieuse ne saurait être niée, car reposant sur une loi prévisible.

Partant, selon la Cour, les dispositions du droit interne dont il a été fait application en l'espèce définissaient de manière suffisamment claire les circonstances dans lesquelles pouvait être autorisé un transfert, d'une autorité chargée de veiller au respect de la loi à une autre, de données légalement interceptées.

La Cour ajoute que l'ingérence litigieuse poursuivait un but légitime consistant à protéger le bien-être économique du pays.

En dernier lieu, la Cour aborde la question de savoir si l'ingérence était « nécessaire dans une société démocratique » en recherchant d'abord si les procédures d'autorisation et les voies de recours disponibles offraient aux sociétés requérantes des garanties adéquates et effectives contre les abus et l'arbitraire. A cet égard, la Cour examine la thèse des requérantes selon laquelle les procédures d'autorisation étaient déficientes en ce que les autorisations de transfert avaient été délivrées par un procureur, qui ne pouvait passer pour un organe indépendant. Sur ce point, la Cour part de l'idée selon laquelle un contrôle a posteriori approfondi par une autorité judiciaire ou un autre organe indépendant peut contrebalancer l'absence d'autorisation par une autorité indépendante. Ainsi,

« Dès lors que les éléments interceptés en l'espèce ont été recueillis sur le fondement d'une autorisation judiciaire et dans le respect de la Convention, la Cour estime que l'autorisation donnée par le procureur chargé du dossier de transférer ces éléments à une autre autorité chargée de veiller au respect de la loi n'était pas incompatible avec la Convention. Il importe avant tout de savoir si, dans son ensemble, le mécanisme de contrôle des transferts de données institué par le droit interne offrait aux sociétés requérantes des garanties suffisantes contre les abus et l'arbitraire et permettait de circonscrire les transferts litigieux à ce qui était 'nécessaire dans une société démocratique' » (par. 185).

Quant aux procédures se rapportant au transfert des données litigieuses concernant les deux sociétés requérantes, la Cour tient à préciser ce qui suit.

« Il importe de relever que les sociétés requérantes ont fini par apprendre l'existence des transferts de données litigieuses, et qu'elles ont pu exercer des recours a posteriori. Il s'ensuit que, dans les circonstances particulières de la cause, l'appréciation du caractère effectif des voies de recours disponibles en droit interne doit être effectuée sans tenir compte du caractère initialement secret des transferts en question » (par. 190).

La Cour en conclut que, dans les circonstances de l'espèce, « L'absence d'autorisation écrite et motivée des transferts litigieux a été compensée par le contrôle a posteriori exercé lors des procédures judiciaires portant sur la contestation des amendes infligées aux sociétés requérantes, dans le cadre desquelles celles-ci se sont vu offrir la possibilité de s'opposer de manière effective aux transferts en question » (par. 192).

A la lumière de l'ensemble de ces éléments, la Cour considère en définitive que « L'absence de motivation des autorisations de transfert a été compensée par l'examen de novo que les juges ont mené dans le cadre du contrôle a posteriori afin d'apprécier la légalité des transferts litigieux et leur « nécessité dans une société démocratique ». Or les sociétés requérantes ont échoué à établir de manière convaincante que ce contrôle n'était pas effectif. Force est donc à la Cour de conclure que dans son ensemble, le mécanisme interne de contrôle des transferts de données interceptées offrait aux sociétés requérantes des garanties suffisantes contre les abus et l'arbitraire en ce qu'il leur donnait la possibilité de contester de manière effective les transferts en question et protégeait leurs droits » (par. 195).

Enfin, la Cour examine la question de savoir si les autorités nationales sont restées dans les limites de la marge d'appréciation dont elles jouissaient en la matière.

Quant à l'importance de l'intérêt général qui s'attache à l'application effective du droit de la concurrence, intérêt mis en exergue par les juridictions internes pour ce qui est des ententes organisées éventuellement entre certaines sociétés, la Cour s'exprime en ces termes.

« Compte tenu des répercussions négatives que de telles ententes peuvent avoir sur la concurrence sur les marchés et de la difficulté qu'il y a à les détecter et à enquêter à leur propos, il est important que les autorités de contrôle de la concurrence et les autres organismes chargés de l'application des lois puissent coordonner leurs efforts pour mettre au jour et sanctionner ces pratiques anticoncurrentielles. L'application du droit de la concurrence est indispensable à la préservation du potentiel de performance et de l'équité des marchés économiques et, par conséquent, au bien-être économique du pays » (par. 197).

A cet égard, la Cour souligne que les infractions au droit de la concurrence découlant des données interceptées en l'occurrence, étaient indiscutablement graves et susceptibles de causer des dommages conséquents en raison de leur caractère systématique et répétitif et de l'importance de la part de marché détenue par les sociétés requérantes.

Quant à l'ampleur de l'ingérence en cause, la Cour constate en outre que les sociétés requérantes se sont vu infliger de lourdes sanctions. Toutefois, elle ne voit aucune raison de douter que les transferts en question aient uniquement porté sur des données pertinentes aux fins des procédures d'infraction au droit de la concurrence dirigées contre les intéressées. Par ailleurs, les éléments transférés concernaient uniquement des activités commerciales de

personnes morales ; ils ne contenaient aucune donnée pouvant être considérée comme sensible.

En conclusion, la Cour estime que les autorités internes ont fourni des motifs pertinents et suffisants pour justifier de la nécessité et la proportionnalité des transferts en question aux fins de l'application du droit de la concurrence. Dès lors, aucune violation de l'art. 8 de la CEDH ne saurait être constatée en l'espèce.

3. *Bref commentaire*

Par sa structure et ses solutions, l'arrêt en question opère une synthèse équilibrée en matière des choix de nature financière, auxquels sont confrontés des sociétés commerciales opérant dans un domaine concurrentiel comme peut l'être celui des sociétés requérantes. Choix, ceux-ci, qui bien évidemment doivent être jaugés à l'aune des politiques mises en oeuvre par les Etats afin de garantir une concurrence loyale au sein des acteurs économiques.

Deux éléments doivent être mis en exergue dans l'argumentaire circonstancié de la Cour, laquelle a essayé de louvoyer, avec mesure et s'appuyant sur un raisonnement autant habile que prudent, entre contrôle supranational et susceptibilité des Etats dans un domaine où ceux-ci exercent des pouvoirs des plus délicats.

Le premier de ces éléments vise le principe de subsidiarité qui entoure, de toute évidence, les choix de politique économique opérés par les Etats pour réguler les choix opérés par les différents acteurs du secteur concurrentiel. C'est donc en se rattachant au principe de la « marge d'appréciation », réservée en pareille matière aux autorités nationales, que la Cour a estimé que l'Etat en cause avait œuvré avec justesse, en sanctionnant des ententes anticoncurrentielles contraires au bien-être économique du pays. Sur ce point la marge réservée à l'Etat est évidemment assez large.

Le deuxième élément touche à un aspect plus technique. Il se rapporte à la procédure, suivie en l'occurrence, par laquelle ont été diligentées les poursuites à charge des sociétés requérantes. La solution adoptée par la Cour au regard des vices de procédure allégués par les requérantes semble cadrer avec la théorie de la « procéduralisation des droits matériels », évoquée par la doctrine au regard, notamment, des différents contentieux relatifs à l'article 8 de la CEDH.

En l'occurrence, la Cour a eu égard au « contrôle a posteriori » concernant la légalité d'une mesure qui, selon les sociétés requérantes, n'avait pas au départ respecté les conditions prévues par la réglementation en vigueur.

Sans se prononcer ouvertement sur le bien-fondé des griefs des sociétés requérantes sur le point considéré, la Cour a estimé que l'absence d'une motivation écrite et motivée des « transferts » litigieux de données avait été « compensée » par le contrôle a posteriori exercé lors des procédures judiciaires portant sur la contestation des amendes infligées aux sociétés requérantes, dans le cadre desquelles celles-ci se sont vu offrir la possibilité de s'opposer de manière effective aux transferts en question.

« Compensation » et « contrôle a posteriori » représentent à l'évidence des concepts appelés à être renouvelés dans le cadre d'autres situations où la Cour décide de voler, intelligemment, au secours de l'Etat confronté à des choix difficiles de politique économique.

MICHELE DE SALVIA