

Droit et politique de la concurrence dans l'Union européenne

par

Michael Wise*

La politique de la concurrence a joué un rôle clé dans le développement de l'Union européenne et de ses institutions. La Commission européenne, avec l'appui des tribunaux européens, a mis en place le cadre de la politique de la concurrence en Europe. Ce cadre a été édifié depuis le traité de Rome de 1957 avec le souci fondamental de promouvoir l'ouverture du marché tout en renforçant les institutions communautaires. La politique de la concurrence de la Communauté européenne connaît actuellement une transition vers une orientation axée sur l'économie de marché et sa mise en œuvre s'effectue par le réseau désormais étendu des autorités de la concurrence nationales. Les réformes destinées à la « modernisation » du processus d'application sont entrées en vigueur en mai 2004, ainsi que les modifications intervenues en matière de contrôle des fusions. La Commission envisage en outre de revoir son dispositif dans d'autres domaines, comme l'abus de position dominante et les aides publiques. À mesure que les États membres adaptent leurs règles substantielles aux principes communautaires, le rôle de la Commission européenne, des autorités nationales de la concurrence et des tribunaux évolue aussi. La coordination du processus d'application entre les nombreux organes de la Communauté européenne, notamment en ce qui concerne les demandes de clémence déposées dans le cadre d'enquêtes relatives aux ententes, est de plus en plus importante. La Commission a pris des mesures pour renforcer ses capacités d'analyse économique et pour corriger les faiblesses de son processus de décision qui étaient apparues à l'occasion d'importantes décisions de justice. Tout le problème pour ce dispositif, qui est adapté aux méthodes administratives d'application, est de produire des résultats convaincants pour les tribunaux, tout en préservant la cohérence de l'action des pouvoirs publics dans un contexte d'application décentralisée. Ce rapport a servi de base à l'examen par les pairs réalisé en 2005 dans le cadre du Comité de la concurrence.

* Michael Wise est membre de la Division de la concurrence de l'OCDE.

Synthèse

La Commission européenne, avec l'appui des tribunaux européens, a mis en place un cadre pour la politique de la concurrence en Europe. Ce cadre est fondé sur un concept et des bases juridiques de promotion de l'ouverture du marché et de renforcement des institutions communautaires. Le droit de la concurrence de la Communauté européenne connaît actuellement une transition vers une politique axée sur l'économie de marché, se fiant davantage à l'application de ce droit par le réseau désormais étendu des organes nationaux suivant des règles substantielles à peu près harmonisées. Les principes substantiels sont adaptés aux méthodes administratives d'application, étant donné que les réglementations et les lignes directrices suivent de plus en plus un format analytique dans une perspective économique.

Les accords anticoncurrentiels sont interdits et frappés de nullité. On peut recourir à une règle qui se suffit quasiment à elle-même pour réprimer les comportements anticoncurrentiels caractérisés, mais si ces comportements permettent des profits économiques, des exemptions à la règle sont possibles. L'application de la règle aux cartels se trouverait renforcée si les sanctions frappaient les personnes physiques comme les entreprises. Si cela n'est pas possible selon le droit communautaire, la Commission peut agir en imposant des sanctions individuelles en application des droits nationaux des États membres. En matière de vente et de distribution, la plupart des clauses limitatives de la concurrence sont licites, sauf si l'entité en question détient un certain pouvoir de marché.

L'autre principal objet du droit européen de la concurrence est de réprimer les abus des entreprises qui détiennent une position dominante sur un marché et étouffent les concurrents ou portent préjudice aux consommateurs. Cette partie du droit va être modernisée afin de l'adapter à l'approche plus économique de la Commission européenne, pour la centrer davantage sur les effets d'éviction probables ou réels du marché que sur des comportements formellement prohibés. En adoptant un point de vue économique pour l'analyse d'une position dominante, la responsabilité devrait dépendre des effets qui affectent la concurrence. Dans des cas appropriés, une évaluation des possibilités de récupération devrait être une partie intégrante de cette approche.

La norme juridique globale en matière de contrôle des fusions peut traiter de toutes les sortes d'effets de ces opérations sur la concurrence. Les lignes

Synthèse (suite)

directrices édictées en 2004 par la Commission européenne concernant les fusions horizontales impliquent une grande harmonisation des deux côtés de l'Atlantique, du moins pour ce type de rapprochements. Toutefois, la réaction très critique des tribunaux face à plusieurs décisions de la Commission dans des contrôles de concentrations a mis en lumière des faiblesses du processus décisionnel de la Commission. Cette dernière a corrigé ces faiblesses en accroissant ses capacités d'analyse économique et en renforçant ses contrôles de qualité internes. Ces contrôles, que la Commission est toujours en train d'expérimenter, améliorent la qualité mais peuvent augmenter les coûts. Toutefois, il faut encore augmenter les capacités d'analyse économique.

L'application de la loi au niveau administratif évolue dans le sens d'un renforcement des pouvoirs d'investigation et d'une meilleure prise en compte des éléments économiques dans la prise de décision. Il s'agit de convaincre les tribunaux tout en maintenant une cohérence de la politique générale dans un système décentralisé d'application. Les organismes et les tribunaux chargés de la concurrence dans les États membres peuvent appliquer le droit communautaire positif. Le Réseau européen de la concurrence (REC), une structure informelle, est le moyen de faciliter la coordination entre les autorités chargées de la concurrence. En supprimant la notification et l'approbation préalable des exemptions tout en partageant la responsabilité de l'application avec les organismes nationaux, la modernisation du processus d'application a notamment pour objectif de réaffecter les ressources disponibles, afin que la DG Concurrence puisse se concentrer sur des questions et des investigations complexes, à l'échelle de la Communauté tout entière. Il est notamment urgent de clarifier les relations entre les programmes de clémence de la Communauté et les autorités nationales chargées de l'application.

Le droit communautaire de la concurrence couvre un large domaine et est cohérent dans l'ensemble. Aucun secteur n'en est exclu et il y a peu de dispositions spéciales en matière d'application. Les dispositions du traité qui interdisent les mesures des États membres, contraires aux règles du traité, concernant les entreprises publiques et les entreprises détenant des droits spéciaux ou exclusifs forment la base du programme de libéralisation à long terme visant à réformer les monopoles historiques qui existent dans les infrastructures. Les principes du traité en matière de contrôle des aides d'État ont pour but d'empêcher les agissements des pouvoirs ou des administrations publics qui faussent la concurrence. Le nouveau programme de la Commission d'analyse d'impact des propositions de l'UE susceptibles de fausser la concurrence sur le marché intérieur vise à éviter des restrictions inutiles et disproportionnées résultant du droit communautaire.

1. Les fondements

Le droit de la concurrence de l'UE correspondait aux conditions économiques du milieu du XX^e siècle. Son développement, tiré par la nécessité d'une intégration en un seul marché, a profité de la symbiose entre la protection de la concurrence et la promotion du libre-échange. Les décisions de la Cour de justice (CJ), prises dans l'optique de renforcer la Communauté et d'éliminer les barrières aux échanges commerciaux, ont jeté les bases juridiques de la politique communautaire ambitieuse en matière de concurrence. La Direction générale de la Commission chargée de la concurrence (la DG concurrence, anciennement Direction générale IV) se trouve dans une position quasiment unique au sein du système de la Communauté européenne. En effet, dans le domaine de la politique de la concurrence, la Commission possède un pouvoir d'application directe de cette politique qui ne dépend pas des gouvernements des pays membres. Le droit communautaire de la concurrence connaît actuellement une profonde mutation. Il est passé des objectifs initiaux d'ouverture des marchés et de mise en place d'une culture de la concurrence, à une structure mature et globale mettant en œuvre la politique de la concurrence au centre de laquelle se trouve la Commission européenne. Les principes positifs développés par les institutions communautaires sont devenus un cadre juridique commun partagé par les droits nationaux des États membres. Le droit évoluera désormais dans le cadre du réseau constitué par les administrations nationales et communautaires qui partagent la responsabilité de l'appliquer. Le principal objet de cette étude est la Commission européenne, en tant qu'organe administratif de 25 pays de l'Union européenne. L'essentiel du débat s'appliquera également à l'Espace économique européen avec ses trois pays associés et leurs politiques de concurrence étroitement coordonnées et appliquées¹.

1.1. Contexte et historique

Dans l'Europe de l'après-guerre, les économies administrées se trouvaient confrontée à des besoins de développement et à des monopoles d'État. Les institutions de l'Union européenne ont été créées dans un contexte d'intervention de l'État, propriétaire d'entreprises et qui contrôlait le commerce et les prix, alors que l'Europe se reconstruisait après la grande crise économique des années 30 et la guerre. Les concepteurs de la nouvelle économie politique d'après-guerre, qui cherchaient à faire croître et intégrer les marchés tout en soutenant le développement, ont conclu que la politique de la concurrence serait un élément nécessaire de la nouvelle structure, principalement pour réprimer les abus des monopoles nationaux.

Cette structure a pris la forme d'un groupe d'États liés par un traité. À mesure que les fonctions de cette structure évoluaient, la définition du statut

juridique de l'Union européenne et sa comparaison avec d'autres institutions sont devenues complexes². Dans les aspects de son fonctionnement qui relèvent du consensus, l'Union européenne ressemble à une organisation internationale d'États réunis pour promouvoir la coopération. À d'autres points de vue, elle ressemble à un gouvernement fédéral ayant le pouvoir de faire appliquer directement ses décisions. Le développement de la politique de la concurrence et l'application directe de cette politique par la Commission sont représentatifs de ces tendances fédérales. Ces tendances ressortent aussi des décisions de la CJ qui établissent la suprématie du droit communautaire et exigent des juridictions nationales qu'elles reçoivent et appliquent le droit communautaire comme étant le leur (Hartley, 1994).

Les concepts et les institutions du droit de la concurrence de l'UE sont apparus en premier lieu dans la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). C'est dans les secteurs clés du charbon et de l'acier que la nécessité de stabiliser l'économie allemande de l'après-guerre et de l'intégrer dans l'Europe de l'Ouest, tout en empêchant les entreprises allemandes de dominer les marchés, était la plus évidente. Une nouvelle entité juridique, la CECA, a été créée par le traité de Paris de 1951 pour administrer ces secteurs. La CECA incluait la plupart des éléments qui furent incorporés par la suite dans la politique de la concurrence de l'UE³. Les dispositions du traité CECA interdisant les accords tendant à restreindre le jeu normal de la concurrence tout en permettant des exemptions, ont été les précurseurs d'un vocabulaire maintenant familier. Ces dispositions ont aussi fixé les critères de sanctions qui sont toujours la norme, à savoir une amende administrative à concurrence de 10 pour cent du chiffre d'affaires annuel. L'interdiction par la CECA des ententes tendant à restreindre le jeu normal de la concurrence, que l'organe administratif de la CECA avait le pouvoir de faire appliquer directement, apparaissait inhabituellement étendue. C'était une démarche radicalement différente du consensus issu de la discussion d'avant-guerre et de l'expérience de la politique de concurrence, qui s'accordait à soumettre les cartels à une obligation de déclaration afin de contrôler les abus, plutôt que d'interdire purement et simplement les cartels. Par contre, le traitement par la CECA des abus de position dominante ressemble davantage au consensus d'avant-guerre qui consistait à corriger ces abus en contrôlant les pratiques et les prix futurs (après consultation avec le gouvernement de l'État membre concerné). Les dispositions du Traité CECA, qui parlaient de « répercussion sensible sur les conditions de la concurrence », régulaient les subventions et les aides publiques. Elles étaient en cela les précurseurs des règles du Marché commun sur les aides publiques. Le droit de la concurrence instauré par la CECA exigeait aussi l'autorisation préalable des fusions. Cependant, les règles en matière de fusions, la seule partie du système CECA reflétant l'expérience américaine, ont eu peu d'influence sur les évolutions ultérieures⁴. La CECA est

entrée en vigueur en 1953. Ses dispositions relatives à la concurrence n'ont en fait pas été beaucoup appliquées au cours des 4 années précédant le traité de Rome, fondateur du Marché commun plus large en 1957.

Le Marché commun a pris la CECA comme modèle pour ses politiques et règles de base. Lors des discussions préparatoires au marché commun européen, il a été reconnu qu'il était au départ essentiel de contrôler les pratiques anti-concurrentielles. Les documents préparatoires décrivent les problèmes posés par les monopoles et le besoin de règles pour lutter contre les discriminations, les partages de marché et les pratiques éliminant la production ou les technologies concurrentes. Parmi les objectifs fondamentaux fixés par le traité de Rome pour le Marché commun, figurent la lutte contre la discrimination nationale et la mise en place d'un système pour assurer que la concurrence n'est pas faussée. Les règles de concurrence du traité de Rome se fondent sur celles de la CECA pour ce qui concerne les ententes, les positions dominantes et les aides, mais ce n'est pas le cas des règles relatives au contrôle des fusions. Les règles du Marché commun ajoutent certaines précisions à l'interdiction des ententes restreignant le jeu normal de la concurrence et elles renforcent la règle régissant l'abus de position dominante en l'interdisant purement et simplement. Ces articles de base ont été conçus comme des dispositions constitutionnelles dont le contenu serait déterminé par la pratique. Leur caractère général est aussi un témoignage de prudence, car le traité devait nécessairement combler ou éviter des différences de point de vue entre les États membres. Certains pays penchaient en faveur d'un droit de la concurrence strict et considéraient les règles du traité comme des normes juridiques devant être appliquées dans les décisions des Tribunaux. D'autres pays voyaient dans les dispositions du traité une sorte d'exposé d'intentions qui guidait les administrations dans leurs décisions (Gerber, 1998).

Le Conseil accorda à la Commission des pouvoirs étendus d'élaboration et d'application de la loi. Les États membres ne se sont pas beaucoup focalisés sur la politique de la concurrence au cours des 4 années préparatoires à la réglementation d'application des règles du traité. En conséquence, la Commission s'est trouvée jouir de davantage d'autonomie dans ce domaine que ce n'aurait été le cas dans d'autres circonstances (Goyder, 1998). Le règlement d'application de 1962 a centralisé la responsabilité dans ce domaine à la Commission. Son angle d'approche des cartels mettait l'accent sur l'interdiction faite par le traité, car l'obtention d'une exemption nécessitait une décision de l'organe chargé de l'application de la règle. Le règlement reprenait dans les dispositions de la CECA la possibilité d'obtenir une « autorisation négative » dans le cas d'opérations qui ne sont pas susceptibles de fausser la concurrence, mais il ne prévoyait pas de procédure « d'opposition » (en vertu de laquelle l'inaction des autorités dans un certain délai valait autorisation ou exemption). Entre 1957 et 1962, certaines administrations nationales ont commencé à

appliquer les dispositions du traité⁵. Toutefois, à partir de 1962, le règlement d'application du Conseil a marginalisé les autorités et les tribunaux nationaux en donnant à la Commission la priorité dans les enquêtes en vertu du droit communautaire, et compétence exclusive sur le sujet essentiel des exemptions. La Commission était tenue de consulter un comité de représentants des États membres pour les mesures d'application, mais l'avis de ce comité était consultatif et ne liait pas la Commission. Le Conseil rejeta une proposition visant à donner à ce comité un droit de veto. Lors de la mise en place de ce système en 1962, la Commission reçut plus de 35 000 notifications sollicitant une exemption ou une autorisation négative. Une réponse au cas par cas s'avérait impossible; il fallait manifestement des règles générales. Le règlement d'exemption par catégorie de 1965 répondit à cet afflux de notifications auquel on ne pouvait faire face, tout en mettant en relief l'autonomie de la Commission dans la politique de concurrence. Le Conseil délégua à la Commission le pouvoir d'émettre une réglementation fixant des normes objectives d'application générale en matière d'exemption à l'interdiction des cartels. Le Conseil n'a délégué un tel pouvoir à la Commission dans aucun autre domaine communautaire important.

Avec l'appui des institutions judiciaires, le droit de la concurrence a élaboré ce que l'on peut appeler une constitution économique. Pendant les premières dizaines d'années d'application du droit communautaire de la concurrence, le dialogue entre la Commission et la CJ instauré par le processus de décision et d'appel a fixé l'orientation et la portée de ce droit. L'appui de la CJ dans le sens d'une interprétation large et d'une application étendue des dispositions du traité en matière de concurrence, a revêtu une importance fondamentale. La Commission n'avait pas à faire face aux limitations techniques strictes de compétence ou de pouvoir que certains tribunaux nationaux avaient imposées aux autorités de la concurrence nouvellement créées. La CJ a apporté son soutien aux revendications de compétences étendues dans le domaine de la concurrence, car ces revendications concrétisaient les objectifs de la Cour de justice de promotion de l'intégration du marché et de renforcement des institutions du marché commun. L'encouragement donné par la Cour à la Commission à propos de la fixation par cette dernière des conditions de l'intégration du marché a conféré aux règles de concurrence du traité une nature quasi constitutionnelle.

Initialement, la Commission a agi prudemment. Des décisions pouvaient élargir les compétences en raison de leurs effets potentiels sur le commerce, puis contrebalancer cet élargissement par certaines restrictions apportées à l'interdiction de base. La Commission s'est concentrée sur les questions juridictionnelles et procédurales, évitant d'imposer de fortes amendes et appliquant le droit de la concurrence aux entreprises privées davantage qu'aux entreprises publiques. L'affaire *Convention Faience* de 1964 montre bien

le contexte commercial auquel la Commission se trouvait confrontée : un ensemble complexe d'obligations et de contraintes imposé aux membres d'une association professionnelle empêchait que des flux importants d'importations n'entrent sur un marché national. L'affaire a été résolue de manière caractéristique : suite aux négociations, le cartel s'est engagé à se transformer en entité ouverte à de nouvelles adhésions. Les contrats de distribution ont retenu majoritairement l'attention des autorités chargées de l'application des règles, tandis que les débats récurrents sur les importations parallèles soulignaient l'importance de l'objectif d'intégration du marché. Cet objectif explique et justifie probablement la priorité donnée aux ententes verticales. Cependant, en conséquence de ce choix, « ce n'est que plusieurs années après que la Commission s'est occupée de certains grands cartels horizontaux qui avaient fonctionné en toute impunité » (Goyder, 1998, p. 70).

La confiance de plus en plus grande en la politique de la concurrence de l'Union européenne a culminé dans le règlement sur les concentrations de 1989, complétant la « boîte à outils » de la politique européenne de la concurrence. Après 20 années au cours desquelles les fondements de la politique de la concurrence ont été posés, la Commission dans les années 80 a renforcé les conditions d'application. Le programme du marché unique et l'Acte unique européen de 1986 ont renforcé l'objectif d'intégration du marché et ont ainsi dynamisé plus encore une politique active de la concurrence. Le contrôle des fusions, que les rédacteurs du traité de 1957 avaient délibérément omis, a finalement été adopté par un règlement du Conseil après 17 années d'efforts. Le monde des affaires a soutenu cette décision de créer un seul point de réglementation des fusions de grande ampleur en Europe. La mise en œuvre de ce règlement impliquait un processus d'ajustement. La première décision d'interdiction d'une fusion prise par la Commission, en 1991, a fait l'objet d'une protestation des gouvernements des pays des entreprises concernées. Il a fallu un certain temps pour surmonter l'impression initiale selon laquelle des facteurs politiques pouvaient jouer un rôle dans les décisions de la Commission en matière de fusions (Gerber, 1998). En bénéficiant de ce pouvoir important d'affecter des décisions essentielles des entreprises, la Commission a vu sa visibilité et son prestige nettement renforcés dans l'application des règles de concurrence en général.

Les interventions des États et les monopoles publics ont fait l'objet d'une attention de plus en plus grande. Une série d'affaires à partir de 1985 invoquait les obligations fondamentales du traité à l'encontre de législations nationales interférant dans le fonctionnement effectif du droit communautaire de la concurrence. Le programme de la Commission visant à encourager la réforme des monopoles dans les services d'infrastructure a commencé par les télécommunications. Ici, de nouveau, les tribunaux ont soutenu l'initiative de la Commission. Dans sa décision de 1986 dans l'affaire dite des *Terminaux de*

télécommunications, la CJ fait la distinction entre les fonctions relevant par essence des gouvernements, et les fonctions essentiellement commerciales, restreignant les exemptions pour les services publics et autorisant la Commission à agir pour abus de position dominante par British Telecom. Une directive ayant pour objet d'éliminer les droits des monopoles portant préjudice à la concurrence a suivi en 1988. Cette directive développait plus avant des directives précédentes qui exigeaient davantage de transparence de la part des entreprises publiques. D'autres décisions prises par la Commission depuis lors dans le cadre de son programme de libéralisation ont concerné les services postaux, les télécommunications mobiles, les aéroports, les ports et le transport maritime, les assurances et la radiodiffusion, tandis que le Conseil édictait une législation sous forme de directives appelant à des réformes dans les télécommunications, l'énergie et les services postaux.

La politique communautaire de la concurrence est en cours de reformulation selon des principes économiques. Pour ce projet, débuté au milieu des années 90, la Commission se fonde de plus en plus sur le raisonnement et l'analyse économiques exigés par le contrôle des fusions et le programme de libéralisation.⁶ L'objectif d'intégration du marché étant largement réalisé pour ce qui concerne l'industrie et le commerce, l'attention se porte à la fois sur les limitations aux échanges de services et sur le comportement des cartels et des monopoles en rapport avec la politique de concurrence normative. L'évolution des principes d'application de la politique de la concurrence impliquait une évolution de l'analyse en catégories moins formelles. La ligne directrice de 1997 concernant la définition d'un marché en cause a jeté les bases de la nouvelle réorientation privilégiant les critères économiques. Les premiers projets importants de cette réorientation ont été la révision complète des règles relatives aux pratiques restrictives verticales et horizontales. Ils ont consisté à remplacer de longues listes de règles et d'interdictions spécifiques par des principes généraux et des tests fondés sur les parts de marché. La Commission est en train de reformuler la réglementation et de réviser les lignes directrices afin de moderniser le droit de la concurrence de l'Union européenne selon ces nouvelles orientations.

La vigilance resserrée des tribunaux a conduit la Commission à améliorer ses procédures internes. La création du Tribunal de première instance (TPI) en 1989, en permettant de doubler les capacités de la Communauté en matière judiciaire, a fourni aux justiciables un moyen plus pratique d'interjeter appel des décisions de la Commission. Les tribunaux de l'Union européenne appuient toujours les initiatives de la Commission en matière de politique de la concurrence. Néanmoins, le TPI a sanctionné des agissements de la Commission pour erreurs de procédure et défauts de raisonnement et de traitement des éléments de preuve. Lorsque le TPI a adopté les règles permettant une « procédure accélérée », il est devenu intéressant pour les

justiciables de demander aussi l'examen par les tribunaux des décisions en matière de fusions. À l'heure actuelle, 20 cas de fusions font l'objet d'une procédure d'appel devant les tribunaux de l'Union européenne (Vesterdorf, 2005). En 2002 et en l'espace de 4 mois, le TPI a sanctionné 3 décisions de la Commission concernant des fusions, selon des motifs critiquant fortement l'analyse économique de la Commission et son traitement des éléments de preuve. La DG Concurrence, en partie en réponse aux problèmes que ces décisions judiciaires avaient soulevés, a créé une unité économique spéciale et a accéléré le recrutement experts en économie industrielle pour augmenter ses capacités d'analyse économique, et elle a introduit des contrôles de qualité supplémentaires dans ses procédures d'investigation et d'évaluation des affaires qui lui sont soumises.

Après 40 ans d'expérience, l'Union européenne a mis en œuvre en 2004 un processus « modernisé » d'application du droit communautaire⁷. En ôtant à la Commission son monopole de décision à propos des exemptions, le nouveau système facilite beaucoup plus l'application du droit par les institutions et les processus nationaux. Le traité de Rome prévoyait une coopération de la Commission et des autorités nationales des États membres, au moins à titre transitoire. Toutefois, parmi les six pays fondateurs, seule l'Allemagne avait à ce moment là un droit de la concurrence aussi ambitieux⁸. À l'heure actuelle, tous les États membres ont un droit de la concurrence et des autorités chargées de l'application. Leurs droits nationaux positifs ont généralement convergé vers les normes communautaires. Certaines divergences demeurent, et le nouveau règlement d'application traite des questions de coexistence et de suprématie. Le droit national peut être appliqué à des agissements conformes au test juridictionnel de leur effet sur les échanges commerciaux entre États membres, mais les autorités nationales doivent aussi appliquer en même temps le droit communautaire et un droit national ne peut pas interdire des ententes restreignant le libre jeu de la concurrence mais qui n'enfreignent pas les dispositions du traité. Toutefois, un droit national peut être plus limitatif que le droit communautaire pour ce qui concerne les agissements unilatéraux⁹.

1.2. Objectifs

Le traité fait de la concurrence un objectif principal, mais il ne détaille pas la signification du concept de concurrence. Les activités assignées aux institutions communautaires en incluent plusieurs qui concernent directement la politique de la concurrence : mettre en place un marché intérieur caractérisé par « l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux » et l'établissement d'un « régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur » (article 3). La Communauté et ses États membres doivent adopter une politique économique coordonnée fondée sur « une économie de marché

ouverte où la concurrence est libre » (article 4). Ces parties du traité fixent donc pour le marché intérieur de la Communauté l'objectif d'une concurrence libre et non faussée. Les règles de base des articles 81 à 87 ne limitent pas le choix des objectifs de politique. Elles indiquent cependant clairement que les règles en matière de concurrence s'adressent aux agissements des pouvoirs publics comme à ceux des personnes privées. D'après les principes du traité, on peut comprendre que l'objectif le plus fondamental de la Communauté est la promotion du bien-être et du progrès économique¹⁰, la politique de la concurrence étant l'un de plusieurs moyens pour y parvenir. Le texte du traité inclut donc aussi des objectifs de politique que l'on peut interpréter comme étant incompatibles avec la promotion de la concurrence, bien qu'ils soient formulés d'une manière qui implique qu'il ne sera pas nécessaire de faire un choix. Les institutions communautaires, par exemple, doivent soutenir la compétitivité de l'industrie, notamment en « encourageant un environnement favorable à la coopération ». Toutefois, cette disposition ne doit pas être prise comme validant toute mesure de la Communauté « pouvant entraîner des distorsions de concurrence » (article 157). L'objectif fondamental et complémentaire de libre-échange du marché commun lui-même, concrétisé par l'interdiction du contrôle des importations et des exportations, ne revêt pas un caractère absolu. Les autres politiques qui peuvent justifier que des pays imposent des limites aux échanges sont « la moralité publique, l'ordre public ou la sécurité publique, la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, la préservation des végétaux, la protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, ou la protection de la propriété industrielle et commerciale » (article 30).

Lorsque le marché commun restait à établir, la promotion de l'intégration du marché était un objectif important. Là où des secteurs d'activité étaient traditionnellement établis sur des marchés nationaux, la difficulté consistait à leur faire dépasser ces frontières. L'objectif d'intégration du marché explique l'accent mis sur les ententes verticales et les droits de propriété intellectuelle, qui étaient considérés comme faisant obstacle aux échanges entre pays. Cet objectif était le lien du partenariat entre la Commission et la CJ. La politique communautaire s'est développée en privilégiant la forme juridique plus que le contenu économique, en raison notamment de cette coopération avec les tribunaux et de l'influence des principes émanant du droit allemand de la concurrence. Un commentateur en a conclu que les objectifs du droit de la concurrence de la Communauté européenne n'étaient pas l'efficacité ou l'équité, mais la légalité au service de l'intégration du marché (Wilks et McGowan, 1996). À mesure de l'avancement dans la réalisation du marché interne, l'importance relative de l'objectif d'intégration du marché a diminué.

Les déclarations de politique mettent désormais l'accent sur l'efficacité, le bien-être du consommateur et la compétitivité. La mission de la DG concurrence

énumère un certain nombre d'objectifs possibles dont, dans la même phrase, le bien-être des consommateurs et la compétitivité de l'économie européenne. Couvrant tous les principaux domaines, le texte de cette mission déclare que « les marchés ouverts et concurrentiels sont un facteur important d'amélioration de la compétitivité de l'industrie, de stimulation de l'évolution et de l'innovation technologiques et, pour les consommateurs, de baisse des prix, de plus grand choix et de meilleure qualité des marchandises ». Les lignes directrices de l'année 2000 sur les restrictions verticales tendant à restreindre le jeu normal de la concurrence déclarent que « la protection de la concurrence est l'objectif premier de la politique de concurrence communautaire, car elle améliore le bien-être des consommateurs et permet une allocation efficiente des ressources. Lorsqu'elle applique les règles de concurrence communautaires, la Commission adopte une approche économique fondée sur l'examen des effets produits sur le marché... L'intégration des marchés constitue un objectif supplémentaire de la politique communautaire de concurrence. L'intégration des marchés renforce la concurrence dans la Communauté... ». Les lignes directrices de la Commission concernant les concentrations horizontales détaillent les avantages de ces opérations pour les consommateurs, à savoir des prix bas, des produits de grande qualité, un large choix de biens et services, et l'innovation. Ces lignes directrices ne mentionnent pas l'amélioration de la compétitivité. Cependant, le rapport annuel de 2004 de la Commission sur la politique de concurrence, tout en mentionnant la notion générale d'amélioration de l'efficacité, met en exergue l'agenda de Lisbonne qui cherche à promouvoir la compétitivité de l'Europe, prenant soin de noter que « la politique de la concurrence ne constitue pas un but en soi, mais un instrument essentiel pour obtenir des résultats concrets sur le marché ».

2. Le droit positif : contenu du droit de la concurrence

Les principes concrètement utilisés sont adaptés aux méthodes administratives d'application. Les règlements et les lignes directrices suivent désormais une présentation analytique fondée sur une perspective économique.

2.1. Cadre

Les normes et règles de base sont le texte du traité et les décisions du Conseil. Ils représentent les mesures prises au niveau politique par accord entre les États membres. Les règles générales antitrust et relatives aux aides publiques se trouvent dans le texte du traité. Les règles de contrôle des concentrations font l'objet d'un règlement du Conseil. Les directives adoptées par le Conseil, qui doivent être mises en œuvre par leur réception dans les droits nationaux des États membres, ont joué un rôle particulièrement important dans la libéralisation¹¹.

Les règlements publiés par la Commission, l'organe administratif de la Communauté, sont des instruments importants pour la mise en œuvre de la politique de la concurrence. L'exemption par catégorie des accords verticaux dans le domaine de la distribution, adoptée en 1999, et les lignes directrices qui l'accompagnent, ont inauguré la présentation désormais classique consistant en une explication de la méthode analytique et un ensemble resserré de normes et d'interdictions claires, avec des seuils ou des maximum de sécurité à ne pas dépasser, basés sur la taille ou la part de marché. Cette approche prend en compte implicitement les coûts et les bénéfices probables des pratiques en cause. En effet, elle inclut un succédané de probabilité de pouvoir de marché ou d'impact significatif sur le marché. Elle prend aussi en compte les avantages d'une rédaction claire et concise des règles pour le respect et l'application de celles-ci. Cette nouvelle présentation remplace des règlements qui avaient été critiqués comme étant excessivement légalistes, comprenant généralement des « listes noires » de clauses interdites et des « listes blanches » de clauses exigées ou autorisées. Suite à la nouvelle présentation, la Commission a publié des règlements révisés concernant les accords horizontaux, l'assurance, la distribution et les services automobiles et les contrats de transfert de technologie.

Les décisions portant sur les cas individuels montrent concrètement ce que les règles générales impliquent. Ces décisions ne sont généralement pas considérées comme une source de règles positives, bien que des opinions des tribunaux aient créé un certain nombre de doctrines du droit communautaire largement utilisées mais que l'on ne trouve pas dans les textes des traités ou dans la législation. Pour le droit de la concurrence, les jugements de la CJ ont créé un principe important selon lequel la compétence communautaire ne couvre pas les pratiques dont les conséquences sur les échanges commerciaux ou la concurrence ne peuvent pas être appréciés. Des règles plus spécifiques dérivées des décisions des tribunaux risquent de ne pas constituer des éléments stables, car la CJ considère que ses jugements passés ne sont pas des précédents qu'elle est obligée de suivre (bien qu'elle les suive habituellement).

Les communications et les lignes directrices suivent les décisions de justice et indiquent l'orientation de la politique de la Commission. Les tribunaux ayant cessé d'élaborer des doctrines de droit positif, l'initiative est passée à la Commission qui s'est fondée sur les prescriptions non contraignantes des lignes directrices et des notifications (Gerber, 1998). La Commission a émis de tels avis sur l'interprétation de questions fondamentales comme les effets sur les échanges commerciaux et la couverture *de minimis*, la définition du marché, les politiques de fixation des amendes et les programmes de clémence, les concentrations horizontales, les pratiques restrictives verticales (dont le règlement communautaire a été affiné par la Commission), les contrats de

transfert de technologie, les pratiques restrictives horizontales, et la coopération avec les tribunaux nationaux. Des projets de reformulations similaires de lignes directrices et d'orientation sont en cours concernant d'autres types de concentration d'entreprises, les abus de position dominante et les aides publiques.

Le droit communautaire de la concurrence ne s'applique que s'il a un impact suffisant sur la Communauté. Cette notion, qui définit les limites de la compétence juridique de la Communauté en son sein et dans les droits des États membres, est interprétée de manière large. Les règles du traité concernant la concurrence s'adressent aux agissements qui sont « susceptibles d'affecter les échanges entre États membres »¹². Les lignes directrices de la Commission concernant la notion d'affectation des échanges entre États membres, émis en avril 2004 dans le cadre du programme de modernisation, rassemble des doctrines émanant de jugements judiciaires pour définir les cas que les autorités nationales peuvent traiter sans avoir également à appliquer le droit communautaire. Si une entente considérée dans sa globalité est susceptible d'affecter les échanges entre États membres, le droit communautaire s'applique à l'intégralité de cette entente, y compris aux composantes de cette entente qui, à titre individuel, n'affectent pas ces échanges, et à toutes les parties, y compris les personnes dont la contribution individuelle à cet impact sur les échanges serait insignifiante. Le test juridictionnel peut être satisfait sur la base des effets attendus de la concurrence potentielle et des évolutions positives comme négatives des échanges. L'exigence supplémentaire d'un effet appréciable limite cependant cette portée étendue. Les lignes directrices définissent les effets qui ne sont pas considérés comme « appréciables », en termes de seuils cumulés de parts de marché (5 pour cent) et de chiffre d'affaires global (40 millions euros). En général, ces niveaux définissent une présomption négative réfragable. En dessous de ces niveaux, il incombe à l'autorité chargée de l'application de la règle de montrer qu'il n'y en a pas moins un effet appréciable sur les échanges, afin d'établir la compétence du droit communautaire pour connaître d'une entente ou d'agissements donnés. Cependant, pour les ententes qui, « par leur nature même », affecteraient les échanges entre États membres, chaque seuil fixe une présomption positive réfragable : au-dessus de ces niveaux, les parties à ces ententes ont la charge de prouver, pour échapper à la compétence du droit communautaire, qu'il n'y a néanmoins pas d'effet appréciable sur les échanges. Toute entente visant à contrôler des importations ou des exportations ou toute entente entre entités situées dans plus d'un État membre est virtuellement couverte par la présomption positive. Il existe aussi une présomption manifeste qu'une entente ou des agissements intervenant sur l'ensemble d'un État membre satisfont au test de « l'affectation des échanges ». En effet, un cartel ou une pratique abusive d'une telle ampleur affecte nécessairement les perspectives de

compétitivité des concurrents extérieurs potentiels. Il faut davantage de discernement pour les ententes ou les agissements qui n'interviennent que dans une partie seulement d'un seul État membre. Les lignes directrices suivent la jurisprudence en ce qu'elles nient que les marchés doivent être définis avant de cerner les effets en termes de compétence, mais ces principes se réfèrent aussi à la communication générale de la Commission relative à la définition du marché aux fins de déterminer ces seuils. Étant donné que l'un de ces seuils est fondé sur les parts de marché, il peut s'avérer nécessaire de définir les marchés.

Le droit communautaire s'applique à des entités qui sont des « entreprises », déterminées par fonctions. Ce terme défini est interprété de manière large, sur la base de la nature des activités plutôt que de leur structure formelle. Il exclut les fonctions de souveraineté des États, mais inclut leurs activités commerciales. Il inclut donc les organismes publics se livrant au commerce, les industries nationalisées, les municipalités, les associations d'entreprises, les personnes physiques, les coopératives et les associations. C'est l'activité économique, et non pas le profit, qui est l'élément important. Les assurances sociales font partie de certains cas limites. Les facteurs qui peuvent faire pencher vers la conclusion que ces assurances ne sont pas des entreprises sont notamment le fait qu'elles sont obligatoires et qu'elles sont motivées par des objectifs de solidarité ou de redistribution. Par ailleurs, les assurances sociales sont davantage susceptibles d'être considérées comme des entreprises si elles sont potentiellement en concurrence avec des entreprises privées similaires.

Aux fins de définir les marchés pour les tests fondés sur le pouvoir de marché, on utilise une analyse type. La communication de 1997 de la Commission sur la définition du marché en cause pour les besoins du droit communautaire de la concurrence expose de façon systématique les éléments à prendre en compte pour déterminer les produits et les marchés géographiques. Les critères juridiques sont repris des règlements d'application et des règlements sur les concentrations. Un marché de produit concerné comprend tous les produits et services considérés comme interchangeables ou substituables du point de vue du consommateur, en raison des caractéristiques du produit, de son prix et de son utilisation prévue. Le marché géographique concerné comprend les zones dans lesquelles les entreprises concernées fournissent et demandent des produits ou services pour lesquels les conditions de concurrence sont suffisamment homogènes et peuvent être distinguées des zones voisines parce que les conditions de concurrence dans ces dernières sont sensiblement différentes. Cette méthode est principalement fondée sur la substituabilité de la demande, décrite comme « le facteur de contrainte le plus immédiat et le plus effectif auquel se trouvent soumis les fournisseurs d'un produit donné ». Le test consiste à étudier la réaction probable du marché à une augmentation relative et permanente des prix de 5-10 pour cent. On peut aussi prendre en

compte la substituabilité de l'offre lorsque ses effets sont équivalents à ceux de la substitution de la demande. Pour la définition des marchés, on ne tient pas compte de la concurrence potentielle, mais cette dernière peut être prise en compte dans l'évaluation du niveau de concurrence. Dans ses lignes directrices, la Commission reconnaît que l'analyse de la définition des marchés peut dépendre de la nature de la concurrence étudiée. Pour les concentrations, le point de vue est prospectif et anticipe sur les conditions de marché futures. Par contre, s'agissant des pratiques restrictives ou des abus de position dominante, l'accent peut être mis sur les conditions de marché présentes ou passées, et cela peut englober un examen des agissements afin de déterminer s'ils ont affecté les conditions sur le marché et donc, des éléments de fait utilisés pour sa définition.

Les ententes affectant la concurrence sont interdites et frappées de nullité, à moins qu'elles ne soient exemptées. L'article 81(1) interdit les accords qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence. Cette interdiction s'étend aux décisions d'associations d'entreprises et aux « pratiques concertées ». Ces termes sont interprétés de manière large et comprennent les accords qui ne constituent pas des contrats ayant force exécutoire. Les autres caractérisations relatives à la nature de l'objet ou de l'effet invitent aussi à une interprétation large. Il y a toutefois des limites : par exemple, les accords passés par un fournisseur avec ses clients peuvent ne pas être considérés comme un ensemble d'accords si les clients n'ont pas adhéré au programme du fournisseur¹³.

Les ententes de petite taille ne sont généralement pas considérées comme étant susceptibles d'affecter la concurrence. Dans une série de communications publiées depuis 1970, la Commission restreint la portée de l'interdiction visée par l'article 81 en décrivant les opérations qui sont probablement de trop petite taille pour avoir des effets appréciables¹⁴. La dernière de ces communications *de minimis* fixe des seuils sur la base de parts de marché de 10 pour cent pour les accords entre concurrents et de 15 pour cent pour les accords entre non concurrents. Lorsqu'il existe sur un marché des réseaux parallèles d'accords similaires, le seuil est inférieur et se situe à 5 pour cent. La communication suppose aussi dans cette situation l'existence d'un seuil collectif. Elle indique qu'en termes cumulatifs, l'interdiction est peu probable si ces réseaux parallèles captent moins de 30 pour cent du marché. Quelles que soient les parts de marché, les accords anticoncurrentiels caractérisés ne peuvent pas bénéficier de la règle *de minimis*. Les définitions de ces accords anticoncurrentiels caractérisés données par la communication de la Commission sont les mêmes que celles qui sont utilisées pour les règlements et les lignes directrices relatifs aux exemptions par catégorie appliquées aux ententes verticales et horizontales. Le traitement *de minimis* se justifie par le fait que les atteintes au libre jeu de la concurrence sont

improbables si les sociétés ne jouissent pas d'un niveau minimum de pouvoir de marché¹⁵.

Les profits économiques tirés d'une entente peuvent permettre à cette dernière de ne pas tomber sous le coup d'une interdiction. En application de l'article 81(3), un accord qui serait autrement interdit peut néanmoins être autorisé s'il améliore la production ou la distribution ou promeut le progrès technique ou économique, en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, n'impose que les restrictions qui sont indispensables pour atteindre les objectifs de profits, et ne permet pas d'éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits en cause. On peut manifestement prendre en compte les améliorations de l'efficacité au niveau de la production. La promotion de l'amélioration pourrait aussi inclure les perspectives d'innovation qui peuvent être moins concrètes dans l'immédiat. Ni « l'efficacité » ni « l'amélioration » n'impliquent une large mise en parallèle au niveau social des avantages et des inconvénients économiques. On peut prendre en compte les objectifs poursuivis par d'autres dispositions du traité dans la mesure où ils peuvent être assimilés aux quatre conditions de l'article 81(3). Dans ses lignes directrices, la Commission admet que l'application des deux parties de l'article 81 aboutit à un solde qui cherche à déterminer l'effet net en termes économiques des pratiques restrictives et des efficacités. Une augmentation de leur pouvoir de marché augmente la capacité et l'incitation des entreprises à relever leurs prix, mais les efficacités en termes de coûts peuvent leur permettre de baisser ces prix. En mettant en parallèle ces effets potentiellement opposés, l'exigence dictée par le traité que les profits soient répercutés sur les consommateurs s'apprécie selon un barème.

2.2. Accords horizontaux

Le traité précise certains des accords horizontaux qu'il interdit. La liste de ces accords, qui n'est pas exhaustive, inclut la fixation directe ou indirecte des prix ou des conditions de transaction, la limitation ou le contrôle de la production, des débouchés, des investissements ou du développement technique et le partage de marchés ou de fournisseurs. Des décisions ont permis de clarifier ce que l'article 81 interdit par ailleurs. Sont ainsi interdites toutes les formes d'accords visant au partage d'un marché et au contrôle des prix, y compris la mise en commun des profits et les ententes pour augmenter les prix, ainsi que les accords de « concurrence loyale ». Les pratiques d'exclusion de la concurrence comme les ententes sur des rabais globaux sont interdites, même si elles permettent dans une certaine mesure les transactions avec des tiers. Les achats et les ventes communs sont autorisés dans certaines conditions de marché. L'échange d'informations sur les prix n'est permis qu'après un certain temps et seulement si cet échange ne permet pas d'identifier des entreprises particulières.

On peut utiliser quelque chose qui ressemble à une règle se suffisant à elle-même pour combattre les agissements anticoncurrentiels caractérisés. Il n'est pas nécessaire de prouver que la fixation des prix, le partage du marché ou les limitations ou les quotas de production ont effectivement abouti à augmenter les prix ou diminuer la production. Des décisions ont clairement indiqué que ces effets sont présumés et que les parties aux accords ne peuvent pas vaincre cette présomption en déclarant qu'elles n'avaient pas l'intention ou la capacité d'obtenir un effet anticoncurrentiel. La décision de fixation des prix suffit à établir la violation des règles. Toutefois, pour la détermination des amendes, d'autres facteurs que la nature de la violation peuvent aussi être pertinents pour montrer la gravité de l'infraction. Parmi ces facteurs, il pourrait y avoir l'étendue géographique du cartel et ses effets s'ils sont mesurables. Pour montrer la mise en œuvre de l'accord de cartel, il ne serait pas nécessaire de prouver ses effets sur le marché. Il suffirait par exemple de montrer que les participants à la collusion ont annoncé de fortes augmentations de prix ou se sont réunis pour organiser le contrôle de la réalisation de leurs accords. Pour les violations caractérisées, la CJ est convenue que les facteurs ayant trait à l'intention peuvent être considérés comme plus importants que les facteurs relatifs aux effets.

Les accords tacites ou qui ne font l'objet d'aucun écrit peuvent être interdits en tant que « pratiques concertées » anticoncurrentielles. Cette expression recouvre la coopération qui ne va pas jusqu'à une entente explicite et que la CJ a décrite comme « une coordination entre entreprises, qui n'a pas encore atteint le point d'une véritable relation contractuelle mais qui a en pratique remplacé les risques de la concurrence par une coopération ». Cette définition peut englober les pratiques restrictives caractérisées. Dans les affaires de pratiques concertées, on recherche généralement des preuves d'accords par lesquels les parties s'assurent que des ententes implicites aux fins de limiter la concurrence seront mises en œuvre et respectées par elles. La Commission a appliqué ce concept à des agissements que d'autres autorités d'application considéreraient comme des accords ordinaires, tels des accords sectoriels formels de partage de marché conclu par des associations d'entreprises. Dans ce rôle, l'expression comble un vide conceptuel dans une tradition juridique qui privilégie le formalisme documentaire. Cependant, l'interdépendance d'un oligopole pur ne constituerait pas une « pratique concertée »¹⁶. Il doit y avoir communication et conscience intentionnelles, et pas seulement conscience réciproque des bénéfices d'une pratique restrictive.

L'article 81 s'appliquant explicitement aux « décisions » des associations d'entreprises, le droit communautaire peut traiter ces situations de cartel de manière simple et directe. Il n'est pas nécessaire de déduire l'existence d'accords implicites ou de faire appel aux théories de position collective dominante. Les décisions que l'article 81 interdit peuvent être notamment les

règles formelles de cette association ou ses agissements ou recommandations plus informels. Lorsque l'infraction est imputée à l'association, la Commission peut cependant prendre en compte la somme des chiffres d'affaires des entreprises membres de l'association pour calculer l'amende infligée à l'association. Dans certaines conditions, les membres de l'association peuvent être tenus au paiement de l'amende. La Commission poursuivra bien évidemment les membres de l'association au titre de leurs propres agissements¹⁷.

Dans son application aux accords qui ne sont pas anti-concurrentiels de manière caractérisée, l'article 81 ressemble à une règle de raison¹⁸. L'interdiction posée par l'article 81(1) et les critères d'exemption de l'article 81(3) nécessitent une analyse de marché et une mise en parallèle des effets positifs et négatifs dans les cas d'ententes horizontales, qui ne peuvent pas s'interpréter comme constituant un cartel caractérisé. La Commission a édicté des réglementations exemptant par catégorie les accords de spécialisation de la production et de recherche développement, en les accompagnant de lignes directrices montrant dans quelle mesure le droit communautaire peut autoriser la coopération entre concurrents lorsque cette coopération contribue au bien-être économique sans mettre en danger le libre jeu de la concurrence. La jurisprudence n'est pas tout à fait cohérente sur le point de savoir si l'évaluation des conditions de marché et la prise en compte des politiques potentiellement concurrentielles et de leurs effets servent à déterminer si l'article 81(1) interdit une entente ou si l'article 81(3) l'exempte¹⁹. S'agissant des accords anti-concurrentiels caractérisés, la CJ a estimé que les conditions de marché, la structure du marché et le contexte économique déterminent la question de savoir si l'article 81(1) interdit de tels accords. Ces considérations, pour les accords anti-concurrentiels caractérisés et si tant est qu'elles s'appliquent, se résument peut-être uniquement à déterminer si les améliorations visées par l'article 81(3) permettent d'exempter tel ou tel accord. Toutefois, la CJ, dans sa décision *Wouters*, a estimé que toute entente qui restreint manifestement la concurrence n'enfreint pas nécessairement l'article 81(1). Cette décision a tenu particulièrement compte du contexte et des objectifs de l'entente en cause. En l'espèce, la Cour a estimé que l'objectif comportait un élément d'intérêt général, à savoir assurer l'intégrité et l'expérience des prestataires de services professionnels dans l'intérêt des consommateurs et le bon fonctionnement de la justice. Lorsque les effets restreignant la concurrence sont inhérents à la poursuite de ces objectifs et peuvent être raisonnablement tenus pour nécessaires à la bonne pratique de la profession, comme elle est organisée dans l'État membre concerné, la Cour a jugé que l'accord ne tombait pas du tout sous le coup de l'interdiction de l'article 81(1). Le critère d'intérêt général invoqué par la Cour semble aussi pouvoir s'appliquer aux exemptions sous l'empire de l'article 81(3). Les lignes directrices de la Commission disposent

que les quatre conditions d'exemption sont exhaustives, et que donc aucun autre fondement ne peut être invoqué (lignes directrices concernant l'application de l'article 81(3) par. 42). Les tribunaux ont néanmoins clairement indiqué que les objectifs visés par d'autres dispositions du traité peuvent être pris en compte lorsqu'ils sont assimilables aux conditions de l'article 81(3). On peut étendre l'assimilation des deux aspects de l'article 81, maintenant que d'autres autorités et tribunaux sont susceptibles d'appliquer ces deux aspects (Goyder, 2003).

Pour évaluer un cas d'espèce, on considère des facteurs tels le pouvoir de marché et la structure du marché sous les deux aspects de l'article 81. Les lignes directrices de la Commission relatives à l'application possible de l'article 81 aux ententes horizontales expliquent l'analyse type de ces ententes en général, qu'elles utilisent pour plusieurs sortes communes d'ententes. Pour juger, en application de l'article 81(1), si un accord est susceptible de restreindre la concurrence, il faut déterminer la nature de cet accord, définir les marchés et évaluer la structure des marchés et le pouvoir de marché, y compris des facteurs comme la nature des produits, la concentration du marché, les obstacles à l'entrée, la stabilité des parts de marché et la possibilité qu'ont les acheteurs ou les fournisseurs de contrebalancer ce pouvoir. Les lignes directrices en matière d'ententes horizontales présument que si les parties détiennent globalement une faible part de marché, une coopération entre ces parties n'est pas susceptible de restreindre la concurrence. Ces lignes directrices n'édicte pas de règle unique étant donné que les conditions et les effets peuvent être très différents, mais elles donnent à penser qu'il faut prendre en compte des niveaux donnés pour certains types d'ententes. En matière d'accords de mise en commun des achats et de commercialisation (c'est-à-dire de vente, de distribution et de promotion), les lignes directrices fixent des niveaux maximum de « sécurité » de 15 pour cent de parts de marché au total. Pour les accords de normalisation, des parts de marché plus élevées ne sont pas forcément répréhensibles : pour l'évaluation, on se préoccupe davantage de savoir si les normes en question sont susceptibles d'ériger des obstacles à l'entrée sur le marché. Aucun test de part de marché n'est nécessaire pour les accords qui, de par leur nature même, ne sont guère susceptibles de restreindre la concurrence. Cela pourrait être le cas si, par exemple, les parties ne peuvent pas réaliser individuellement un projet, ou si leur entente porte sur une activité qui n'a pas de conséquence sur un quelconque facteur de la concurrence. Dans la situation diamétralement opposée, aucun seuil de part de marché ne s'applique aux restrictions caractérisées en matière de fixation de prix, de limitation de production et de répartition de marchés ou de clientèle. Ces ententes sont généralement interdites, quelles que soient les parts de marché détenues par les parties en cause. Les lignes directrices explicitent les conditions d'application des critères cumulatifs de l'article 81(3) relatifs aux profits économiques sous

réserve que ces profits soient partagés avec les consommateurs, sans imposer des restrictions qui ne sont pas indispensables pour réaliser ces profits et sans éliminer la concurrence par une domination du marché.

Le règlement d'exemption par catégorie relatif à la spécialisation traite la rationalisation de la production de la même manière que les lignes directrices abordent des pratiques similaires qui ne sont pas couvertes par l'exemption. En ce qui concerne les accords entre concurrents portant sur la spécialisation de la production, le règlement fixe un seuil maximum de 20 pour cent de parts de marché pour bénéficier de l'exemption (ce seuil s'entend de l'ensemble des parties, sous certaines conditions dont l'absence de restrictions caractérisées). Les lignes directrices décrivent la manière dont la loi s'appliquerait à des accords analogues concernant la mise en commun de production (accords qui sont aussi visés par le règlement) et aux accords de sous-traitance entre concurrents. Ces lignes directrices se réfèrent au même seuil de 20 pour cent de part globale de marché pour expliquer à la fois le test de l'article 81(1) relatif à l'effet sur la concurrence et le test de l'article 81(3) qui détermine si les profits économiques compensent les effets sur la concurrence.

Le règlement d'exemption par catégorie relatif à la recherche – développement est généreux, notamment pour ce qui a trait à l'innovation qui promet la création de nouveaux marchés. Les ententes entre concurrents en matière de recherche – développement sont exemptées si elles ne représentent pas plus de 25 pour cent de parts de marché pour l'ensemble des parties concernées (il s'agit du marché du produit objet de la recherche – développement commune aux parties) sous certaines conditions, et s'il n'y a pas de restrictions caractérisées au jeu de la concurrence. Ici aussi, les lignes directrices relatives à l'application du règlement d'exemption par catégorie indiquent le même seuil de présomption d'absence d'effet sur la concurrence et expliquent de la même manière la raison pour laquelle les profits économiques peuvent être présumés compenser l'atteinte au libre jeu de la concurrence. Si la coopération entre les parties à un accord donne naissance à un produit pour lequel il n'y a pas encore de marché, les principes directeurs admettent que les agissements de l'entreprise pionnière ne doivent pas nécessairement être considérés comme éliminant la concurrence, même si cela pourrait se traduire dans un premier temps par d'énormes parts de marché une fois le produit développé. L'exemption par catégorie autorise donc la poursuite de ce type d'entente pour une période initiale de 7 ans après la mise sur le marché du produit et ce, quelles que soient les parts de marché. Il s'ensuit que le seuil « de sécurité » maximum de 25 pour cent s'applique.

L'application de l'article 81 est intervenue dans un contexte qui tolérait la coopération formelle au sein d'un secteur, cette coopération équivalant parfois à de l'autorégulation. Initialement, les affaires de cartel visaient les associations d'entreprises au niveau national et les grands accords

internationaux sur la quinine, les colorants, l'aluminium et les produits chimiques. Certains cartels disposaient de commissions formelles qui établissaient des procès-verbaux de leurs accords. Dans d'autres cas, des agissements manifestement coordonnés sur le marché pouvaient faire supposer l'existence d'un accord implicite. La collecte et l'échange, par des associations d'entreprises, d'informations sur les prix et la production, a fait l'objet d'une certaine attention en tant que moyen de coordination tacite ou même explicite permettant aux parties de confirmer et d'assurer la maîtrise de leur accord. Au début des années 90, certaines affaires de cartel avaient abouti à des amendes totales de plus de 100 millions euros. Les amendes infligées aux accords de fixation des prix augmentant, la stratégie de la Commission en matière d'application des dispositions a commencé à s'appuyer de plus en plus sur les témoignages d'initiés fournis par les entreprises cherchant à obtenir la clémence. Cette pratique a été formalisée par la communication de 1996 de la Commission concernant le programme de clémence, qui a rendu officielle une pratique jusque là officieuse.

L'application de la réglementation à l'encontre des cartels horizontaux s'est nettement renforcée depuis 2001. La Commission a rendu en moyenne environ huit décisions par an, contre moins de 2 par an dans les décennies précédentes. La communication de la Commission sur la fixation des amendes considère les cartels caractérisés comme « des infractions très sérieuses » à propos desquelles les amendes, fixées selon la gravité, sont normalement d'au moins 20 millions d'euros (hors tous autres facteurs). Les amendes imposées dans ces cas récents confirment cette tendance. Pour 31 décisions prises depuis 2001 par la Commission à propos de cartels, les amendes représentent au total 4 milliards d'euros. Le maximum a été atteint en 2001 (1 836 milliard d'euros). Ce niveau a nettement baissé par la suite et s'est inscrit en 2004 à environ 390 millions d'euros. Malgré la progression de l'activité, les amendes imposées ne sont peut-être pas encore suffisantes pour empêcher les infractions caractérisées²⁰.

2.3. Accords verticaux

La majorité des dispositions des accords en matière de fourniture et de distribution restreignant la concurrence sont autorisées, sauf s'il existe un pouvoir de marché. Le règlement de 1999 sur les exemptions par catégorie des accords verticaux a repris l'analyse par la Commission de ces dispositions restrictives. En reconnaissant que les parties concluent généralement des accords pour gérer la chaîne de distribution afin d'améliorer l'efficacité, et que les ententes de plus petite taille ne sont pas susceptibles d'affecter la concurrence en amont ou en aval de la chaîne de distribution, le règlement applique un critère de part de marché. Il exempte la plupart des accords concernant un fournisseur ou un acheteur détenant une part de marché de

moins de 30 pour cent, considérant qu'en dessous de ce niveau, on peut s'attendre à ce que les accords verticaux amènent une amélioration de la production ou de la distribution et réservent aux consommateurs une partie équitable du profit qui en résulte (tant que ces accords ne comportent pas des restrictions particulièrement dommageables). On tient compte de la part de l'acheteur dans son marché aval lorsque l'entente est un accord par lequel le fournisseur s'engage à vendre exclusivement à l'acheteur en question. Les accords verticaux impliquant des associations de détaillants sont également exemptés tant que le chiffre d'affaires de chacun de ces détaillants est inférieur à 50 millions d'euros. Lorsque des réseaux d'accords parallèles et similaires représentent plus de 50 pour cent d'un marché, la Commission se réserve le pouvoir de ne plus appliquer le bénéfice de l'exemption avec un préavis de 6 mois, mais elle n'a pas encore fait usage de cette disposition. Il n'y a pas présomption d'infraction lorsqu'un accord implique un fournisseur détenant plus de 30 pour cent de part de marché. Toutefois, avec l'augmentation du pouvoir de marché, il y a de plus en plus de risques qu'une entente fausse la concurrence en évinçant d'autres fournisseurs, en érigeant des obstacles à l'entrée dans le marché ou en diminuant la concurrence entre marques et en facilitant la collusion. Le règlement signale aussi des risques possibles de diminution de la concurrence au sein d'une même marque et d'obstacles à l'intégration dans le marché. Le règlement s'applique à de nombreux types d'accord. Il remplace les communications et les réglementations antérieures sur des sujets comme la distribution exclusive et le franchisage. À la différence des règlements antérieurs sur des sujets similaires, le règlement ne comporte pas de liste de clauses licites, une méthode qui avait tendu à uniformiser les pratiques par crainte que tout ce qui n'était pas autorisé soit interdit. Le règlement sur l'exemption par catégorie des accords verticaux prend le point de vue opposé : en dessous du seuil de 30 pour cent de part de marché, tout ce qui n'est pas interdit est autorisé.

La fixation de prix de revente minimaux et les protections géographiques excessives restent dans la « liste noire », même si les parts de marché en cause sont faibles. Le maintien de prix de revente a toujours été considéré comme une infraction en soi, du moins sous la forme de prix minimum. Cependant, la recommandation d'un prix de revente et l'exigence que les revendeurs respectent un prix de revente maximal sont exemptés à concurrence du seuil de 30 pour cent de part de marché et à la condition que la conséquence ne soit pas un prix de vente fixe ou minimum, suite à la pression ou à des incitations offertes par le fournisseur. Les restrictions géographiques à la revente sont suspectes, mais certaines sont autorisées pour protéger les systèmes de distribution exclusive, préserver les distinctions fonctionnelles entre grossistes et détaillants ou empêcher la revente de composants en concurrence avec le fournisseur.

Les réserves aux règles générales concernent des questions soulevées par les systèmes sélectifs et le franchisage. Le règlement et les lignes directrices qui l'accompagnent ne s'étendent pas sur la nature du produit pour lequel les fournisseurs peuvent choisir et limiter les distributeurs. Ils font cependant une distinction entre les critères qualitatifs et quantitatifs de choix. Les critères qualitatifs valident le choix des distributeurs sur la base de facteurs objectifs déterminés par la nature du produit, justifiant que l'on exige des distributeurs qu'ils apportent la preuve de leur compétence technique et qu'ils disposent d'installations appropriées. Les critères quantitatifs limitent le nombre potentiel de revendeurs, en exigeant par exemple un niveau de ventes minimal ou maximal, ou même en fixant le nombre de revendeurs. Le règlement ne cherche pas à distinguer entre les demandes de traitement particulier en raison de produits techniquement complexes ou dangereux, ou fondées sur le fait qu'il s'agit de produits de luxe ou d'image. En règle générale, les systèmes qui utilisent des critères objectifs, qualitatifs et non discriminatoires de choix des distributeurs ne contreviennent pas à l'article 81(1). Ainsi, on peut se trouver en présence à la fois d'une distribution sélective et de clauses d'exclusivité géographique, mais seulement si les acheteurs sont autorisés à commercialiser les produits auprès de consommateurs hors de leur territoire. Les lignes directrices considèrent ainsi qu'une interdiction de vente par Internet est une restriction caractérisée qu'est interdite. Elles mettent l'accent sur le lien entre l'approche économique des accords restrictifs verticaux et l'évaluation économique des besoins d'information des consommateurs. Les effets restrictifs peuvent être davantage acceptables lorsqu'ils concernent des produits nouveaux ou complexes dont la qualité peut difficilement être jugée par les consommateurs avant l'achat et la consommation (et des produits de « confiance » dont la qualité ne peut être jugée par les consommateurs, même longtemps après consommation). La majorité des franchises en matière de distribution et de services sont évidemment incluses dans le règlement des exemptions par catégorie. Cependant, on ne sait pas avec certitude jusqu'à quel point l'exemption s'applique au franchisage, parce qu'elle ne couvre pas les accords qui portent en premier lieu sur les droits de propriété intellectuelle.

Les relations verticales dans la distribution et les services automobiles sont régies par une réglementation spécifique au secteur. Le lobbying, puis une attitude récalcitrante de la profession ont abouti à une réglementation séparée pour ce secteur problématique. Le règlement de 2002 est la troisième tentative de la Commission pour briser les pratiques restrictives qui ont eu tendance à faire obstacle aux importations parallèles, à limiter le choix par les consommateurs des véhicules et des services automobiles et à amoindrir la concurrence au niveau des prix, au sein des marchés nationaux et entre ces marchés. Le règlement le plus récent fait suite à une série d'infractions

auxquelles ont été infligées des amendes de 276 millions d'euros au total. À ce moment-là, en 1998, l'amende de 102 millions d'euros infligée à Volkswagen était la plus forte que la Commission avait jamais imposée dans le cadre de pratiques restrictives anticoncurrentielles. (Le TPI a ensuite ramené cette amende à 90 millions d'euros.) Cette expérience a persuadé la Commission de prendre des mesures plus rigoureuses dans le secteur automobile que celles qui sont prévues par la réglementation générale en matière de pratiques restrictives verticales²¹. La « liste noire » des clauses illicites est inhabituellement longue et détaillée. Les constructeurs automobiles ne bénéficient pas de l'exemption par catégorie s'ils n'autorisent pas leurs concessionnaires agréés à vendre des marques concurrentes ou s'ils limitent la possibilité pour les concessionnaires d'ouvrir des points de vente secondaires dans d'autres territoires. Le règlement applique la même part de marché « de sécurité » de 30 pour cent (et de 40 pour cent pour un système de distribution sélective avec un nombre limité de distributeurs). Il autorise les fournisseurs à recourir à l'exclusivité, mais seulement si le système n'impose pas de contraintes en matière de ventes passives à des clients situés dans d'autres territoires.

2.4. Abus de position dominante

La lutte contre les abus par des entreprises qui dominent les marchés, éliminent les concurrents ou portent préjudice aux consommateurs, est l'autre objet principal du droit communautaire antitrust. L'article 82 interdit l'abus de position dominante. Parmi les agissements que le traité recense comme étant des abus de position dominante, on trouve notamment la fixation de prix d'achat ou de vente déloyaux, ou de conditions commerciales déloyales (de façon directe ou indirecte), la limitation de la production, des débouchés ou du développement technologique de manière qui porte préjudice aux consommateurs, les discriminations qui mettent les partenaires commerciaux dans des conditions de concurrence désavantageuses et imposent des conditions contractuelles qui n'ont pas de lien direct avec l'objet du contrat. D'autres types de comportement d'une entreprise dominante qui désavantagent d'autres parties sur le marché peuvent aussi constituer des abus²². Des pratiques tels les rabais de fidélité qui ne sont pas répréhensibles de la part d'une entreprise n'ayant pas de pouvoir de marché, peuvent être considérées comme des abus lorsqu'elles sont le fait d'une entreprise se trouvant dans une position dominante. Pour qu'il y ait infraction, il n'est pas nécessaire de démontrer qu'une pratique abusive a eu un réel effet anticoncurrentiel. Il suffit que le comportement d'une entreprise dominante tende à restreindre la concurrence ou soit susceptible d'avoir, ou doive probablement avoir, un tel effet. Il n'est pas prévu d'exemption, bien que la jurisprudence ait développé une doctrine selon laquelle un agissement par

ailleurs abusif n'est pas interdit en application de l'article 82 s'il est « objectivement justifié ».

La notion de position dominante est plus large que le pouvoir de marché économique sur les prix. Ce n'est pas la même chose qu'un monopole économique, bien qu'un monopole soit manifestement dominant. Il y a souvent présomption de dominance en présence de parts de marché de plus de 50 pour cent, et cette présomption peut même exister pour des parts de marché moins importantes, selon les autres facteurs. Les décisions *Hoffman-La Roche* (1979) et *United Brands* (1978) de la CJ expliquent le sens du terme dominance selon le traité. Elles le décrivent comme une « situation de puissance économique détenue par une entreprise, qui lui donne le pouvoir de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur le marché en cause en lui fournissant la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients et, finalement, des consommateurs ». Cette jurisprudence toujours en vigueur estime qu'il y a position dominante notamment dans des cas d'intégration verticale, car cette situation a permis à une entreprise d'agir indépendamment de ses fournisseurs de services intermédiaires, alors qu'elle détenait des parts de marché de 40-45 pour cent. Dans la pratique, il semble qu'un niveau de part de marché de 25 pour cent environ soit « sûr »²³ et qu'il y ait une présomption réfragable de domination à environ 40-50 pour cent de parts de marché. La domination dépend de facteurs autres que la part de marché, comme par exemple le nombre et la dimension relative des autres entreprises et les conditions d'entrée dans le secteur. Il sera probablement davantage jugé qu'il y a position dominante si l'entrée dans le secteur est difficile ou s'il n'y a pas d'autres entreprises de taille comparable ou ayant la capacité de contrecarrer les stratégies du leader. D'après une évolution récente, il semble que l'on accordera une attention particulière au comportement des entreprises « super dominantes » détenant des parts de marché de plus de 90 pour cent. Si tel est le cas, cela confirmerait que l'on analyse la domination selon une échelle mobile (Goyder, 2003).

L'article 82 n'est pas cantonné aux agissements répréhensibles d'une seule entreprise. En vertu de la théorie de la domination collective ou commune, plusieurs entreprises peuvent partager une position dominante et en abuser. Lorsque la Commission a voulu pour la première fois appliquer l'article 82 à un oligopole, le tribunal de première instance a rejeté l'argument (mais il a confirmé l'existence d'une infraction selon l'article 81, estimant qu'il y avait accord restreignant le jeu de la concurrence). Pour que plusieurs entreprises ensemble soient jugées détenir une position dominante, le tribunal a exigé que ces entreprises soient « unies » par des « liens économiques », par exemple par un réseau de licences de propriété intellectuelle interdépendantes. Un cartel formellement constitué peut se trouver en position dominante collective. Des

jugements usant du même langage à propos de la domination dans le Règlement sur les fusions, qui ont été cités comme faisant autorité pour l'application de l'article 82, impliquent qu'en raison de l'interdépendance de ses membres, un oligopole peut équivaloir à une position dominante collective si les participants peuvent se surveiller mutuellement de façon effective, si les mesures de rétorsion à l'égard des contrevenants sont suffisamment crédibles pour inciter chaque membre de l'oligopole à poursuivre la coordination, et si les réactions des clients et des consommateurs ne remettent pas cette coordination en cause.

L'abus de pouvoir de marché par la fixation de prix élevés pourrait constituer un abus, bien qu'aucune décision finale n'ait de fait condamné une telle pratique. Dans les années 70, les tribunaux ont annulé deux décisions de la Commission qui considéraient que la fixation de prix élevés constituait un abus. Dans un premier temps, les jugements des tribunaux relatifs à l'abus de position dominante étaient néanmoins d'accord avec le principe qu'il pouvait y avoir prix « déloyaux » en cas de fixation de prix destinée à profiter d'un pouvoir de marché ou de monopole. Les prix seraient considérés comme trop élevés s'ils sont sans rapport raisonnable avec la valeur économique du produit. La CJ a aussi fait sien le principe selon lequel l'article 82 peut sanctionner les prix de licences de droits de propriété intellectuelle qui sont « particulièrement élevés » et « non justifiés par les faits »²⁴. Bien que ce principe très large ait un fondement théorique, les décisions prises n'ont en fin de compte pas estimé qu'il y avait infraction, au vu des éléments de fait des affaires en cause.

En matière de prédation, on peut dire qu'il y a intention anticoncurrentielle implicite lorsqu'une entreprise fixe des prix trop bas pour qu'elle puisse récupérer ses coûts : la force de l'incidence dépend du prix de référence. Des prix inférieurs aux coûts variables moyens sont présumés relever de la prédation, c'est-à-dire avoir pour objectif d'éliminer les concurrents. Des prix supérieurs à ce niveau qui ne permettent pas à l'entreprise de récupérer la totalité des coûts peuvent aussi être considérés comme relevant de la prédation, mais ceci pourra dépendre de plus ample évidence de l'intention d'éliminer ou d'entraver la concurrence. La « superdomination », à savoir des parts de marché extrêmement élevées, peut également constituer des circonstances pertinentes. C'est ainsi que la Commission a appliqué l'article 82 à l'encontre des participants à une conférence maritime océanique pratiquant une tactique collective de « navires concurrents », bien que les prix n'étaient pas de manière évidente inférieurs aux coûts. Il n'est pas nécessaire que l'entreprise puisse récupérer ses coûts. La CJ a approuvé le point de vue de la Commission selon lequel il n'est pas besoin de démontrer que l'entreprise dominante réussira à augmenter ses prix après que les effets de sa tactique de prédation auront diminué ou que cette tactique aura éliminé ses concurrents. La Commission admet malgré tout que le critère de la récupération des coûts peut être

pertinent. À titre d'exemple, une récente décision concernant les prix de l'ADSL fait observer que les barrières à l'entrée permettraient à l'entreprise coupable de prédation de récupérer son manque à gagner. Les subventions croisées peuvent être le support de tactiques de prédation. La Commission s'est donc penchée sur les avantages financiers asymétriques des anciens monopoles publics. La Commission a accepté un engagement de *Deutsche Post* de procéder à une réorganisation de la société afin de rendre le financement transparent. Cela suppose l'existence d'un principe général en application de l'article 82, selon lequel une entreprise bénéficiant d'un monopole établi par la loi et qui crée une nouvelle entité doit couvrir tous ses coûts marginaux par le chiffre d'affaires de cette nouvelle entité.

La discrimination figure parmi les abus dont la liste est dressée par le traité, lequel interdit de mettre d'autres parties dans une situation de désavantage concurrentiel en imposant des conditions inégales à des transactions équivalentes. Cette formulation suppose qu'il existe certains principes communs aux lois sur la concurrence concernant la discrimination, notamment que la discrimination doit intervenir entre des transactions relatives au même produit ou service et que cette discrimination doit être préjudiciable à la concurrence. Ce préjudice peut toutefois être subi par un concurrent individuel, et ne pas porter sur les conditions de concurrence sur le marché. Les variations de prix entre différents marchés nationaux ont été considérées comme des discriminations interdites, en l'absence de justifications objectives qui pourraient provenir de différences de coûts ou de l'importance de l'exposition du vendeur aux différents risques sur différents marchés. Des décisions ont interdit les discriminations en matière d'approvisionnements à des prix prohibitifs imposés aux concurrents non intégrés, ou qui favorisent de façon déloyale les champions nationaux historiques.

Exercer une pression sur les clients, pour accepter les exigences de contrats, peut constituer un abus. De nombreux cas ont traité des effets d'éviction des rabais de fidélité. Les programmes de fidélité peuvent être licites s'ils sont fondés sur des préoccupations d'amélioration des coûts. Seules les économies de coûts réalisées par le fournisseur peuvent justifier des rabais fondés sur la quantité. D'ailleurs, on peut implicitement tirer de décisions récentes cette conclusion que la seule manière de ne pas engager sa responsabilité est de ne fonder le programme de loyauté que sur les différences de coûts. Le refus de vendre à un client peut être un abus, notamment si le client est un partenaire commercial régulier et de longue date. Toutefois, une justification raisonnable, comme la solvabilité douteuse du client, peut annuler l'interdiction.

L'interdiction de subordonner une transaction à des éléments étrangers à cette transaction est implicite dans le texte du traité, qui prohibe l'imposition de conditions ne se rapportant pas au contrat en cause. L'infraction liant le

contrat à des conditions étrangères au contrat, ou l'infraction consistant en un refus de fournir un produit si le client n'en prend pas également un autre qui ne lui est *a priori* pas nécessaire, a pour éléments constitutifs la position dominante dans le produit de départ, un produit séparé qui est lié au contrat, une pression exercée sur l'acheteur pour qu'il prenne les deux ensemble, un effet anti-concurrentiel sur le marché du produit lié et l'absence d'une justification objective et proportionnelle au lien ainsi fait. Les offres groupées, qui peuvent effectivement ramener le prix du produit lié à 0, peuvent être interprétées comme des opérations coercitives. L'action intentée par la Commission à l'encontre de Microsoft en 2004 est l'application la plus spectaculaire de l'article 82 aux tactiques liant un contrat ou une vente à des éléments étrangers à ce contrat ou cette vente.

Dans certaines circonstances, le refus d'accorder des licences de propriété intellectuelle peut constituer une violation des dispositions de l'article 82. Dans la principale affaire ayant abouti à cette décision, il était souligné que le refus empêchait la production et la commercialisation d'un nouveau produit pour lequel il y avait une demande potentielle des consommateurs. Par la suite, la CJ a affiné les conditions dans lesquelles on pouvait juger que la responsabilité de l'entreprise était engagée. L'entreprise qui cherche à obtenir la licence ne doit pas avoir pour intention principale de reproduire ce que le propriétaire de la licence offre déjà; il doit y avoir une demande potentielle des consommateurs pour le produit de l'entreprise; le refus d'accorder la licence ne doit pas être justifié par des considérations objectives et ce refus doit empêcher, au détriment des consommateurs, le développement d'un marché dans lequel la licence est un élément indispensable.

La doctrine des « installations essentielles » allie la discrimination, la subordination d'une transaction à des éléments étrangers à elle, et le refus de traiter. L'appellation évocatrice de cette doctrine fait référence à une application commune à des secteurs dominés par les monopoles historiques dans les infrastructures, qui contrôlent des ports, des communications par câble, des oléoducs ou gazoducs, et des aéroports. La logique, à savoir refuser à des concurrents l'accès à quelque chose dont ils ont besoin pour fournir leur propres produits ou services, invite à une application plus large. Cependant, les tribunaux ont résisté aux invitations à étendre la doctrine. La CJ a refusé de juger que la distribution de journaux constitue une installation essentielle : son raisonnement a consisté à dire qu'un journal concurrent pouvait utiliser le poste ou compter sur les ventes en kiosque.

Les problèmes d'accès et d'exclusion stratégiques dans les industries de réseaux demeurent très en vue dans les affaires relevant de l'article 82 traitées par la Commission. Le programme de libéralisation de ces secteurs s'en remet largement à l'application indirecte, par des directives spécifiques aux secteurs. Néanmoins, l'amélioration des réglementations nationales et l'ouverture du

marché n'ont pas éliminé la nécessité de faire appliquer directement les règles. En 2003, la Commission a infligé à Deutsche Telekom une amende de 12.6 millions d'euros pour fixation d'un prix d'accès à la boucle locale excluant la concurrence. Elle a infligé à Wanadoo une amende de 10.4 millions d'euros pour stratégie d'exclusion de la concurrence dans la fixation des prix de l'ADSL. Ce faisant, la Commission a montré la voie dans la poursuite de la réforme du secteur et a présenté une norme d'évaluation des coûts (CE DG concurrence 2004).

Les principes dégagés à l'origine par la jurisprudence concernant l'abus de position dominante étaient fondés sur le concept de concurrence « faussée », provenant de l'article 3(g) du traité. Ainsi, le rachat d'un concurrent pouvait constituer un abus interdit car la position dominante faussait la structure du marché. Le refus d'approvisionner un concurrent peut être considéré comme affectant la structure du marché dans la mesure où cela annihile la capacité de ce concurrent à participer effectivement à la concurrence. Le jugement fondateur *United Brands* met l'accent sur la façon dont, dans le cas d'espèce, les stratégies de l'entreprise en position dominante ont limité l'indépendance des entreprises plus petites, ce qui suppose que la coercition peut être la preuve d'une position dominante, quelles qu'en soient les conséquences sur la concurrence. Ce jugement a aussi sanctionné les pratiques restrictives qui « limitent les marchés, au préjudice des consommateurs », le tribunal paraissant ici se référer aussi à une norme de bien-être du consommateur. Les affaires *Hoffman-La Roche* et *Michelin* qui figurent parmi les premières, ont interdit des programmes de fidélité qui faisaient pression sur les entreprises pour traiter avec une entreprise dominante, à moins « d'équivalence économique » dans les transactions et d'absence de conséquence importante sur la structure de la concurrence. Cette approche qui résulte implicitement de ces décisions judiciaires, et qui visait la préservation des positions des entreprises et concurrents individuels, ne correspond plus à la politique de la Commission.

On dispose d'une gamme étendue de solutions pour remédier aux abus de position dominante et en dissuader les contrevenants potentiels. Le nouveau règlement d'application autorise la Commission à ordonner des mesures structurelles, qui peuvent être notamment la cession d'actifs mais aussi d'autres actes de disposition de droits de propriété. Ces mesures doivent être proportionnelles à l'abus. La Commission ne peut recourir à des mesures structurelles pour remédier à un abus de position dominante qu'à la condition qu'il ne soit pas possible d'imposer aussi efficacement une obligation de faire à l'entreprise, ou que tout remède consistant en une obligation de faire imposée à cette entreprise serait pour cette dernière plus onéreux que les mesures structurelles. Le nouveau règlement d'application confirme aussi que la Commission peut ordonner des mesures provisoires, ce qui est particulièrement important dans les cas d'accès. Les obligations d'agir et les

sanctions financières restent les principaux instruments à la disposition de la Commission. Parmi les amendes importantes récemment infligées, on citera 13 millions d'euros pour tarifs éliminant la concurrence dans les télécommunications et 24 millions d'euros à propos de rabais de fidélité. L'amende infligée à Microsoft montre que les sanctions édictées par la Communauté en matière d'abus de position dominante peuvent être sévères. À 497 millions d'euros, cette amende est supérieure au montant total des amendes imposées par la Commission à l'encontre des cartels horizontaux en 2004.

L'article 82 est l'un des prochains sujets qui doivent être « modernisés ». La Commission prévoit de publier prochainement un document de travail possible, prélude aux lignes directrices d'application qui seront proposées. Ces lignes directrices suivront probablement le schéma d'autres nouvelles lignes directrices, en se concentrant plutôt sur les effets des comportements des entreprises sur la concurrence et les principes économiques, que sur des distinctions et des classifications formelles. Une contribution à la discussion par le Groupe consultatif économique pour la politique de concurrence, mise sur le site Internet de la DG concurrence en juillet 2005, préconise une approche économique fondée sur l'effet d'une pratique sur le marché et non pas fondée sur sa forme ou sa classification.

2.5. Concentrations

La norme juridique globale en matière de contrôle des concentrations peut traiter de toutes les sortes d'effets de ces opérations sur la concurrence. La Commission peut empêcher ou modifier des concentrations qui « entraveraient de manière significative un concurrence effective... notamment du fait de la création ou du renforcement d'une position dominante ». Cette norme positive est subsidiaire au critère fondamental de la réglementation qui est de savoir si la transaction est « compatible avec le marché commun »²⁵. La version révisée de 2004 du règlement sur les concentrations a modifié la norme d'origine de 1989. Les effets non coordonnés sur les marchés oligopolistiques sont le point principal ayant motivé le changement, lorsque l'entité fusionnée peut jouir d'un pouvoir de marché sans avoir nécessairement une part de marché nettement plus élevée que son concurrent le plus proche.

Les lignes directrices édictées par la Commission en 2004 sur les concentrations horizontales impliquent une forte harmonisation des deux côtés de l'Atlantique, du moins pour les concentrations horizontales. Les niveaux structurels « de sécurité » et les présomptions mentionnés par les lignes directrices sont exprimés en termes de parts de marché et d'indices de concentration de Herfindhal-Hirschman. Selon ces lignes directrices, on présume qu'une fusion ne fait pas obstacle à la concurrence effective si la part de marché de la nouvelle entité ne dépasserait pas 25 pour cent. Toutefois,

cette présomption ne s'applique pas aux effets coordonnés, pour lesquels l'entité fusionnée occuperait une position dominante collective avec d'autres tiers. Les lignes directrices se fondent sur les niveaux en termes d'indices de Herfindhal-Hirschman, non pas comme des limites intangibles, mais en tant que repères au-delà desquels une analyse détaillée sera plus ou moins probablement nécessaire ou un problème de concurrence se posera. Sous cette réserve d'ordre général, les lignes directrices fixent l'indice de Herfindhal-Hirschman minimum à 1 000 après l'opération de concentration. Le contrôle de décision renforcé est fixé à un indice de Herfindhal-Hirschman après concentration allant jusqu'à 2 000, soit une modification de moins de 250 points, ou à plus de 2 000, soit un changement de moins de 150 points. Cependant, quels que soient ces niveaux, les lignes directrices précisent que les cas où l'une des parties détient une part de marché avant concentration de plus de 50 pour cent seront considérés avec une attention particulière et qu'il en sera de même s'il existe des questions évidentes d'entrée potentielle ou d'entrée « sur la pointe des pieds », d'innovation, de participations croisées, de comportement de « franc-tireur » sur le marché ou d'indices de comportement oligopolistique dans le secteur. Les lignes directrices traitent en détail des théories de l'effet anti-concurrentiel coordonné et non coordonné. En présence d'effets non coordonnés, lorsque les produits sont différenciés, le degré de substituabilité des produits des entreprises en voie de concentration peut être un indicateur important, comme les capacités relatives de ces entreprises et de leurs concurrents, s'agissant de produits homogènes. Une part de marché de plus de 50 pour cent et un avantage important en termes de part de marché sur tous les autres concurrents peuvent être un signe fort que la concentration donnerait naissance à une position dominante ou la renforcerait. Dans les cas d'effets coordonnés, les lignes directrices décrivent les conditions nécessaires pour conclure qu'une concentration crée ou renforce une position dominante collective.

Les facteurs de contrepoids sont notamment le pouvoir de marché de l'acheteur et l'entrée sur le marché. Afin de déterminer s'il y aura probablement un nombre important d'entreprises entrant dans le secteur, on pose la question de savoir s'il serait rentable pour une entreprise d'entrer sur le marché dans les conditions du marché postérieures à la concentration. Cette entrée ne doit pas seulement être probable mais aussi suffisante et intervenir en temps voulu. L'opportunité en termes temporels peut varier d'un marché de produit à l'autre, le critère normal étant de deux ans.

Les efficacités peuvent aussi représenter un facteur atténuant, si elles sont spécifiques à la concentration, temporellement pertinentes, vérifiables et si elles bénéficient aux consommateurs. Les diminutions des coûts variables ou marginaux sont davantage susceptibles d'entraîner une baisse des prix et elles auront plus d'importance que les économies au niveau des coûts fixes.

Les lignes directrices ne reconnaissent pas l'existence d'une « infraction d'efficacité » qui voudrait que les gains d'efficacité en termes de productivité qui confèrent un avantage à l'entreprise rachetée par rapport à ses concurrents, soient une raison de rejeter une concentration.

Si l'une des parties à une concentration est dans une situation financière très précaire, les lignes directrices autorisent ce qui serait sinon une fusion anticoncurrentielle. En effet, même sans la concentration, le paysage concurrentiel se dégraderait de la même façon. Les parties doivent démontrer que l'entreprise en situation très précaire serait dans un avenir proche forcée de quitter le marché en raison de difficultés financières si elle n'était pas reprise par une autre entreprise, qu'il n'y a pas d'autre acquéreur permettant une reprise moins anticoncurrentielle et qu'en l'absence de concentration, les actifs de la société en difficulté quitteraient inévitablement le marché.

Le règlement et les lignes directrices sur les concentrations n'appellent pas à prendre en compte des politiques autres que les effets sur la concurrence. Les efficacités sont prises en compte au titre de l'évaluation de la concurrence. La Commission n'envisage pas explicitement d'autres politiques, mais le règlement sur les concentrations reconnaît que les États membres peuvent le faire dans des circonstances définies. Ils peuvent prendre des « mesures utiles » pour sauvegarder la sécurité publique, la pluralité des médias et les règles financières prudentielles, tant que ces mesures sont compatibles avec le droit communautaire et concernent des concentrations revêtant une dimension communautaire. Les États membres pourraient invoquer ces principes pour bloquer ou réguler les transactions qui n'empêchent pas la concurrence. Néanmoins, ils ne peuvent pas les invoquer pour autoriser une transaction bloquée par la Commission²⁶.

Une opération de concentration ne peut pas être réalisée avant sa notification à la Commission et avant le feu vert de celle-ci. Ce pouvoir de contrôle des concentrations ne s'applique qu'à des transactions d'une ampleur suffisante pour avoir une dimension communautaire. Ce critère et l'obligation qui lui est associée de notifier préalablement la Commission sont exprimés en termes de chiffre d'affaires total et de chiffre d'affaires réalisé dans la Communauté. Une transaction a une dimension communautaire lorsque le total des chiffres d'affaires mondiaux de toutes les entreprises concernées est supérieur à 5 milliards d'euros, et le chiffre d'affaires global réalisé par chacune de ces entreprises (et au moins deux d'entre elles) au sein de l'Espace économique européen est supérieur à 250 millions d'euros. Il existe une autre définition possible, qui couvre certaines transactions ayant des effets importants dans plusieurs États membres. Si les activités, dans la Communauté, des entreprises qui fusionnent sont concentrées dans un seul État membre (chacune des entreprises réalisant plus des deux tiers de son chiffre d'affaires communautaire dans ce pays), la concentration ne revêt alors

pas la dimension communautaire et ce sont les autorités nationales de la concurrence qui sont compétentes. Il existe aussi désormais un processus permettant d'éviter les constitutions de dossiers et les examens nationaux multiples. Si une concentration risque de devoir être examinée dans 3 États membres ou plus, les entreprises qui fusionnent peuvent demander que la Commission examine l'opération, ce que fera la Commission si aucun des États membres concernés n'émet d'objection. Le contrôle des concentrations s'apparente davantage à une approbation formelle qu'à une simple notification. Le règlement des concentrations, le règlement d'application de la Commission et son « guide des bonnes pratiques » fixent le processus. Celui-ci débute par des contacts informels avec le personnel de la DG concurrence, y compris la remise d'un document préparatoire de synthèse et de projets de notification, avant toute constitution formelle du dossier. Le processus formel débute avec la remise d'une notification détaillée décrivant l'opération, ses motifs, les marchés concernés, les parts de marché, les conditions d'approvisionnement, d'entrée et de sortie du marché et beaucoup d'autres documents. La Commission peut se servir de tous ses autres pouvoirs pour obtenir des informations supplémentaires auprès des parties qui fusionnent et auprès de tiers. Le processus de décision de la Commission pour les concentrations est semblable à la procédure concernant les autres domaines de la concurrence, sauf que les décisions en matière de concentrations sont encadrées par des délais stricts. Ces délais sont désormais exprimés en termes de jours ouvrables. Dans la « première phase », la question est de savoir si l'on autorise la concentration ou si l'on ouvre une deuxième phase d'investigation. Le délai maximum d'achèvement de la première phase est de 25 jours. Si l'on ouvre une deuxième phase d'investigation et de décision, le délai est de 90 jours à partir du début de la deuxième phase. Si les parties proposent des modifications pour surmonter les problèmes de concurrence, le délai d'achèvement de la première phase peut être repoussé à 35 jours et celui de la deuxième phase, à 105 jours.

Des lignes directrices relatives aux concentrations non horizontales, notamment aux concentrations verticales, pourraient être publiées à l'avenir, une fois que des jugements auront été rendus par les tribunaux dans certaines instances importantes en attente. L'instance la plus en vue est l'appel interjeté contre la décision de la Commission concernant la fusion du conglomérat GE-Honeywell. La Commission étudie aussi actuellement l'efficacité des solutions apportées aux problèmes de concentration.

2.6. Aides d'État

Les principes de base concernant le contrôle des aides d'État et autres afin qu'elles ne faussent pas la concurrence, se trouvent dans les articles 87 à 89 du traité. La Commission détermine si une aide est contraire à la norme du

traité. Elle peut enjoindre à l'État membre de mettre un terme à cet aide et au destinataire de l'aide illicite de la rembourser. Dans des circonstances exceptionnelles, le Conseil peut annuler une décision de la Commission concernant une aide d'État et ce, à l'unanimité des voix du Conseil. Dans les traités d'origine, le contrôle des aides d'État était motivé par le souci d'empêcher le favoritisme national et de promouvoir des perspectives d'échanges commerciaux et de concurrence entre les États membres. La DG concurrence gère le système de notification et d'autorisation. Elle est chargée de la politique et des décisions en matière d'aides d'État dans la plupart des secteurs d'activité. D'autres directions générales appliquent les règles dans les transports, le charbon, l'agriculture et la pêche.

Le critère concret est de savoir si l'aide fausse la concurrence ou menace de la fausser en favorisant certains produits ou certaines entreprises (et affecte les échanges intracommunautaires). Sur cette base, les éléments qui définissent les aides d'État sont les ressources publiques, les avantages octroyés aux entreprises ou aux secteurs, la sélectivité, la compétition faussée et les effets sur les échanges. La classification dans la catégorie appropriée a des conséquences pratiques. En effet, une mesure qui rentre dans la catégorie formelle des « aides d'État » doit faire préalablement l'objet d'une notification et d'une approbation par la Commission. Par conséquent, la première question à résoudre est de savoir si un programme ou une mesure constitue une aide. Ensuite, pour déterminer si cette aide est compatible avec le marché commun, le Traité décrit les objectifs licites des aides. Les aides sont autorisées si elles sont destinées à remédier au sous-développement et au sous-emploi, à une perturbation grave de l'économie, ainsi qu'à réaliser des projets importants d'intérêt européen commun. Les aides aux autres développements régionaux, à la promotion de la culture et à la préservation de l'héritage, ne sont autorisées que lorsqu'elles n'affectent pas les échanges commerciaux dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Le Conseil peut définir d'autres catégories d'aide compatibles avec le marché commun. Les aides sont classées en aides « horizontales », régionales, budgétaires et sectorielles, et les aides spéciales pour le charbon, les transports, l'agriculture et la pêche. Les affaires récentes portent notamment sur la construction navale, l'automobile, l'acier, les télécommunications et la radiodiffusion. La Commission a publié plusieurs communications et lignes directrices qui clarifient sa politique concernant l'aide au développement régional, l'emploi, la recherche-développement, la protection de l'environnement, le sauvetage et la restructuration des entreprises. Les règlements d'exemption par catégorie définissent les aides aux petites et moyennes entreprises, à la formation et à l'emploi qui sont autorisées. L'application des normes juridiques et des règlements est davantage fonction de la catégorisation des aides que de l'évaluation directe de leurs effets faussant ou menaçant de fausser la concurrence dans des marchés particuliers.

Les aides qui financent la fourniture de services publics peuvent être en conflit avec le principe que les aides d'État ne doivent pas fausser la concurrence. Les règles en matière d'aides d'État permettent notamment de financer la réalisation de services que l'on ne peut pas attendre du marché, comme la couverture géographique ou l'accès universel, mais pas de financer ces services de manière excessive. Dans son jugement *Altmark* de 2003, la CJ a résolu une controverse de longue date sur le poids relatif à accorder à ces différentes considérations. Le jugement a énoncé des critères permettant de déterminer qu'une aide ne confère pas d'avantage concurrentiel et n'est donc pas une aide qui doit être préalablement notifiée et approuvée. Ces critères sont les suivants : une définition claire par le droit national des obligations de service public; des paramètres transparents et objectifs, déterminés à l'avance, de rémunération des services; une rémunération ne dépassant pas les coûts (mais incluant un bénéfice raisonnable). De manière très imaginative, la Cour a jugé que le prestataire de services, lorsqu'il est choisi par appel d'offres ouvert ou procédure de marché public, ne bénéficie pas d'un avantage concurrentiel et que sa rémunération ne constitue donc pas une aide publique.

En juillet 2005, la Commission a publié une série de mesures clarifiant la compensation pour services publics, sur la base de l'orientation donnée par la jurisprudence. L'un des éléments de cette série de mesures est une décision de la Commission spécifiant les cas dans lesquels la compensation pour services publics n'a pas à être notifiée à l'avance. Cette décision inclut un seuil quantitatif applicable à une compensation de moins de 30 millions d'euros par an, à la condition que les bénéficiaires réalisent un chiffre d'affaires de moins de 100 millions d'euros. Cette décision s'applique à la rémunération des hôpitaux et des logements sociaux relevant des services d'intérêt économique général, quels que soient les montants concernés. La décision englobe la rémunération des transports aériens et maritimes vers des îles et celle des aéroports et des ports en deçà de seuils définis en termes de nombre de passagers. Autre élément de cet ensemble de mesures : un document cadre qui explique les conditions dans lesquelles les compensations pour services publics qui ne correspondent pas aux critères de la décision et qui doivent donc être notifiées et approuvées, n'en sont pas moins compatibles avec les règles régissant les aides d'État. On remarquera notamment que la compensation pour un service public supérieure aux coûts de ce service ou utilisée par les bénéficiaires sur d'autres marchés ouverts à la concurrence, est incompatible avec les règles communautaires. Les mesures incluent aussi un amendement à la directive concernant la transparence. Il précise l'obligation de tenir des comptes séparés afin de faciliter les vérifications des cas de compensation excessive.

La Commission concentre son attention sur les types d'aide qui sont le plus susceptibles de fausser la concurrence. Il s'agit des aides aux restructurations, des aides régionales pour les grandes entreprises, des aides

budgétaires destinées à attirer les investissements et soutenir les secteurs clés en termes de concurrence, comme les services nouvellement libéralisés et les industries de réseau. Dans les industries de réseau traditionnelles, l'aide est souvent liée à la question de savoir qui doit supporter les coûts irrécupérables. Suite à la demande du Conseil adressée en mars 2005 aux États membres, leur demandant d'œuvrer à la diminution des aides publiques tout en prenant en compte les défaillances du marché, la Commission a enquêté sur de nouvelles lignes directrices pour les aides d'État. Le Conseil appelle au redéploiement de l'aide vers la recherche, l'innovation et l'optimisation du capital humain, tout en réformant l'aide régionale afin d'encourager les investissements et réduire les disparités. Par des règles générales, on tentera de déterminer les types de défaillances du marché que l'on peut attribuer aux aides d'État faussant la concurrence. On déterminera si l'aide étudiée corrige la déficience du marché en faussant le moins possible la concurrence. Le système de notification et d'approbation devrait être conservé, mais la note consultative de la Commission donne aussi à penser que les fonctions de contrôle et de mise en œuvre pourraient être partagées avec des autorités des États membres indépendantes.

2.7. Concurrence déloyale et protection des consommateurs

Les plaintes pour concurrence déloyale entre entreprises sont l'affaire des droits nationaux des États membres. Par contre, la protection des consommateurs est reconnue par le traité comme relevant de la Communauté. L'article 153 dispose que « la Communauté contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs »; elle promeut « leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts ». La Communauté peut, dans une certaine mesure, réglementer la protection des consommateurs, mais ce domaine relève principalement du droit des États membres. Le traité permet aux États membres d'adopter des mesures de protection des consommateurs plus strictes que la réglementation de la Communauté dans ce domaine. La formulation du traité indique un souci fondamental des normes de produits, notamment sous leurs aspects environnementaux et de sécurité.

La politique communautaire en matière de protection des consommateurs aborde aussi désormais le sujet sous l'angle du marché, comme par exemple la question de l'asymétrie de l'information et de l'égalité des situations de négociation. Une directive visant à harmoniser les règles des États membres en matière de pratiques commerciales déloyales a été signée en mai 2005. Elle devrait entrer en vigueur en 2007. Elle précise les droits des consommateurs en fixant des règles communes de lutte contre les pratiques commerciales agressives ou trompeuses pour les consommateurs. Cette directive définit une gamme limitée de « pratiques réputées déloyales en toutes circonstances » qui

seront interdites dans l'ensemble de l'Union européenne. Il s'agit notamment des « ventes forcées », telles la situation où l'on fait comprendre au consommateur qu'il ne peut pas quitter les lieux sans signer un contrat, ou des visites individuelles au domicile du consommateur en ignorant sa demande de voir le professionnel quitter les lieux ou de ne pas y revenir, ou encore les tactiques consistant à « amorcer et ferrer », les déclarations mensongères d'adhésion à un code de conduite ou encore la description d'un produit comme étant « offert » ou « gratuit », si le consommateur doit malgré tout payer quoi que ce soit d'autre que les coûts inévitables de livraison ou de prise de possession. La directive fixe également des principes généraux qui peuvent servir à déterminer si d'autres types de pratiques devraient être interdits comme étant déloyaux. Le test majeur dans la plupart des cas consiste à déterminer si la pratique influencerait de manière déloyale le comportement du consommateur « moyen », mais il existe aussi des dispositions ayant pour objet d'empêcher l'exploitation de consommateurs particulièrement vulnérables. Ces normes seront appliquées au niveau national. Au niveau communautaire, il n'y a pas d'instances ou de politiques chargées de faire appliquer les dispositions relatives à la protection des consommateurs, contrairement au domaine de la concurrence, où la Commission dispose de pouvoirs d'application directe de la politique communautaire.

Pour rendre plus visible le lien entre la concurrence et l'intérêt des consommateurs, la DG concurrence a désigné un responsable chargé des rapports avec les consommateurs, ayant pour mission de développer les contacts avec les ONG de consommateurs, de recueillir les plaintes pour infractions et les commentaires sur les propositions de politique. Ce responsable permettra aussi d'améliorer les communications avec les autres directions générales de la Commission, notamment la santé et la protection des consommateurs.

Les normes concernant les pratiques loyales et les pouvoirs de négociation relatifs entre entreprises, dont notamment l'interdiction des ventes à perte et l'abus de dépendance économique, ne sont pas du ressort du droit communautaire. Toutefois, ces normes figurent dans les droits de plusieurs États membres, et parfois dans leur droit de la concurrence. Les dispositions relatives à la concurrence déloyale peuvent être incompatibles avec une conception de la politique de la concurrence soucieuse du bien-être du consommateur. En application de la réglementation communautaire d'application, les droits des États membres portant sur le comportement unilatéral d'entreprises en position dominante peuvent être plus stricts que le droit communautaire. Cette concession aux particularités locales permet aux droits nationaux de contrôler les abus de dépendance économique dans des situations où la domination d'un marché économique n'est pas un problème.

3. Questions institutionnelles : structure et pratiques en matière d'application

L'application de la loi au niveau administratif évolue dans le sens d'un renforcement des pouvoirs d'investigation et d'une meilleure prise en compte des éléments économiques dans la prise de décisions. Il s'agit de convaincre les tribunaux tout en maintenant une cohérence de la politique générale dans un système décentralisé d'application.

3.1. Institutions chargées de la politique de la concurrence

La Commission européenne, en tant qu'organe exécutif de la Communauté, met en œuvre la politique communautaire de la concurrence. Selon les termes du traité, les commissaires, « dans l'intérêt général de la Communauté, exercent leur fonction en pleine indépendance ». Ils ne prennent pas et ne cherchent pas d'instructions d'un gouvernement ou de quiconque, et s'abstiennent de tout agissement incompatible avec leurs obligations. Les gouvernements des États membres s'engagent à respecter ce principe et à ne pas chercher à influencer les commissaires. Ces derniers ont l'assurance de rester à leur poste pendant les 5 années de leur mandat. Seule une décision de la CJ peut révoquer un commissaire. Il n'en reste pas moins que la structure de la Commission et la procédure de nomination des commissaires font appel à des liens indirects avec les gouvernements des États membres et les institutions politiques de la Communauté. Les Commissaires sont au nombre de 25, soit un pour chacun des États membres. Lorsqu'une Commission se met en place, les gouvernements des États membres s'accordent dans un premier temps sur le nom d'un candidat pour la présidence de la Commission. Une fois approuvé par le Parlement, le président élu désigne les autres membres de la Commission selon les propositions faites par chaque État membre. Les personnes choisies par le président élu de la Commission sont ensuite nommées par le Conseil, après approbation par le Parlement. Les candidats nommés sont généralement des personnes ayant une expérience politique et qui ont souvent été ministres dans leur pays.

La Commission en tant que telle prend des décisions et des initiatives politiques lors de ses réunions chaque semaine (mais elle peut aussi agir par écrit ou par délégation de pouvoir). En pratique, la politique de la concurrence est principalement du ressort du Commissaire chargé de la concurrence. Depuis certaines décisions concernant des concentrations au début des années 90, la Commission ne s'est plus opposée aux recommandations du Commissaire chargé de la concurrence à propos d'une affaire importante d'application des règles. Plus récemment, des décisions des Commissaires ont entraîné des changements dans certaines affaires d'aides d'État et des modifications au règlement d'exemption par catégorie concernant l'industrie

automobile. Globalement, la prérogative de fait du Commissaire chargé de la concurrence s'est accrue. Cette croissance va de pair avec une confiance de plus en plus grande dans l'indépendance des décisions de la Commission vis-à-vis d'autres considérations ou influences politiques²⁷.

Au sein du personnel de la Commission, la Direction générale de la concurrence est essentiellement chargée de la politique de la concurrence et de son application. Dirigée par un directeur général qui est un haut fonctionnaire communautaire de carrière, la DG concurrence est organisée en dix directions : concentrations, antitrust, gestion, cartels, spécialisations sectorielles (quatre directions) et aides d'État (trois directions, dont une pour la politique). Le personnel de la DG concurrence est stable depuis plusieurs années, à un peu plus de 600 permanents. De plus, la DG concurrence fait aussi appel à du personnel contractuel et auxiliaire et à des experts détachés par les autorités nationales des États membres chargées de la concurrence.

3.2. Processus et pouvoirs d'application

La Commission recourt à des procédures de base et à des outils d'investigation à peu près similaires pour traiter *a posteriori* des infractions²⁸ visées par les articles 81 et 82 et des décisions relatives aux concentrations notifiées. Une plainte ou une notification de concentration, ou une décision d'entamer une procédure à l'initiative de la Commission, sont suivies d'une enquête par la DG concurrence, sous la responsabilité d'un agent traitant du cas. Les éléments de fait et la solution proposée sont présentés au défendeur dans une « communication des griefs ». Le défendeur peut accéder au dossier et y répondre, par écrit et lors d'une audition. La Commission prend une décision sur recommandation du Commissaire européen chargé de la concurrence. La Commission n'instruit plus les demandes d'exemption individuelle ou d'autorisation négative, parce qu'elle n'a plus le pouvoir d'accepter ces demandes ou de délivrer ces autorisations. Le règlement d'application prévoit la possibilité d'une « lettre d'orientation », mais il émet des conditions telles que cela décourage les demandes routinières. L'important système historique de notification et d'exemption ayant été supprimé, on applique désormais directement les critères juridiques décrivant ce qui est interdit et ce qui peut être exempté. De fait, cette approche oblige les sociétés à évaluer précisément la portée de leurs accords car en cas d'erreur, elles encourent un risque²⁹.

Les plaintes sont présentées sur un formulaire préétabli. De nombreuses informations et de nombreux documents sont demandés. On demande au plaignant d'exposer dans le détail les faits qui fondent sa plainte. On lui demande également de fournir des informations sur les marchés et les parts de marché, de remettre des documents et des statistiques relatives à la plainte, de donner les noms de personnes susceptibles de témoigner à cet

égard, d'exposer l'intérêt légitime du plaignant dans l'affaire et préciser la réparation demandée.

Les instruments et les pouvoirs d'investigation sont principalement les renseignements documentaires, étant donné que la procédure devant la Commission est fortement axée sur les preuves écrites. Une demande d'information peut être « simple » ou « par voie de décision ». Dans tous les cas, le fondement et l'objet de la demande doivent être exposés, en spécifiant l'information demandée et le délai dans lequel elle doit être fournie et en indiquant les conséquences qu'entraînerait une réponse fausse ou trompeuse. Il n'y a pas de sanction en cas de non réponse à une demande simple, mais une entreprise peut toutefois se voir infliger une amende si ses réponses sont fausses ou trompeuses. Par contre, une entreprise risque une amende importante si elle ne répond pas à une demande par voie de décision. Il n'est plus nécessaire pour la Commission d'envoyer une demande simple d'information, préalablement à l'envoi d'une demande par voie de décision.

Pour obtenir des informations que les sociétés risquent de vouloir cacher, la Commission peut procéder à une perquisition impromptue. Elle est autorisée à entrer dans les locaux et les véhicules d'une entreprise, à prendre connaissance des archives physiques et à en copier des extraits. Elle peut apposer des scellés aux locaux pendant sa présence sur place aux fins de l'enquête et elle peut demander aux mandataires de la société des explications sur ce qu'elle trouve. La Commission peut exiger des réponses à des éléments factuels, mais pas de déclaration d'aveu d'infraction. L'entreprise peut s'assurer la présence de son avocat, mais ne peut pas retarder la procédure de manière excessive pour faire venir cet avocat. Dans les affaires d'antitrust (mais pas dans les enquêtes relatives aux concentrations), les perquisitions impromptues peuvent être effectuées au domicile particulier des administrateurs, des dirigeants et du personnel, en cas de suspicion raisonnablement fondée de la présence au domicile concerné des livres comptables et archives de la société et de documents objets de l'enquête. Si la société refuse de coopérer, l'entrée dans les locaux avec usage de la force ne peut être obtenue que sur décision d'une instance judiciaire nationale. La Commission doit décrire la nature de l'infraction suspectée, exposer l'implication de la société mise en cause et justifier la nécessité de procéder à une perquisition. La juridiction nationale peut vérifier que les mesures coercitives mises en œuvre ne sont pas arbitraires ou disproportionnées. Toutefois, elle ne peut pas exiger de prendre connaissance des éléments de preuve figurant dans le dossier de la Commission. À la mi-2005, il n'avait pas encore été recouru à de perquisitions de domiciles.

Les témoignages ont relativement peu d'importance. Ils ont auparavant été généralement limités à des réponses à des questions factuelles sur des documents, posées lors de perquisitions impromptues, et de déclarations faites lors d'auditions après que la Commission ait publié une communication

des griefs. La Commission possède désormais un pouvoir supplémentaire limité d'interroger des personnes pendant ses investigations. Cependant, les personnes sont libres de répondre ou non à ces interrogations et elles n'encourent aucune sanction si les informations qu'elles donnent sont fausses ou trompeuses. Les personnes qui demandent à bénéficier des programmes de clémence et qui sont tenues à une obligation de coopération, sont davantage astreintes à dire la vérité que celles qui sont concernées par les interrogations dont nous venons de parler. À la mi-2005, le nouveau pouvoir d'interrogation n'avait été utilisé que dans les investigations concernant les cartels.

La fourniture d'informations erronées ou trompeuses lors d'une enquête, ou l'absence de réponse complète et précise dans les délais impartis dans le cadre d'une demande par voie de décision, peut entraîner une amende d'un montant maximum de 1 pour cent du chiffre d'affaires. Des amendes journalières pouvant aller jusqu'à 5 pour cent du chiffre d'affaires quotidien moyen peuvent aussi être infligées tant que des réponses complètes et précises à une demande par voie de décision n'ont pas été obtenues. Ces amendes ne sont habituellement exigibles que lorsque la personne concernée n'a pas répondu à temps. Dans une procédure de concentration, une attitude récalcitrante qui oblige la Commission à recourir à la demande par voie de décision peut avoir pour effet de retarder le délai imparti à la Commission pour prendre sa décision.

Après avoir consulté le service juridique de la Commission, entité extérieure placée sous l'autorité du président de la Commission, le Commissaire européen chargé de la concurrence décide ou non de communiquer les griefs. Les parties peuvent accéder au dossier de la Commission après que la Commission a communiqué les griefs. Néanmoins, cette communication n'est généralement pas le premier contact entre le personnel de la Commission et la ou les entreprise(s) concernée(s) au sujet d'une possible procédure au fond. Un ensemble de « bonnes pratiques » au niveau des échanges de vues et des éléments de preuves s'est mis en place au fil des années. Pour les fusions, la DG concurrence a réuni ces « bonnes pratiques » dans une publication par laquelle la DG concurrence s'engage à faire tout son possible pour permettre aux parties notifiantes, au commencement de la deuxième phase, l'accès à des documents essentiels comme les dépositions ou productions de documents des tiers. Ces pratiques prévoient aussi des réunions de « clarification » entre les partenaires qui fusionnent et les tiers, et des réunions régulières sur l'état d'avancement du processus entre les partenaires à la concentration, des hauts responsables de la DG concurrence et l'équipe d'investigation.

L'audition se déroule sous l'autorité d'un conseiller auditeur. La plupart des parties utilisent désormais cette possibilité³⁰. Deux conseillers auditeurs sont actuellement en poste. Ils sont placés sous l'autorité du Commissaire chargé de la concurrence mais ne font pas partie de la direction de la

concurrence. Outre le rôle qu'ils ont d'assurer le droit des parties à être entendues, ces conseillers auditeurs prennent des décisions en matière de confidentialité et autres questions de procédure. Leur rôle et leur statut ont été renforcés par un règlement de la Commission de 2001 insistant sur la nécessité d'un contrôle indépendant des procédures dans les affaires de concurrence. Leur indépendance est plutôt assurée par la transparence de leur entrée en fonctions et de leur sortie de fonctions, que par un statut protégé. L'audition n'a pas lieu devant la Commission ou le Commissaire chargé de la concurrence. Les participants à l'audition sont généralement les personnes qui doivent répondre des griefs, le personnel d'enquête, du personnel d'autres directions de la DG concurrence, du personnel d'autres services de la Commission et d'autorités nationales des États membres chargées de l'application des règles de concurrence.

Les groupes de contrôle des décisions ou d'évaluation collégiale sont une innovation importante dans le processus interne de la DG concurrence. Ces comités spécialisés ont pour charge d'examiner un dossier et d'en faire un rapport directement adressé au directeur général. Ce processus de contrôle de qualité interne a été mis en place en 2003, mais il n'est pas tout à fait nouveau. Des processus de ce type ont déjà été effectués en quelques occasions depuis le début des années 90. Les groupes se réunissent environ 10 à 12 fois par an pour des affaires qui soulèvent des points complexes ou nouveaux. Environ 60 pour cent des contrôles intervenus jusqu'à présent ont porté sur des enquêtes de deuxième phase à propos de concentrations, et environ 30 pour cent à propos d'affaires antitrust. Le directeur général désigne les membres de chaque groupe qui comporte normalement un responsable, un rapporteur senior et un rapporteur junior de l'affaire. Le contrôle est organisé par un officiel de la direction de la politique de la DG concurrence qui sert de responsable de l'enquête et rédige le rapport à l'attention du directeur général. La session au cours de laquelle l'équipe rapporteur fait sa présentation au groupe peut durer une journée entière. Le service juridique de la Commission, le conseiller-auditeur et d'autres services intéressés peuvent assister à cette session. Les groupes ont proposé des modifications dans plus de la moitié des cas qu'ils ont examinés, surtout au niveau des solutions à mettre en œuvre. Dans un cas au moins, l'examen d'une concentration a débouché sur un abandon total du projet. La plupart des groupes d'évaluation collégiale se réunissent après que les parties ont répondu à la communication des griefs. Les groupes peuvent donc considérer les arguments de la direction générale et la validité de la réponse des parties à ces arguments. L'examen pourrait intervenir à un stade plus précoce, avant la communication des griefs, ce qui permettrait de mettre à l'essai une procédure potentiellement novatrice.

Les comités consultatifs composés d'officiels des autorités des États membres chargées de la concurrence jouent un rôle dans les affaires antitrust

et de concentration. Ces comités se réunissent régulièrement et émettent des avis sur les décisions proposées. Leurs avis sur les concentrations sont annexés à la décision, et publiés. Leurs avis sur d'autres affaires sont annexés aux décisions et peuvent être publiés si la Commission le recommande. Les avis des comités consultatifs ne lient pas les recommandations de la DG concurrence à la Commission. Le processus de consultation est toutefois un moyen appréciable d'atteindre un consensus général, et la DG concurrence prend les avis très au sérieux.

Le projet de décision est rédigé par le responsable du cas de la DG concurrence (ou par une équipe de responsables) et revu par les dirigeants de la DG concurrence. Ce projet est aussi revu par l'entité de contrôle de la décision. Le Commissaire européen chargé de la concurrence consulte le service juridique et le comité consultatif des États membres avant de proposer une décision à la Commission. Il existe plusieurs autres moyens d'assurer un certain contrôle de qualité sur les recommandations du personnel, en plus de la possibilité d'un groupe de contrôle interne. Le conseiller – auditeur prépare un rapport sur les aspects procéduraux. Ce rapport est communiqué au comité consultatif et un rapport séparé est adressé au directeur général, évaluant la réponse aux arguments du personnel. Bien que le rôle principal du conseiller-auditeur concerne les questions de procédure, les rapports peuvent toutefois porter aussi sur des questions de preuve et de faits. L'économiste en chef de la DG concurrence soumet indépendamment un rapport au directeur général et au Commissaire européen chargé de la concurrence. Avec l'accord du directeur général, l'économiste en chef de la DG concurrence peut communiquer son avis à la Commission elle-même sous forme d'opinion séparée. La décision proposée est adoptée à la majorité des voix des membres de la Commission. On notera que les décisions sur les affaires non controversées peuvent être prises sans délibération formelle.³¹

La principale sanction pour les infractions importantes, comme indiqué dans le règlement d'application du Conseil, est une amende administrative à l'encontre de l'entreprise en faute. Cette amende peut aller jusqu'à 10 pour cent du chiffre d'affaires annuel total de l'entreprise. Le règlement n'autorise pas les amendes aux personnes physiques. Une ligne directrice de la Commission explique les considérations prises en compte dans la fixation des amendes pour infractions aux articles 81 et 82 du traité. Le processus débute par la fixation d'un montant de base, qui est ensuite revu à la hausse en cas de circonstances aggravantes, et à la baisse en cas de circonstances atténuantes³². Le montant de base dépend de la gravité de l'infraction (dont notamment sa nature et ses conséquences – si elles sont mesurables – la taille du marché) et de sa durée. Les lignes directrices établissent trois degrés de gravité de l'infraction : mineure, passible d'une amende de 1 000 euros à 1 million d'euros; sérieuse, passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 20 millions

d'euros; et très sérieuse, passible d'une amende supérieure à 20 millions d'euros. Ces montants ne sont qu'un ordre d'idées. Ils ne sont pas fixés. Le montant de l'amende peut être relevé pour tenir compte de la durée de l'infraction et cette augmentation peut atteindre jusqu'à 50 pour cent pour des infractions de moyenne durée et jusqu'à 10 pour cent par an pour les infractions de durées plus longues. Les circonstances aggravantes peuvent être des infractions répétées, le refus de coopérer, ou le rôle de leader dans l'infraction, des mesures de rétorsion à l'encontre d'autres entreprises et la nécessité de fixer une amende d'un montant plus élevé que le gain tiré de l'infraction. Les circonstances atténuantes peuvent notamment être les suivantes : rôle passif dans l'infraction, non réalisation de l'infraction, cessation de l'infraction sur intervention de la Commission, doute raisonnable sur la qualification du comportement de l'entreprise en tant qu'infraction, négligence et coopération avec la Commission (hors du cadre du programme de clémence). Le règlement d'application énonce désormais clairement que la Commission peut accepter des engagements fermes de corriger les infractions et peut imposer une amende pour non observation de ces engagements. Toutefois, ces engagements ne sont pas recevables lorsque l'intention de la Commission est en premier lieu d'imposer une amende.

Les tribunaux ont un pouvoir illimité de réexaminer le montant et le caractère approprié d'une amende. Ils n'exigent pas de la Commission qu'elle agisse selon une formule prescrite. Ils admettent qu'un certain pouvoir discrétionnaire est nécessaire pour affiner les sanctions afin qu'elles répondent à leur objectif de dissuasion effective. Cependant, en droit, les tribunaux peuvent avoir leurs propres conclusions quant au caractère raisonnable des amendes. En raison de la façon dont les amendes sont déterminées, les tribunaux peuvent effectivement remplacer les opinions de la Commission par les leurs quant à la gravité et à la durée de l'infraction. Des décisions ont examiné de manière très attentive les calculs des amendes par la Commission pour vérifier s'ils étaient conformes aux critères applicables de circonstances aggravantes et atténuantes, sinon au choix du montant de base (Joshua, 2004).

La Commission a mis en place un programme formel de clémence depuis 1996. Après révision des termes du programme en 2002, où l'exigence de « preuve décisive » et le critère de « meneur dans la commission de l'infraction » ont été remplacés, le processus a gagné en certitude et en transparence. La première entreprise qui se propose de collaborer dans une affaire avec la Commission peut bénéficier d'une totale immunité en termes d'amende, mais les éléments de preuve qu'elle fournit doivent être suffisamment étoffés pour que la Commission décide d'ouvrir une enquête. La démarche de l'entreprise auprès de la Commission peut n'être que virtuelle, en ce sens que les preuves peuvent n'être produites que dans une deuxième étape. Une immunité conditionnelle peut être accordée dans un délai de quelques semaines, ce qui

permet à une entreprise cherchant à collaborer avec la Commission de bénéficier assez rapidement d'une certaine certitude juridique. Même après que la Commission ait lancé une enquête, l'immunité peut toujours être accordée à l'entreprise si elle ne l'a pas encore été à une autre entreprise. Si l'immunité a déjà été accordée, ou si la Commission dispose déjà de preuves suffisantes pour constater l'existence d'une infraction, il est encore possible d'accorder des réductions d'amendes aux entreprises qui apportent une importante valeur ajoutée au dossier de la Commission. La réduction d'amende pour la deuxième entreprise qui se propose de collaborer peut être de l'ordre de 30-50 pour cent³³, pour la troisième, de 20-30 pour cent et pour les autres, de 20 pour cent au plus. Ces réductions d'amendes sont soumises à des conditions : l'entreprise doit collaborer pendant toute la durée de la procédure de la Commission et mettre un terme à sa participation à l'entente illicite. L'entreprise ne doit pas avoir exercé de pression coercitive sur les entreprises partenaires pour que celles-ci participent à l'entente illicite. Les demandes visant à bénéficier des mesures de clémence augmentent. Il y en a eu 16 en 2003 et 29 en 2004³⁴.

Il a été débattu du fait de savoir si les déclarations que les entreprises souhaitant bénéficier de la clémence remettent à la Commission peuvent être produites dans des procès civils. Cette question a notamment été soulevée à propos des procès civils américains imposant des pénalités triples. La Commission considère que la déclaration d'une entreprise dans laquelle celle-ci décrit sa participation dans un cartel ayant des effets dans l'UE, faite dans le seul objectif de solliciter une immunité ou une diminution des amendes dans le cadre du programme de clémence de la Commission, ne devrait pas pouvoir être produite lors d'autres instances judiciaires. Ce faisant, la Commission ne cherche pas à entraver le déroulement des procédures civiles, mais elle estime que les plaignants dans des procès civils ne devraient pas bénéficier de la procédure très spécifique de son programme de clémence, car cela risque de nuire à l'efficacité de ce programme. Dans ces conditions et pour diminuer le risque que la confidentialité de ces déclarations soit compromise, la Commission s'écarte de sa pratique habituelle qui est largement fondée sur les preuves écrites. La Commission a déjà instruit un grand nombre de demandes de bénéfice du programme de clémence sur la base de dépositions orales plutôt que de dépositions écrites signées des entreprises. Les enquêteurs de la Commission enregistrent sur magnétophone les déclarations orales et cet enregistrement sert de preuve lors des décisions et des procédures devant les tribunaux de la Communauté européenne. L'enregistrement ne peut pas être produit dans le cadre d'une instance judiciaire.

3.3. Examen judiciaire

Les décisions de la Commission sont soumises à contrôle par les deux tribunaux européens. La CJ, qui a été créée dans le cadre de la première

institution communautaire, la CECA, est chargée de l'application de ces décisions à l'encontre des États membres, de régler les différends entre la Communauté et les États membres (et entre les institutions communautaires). Elle assure aussi l'uniformité d'interprétation du droit communautaire en répondant aux questions préjudicielles qui lui sont adressées par les juridictions nationales. Le TPI a été créé pour alléger la charge de travail de la CJ et diminuer le nombre d'affaires en souffrance. Il traite des affaires qui n'ont pas d'importance politique ou constitutionnelle et de celles dont les faits sont compliqués. La CJ peut réexaminer les jugements du TPI, mais seulement sur des points de droit. La possibilité d'interjeter un appel sur le fond met le régime d'application du droit communautaire de la concurrence en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme. En 1980, la CJ a estimé que les procédures de la Commission ne constituaient pas le « tribunal indépendant et impartial » requis par la Convention.

La décision de la Commission dans une affaire d'infraction, enjoignant de mettre un terme à l'infraction ou de verser une amende, a force obligatoire. Les parties peuvent intenter une action auprès du TPI pour l'annuler, sur des éléments de fait ou de droit. L'introduction de l'instance en elle-même ne suspend pas l'application de la décision. Les parties peuvent demander que le TPI suspende l'application de la décision en attente de l'appel. Pour les amendes, la pratique de la Commission est d'accepter la suspension en l'attente de l'appel, à la condition de fournir une caution bancaire pour l'amende plus les intérêts. Si les tribunaux annulent une décision en matière de concentration, cette annulation n'emporte pas autorisation. En fait, dans ce cas, l'affaire est renvoyée à la Commission pour réexamen de la notification, aboutissant potentiellement à la répétition du processus en deux phases d'examen des concentrations. La procédure judiciaire prend normalement 2 à 3 ans. Toutefois, le TPI a adopté une procédure accélérée, par écrit et avec audition complète, qui lui permet de traiter complètement une affaire dans les 8 à 10 mois suivant la décision de la Commission. Il existe donc désormais une possibilité réaliste de contrôle judiciaire sur des affaires où le temps est important, telles les concentrations. Les règles relatives à la qualité pour agir sont généreuses. Les plaignants sont considérés comme individuellement concernés et peuvent donc contester l'action ou l'inaction de la Commission.

En vertu des dispositions générales du traité, le contrôle par les tribunaux paraît limité, cantonné à une simple vérification. Il ne comprend pas de réexamen sur le fond (article 230). Les fondements du contrôle par les tribunaux sont l'absence de compétence, l'infraction à une norme de procédure essentielle, le traité lui-même ou une règle de droit liée à son application, et l'abus de pouvoir. Malgré cette étendue apparemment limitée, le TPI et la CJ ont aussi renversé des décisions de la Commission pour insuffisance de preuves ou erreur de fait. Les tribunaux ont conçu un type de « contrôle entier ». Dans ce

cadre, le TPI contrôle l'exactitude et la qualité du raisonnement de la Commission en matière d'analyse économique et de marché. Les règles du TPI prévoient la possibilité de demander des rapports d'experts indépendants. Dans son jugement *Pâte à papier* de 1985 la CJ s'est appuyée sur les rapports des experts nommés par elle pour renverser les constatations et les conclusions de la Commission³⁵. Dans un premier temps, le TPI a rejeté environ la moitié des décisions de la Commission imposant des amendes importantes. Ces actions ont peut-être eu pour objectif de fixer des règles de base de procédure, étant donné que plusieurs des amendes infirmées par le TPI ont été par la suite confirmées, après que la Commission ait réexaminé les affaires pour corriger les défauts de procédure (Wils, 2004).

3.4. Autres modalités d'application du droit communautaire de la concurrence

Les personnes privées peuvent assigner devant les juridictions nationales, selon des procédures nationales, pour obtenir réparation des infractions au droit communautaire de la concurrence. Ces actions devant les tribunaux nationaux peuvent avoir leur intérêt, comme par exemple le fait de pouvoir être coordonnées avec des actions connexes en rupture de contrat ou en concurrence déloyale. En général, les réparations accordées pour non respect d'obligations en application du droit communautaire sont régies par les systèmes juridiques et les procédures nationaux, sous réserve de traitement non discriminatoire et d'efficacité. Le plaignant selon le droit communautaire ne doit pas être dans une situation plus défavorable que celle qui serait la sienne selon le droit national. Parfois, le plaignant dans le cadre du droit communautaire peut même être placé dans une situation meilleure qu'avec son droit national. En effet, la CJ exige des juridictions nationales qu'elles accordent des réparations dans des situations où le droit national ne le fait pas (Hartley, 1994). Les personnes privées peuvent aussi faire appliquer les principes concernant les aides d'État devant les tribunaux nationaux : le concurrent désavantagé peut obtenir une décision de justice indiquant qu'une aide d'État non notifiée est illégale et doit donc être remboursée.

L'incitation pratique à intenter une action à titre privé s'est trouvée diminuée par une autre possibilité, le dépôt gratuit d'une plainte auprès de la Commission qui, pendant des années, a agi comme si elle devait accorder la priorité à ces plaintes. La procédure habituelle auprès de la Commission en matière d'infraction présente des éléments d'une procédure initiée par une personne privée. La procédure formelle de plainte auprès de la Commission, si elle oblige le plaignant à une démarche assez lourde, présente l'avantage que ce plaignant a le statut de partie, y compris le droit de participer dans une certaine mesure à la procédure devant la Commission, et de pouvoir demander une révision devant les instances judiciaires si l'action a une issue défavorable.

La Commission cherche depuis longtemps à encourager le recours aux actions privées devant les juridictions nationales. En 1992, le TPI a libéré la Commission de l'obligation d'accorder la priorité aux plaintes en lui permettant de renvoyer devant un tribunal national une affaire n'ayant pas suffisamment de lien avec la Communauté. La Commission, prenant immédiatement avantage de la confirmation par le TPI de son droit de fixer des priorités en matière d'application du droit de la concurrence, a publié une communication sur la coopération avec les juridictions nationales attirant l'attention sur cette possibilité de coopération et donnant des lignes directrices. Les autorités judiciaires nationales doivent notamment, en application du droit communautaire de la concurrence, mettre à la disposition des plaignants toutes les possibilités de réparation et toutes les procédures, telles les injonctions et les réparations financières, dont disposent les plaignants en vertu de droits nationaux analogues ou liés. Cependant, le monopole de la Commission pour ce qui concerne l'octroi d'exemptions en application de l'article 81(3) du traité est demeuré un élément dissuasif jusqu'en 2004. La DG concurrence tente de nouveau d'inciter à un plus grand recours aux actions privées, afin de donner davantage de moyens à ceux qui sont victimes d'infractions aux dispositions légales. Un renforcement des voies privées de recours, donnant aux plaignants d'autres moyens possibles et crédibles, est en théorie le corrélat, ou même la condition préalable, à l'exercice par la Commission d'un plus grand pouvoir discrétionnaire sur ses propres priorités et sur le choix des affaires. Il faut prendre en compte les procédures et les pouvoirs en vigueur dans les systèmes nationaux des États membres, et les juges doivent bien maîtriser les questions de concurrence. Pour satisfaire à cette nécessité d'une application décentralisée en général, la Commission et d'autres entités soutiennent les efforts d'associations et de juges nationaux qui organisent des séminaires et des programmes sur le droit de la concurrence et son application.

Les tribunaux nationaux ont davantage recours aux dispositions leur permettant de demander à la Commission des informations et des avis. La Commission a promis de répondre rapidement, dans un délai d'un mois pour les informations et de quatre mois pour un avis. Il semble que le recours ultime de la Commission, au cas où les juridictions nationales paraîtraient prendre des positions incompatibles sur les pratiques d'un secteur, serait de prendre elle-même une décision. La DG concurrence ne comparait pas habituellement au titre d'*amicus curiae* devant les instances judiciaires nationales, mais on pourrait envisager cette possibilité.

Dans les États membres, les autorités et les tribunaux chargés de la concurrence peuvent appliquer le droit communautaire positif³⁶. Tous les États membres ont pris les mesures législatives nécessaires au niveau national pour s'assurer que leurs institutions nationales ont le pouvoir d'appliquer le droit communautaire. D'ailleurs, les autorités nationales ont désormais

l'obligation d'appliquer le droit communautaire si l'exigence juridictionnelle de l'effet communautaire est satisfaite. Les autorités nationales peuvent, en application du droit communautaire, ordonner la cessation d'une infraction, des mesures provisoires, accepter des engagements, imposer des amendes et décider le cas échéant qu'il n'y a pas lieu d'intenter une action. Dans quelques pays comme l'Irlande, les « autorités nationales » désignées en application du système communautaire de coopération dans le domaine de l'application de la loi, incluent les tribunaux. Cette coopération est encouragée et, dans une certaine mesure, exigée. Les autorités nationales doivent adresser une notification préalable à la Commission 30 jours avant l'adoption d'une décision en matière d'infraction, acceptant un engagement de la partie ayant commis l'infraction ou retirant le bénéfice de l'exemption par catégorie. La Commission peut prendre en mains une affaire si, après consultation, il apparaît que l'autorité nationale risque de prendre une décision en conflit avec les principes établis du droit communautaire ou s'il s'avère que cela est nécessaire pour une application efficace des règles ou encore, pour développer la politique communautaire en matière de concurrence. Des informations confidentielles peuvent être échangées aux fins de l'application du droit communautaire ou d'actions simultanées aux niveaux communautaire et national. Toutefois, les informations confidentielles provenant des affaires traitées au niveau communautaire ne peuvent pas être directement utilisées au niveau national dans les cas où des sanctions pénales individuelles peuvent être prononcées, sauf dans la situation jusqu'ici inusitée où les sanctions dans le pays source et le pays cible sont similaires. Une autorité nationale peut suspendre ou refuser de poursuivre sa propre action si une autre autorité examine déjà le cas. Il s'agit d'une possibilité et non pas d'une obligation. Les autorités nationales doivent aider la Commission dans ses investigations et obtenir des décisions de justice, si besoin est, pour les perquisitions inopinées. Les autorités nationales peuvent désormais mener des enquêtes pour aider d'autres autorités nationales dans leur action ayant trait au droit communautaire.

Le « Réseau européen de la concurrence » (REC) est le vecteur facilitant la coordination entre autorités nationales. Le REC est conceptuellement et fonctionnellement distinct du comité consultatif, qui doit être consulté sur les propositions d'application des règles par la Commission. Il est aussi distinct de l'association des autorités nationales de la concurrence en Europe, qui existe depuis plusieurs années (et qui inclut les autorités des pays qui ne sont pas membres de l'Union européenne). La raison d'être du REC se trouve dans les exigences des règlements d'application en matière de consultation et dans les dispositions relatives à l'échange d'informations et l'affectation des affaires. Le Réseau est cité dans le préambule du règlement d'application, mais il n'a pas de statut juridique. La communication sur la coopération explique quel sera son fonctionnement, comment il répartira les affaires,

gèrera l'information et assurera une cohérence. La déclaration commune du « paquet » de modernisation décrit les souhaits des autorités nationales en matière de coopération. Normalement, une affaire devrait être traitée par l'autorité de l'État membre le plus affecté, et les autres États stopperaient alors leurs propres procédures. La Commission traiterait normalement de questions qui affectent substantiellement plus de 3 États membres, ou des cas où son intervention se justifie afin d'assurer une application efficace des règles ou de définir une politique. Lorsqu'une autorité nationale est déjà en train de traiter un cas, la Commission n'exercerait son pouvoir de reprendre cette affaire que s'il est probable que la décision sera en conflit avec d'autres ou avec la jurisprudence communautaire établie, ou si la procédure auprès de l'autorité nationale prend trop de temps, ou si des questions similaires à celles posées par le cas semblent apparaître un peu partout et qu'une décision de la Communauté est nécessaire pour clarifier la politique communautaire. Normalement, la Commission ne prend pas une décision qui se heurte à une décision d'une autorité nationale si elle a été pleinement informée de l'affaire. Le REC est aussi un lieu de coopération informelle. Ses membres tiennent occasionnellement des réunions plénières au niveau politique. Il existe aussi des groupes de travail sur des sujets comme la clémence, les questions de transition, les sanctions et les procédures, l'article 82, et des sous-groupes sectoriels sur les chemins de fer, l'électricité et l'assurance.

Étant donné que les autorités dans l'ensemble de la Communauté partagent les responsabilités en matière d'application des règles, des complications risquent de surgir en cas d'enquêtes et de demandes de clémence menées parallèlement et présentées dans plusieurs pays. Les échanges d'expérience ont conduit à la mise en place dans les États membres de programmes de clémence généralement cohérents entre eux. De tels programmes existent actuellement dans 17 États membres, et il en est prévu dans plusieurs autres. Il pourrait y avoir des problèmes au niveau de l'application si la multiplicité et la non harmonisation des programmes dissuadent les sociétés de révéler leurs agissements. Les différences entre les programmes sont peu nombreuses. Elles concernent surtout l'obligation de cesser les agissements répréhensibles. Certains programmes admettent la poursuite de ces agissements afin d'éviter d'éveiller les soupçons des autres « conspirateurs » qui risqueraient de détruire des preuves. Si l'absence de programmes de clémence dans quelques États membres peut susciter des craintes chez certaines entreprises quant au risque d'exposition aux sanctions, la communication de la Commission portant sur le réseau donne quelques garde-fous. En effet, les informations communiquées par un candidat à la clémence ne peuvent être échangées avec d'autres autorités chargées de l'application qu'avec le consentement de ce candidat, sauf si une demande a aussi été faite auprès de l'autorité réceptrice ou si cette autorité s'engage par écrit à ne pas utiliser, pour imposer une

sanction au dit candidat, cette information ou toute autre information recueillie après la date de transmission de l'information. De fait, cela permet « l'exportation » des mesures de clémence à des pays dépourvus de programme de clémence. Le dépôt de demandes multiples est compatible avec l'existence de compétences parallèles, mais l'exigence selon laquelle les dossiers soient complets partout où ils doivent être déposés présente des difficultés pratiques. Pour y remédier en partie, quelques autorités nationales acceptent des demandes de clémence « abrégées ». L'une des complications potentielles vient du fait que plusieurs États membres prévoient des sanctions pénales. En Irlande et au Royaume-Uni, les programmes nationaux de clémence traitent de l'éligibilité des personnes individuelles. Cela est moins clair dans d'autres États membres qui prévoient aussi une responsabilité pénale, du moins pour certains agissements anticoncurrentiels. Il s'agit notamment de l'Autriche, de la Belgique, de la France, de l'Allemagne, de la Grèce et de l'Espagne.

Le règlement sur les concentrations prévoit aussi la coordination entre les autorités. Le système de répartition des compétences donne la possibilité à la Commission, avec l'accord des autorités de l'État membre, d'examiner les concentrations qui n'ont pas une dimension communautaire mais qui devraient être notifiées dans un grand nombre d'États membres. Selon ce système, une consultation doit intervenir à propos de telles transactions avant qu'elles soient notifiées. Au cours de la première année d'application du règlement, 30 demandes d'autorisation ont été adressées à la DG concurrence en raison de la multiplicité des lieux où il aurait fallu déposer la demande. Cela a évité 214 notifications multiples au niveau national, soit environ 10 pour cent des cas couverts par la nouvelle réglementation. En quelques occasions, des demandes d'entreprises souhaitant que leur opération de concentration soit examinée par la Commission ont essuyé le veto d'États membres qui voulaient procéder eux-mêmes à cet examen.

3.5. Questions internationales

Les institutions communautaires n'ont généralement pas revendiqué leur compétence au motif que des agissements hors de la Communauté avaient eu des effets au sein de la Communauté. Au lieu de cela, d'autres constructions juridiques ont été utilisées : les agissements hors de la Communauté qui ont des effets sur l'application des règles dans la Communauté peuvent être caractérisés comme étant intervenus dans la Communauté. L'une de ces constructions juridiques est le groupe d'entreprises en tant qu'unité économique. Si une société mère hors de la Communauté peut contrôler une société apparentée ou une filiale qui se trouve dans la Communauté, ce contrôle permet de dire que les agissements de la société apparentée ou de la filiale peuvent être imputés à la société mère étrangère, qui a donc agi par cette société apparentée ou cette filiale sur le territoire de la Communauté.

Pour cette imputation, il n'est pas nécessaire d'apporter la preuve que la société mère a effectivement agi de cette manière. Autre moyen : le concept de mise en œuvre d'une pratique. Si un cartel vend quelque chose à un client dans la Communauté, l'accord entre les parties est réputé réalisé dans la Communauté, même si la vente est directe et si l'on ne trouve pas sur le territoire de la Communauté de société apparentée au cartel ou membre du cartel. Dans ses décisions soutenant ces constructions juridiques, la CJ n'a pas voulu appliquer les arguments de la Commission et des avocats généraux de la CJ en faveur de la doctrine plus simple et plus directe des effets dans la Communauté. Pour les concentrations du moins, des arrêts comme *Gencor* et des déclarations de responsables chargés de l'application des règles supposent l'acceptation de la norme naissante de droit international fondée sur une analyse selon les effets, au moins lorsque ces effets sont immédiats, substantiels et prévisibles (Goyder, 2003).

La Commission a noué des accords formels de coopération en matière de concurrence avec le Canada, le Japon et les États-Unis. L'accord passé avec les États-Unis prévoit la notification des cas qui concernent d'importants intérêts de l'autre partie, l'échange d'informations sur des questions générales, la coopération et la coordination, les accords de coopération de courtoisie classique et de courtoisie positive, c'est-à-dire demandant à l'autre partie de prendre des mesures dans le cadre sa propre législation concernant les agissements affectant les intérêts importants de la partie demanderesse³⁷. Ces dispositions ont permis une coordination quasiment continue des affaires de concentration et de cartel, notamment dans les cas de demandes simultanées de clémence. Les notifications formelles d'une partie à l'autre interviennent presque une fois par semaine dans chaque sens. La Commission coopère sur une base bilatérale avec de nombreuses autres autorités de la concurrence. Les relations ont été particulièrement suivies avec l'Australie, la Chine, la Corée, le Mexique, le Brésil et les pays de l'AELE. La coopération avec les pays membres de l'OCDE s'effectue sur la base de la recommandation de 1995 de l'OCDE. Avec la Corée, la Commission a mis en place une structure permanente de consultation, de transparence et de coopération sur la concurrence. La Commission a aussi entamé un dialogue structuré avec la Chine pour échanger des expériences et des points de vue sur les questions de concurrence. Avec certains pays d'Amérique latine et de méditerranée, l'UE a conclu des accords de libre-échange qui comportent généralement des dispositions de base portant sur la coopération dans le domaine de la concurrence. La Commission a noué une coopération particulièrement étroite, y compris à travers l'échange d'informations confidentielles, avec l'autorité de surveillance AELE au niveau de l'application des dispositions sur la concurrence qui figurent dans l'accord sur l'Espace économique européen (accord EEE). L'information échangée entre la Commission et l'autorité de surveillance de

l'AELE peut être transmise aux autorités de concurrence des États membres et des membres de l'AELE. Reconnaisant l'importance et l'intérêt d'une coordination étroite des grandes enquêtes sur les cartels, le Commissaire européen a apporté son soutien à un futur accord de « deuxième génération » permettant l'échange d'informations juridiquement protégées avec les autorités des États-Unis chargés de l'application des règles (Kroes, 2005).

3.6. Ressources et priorités

La DG concurrence est l'une des autorités de la concurrence les plus importantes du monde. Elle compte environ 615 permanents³⁸. Un quart environ d'entre eux s'occupent des aides d'État (l'équivalent de 167 années de travail en 2005), la moitié environ des affaires antitrust, des concentrations et de la libéralisation (375). Outre le personnel permanent, la DG emploie à peu près 67 agents auxiliaires et contractuels, dont nombre dans des fonctions support, et environ 41 experts détachés des autorités nationales. On a longtemps estimé que la Direction générale de la concurrence manquait de personnel. L'une des raisons du transfert de plus en plus nombreux de cas aux autorités nationales était la crainte que les ressources de la DG concurrence ne soient « clairement insuffisantes » pour l'application du droit dans la Communauté (Goyder, 2003, p. 531). Les niveaux de personnel ont augmenté depuis les années 90. En 1999, le nombre total de personnel permanent s'élevait à 486. Dans le contexte de la décentralisation, les ressources actuellement disponibles pour l'application du droit communautaire sont importantes. Globalement, près de 3300 personnes sont employées par les autorités de la concurrence dans l'EEE.

La DG concurrence est organisée en directions spécialisées par fonctions d'application des règles, et d'autres par secteurs. La création de directions et de services par secteurs est censée améliorer la capacité de répondre à des affaires qui se présentent sous des angles juridiques différents, en réduisant la nécessité de rétablir les fondements factuels. Le groupe de travail spécial sur les concentrations a été supprimé. Ses capacités sont désormais réparties entre les services de chacune des directions sectorielles chargées des concentrations. En juin 2005, une nouvelle direction spécialisée dans les cartels a été créée. Depuis la suppression du groupe de travail sur les concentrations, cette nouvelle direction est la seule de la DG concurrence qui soit encore spécialisée dans un domaine particulier d'application des règles. La spécialisation dans les cartels est motivée par l'importance dans ces affaires des méthodes d'investigation et des questions juridiques tels les droits de la défense. Ainsi, le personnel de cette nouvelle direction, soit environ 40 à 50 personnes, est surtout composé de juristes et autres experts comme les comptables, qui sont régulièrement confrontés à des questions juridiques. Toutefois, cette direction n'a pas le monopole des affaires de cartel. Les services chargés de l'application

sectorielle des règles peuvent présenter un avantage comparatif dans la détection des comportements de cartel en raison de leur contact permanent avec le secteur. Les aides d'État sont suivies par trois directions différentes, l'une pour la politique et la coordination, une autre pour les industries de réseau et les secteurs libéralisés, et la troisième pour les aides régionales, aux restructurations, à la recherche – développement, à l'environnement, et à l'énergie.

L'économie jouant un rôle plus important dans la politique communautaire de la concurrence, la proportion d'économistes dans le personnel de la DG concurrence a augmenté. Le nombre de permanents de la DG concurrence ayant une formation en économie (173 personnes) reste encore un peu inférieur à celui des permanents ayant une formation juridique (202). Cependant, il faut noter qu'il y a dix ans, les juristes étaient sept fois plus nombreux que les économistes (Wilks & McGowan, 1996). Pour donner davantage d'importance à l'analyse économique, un service économique séparé a été créé en 2003. Le nouvel économiste en chef chargé de la concurrence est placé sous l'autorité directe du directeur général et il a le concours d'environ 10 experts, tous titulaires de doctorats en économie industrielle et qui travaillent avec le personnel des directions chargées des aspects application et politique. L'économiste en chef de la concurrence et la moitié des membres de ce service viennent de l'extérieur de la Commission. Ils sont à la disposition de la DG concurrence sur la base de contrats temporaires. L'étude des cas occupe environ sept personnes de ce service, qui est souvent appelé à traiter des affaires relevant de l'article 82 du traité et des investigations de deuxième phase sur les concentrations, et occasionnellement des affaires relevant de l'article 81. Le service contribue aussi aux études de politique. Le groupe consultatif économique pour la politique de concurrence, composé d'universitaires économistes proposés par l'économiste en chef de la concurrence et nommés par le Commissaire, est une autre source de savoir-faire et de conseils sur la politique pour la DG concurrence et le Commissaire. Les sous-groupes du groupe consultatif économique pour la politique de concurrence et qui sont chargés des affaires anti-trust, des concentrations et des aides d'État peuvent donner des avis sur demande de l'économiste en chef de la concurrence, du directeur général ou du Commissaire, et ses membres peuvent également être sollicités pour donner un avis sur un point précis.

L'un des objectifs principaux que la Commission s'est assignés est de revigorer l'agenda de Lisbonne de 2000, afin d'améliorer l'innovation et la compétitivité en Europe. Mettant cet engagement en exergue, le Commissaire européen chargé de la concurrence a lancé une série d'enquêtes sur les problèmes de concurrence dans certains secteurs sensibles sur lesquels il faudrait compter pour contribuer à la compétitivité de l'Europe. Ces enquêtes vont étudier les situations et recommander des mesures d'application ou de

réforme réglementaire dans les services financiers (banque de détail et assurance des entreprises), dans l'électricité et le gaz. Environ huit à neuf professionnels sont assignés à chaque enquête, en plus de leurs autres tâches. Les premiers rapports suite à ces enquêtes devraient être publiés fin 2005 et des mesures d'application devraient suivre en 2006. Le Plan de gestion annuel 2005 de la DG concurrence, qui réalise sa part du programme d'ensemble de la Commission, est centré sur l'application des règles aux cartels, sur des secteurs essentiels comme ceux qui ont récemment fait l'objet d'une libéralisation et d'actions de promotion de la concurrence. Pour traiter ces priorités, une partie du personnel a été réaffectée aux enquêtes sectorielles et à la direction des cartels.

Les changements de méthodes et l'adoption de priorités différentes ont modifié la nature des affaires traitées par la DG concurrence. La fin du système de notification a entraîné une forte baisse du nombre d'affaires individuelles. D'ailleurs, le nombre d'affaires initiées par plainte ou par la Commission elle-même, a baissé. En 2004, la Commission indique qu'elle a ouvert 52 dossiers anti-trust de sa propre initiative, contre une moyenne d'environ 85 par an sur les cinq années précédentes. 85 dossiers antitrust ont été ouverts suite à des plaintes, contre une moyenne de 120 auparavant. Le nombre de décisions anti-trust formelles prises par la Commission baisse aussi, revenant de 68 en 1999 à 24 en 2004 (Commission européenne, 2005, pp. 56-57). Ce recul général du nombre de procédures en droit de la concurrence est peut-être dû au fait que les affaires mineures ne font pas l'objet d'une poursuite de la procédure. La Commission essaie de se concentrer sur les cartels et les forclusions. Il y a peu de cas d'infractions concernant les accords verticaux, si ce n'est en matière de restrictions territoriales caractérisées ou de forclusions cumulatives. Les affaires de concentrations en 2004, qui ont fait l'objet de 242 décisions, sont en recul par rapport au chiffre maximum de 345 en 2000, mais en légère hausse sur les 231 décisions de 2003 (Commission européenne 2005, p. 96).

Le Plan de gestion annuel dresse la liste des programmes et des priorités actuels de la DG concurrence. On relèvera particulièrement les investigations prévues à propos des abus de position dominante dans les secteurs de l'information, de la pharmacie et de la chimie, et les investigations d'autres agissements anti-concurrentiels dans la pharmacie, les télécommunications mobiles, les marchés des médias, les sociétés de licences de copyright, les diamants bruts, la distribution et la réparation automobiles. D'autres secteurs sont spécifiquement mentionnés, dont nombre font partie de l'agenda de la libéralisation, comme le gaz naturel, l'énergie électrique, l'accès Internet haut débit, les opérateurs de services postaux dans les marchés non réservés, les alliances dans le transport aérien, les cartels éventuels dans la banque et les obstacles à la concurrence transfrontières dans le négoce des valeurs mobilières.

4. Limites de la politique de la concurrence : exclusions et régimes sectoriels

Il n'existe pas de principe général dans les traités ou le droit communautaire concernant la façon de résoudre un conflit entre les exigences du droit de la concurrence et celles d'autres droits ou décisions officielles de niveau communautaire. De nombreux passages dans le traité qui promeuvent d'autres politiques et d'autres objectifs incluent des dispositions afin d'assurer une cohérence avec les objectifs de marchés ouverts et de libre concurrence. En cas de conflit, le problème juridique pouvait être de savoir si la décision ou le règlement conflictuel est illégal parce que la dérogation qu'il institue aux règles de la concurrence n'est pas validée par une autorisation figurant dans le traité. L'omission d'une telle disposition dans d'autres passages du traité peut faire penser qu'il existe une plus grande latitude à ces sujets en cas de conflit.

Les conflits avec les droits et les agissements des États membres sont un sujet bien plus important. La capacité des États membres à se servir de leur droit national pour empêcher ou restreindre la concurrence est limitée. Un État membre peut restreindre la liberté de fixation des prix si cela est clairement une manifestation des pouvoirs du gouvernement et non pas simplement l'approbation d'un contrat privé, et si ces pouvoirs n'ont pas été retirés au gouvernement par la législation communautaire. En règle générale, les entreprises ne peuvent pas se défendre pour les infractions qu'elles commettent aux articles 81 et 82 du traité en prétendant que la réglementation nationale les a empêchées d'exercer leur liberté d'action en termes de concurrence. Cette argumentation n'a été acceptée par le tribunal qu'une fois, dans l'affaire du *Cartel du sucre* de 1975. De nombreux cas dans les années 80 ont porté sur ce type d'argument de défense avancé par des entreprises dans le contexte de cartels tolérés par les pouvoirs publics et organisés par des associations professionnelles classiques, où l'agrément du gouvernement faisait manifestement suite à l'initiative du secteur lui-même. Certaines affaires des années 90 semblent avoir toléré les accords en matière de prix, mais il s'agit de cas où les organismes qui les avaient conclus avant de solliciter le blanchiment des pouvoirs publics, étaient essentiellement des entreprises publiques non industrielles tenues légalement par l'obligation d'agir dans l'intérêt de tous les participants au marché, et où l'État conservait la possibilité de rejeter la proposition d'accord. Le jugement du TPI dans l'affaire *Greek Ferries* de 2003 confirme que les recommandations des autorités publiques n'exonèrent pas nécessairement les entreprises de leur responsabilité en matière de fixation des prix, du moins tant que la pression de ces autorités ne lie pas ces entreprises ou n'est pas irrésistible.

Les États membres peuvent adopter des règles qui restreignent la concurrence dans le but de promouvoir des politiques sectorielles ou autres, tant qu'il n'y a pas de politique communautaire contraire sur le sujet et que les autres obligations du traité sont respectées. Étant donné que ces autres obligations du traité incluent l'ouverture du marché et la non-discrimination, les mesures nationales susceptibles d'affecter les échanges ne sont pas permises. Cependant, les textes du traité dans leur ensemble ne sont pas favorables à une large exemption qui concernerait « l'action publique ». L'article 10 du traité oblige les États membres à prendre toutes mesures utiles pour remplir leurs obligations et faciliter la tâche de la Commission. Cet article exige qu'ils abstiennent de prendre toute mesure qui pourrait mettre en péril la réalisation des objectifs du traité. L'un de ces objectifs est « un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur » (article 3(1)(g)). Ainsi, les États membres sont obligés de soutenir, et doivent s'abstenir de saper, les objectifs de la Communauté en matière de politique de la concurrence. Les institutions des États membres sont assujetties par le traité à une obligation de ne pas appliquer de telles lois nationales. Par conséquent, les entreprises privées ne peuvent pas recourir, pour échapper à leur responsabilité en vertu du droit communautaire, à une législation nationale qui ne satisfait pas à cette norme. Les États membres eux-mêmes peuvent être tenus responsables d'une infraction à l'article 10 si des mesures législatives ou administratives nationales rendent inefficaces les règles communautaires de la concurrence appliquées aux entreprises.

Des questions délicates se sont posées dans les domaines de la culture et des services professionnels. La CJ a rejeté le point de vue selon lequel le maintien d'un prix minimum de revente des livres est nécessaire pour protéger les librairies spécialisées et les médias imprimés d'une diminution de la variété et de la disponibilité des ouvrages. La Cour a souligné le fait que restreindre la concurrence au niveau des importations violerait l'obligation d'ouverture du marché qui figure dans le traité. Toutefois, le jugement de la CJ dans l'arrêt *Wouters* de 2002 accepte d'autres arguments : cette décision estime qu'un accord visant à limiter la concurrence entre personnes exerçant une profession libérale est en fait, pris dans son contexte, un accord par lequel les consommateurs et l'administration de la justice bénéficient de l'intégrité et de l'expérience de ces professionnels. En tant que tel, l'accord n'entre même pas dans le champ de l'interdiction visée par l'article 81(1). La Cour n'a pas repris la suggestion de l'avocat général selon laquelle le conflit entre les deux exigences devrait être résolu en jugeant que les professions juridiques doivent être considérées comme des prestataires de services d'intérêt général au sens de l'article 86.

L'article 86 est, avec les règles relatives aux aides d'État, le principal instrument du traité permettant de contrôler les mesures des pouvoirs publics

qui restreignent la concurrence. C'est aussi un instrument essentiel d'ouverture à la concurrence de marchés auparavant dominés par des monopoles. Cet article concerne spécifiquement les entreprises publiques, les entreprises auxquelles les États accordent des droits spéciaux et exclusifs, les entreprises chargées de services d'intérêt général et les monopoles fiscaux autorisés par la loi. En général, pour ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ont été conférés des droits spéciaux et exclusifs, les États membres ne peuvent pas adopter ou maintenir toute mesure contraire aux règles du traité sur la concurrence et les échanges. L'article 86 mentionne spécialement les règles des articles 81 à 89 et de l'article 12 relatives à la concurrence et qui interdisent les discriminations fondées sur l'origine nationale. Il existe une exception à l'interdiction de l'article 86. Les mesures qui violeraient par ailleurs les règles du traité sont néanmoins licites si l'application de ces règles faisait échec à l'accomplissement de la mission particulière d'intérêt économique général qui a été impartie à une entreprise, sous réserve que le développement des échanges ne soit pas affecté « dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté » par la mission ainsi confiée à cette entreprise. Cette exemption a été interprétée de façon étroite, comme couvrant uniquement les activités ayant un rapport direct avec la mission légale principale et autorisée de l'entreprise, et seulement lorsqu'il y a un risque de conflit inhérent entre cette mission et les règles du traité concernées. Il ne suffit pas que la mission soit économiquement importante. Les mesures des pouvoirs publics doivent avoir activement et délibérément confié la mission à l'entreprise.

La communication de 2001 de la Commission sur les services d'intérêt économique général donne quelques indications sur l'interprétation de l'article 86 voulue par la Commission. Les États sont libres de définir ce qui compte comme service d'intérêt économique général. Néanmoins, la Commission n'exige pas que la mission de service public soit clairement définie et confiée explicitement par un acte d'autorité publique. Il peut s'agir d'un contrat plutôt que d'une mesure législative. La désignation d'un service qui est de manière évidente d'intérêt général, peut être rejetée au motif d'erreur manifeste. Le droit communautaire est neutre sur la question de la propriété publique ou privée des entreprises qui fournissent ces services. La Commission s'assurera du respect de la proportionnalité, c'est-à-dire qu'elle s'assurera que toute restriction éventuelle à la concurrence n'est pas plus importante que nécessaire pour garantir l'accomplissement effectif de la mission. Les principes de définition et de fourniture des services incluent un exposé clair des obligations fondamentales en termes de qualité, de santé, de sécurité, de transparence des tarifs et des fournisseurs, de choix de service (et, le cas échéant, du fournisseur) et de contrôle réglementaire indépendant de l'opérateur, permettant de recevoir les plaintes et d'y apporter des solutions.

L'article 16 du traité demande aux institutions communautaires et aux États membres de veiller à exploiter les services d'intérêt économique général sur la base de principes et selon des conditions qui leur permettent de remplir leurs missions. Cette disposition a été rajoutée par le traité d'Amsterdam. Son contenu précis n'est pas tout à fait clair, car le texte précise que cette disposition est sans préjudice des articles 86 et 87. Cette précision est probablement un message destiné à la Commission pour que cette dernière soit plus prudente dans son traitement des services publics (Goyder, 2003). Quoi qu'il en soit, les récentes directives sur la libéralisation dans des secteurs tels l'électricité et le gaz viennent du Conseil.

Pour l'application de l'article 86, la Commission a le pouvoir de prendre des décisions et d'émettre des directives à l'intention des États membres. La première grande directive de réforme sectorielle, concernant le matériel de télécommunications, a été une initiative de la Commission, en réponse à la constatation d'abus très répandus. La CJ a confirmé que la Commission peut utiliser ce pouvoir plutôt que de faire légiférer le Conseil ou de prendre une mesure d'application forcée à l'encontre des États membres. La directive amendée de la Commission définit certains éléments clés des droits spéciaux autorisés. Elle précise notamment que les critères d'octroi de droits limités ou d'avantages doivent être objectifs, proportionnels et non discriminatoires. Le cadre réglementaire le plus récent régissant les communications électroniques, applicable depuis juillet 2003, est fondé sur les principes du droit communautaire de la concurrence. Il n'impose une réglementation *a priori* que pour les entreprises ayant un pouvoir de marché important sur des marchés qui ne sont pas soumis à une concurrence effective. Ce cadre prévoit un retrait progressif de la réglementation à mesure que les marchés deviennent concurrentiels.

Le droit communautaire de la concurrence ne couvre pas le monde du travail. Le traité, dans son article 39, aborde séparément le travail. Les employés ne sont pas une entreprise; ils travaillent pour des entreprises. Les syndicats sont considérés comme des entreprises dans la mesure où ils se livrent à des activités commerciales, mais pas lorsqu'ils traitent de questions relevant du marché du travail. En général, les accords conclus de bonne foi sur des sujets essentiels relevant de la négociation collective, tels les salaires et les conditions de travail, et qui n'affectent pas directement des personnes ou des marchés tiers, ne relèvent pas du droit communautaire de la concurrence.

Les droits de propriété intellectuelle font l'objet d'une attention particulière dans le cadre du marché intérieur. Dans ce domaine, l'article 30 autorise les mesures restrictives aux importations et aux exportations, qui seraient sinon strictement interdites, à condition qu'elles se justifient par la protection de la propriété industrielle et commerciale. Ces parties du traité s'adressent aux États membres. Elles sont invoquées dans les controverses relatives à l'étendue

du contrôle autorisé sur les importations parallèles de produits de marque et brevetés. L'issue de ces controverses a d'importantes conséquences sur la concurrence dans les marchés européens, mais cela ne relève pas du droit de la concurrence et ne rentre donc pas dans les compétences de la DG concurrence.

Aucun secteur d'activité n'est en fait exclu du droit communautaire de la concurrence. Lorsque la structure du traité paraît exclure certains secteurs, notamment l'agriculture et les transports, cela a donné un régime sur mesure pour ces secteurs quant à l'application des règles, mais recourant essentiellement aux mêmes principes. La possibilité d'accorder des exemptions par catégorie pour ne pas appliquer les règles de la concurrence à des entreprises d'un secteur, a rarement été utilisée. L'emploi par le traité du terme « exemption » prête d'ailleurs à confusion. Les non-spécialistes comprennent parfois que lorsqu'une exemption par catégorie est accordée à un secteur, cela libère ce secteur de l'obligation de se conformer au droit communautaire de la concurrence. « Par principe, la Commission n'aime pas les exemptions par catégories appliquées à un secteur, à moins que les caractéristiques de ce secteur ne soient tellement spéciales, et le pouvoir de pression de ses membres si fort, qu'une exemption par catégorie faite sur mesure est inévitable » (Goyder, 2003, p. 527). L'exemple type est celui du règlement d'exemption par catégorie appliqué au secteur automobile, dont la motivation de départ et les effets s'apparentaient plus à une exclusion qui ne s'expliquait pas tant par le solde coûts-bénéfices des effets sur le marché, que par l'influence politique des industries automobiles championnes nationales. Ce règlement a récemment été révisé et rendu plus restrictif dans ce secteur que ce n'est le cas pour l'exemption concernant les pratiques restrictives verticales en général. Il sera de nouveau révisé dans les cinq prochaines années. La Commission a fait une priorité des problèmes qui perdurent dans ce secteur.

Agriculture : les accords qui sont partie intégrante d'une organisation nationale de marché ou qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs de la Politique agricole commune de la Communauté (PAC) sont exempts de l'interdiction de l'article 81, mais pas de l'article 82 ou du contrôle des concentrations. Ces exemptions résultent de l'article 36 du traité, qui autorisait le Conseil à déterminer la mesure dans laquelle les règles de concurrence figurant dans le traité s'appliquent à la production et au commerce des produits agricoles. Elles résultent aussi des règlements pris par le Conseil pour préciser la portée de l'exemption. L'exemption ne s'applique qu'à certains produits (spécifiés à l'annexe I du traité). Les organisations nationales de marché ne sont pas exemptées s'il existe une organisation correspondante couvrant l'ensemble de la Communauté. La plupart des produits agricoles de base sont maintenant couverts par des organisations présentes dans toute la Communauté; la première partie du règlement est donc moins importante. Les accords de coopératives ne peuvent inclure que les agriculteurs et leurs

associations. Le fait d'inclure une installation de transformation, comme par exemple un abattoir, fait perdre la protection de l'exemption. Ces accords doivent être limités à un seul État membre. Ils ne peuvent pas imposer une obligation de pratiquer des prix identiques, exclure la concurrence ou mettre en péril les objectifs de la PAC. L'exemption relative à la PAC est soumise à des conditions ayant trait aux buts de la PAC. Plusieurs de ces buts, tels l'augmentation des revenus des agriculteurs, la stabilisation des marchés et la sécurité des approvisionnements, supposent que le secteur agricole soit protégé des forces du marché. On peut estimer que d'autres, comme l'amélioration de la productivité et l'assurance que les consommateurs ont accès à des approvisionnements à des prix raisonnables, ne sont pas incompatibles avec les objectifs de la politique de la concurrence. La Commission et les tribunaux présument en général que les objectifs de la PAC sont atteints par la création d'organisations communes de marché et sont donc plus sceptiques vis-à-vis des accords qui se situent en dehors et au-delà de ce cadre. Les règlements qui instituent les organisations communes de marché peuvent introduire des variantes et couvrir des produits supplémentaires, mais ils suivent généralement la même démarche et peuvent empêcher explicitement de bénéficier de l'exemption relative à la fixation de prix caractérisée. De ce point de vue, la politique communautaire de la concurrence est gérée par la DG Concurrence, mais les questions concernant les aides d'État au secteur agricole relèvent de la direction générale de l'agriculture.

Transports maritimes : les règlements d'exemption par catégorie pris par le Conseil régissent l'application du droit communautaire de la concurrence aux conférences maritimes et au transport maritime de fret intracommunautaire. Parmi les justifications avancées pour ce traitement particulier, figurent notamment la stabilité des prix, la fiabilité et l'efficacité des services. Le règlement de base régissant les conférences maritimes date de 1986. Il autorise la coordination des horaires et les accords sur la fréquence des départs et des escales, la répartition de ces départs et escales entre les membres de la conférence, la régulation des capacités et la répartition des cargaisons. Les accords entre les conférences et les chargeurs sont autorisés, mais réglementés afin d'empêcher les discriminations qui ne sont pas justifiées du point de vue économique. Une autre série d'exemptions, dont la dernière a été publiée en 2005, autorise les accords sur des sujets « techniques », mais pas la fixation de prix. Comme les autres exemptions par catégorie et lignes directrices récentes, ces exemptions prévoient un seuil maximum de « sécurité » de 30 pour cent. Les règlements ne prévoient pas d'exemption globale. La Commission a intenté plusieurs actions en infraction à l'encontre de conférences maritimes, notamment à propos d'accords de services allant au-delà de ce qui est autorisé par l'exemption, tels les accords hors du domaine de la conférence ou portant sur les parties terrestres des services multimodaux. Le Livre blanc publié

par la Commission en 2004 étudie une proposition de retrait de l'exemption par catégorie actuellement en vigueur pour les conférences maritimes, qui serait remplacée par l'application des règles générales de concurrence, incluant même les navires de cabotage ou n'assurant pas de ligne régulière.

Aviation : le règlement d'application d'origine exemptait le transport aérien du contrôle du droit de la concurrence. Cela a changé en 1987, date à laquelle le Conseil a conféré à la Commission certains pouvoirs de régulation et d'octroi d'exemptions par catégorie pour le transport aérien dans la Communauté. Un nouveau règlement du Conseil de 2004 étend ce pouvoir. La Commission peut désormais appliquer également le droit de la concurrence relatif aux transports avec les pays tiers. Un règlement d'exemption datant de 1993 et qui permettait les accords IATA entre lignes aériennes, devait expirer en 2005. La DG Concurrence s'est penchée sur la question de savoir s'il fallait recommander de maintenir le règlement en y apportant des modifications, ou s'il fallait simplement le laisser expirer étant donné que le secteur aérien depuis la libéralisation a évolué de telle sorte que les accords historiques ne revêtent plus une importance justifiant un traitement spécial.

5. Promotion et mise en forme de la politique de la concurrence

La DG Concurrence assigne désormais une plus grande priorité à la promotion et à la protection de la concurrence. Pour ce faire, elle filtre par des critères d'analyse les propositions d'autres services de la Commission, elle analyse les problèmes du marché et prône des réformes des lois et des réglementations de la Commission et des États membres. Selon les termes de la dernière version de ses missions, « l'un des aspects principaux de la mission future de la DG concurrence consiste à contribuer à la mise en forme des autres politiques de l'UE et de la réglementation nationale, afin de promouvoir un régime favorable à la concurrence ». Auparavant, le filtrage par critères d'analyse des propositions d'autres directions et des évolutions de la législation des États membres était souvent défensif. La DG concurrence souhaiterait jouer un rôle plus actif de promotion dans le développement de la législation et dans l'orientation de la politique.

Les lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact des propositions, publiées en juin 2005 après un long processus de consultation, accordent une place de premier plan aux questions de concurrence. Les points qui figurent au Programme de travail de la Commission exigent une analyse d'impact formelle. Il s'agit notamment des propositions de règlement, des Livres blancs, des programmes de dépense et des lignes directrices pour les accords internationaux. La Commission peut aussi décider qu'elle a besoin d'une analyse d'impact pour d'autres sujets. Une analyse d'impact n'est pas nécessaire pour les Livres verts à l'origine des processus de consultation, pour

les décisions et les rapports habituels, pour les propositions faisant suite à des obligations internationales ou pour des décisions mettant en œuvre les pouvoirs de la Commission au niveau de l'application du droit communautaire. Selon le processus prescrit, d'autres directions de la Commission seront alertées à un stade précoce. Normalement, un groupe pilote interservices sera créé pour suivre l'avancement de la proposition et de l'analyse. Au moment où le processus débouche sur une proposition d'action, le rapport d'analyse d'impact nécessaire fait l'objet d'une consultation interservices formelle avant la présentation de la proposition et de l'analyse d'impact au collège des Commissaires. Les lignes directrices 2005 relatives à la réalisation des analyses d'impact sont formulées, à titre d'exemple des étapes et des points à prendre en compte, sur la base d'une réforme hypothétique de la réglementation qui empêche la concurrence et l'entrée sur le marché européen du sucre. Les annexes aux lignes directrices comprennent une brève description des types de problèmes qui peuvent appeler une solution. Après la liste des objectifs communautaires explicites, les « défaillances du marché » sont l'un des principaux points. Ces défaillances sont notamment les externalités, l'offre insuffisante de biens publics, l'absence de marché, l'information imparfaite et l'insuffisance de concurrence. Dans l'explication de l'expression « concurrence absente ou faible », une mise en garde est adressée contre une trop grande confiance dans la structure de marché qui est un signe de faible concurrence. On y souligne la nécessité de prendre en compte la performance réelle du marché et la probabilité d'accès, ainsi que le problème de la régulation des monopoles naturels.

Il reste à voir comment l'analyse d'impact se déroulera en pratique. Quelques éléments seulement de la longue liste de propositions et d'analyses d'impact exposées jusqu'à présent ont peut-être eu un effet significatif sur la concurrence. Certains des éléments qui semblent plus susceptibles d'avoir un impact sur le marché sont « réservés », pour la raison évidente qu'ils concernent des positions que la Communauté peut prendre dans les négociations commerciales. Chaque direction de la Commission a la charge de l'analyse d'impact de ses propres projets, y compris de l'évaluation de l'impact de ces projets sur la concurrence. Dans certains domaines, des projets de règlement sur d'autres sujets ont été bien conçus pour tirer parti de la concurrence et des incitations du marché, sans intervention ou conseil importants de la DG Concurrence. Par exemple, le marché des droits d'émission de dioxyde de carbone développé par la Direction environnement est un instrument réglementaire sophistiqué du point de vue économique. Néanmoins, pour aider les autres directions générales, la DG concurrence a préparé un guide concis de filtrage de la concurrence par critères d'analyse. Ce guide a été mis sur le site Internet de la DG concurrence sous le titre « Prôner la concurrence ». Il indique que les propositions qui sont le plus susceptibles d'avoir un impact

sur la concurrence sont celles qui concernent la libéralisation, la politique industrielle et le marché intérieur, suivies de près par les propositions qui octroient des droits commerciaux exclusifs ou exemptent des activités des règles de la concurrence. Les règles sectorielles relatives à la politique environnementale, industrielle ou régionale, qui affectent l'activité économique et les règles générales qui affectent le comportement commercial peuvent aussi mériter une certaine attention. Le guide souligne que le filtrage par critère d'analyse afin de déterminer les restrictions à la concurrence et d'autres possibilités moins restrictives, peut contribuer à atteindre les objectifs voulus sans imposer à la concurrence des contraintes disproportionnées. Le guide donne ensuite des exemples d'applications possibles : exemptions des règles de la concurrence pour l'agriculture, entraves à la concurrence pour la gestion des déchets et l'accréditation, imposition de caractéristiques pour les produits, fixation de prix maximum ou de normes minimales, restrictions à la publicité, limitation de la distribution, élimination des incertitudes et promotion d'une transparence excessive dans les marchés publics, restrictions à l'accès aux ressources ou obligations de licence ou de test pour les nouveaux produits sur les marchés concentrés, élaboration de règles qui avantagent de fait les acteurs déjà en place.

Il n'existe pas au sein de la DG concurrence de service séparé en charge de la promotion et du filtrage de la concurrence par critère d'analyse. Au lieu de cela, les projets sont répartis entre les services en fonction des compétences dans le secteur ou de la question concernés. Le plan de gestion en cours fixe la production prévue de la DG concurrence pour 2005 : un document de travail sur le secteur de l'eau pour la Commission, une proposition d'abolition du règlement par catégorie du Conseil sur la fixation des prix par les conférences maritimes, un règlement d'exemption par catégorie amendé portant sur les consortiums de transports maritimes, un rapport sur l'avancement de la réforme du règlement sur les services professionnels, des règles incorporant les principes de la concurrence dans les organisations agricoles du Marché commun et une contribution à la directive sur la protection des cultures agricoles. Par ailleurs, les enquêtes sectorielles sur les services financiers et l'énergie peuvent déboucher sur des propositions de réforme de la réglementation. L'un des motifs annoncés de ces enquêtes est que la réglementation existante n'a pas réussi à déloger les acteurs en place de leurs positions protégées et à instituer un marché commun intégré.

L'expérience tirée de l'application des règles milite en faveur des conseils au niveau de la promotion de la concurrence et de l'agenda de la libéralisation. On peut citer un exemple majeur : la réforme des télécommunications qui dure depuis longtemps et qui a débuté il y a 20 ans par une action de la Commission pour infraction aux règles communautaires. Cela s'est poursuivi dans les secteurs de l'énergie et des transports, où les décisions de la Commission

relatives aux concentrations et aux infractions complètent le développement des directives de réforme. Lorsque l'application des politiques communautaires dépend de l'action des gouvernements des États membres, le contrôle est plus difficile et plus délicat. Les États membres peuvent introduire des éléments qui affectent la concurrence sur le marché, peut-être de manière involontaire. Certains États membres, par exemple, ont appliqué la directive communautaire sur les stocks de sécurité de pétrole de telle manière que cela a empêché l'entrée de nouveaux acteurs dans la distribution.

Le projet récent de réforme le plus en vue concerne les services professionnels. Il s'agit principalement des avocats, notaires, comptables, architectes, ingénieurs et pharmaciens. La Commission a publié un rapport très complet en 2004 sur la concurrence dans les services professionnels. Parmi les problèmes relevés par le rapport, figurent les prix fixes et les prix recommandés, les réglementations limitant la publicité, les conditions d'accès et la structure des entreprises. Reconnaissant qu'une certaine réglementation se justifie pour protéger les consommateurs dans ces domaines, le rapport n'en appelle pas moins à des mécanismes plus favorables à la concurrence. La Commission fait remarquer que les restrictions imposées par des organismes privés telles les associations professionnelles, peuvent constituer une infraction à l'article 81 du traité (à moins que ces restrictions ne soient objectivement nécessaires pour garantir le bon exercice d'une profession telle qu'elle est organisée dans un État membre). Une réglementation d'un État qui fausse la concurrence est contraire aux obligations du traité. Si un État membre délègue des pouvoirs à une entreprise privée sans garde-fous suffisants, cet État membre peut aussi engager sa responsabilité en cas d'infraction. Cependant, la Commission, bien qu'ayant ainsi réservé la possibilité d'une action pour faire respecter les règles, invite les États membres et les professions libérales à réviser et réformer la réglementation qui ne se justifie pas. La Commission a organisé une série de réunions bilatérales afin de permettre aux professions libérales et aux autorités nationales de régulation d'expliquer leur position, reconnaissant que le projet impliquera nécessairement les organismes professionnels nationaux, les autorités de régulation et de la concurrence, ainsi que les organisations de consommateurs. Les États membres ont également été encouragés à comparer leurs expériences. Un rapport de suivi, « Les services professionnels – poursuivre la réforme » a été publié le 5 septembre 2005. Il donne un aperçu des progrès accomplis par les États membres dans la révision et la suppression des restrictions réglementaires injustifiées. Il constate avec satisfaction les progrès réalisés dans certains États membres, mais juge que les réglementations qui restreignent sérieusement la concurrence restent trop fréquentes dans de nombreux pays. Le progrès est entravé par l'absence de soutien politique national pour la réforme et le manque d'appétence pour la réforme des professions libérales elles-mêmes. La Commission en appelle aux

États membres afin qu'ils prennent des mesures résolues. Elle suggère que la modernisation des règles relatives aux professions libérales soit incorporée dans les programmes nationaux de réforme visant à mettre en œuvre le programme d'action de Lisbonne. Elle conclut en réitérant son engagement dans une réforme de grande ampleur et laisse la porte ouverte à une poursuite des mesures d'application.

6. Conclusions et possibilités d'action future

La politique de la concurrence a joué un rôle central dans le développement de l'Union européenne et de ses institutions. Elle atteint un statut quasi constitutionnel, fondé de manière originale sur l'application directe du droit communautaire aux acteurs économiques plutôt que sur un pouvoir administratif discrétionnaire ou sur des rapports de force politiques ou avec des groupes d'intérêts. La DG concurrence, dotée de vastes compétences et de ce que certains observateurs ont décrit comme un engagement évangélique, et même moral, en faveur de l'idée du marché libre, ainsi que de son rôle constitutionnel, a été reconnue dans les années 90 comme une administration particulièrement efficace du système de l'UE (Wilks & McGowan, 1996) (Goyder, 2003). La compétitivité remplace l'intégration du marché en tant que moteur de l'action, mais il est peu probable que la politique de la concurrence doive trouver un compromis politique avec la politique industrielle. Historiquement, la Commission s'est montrée pragmatique dans son analyse de la nécessité pour l'Europe d'être compétitive et elle a fait preuve d'une tolérance réaliste vis-à-vis des intérêts nationaux. L'efficacité au niveau de la production et le bien-être des consommateurs paraissent avoir une priorité égale en tant qu'objectifs de la politique de la concurrence telle qu'elle est reformulée et fondée plus explicitement sur des concepts économiques.

Les liens étroits entre la Commission et les tribunaux demeurent fondamentaux. Le soutien apporté très tôt par la CJ, soucieuse de l'intégration du marché et du renforcement des institutions de l'UE, avait favorisé une conception de la politique de la concurrence exprimée en termes de catégories juridiques. La Commission évoluant désormais vers un point de vue plus explicitement économique, elle va devoir trouver une nouvelle entente avec les tribunaux. Il va s'agir de savoir comment les tribunaux vont aborder cet angle économique et comment ils vont considérer les prétentions de la Commission à la compétence économique. L'analyse économique, présentée de manière convaincante et cohérente, peut remplacer la logique juridique en tant qu'ancrage face au danger d'une exploitation politique des résultats de la politique de la concurrence.

La mise en place du cadre de la concurrence et son application ambitieuse ont révélé certains problèmes auxquels la Commission s'est

attaquée. Les réformes et les réalisations importantes depuis le milieu des années 90 ont notamment détourné l'attention des accords verticaux. Le programme de clémence a rendu plus difficiles les collusions occultes en matière d'accords horizontaux. Le système de notifications et de la lettre de confort qui pouvait s'y substituer, ont été remplacés. Le programme de libéralisation, qui a débuté dans les années 80 avec les télécommunications, a étendu la concurrence aux industries de réseau. Cependant, l'application du règlement sur les concentrations, portée par un excès de confiance, s'est embourbée dans des défauts d'analyse, de preuves et de procédure. La sanction de la Commission par le TPI en 2002, doutant que la Commission soit plus experte que le tribunal en matière économique, a entraîné une amélioration bienvenue des ressources économiques et d'importantes réformes dans le processus interne de contrôle de qualité de la Commission. Néanmoins, les réformes les plus importantes sont les projets à long terme de modernisation du contenu de la politique de la concurrence de l'UE qui en révèlent les motivations économiques, et la modernisation des moyens pour l'appliquer. Cela met fin au système d'autorisations bureaucratiques et étend la responsabilité de l'application à l'ensemble du réseau des autorités nationales chargées de la concurrence en Europe.

La modernisation des concepts fonde l'analyse de base sous sa forme administrative et en rend les fondements économiques plus explicites. Dans la nouvelle conception des lignes directrices et de la réglementation des exemptions par catégories, des questions tel le comportement anticoncurrentiel caractérisé sont nettement distinguées des autres et les classifications et les présomptions sont généralement déterminées par des seuils fondés sur la part de marché ou la dimension absolue des entreprises ou entités concernées. Il n'y a qu'une seule ligne directrice pour déterminer les marchés, au lieu d'une référence pour chaque application possible. Cette ligne directrice est toutefois souple. Elle permet des ajustements pour tenir compte de la possibilité qu'un marché fonctionne déjà, ou pas encore, de façon concurrentielle. La description uniformisée des accords restrictifs « caractérisés » vient également à l'appui d'une plus grande cohérence. La nouvelle approche conjugue la reconnaissance des distinctions juridiques théoriques et le simple bon sens au niveau de la mise en œuvre. Les lignes directrices concernant la coopération horizontale, par exemple, analysent dans le détail les distinctions logiques et les catégories juridiques, mais appliquent ensuite à toutes ces distinctions et catégories les mêmes seuils de parts de marché, ce qui revient à dire aux parties concernées qu'elles n'ont pas besoin de se préoccuper de formuler des demandes habilement rédigées en termes de catégorisation. Les seuils de part de marché s'appliquent principalement en cas de présomptions négatives et non pas positives. Ils sont donc logiquement prudents dans la définition des niveaux de sécurité qui permettent d'éviter les litiges et procurent une certaine

sécurité au monde des affaires. Ce modèle désormais normatif est bien adapté à l'application à un processus administratif et bureaucratique dans lequel la précision et les subtilités de cas particuliers ne peuvent pas être traités de manière satisfaisante à un coût raisonnable et à l'aide d'un ensemble de règles formelles gérables. Les règles favorisent la clarté et la cohérence dans un cadre global, accessible et convaincant pour les entreprises qui y sont soumises, utilisable sans recourir nécessairement aux théorisations économiques de diplômés d'université. Cela ne veut pas dire pour autant que tout est exactement comme il doit être, mais plutôt qu'il y a peut-être encore place pour débattre de la question de savoir si toutes les pratiques analysées de façon apparemment concluantes comme étant des pratiques restrictives caractérisées, méritent vraiment cette qualification.

Le cadre modernisé de la politique de la concurrence remplace le légalisme juridique par des critères économiques fondés sur le pouvoir de marché et les pratiques coordonnées anticoncurrentielles. Il n'élimine pas pour autant tous les vestiges d'analyse formelle. La mise en œuvre de ce nouveau cadre peut toujours devoir faire appel à la catégorisation, par exemple s'agissant de déterminer les comportements « caractérisés » dont l'analyse ne dépend pas d'un filtre basé sur les parts de marché. Cette mise en œuvre ne sera pas toujours simple. Le traitement des comportements anticoncurrentiels non caractérisés dépendra de la définition du marché, un exercice dont le résultat peut être incertain et qui peut mobiliser des ressources disproportionnées. La définition du marché est une affaire de fait comme de jugement, qui risque d'être faussée par une démarche anticipant le résultat escompté, ou simplement par une certaine naïveté. Les entreprises qui font une autoévaluation risquent de ne pas définir correctement leurs marchés, même si les lignes directrices donnent habituellement l'assurance que la Commission ne procédera à une action prospective que lorsqu'une entreprise s'est trompée de bonne foi dans sa définition d'un marché. À de nombreux égards, les communications et les lignes directrices de la Commission se réfèrent explicitement aux autorités judiciaires, mais d'autres aspects de ces communications et de ces lignes directrices peuvent s'expliquer par la plausibilité au niveau administratif ou peut-être par l'orientation que la Commission souhaite prendre à l'avenir. Dans la mesure où la modernisation de la politique de la concurrence revêt la forme de communications et de lignes directrices dépourvues de caractère absolument contraignant, le succès de cette modernisation dépend de la force de persuasion. L'autorité de ces communications et lignes directrices de la Commission dépend en dernier ressort de la manière dont les instances judiciaires européennes et nationales traiteront celles de ces communications et lignes directrices qui vont au-delà d'une simple reformulation des positions des instances judiciaires.

La modernisation de l'application des règles de la concurrence, en supprimant le processus de notification et d'approbation préalable des exemptions tout en partageant la responsabilité de la mise en œuvre des règles entre les autorités nationales, a entre autres objectifs de réorienter les ressources de telle sorte que la DG concurrence puisse se concentrer sur des sujets et des investigations complexes, concernant l'ensemble de la Communauté. La répartition des compétences entre les institutions nationales dans le cadre de la modernisation est différente de la répartition habituellement pratiquée par la Communauté. Elle ne suit pas les prescriptions d'une directive de Bruxelles dont les mesures d'application incombent aux lois nationales. Il n'existe aucune directive au niveau de l'Union européenne exigeant des gouvernements nationaux qu'ils adoptent un droit positif particulier de la concurrence, et la modernisation des règles de concurrence ne passe pas obligatoirement par une harmonisation concrète. En fait, cette modernisation est fondée sur le fait que les droits nationaux de la concurrence ont évolué parallèlement au système communautaire, en sorte qu'au fil des années, la plupart des gouvernements nationaux (y compris les États membres en voie d'accession) ont adopté des règles de droit positif généralement en phase avec les règles de l'Union européenne, sans que cela leur ait été demandé.

Il reste à voir quel sera l'effet net de la décentralisation. Le règlement mettant en place le système modernisé d'application coordonnée sacrifie une partie du monopole de la Commission tout en confirmant et en étendant les solutions et les pouvoirs d'enquête disponibles pour l'application du droit communautaire de la concurrence. Le système est fondé sur le fait que l'on table sur une cohérence atteinte par l'application de principes juridiques communs, sous le contrôle de la CJ. Jusqu'à présent, le REC fonctionne par consensus. Toutefois, en fonction de l'évolution, des pressions pourraient s'exercer sur ce réseau dans le sens d'une exigence de plus grande transparence et d'obligation renforcée de rendre compte, de davantage de formalisme centralisateur au sein du réseau, ou de décentralisation des pouvoirs vers les autorités nationales (Wilks, 2005). Les autorités de la concurrence en Europe ont des capacités, et peut-être des priorités, différentes. Certaines autorités nationales vont avoir tendance à soumettre des cas à la DG concurrence alors que d'autres prendront davantage d'initiatives personnelles. Les autorités se distingueront inévitablement au niveau de leurs ressources techniques, économiques et juridiques, ainsi que dans leur degré d'indépendance réelle vis-à-vis d'autres intérêts politiques. On peut s'attendre à des réactions stratégiques des plaignants et des défenseurs. Bien entendu, la stratégie de recherche du système judiciaire le plus favorable est en elle-même une sorte de « test de marché » de la qualité des règles et des mesures d'application. Cependant, la disposition de la réglementation selon laquelle la Commission

peut se saisir d'une affaire devrait être un remède suffisant à une faiblesse du réseau, à moins que la Commission elle-même ne soit le maillon faible.

Le partage des responsabilités va ouvrir de nouvelles perspectives et dégager des ressources supplémentaires. L'harmonisation substantielle dans l'ensemble de l'Europe aura pour effet, dans la majorité des cas, de rendre moins cruciale la nécessité de déterminer un effet suffisant sur les échanges pour établir la compétence du droit communautaire. Les mêmes principes seront appliqués, notamment pour les pratiques restrictives et les concentrations, qu'il s'agisse d'une affaire traitée par la DG concurrence ou par une autorité nationale, et que l'affaire soit analysée sous l'angle du droit communautaire ou d'un droit national. Le règlement prend en compte une certaine différence dans la manière dont les droits nationaux traitent les pratiques unilatérales des entreprises dominantes. Des différences subsistent pour ce qui concerne les procédures et les ressources. Il peut aussi y avoir des différences entre autorités nationales au niveau de leurs capacités et de leur volonté d'agir, notamment pour des secteurs sensibles. Les projets de libéralisation ont montré l'importance d'un organe de niveau « fédéral » chargé de l'application des règles et en mesure de s'affronter à des monopoles nationaux bien enracinés. Le scénario opposé est également concevable. Les désaccords entre les commissaires européens au sujet de l'action de la Commission peuvent les empêcher de décider clairement s'il faut prendre des mesures à propos d'une affaire ou d'un secteur. Une autorité nationale intéressée peut alors intervenir et appliquer le droit communautaire. La Commission pourrait ensuite reprendre le dossier pour défendre ses prérogatives, mais l'initiative de l'autorité nationale aura au moins débloqué l'impasse qui était apparue au niveau de la décision³⁹.

Dans son ensemble, la procédure de mise en œuvre de la Commission, bien qu'efficace, présente des faiblesses intrinsèques. La combinaison au sein d'une unique institution des fonctions d'enquête et de prise de décision peut permettre de réaliser des économies mais aussi de calmer les critiques en interne. Le risque d'un pouvoir d'appréciation sans restrictions peut conduire les tribunaux à faire preuve de scepticisme envers les décisions de la Commission. Les annulations du tribunal de première instance en 2002 ont mis en évidence la nécessité de réformes, et la Commission a pris plusieurs mesures afin de répondre aux préoccupations de longue date exprimées quant à ses contrôles de qualité internes. La multiplication du nombre de réunions bilan et des possibilités d'exposer aux parties le point de vue des services, tout en le soumettant à un examen critique, est une initiative raisonnable. La perspective de l'exercice par le tribunal de première instance (TPI) d'un contrôle étroit constitue un changement culturel au sein de la DG concurrence. Les mesures prises suite aux revers subis, ainsi qu'à la création du poste d'économiste en chef pour la concurrence et au renforcement du rôle

des conseillers auditeurs, ont eu pour effet de faire prendre conscience aux équipes chargées de l'étude des dossiers du fait qu'elles devaient rassembler des éléments de preuve plus nombreux et plus probants.

Ces réformes venaient d'être mises en place au moment de la publication de l'*Étude économique annuelle* 2003 de l'OCDE qui incluait un chapitre spécial consacré à la concurrence dans les marchés de produits (OCDE, 2003). L'*Étude* notait le problème soulevé par le manque de contrepoids dès lors que les pouvoirs d'initiative et de prise de décision sont combinés, et recommandait d'évaluer si la mise en place de groupes d'évaluation collégiale et d'autres mesures renforçaient l'efficacité du processus de prise de décision. Une meilleure résistance des décisions de la Commission au scepticisme juridique des tribunaux serait le signe le plus significatif d'un renforcement de cette efficacité. Peu d'affaires examinées par le biais des nouvelles procédures internes ont été menées à terme, de sorte qu'il pourrait être trop tôt pour émettre un avis. Cependant, certains dossiers qui ont été soumis à la procédure interne ont été abandonnés, voire révisés, et n'ont donc jamais été portés devant le tribunal. De ce point de vue, les contrôles internes remplissent leur mission.

Les contrôles améliorent la qualité mais peuvent augmenter les coûts. La Commission continue de rechercher le juste équilibre entre le temps et les ressources nécessaires pour monter un dossier et le temps et les ressources consacrés à son exposé et sa défense en interne. Cette souplesse peut constituer un avantage propre à un système unifié. Certains aspects du système de contrôle de la qualité conservent leur caractère ponctuel. Les affaires ne sont pas toutes soumises à un groupe d'évaluation collégiale ou à l'attention de l'économiste en chef pour la concurrence. Pour le moment, il est opportun de prendre ces décisions au cas par cas, en partie car les ressources disponibles sont insuffisantes pour accorder une telle attention à chaque affaire. Toutefois, à mesure de l'évolution de la répartition des affaires entre les autorités, il se peut que les dossiers de la DG concurrence finissent par être constitués en majorité des affaires les plus complexes et les plus sujettes à controverse qui requièrent en particulier une analyse en profondeur et un examen critique. Dès lors, ces mesures internes pourraient être attendues *de facto* et ne plus revêtir un caractère exceptionnel.

Une séparation claire des fonctions d'enquête et de prise de décision peut s'avérer inévitable pour garantir la confiance des institutions juridiques en la qualité des décisions de la Commission. Une solution pour assurer une plus grande transparence de la séparation de ces fonctions au sein de la procédure de la Commission pourrait consister à confier un rôle d'évaluation plus formel aux conseillers auditeurs. À l'heure actuelle, ces hauts fonctionnaires se préoccupent essentiellement de garantir l'équité de la procédure, plutôt que d'apprécier son bien-fondé. Néanmoins, s'ils ont une opinion quant au fond, la procédure fournit déjà une possibilité pour l'exprimer. Cependant, la

création d'une telle fonction, qui n'irait pas jusqu'à une procédure administrative totalement conduite en interne et à la prise d'une décision initiale, processus qui ne ferait qu'allonger les délais, constituerait un défi.

Au sein de la structure institutionnelle de la Communauté, la Commission joue, par son indépendance d'action, un rôle clé en tant qu'institution chargée d'agir dans l'intérêt de la Communauté toute entière. Le Conseil et le Parlement, en revanche, sont des organes politiques qui doivent tenir compte des préoccupations nationales et d'autres intérêts. Depuis longtemps, la force de la Commission réside dans son impartialité apparente au regard des rivalités nationales. Au milieu des années 90, les observateurs ont néanmoins noté avec inquiétude que les Commissaires pourraient être enclins à privilégier inconsciemment, voire ouvertement, leurs politiques et leurs intérêts. (Wilks & McGowan, 1996) Aucune autre juridiction au sein de l'OCDE ne confie, à un organe tel que la Commission, la responsabilité de la prise de décision dans des affaires liées à la mise en œuvre du droit de la concurrence. Composée de 25 membres, cette dernière est trop large pour pouvoir examiner des affaires principalement factuelles et statuer sur ces dernières⁴⁰. De façon réaliste, la Commission s'en remet de plus en plus au commissaire chargé de la concurrence, en exerçant un contrôle de haut niveau sur les initiatives lancées par ce dernier. Il peut avoir consulté le service juridique, le conseiller auditeur, le groupe d'évaluation collégiale et l'économiste en chef, et des avis du comité consultatif ou d'autres services de la Commission peuvent avoir été soumis à la Commission. Cependant, lorsque cette dernière statue sur une affaire, elle n'a en règle générale pas directement instruit le dossier. Aucun commissaire, ni même celui chargé de la concurrence, n'aura assisté aux débats. Tout se fonde sur les informations communiquées par les services d'enquête, et il n'existe aucune règle *ex parte* ou autre type de contrôle applicable aux contacts entre les enquêteurs et les commissaires statuant sur le dossier. Il n'y a pas d'arbitre (*adjudicator*) qui soit totalement indépendant de la fonction d'enquête.

Aussi n'est-il pas surprenant que les juridictions s'orientent vers des missions de première instance. Depuis la création du tribunal de première instance, les juridictions n'ont pas accordé une grande marge de manœuvre à la Commission s'agissant des questions ayant trait à la preuve. Les possibilités de réexamen judiciaire et d'annulation compensent les insuffisances du processus de prise de décision de la Commission au regard des principes d'impartialité et d'indépendance inscrits dans le droit européen des droits de l'homme. Cependant, le système juridictionnel actuel serait mis à rude épreuve si de véritables prérogatives de décision de première instance lui étaient conférées. Les tribunaux ont certes été à la hauteur de la situation le moment venu : en 1975, dans l'affaire des entreprises sucrières, la CJE a produit un jugement de 200 pages (près de 500 pages dans le CMLR) dans le cadre de l'examen de plaintes concernant des marchés individuels et des

phénomènes d'interaction entre les politiques menées en matière de concurrence et d'agriculture; l'intégralité du jugement TPI dans les affaires liées au cartel du ciment en 2000 couvre près de 1 200 pages. Le TPI a été créé pour accroître la capacité du pouvoir judiciaire d'examiner des affaires principalement factuelles. La procédure accélérée a permis de concrétiser cette possibilité même pour des affaires présentant une urgence particulière comme les fusions⁴¹. Le champ du réexamen et, de ce fait, le rôle des juridictions se développent. Les questions récurrentes soulevées dans les affaires de concurrence, comme la définition du marché et l'évaluation des effets nets des accords et des transactions montrent qu'il n'est pas toujours facile de fixer la limite entre les éléments de fait et les moyens de preuve passibles de réexamen judiciaire et les questions impliquant une analyse économique complexe qui devraient en principe être confiées à l'expertise de la Commission.

Si une juridiction distincte assumait plus de responsabilités en matière d'établissement de précédents et de prise de décisions, elle jouerait probablement aussi un rôle plus important dans la définition de la politique à mener. Étant donné que la politique communautaire de la concurrence, initialement axée sur une intégration des marchés reposant sur le droit, s'oriente à présent vers une approche plus économique, les tribunaux pourraient être amenés à fournir une interprétation plus cohérente des objectifs fixés en matière de politique et de concurrence (Gerber, 1998). Un tribunal spécialisé dans les questions de concurrence pourrait peut-être remplir ce rôle. Les modifications apportées au statut du TPI par le traité de Nice ont montré la voie à suivre en lui conférant son propre domaine de compétence et en l'autorisant à s'adjoindre des chambres juridictionnelles pour connaître des affaires en première instance, les décisions rendues pouvant faire l'objet d'un pourvoi devant le TPI. Bien que ces modifications aient été introduites afin de recueillir les recours formés par les fonctionnaires des Communautés européennes, elles pourraient préfigurer la création d'un tribunal de la concurrence distinct en tant qu'organe de décision de première instance⁴². (Goyder, 2003) Mais il serait prématuré à ce stade de créer un nouveau « tribunal des ententes ». Il affaiblirait le rôle que jouent la Commission et le Conseil dans la définition de l'orientation des actions à mener et encouragerait la DG concurrence à agir davantage comme un procureur qu'un organe de décision. À moins de revoir la fonction essentielle assurée par les tribunaux dans le processus, ces derniers pourraient être dotés de pouvoirs plus larges pour examiner les décisions de la Commission sur la base de recours plutôt que dans le cadre du réexamen judiciaire. Les juridictions européennes procèdent actuellement au réexamen des décisions de la Commission au regard d'irrégularités décelées aux plans du droit et de la procédure. Elles n'exercent pleinement un contrôle que sur les sanctions imposées. Si le tribunal rejette le constat d'infraction de la Commission, il peut uniquement annuler la décision

et renvoyer l'affaire à la Commission afin qu'elle poursuive la procédure. Une autre solution consisterait à autoriser l'introduction d'un recours complet qui aboutirait à un jugement définitif du tribunal.

Il semble que les ressources soient suffisantes pour que la DG concurrence se charge des affaires communautaires, ainsi que de la définition et de la coordination des politiques. Les insuffisances constatées dans les années 90 ont manifestement été corrigées (Wilks & McGowan, 1996). En effet, maintenant que les autorités nationales de la concurrence appliquent le droit communautaire, les ressources publiques affectées à la mise en œuvre du droit communautaire de la concurrence au sein de l'EEE sont sensiblement plus importantes qu'aux États-Unis. Cependant, l'Europe ne dispose pas encore, dans le secteur privé, d'une réserve aussi importante d'économistes et de juristes se consacrant au soutien et à la défense des actions privées intentées en matière d'ententes et d'abus de position dominante.

L'Étude de 2003 engageait la Commission à tenir compte des pertes de bien-être économique dans le cadre de l'établissement des priorités. Depuis longtemps, la Commission détermine ses priorités générales sur la base d'une interprétation des effets économiques nets susceptibles de résulter d'une intervention visant à faire appliquer les règles de concurrence. Par exemple, au cours de la dernière décennie, une décision relative à l'impact économique net a motivé une réorientation des ressources et de l'attention des restrictions verticales vers les ententes horizontales. Cependant, à l'échelle plus réduite de la sélection de cas particuliers, il n'est pas toujours possible de se fonder sur des suppositions quant à l'importance des pertes de bien-être. La haute priorité accordée aux affaires ayant trait aux ententes injustifiables s'appuie sur des considérations de dissuasion générale plutôt que de prévision de l'effet produit par le démantèlement d'une entente particulière. Dans les cas non liés à des ententes injustifiables, il se peut que l'effet net ne soit pas particulièrement évident dès le départ. La DG concurrence s'efforce malgré tout d'améliorer les instruments auxquels elle recourt pour établir ses priorités en matière d'application. Le rapport annuel 2004 de la DG concurrence préconisait de renforcer le caractère dynamique du processus de prise de décision afin de remédier aux défaillances du marché à l'appui du programme mis en œuvre dans le domaine de la compétitivité, tout en prévoyant des mesures d'application au niveau le plus approprié dans l'UE élargie (CE DG concurrence, 2004). L'avantage comparatif dont jouissent les 26 différentes autorités revêt désormais une importance considérable. Il va sans dire que la Commission devrait prendre l'initiative sur les questions ayant une dimension internationale ou communautaire, ou lorsque le facteur essentiel est un programme réglementaire communautaire comme une infrastructure de réseau. Face à ces priorités, une réorientation des ressources se dessine d'ores et déjà. Au cours de l'année dernière, la DG concurrence a multiplié par deux

les ressources qu'elle consacre à la lutte contre les ententes, entraînant aussi un doublement des mesures d'exécution prises dans le domaine de l'application de la législation contre ces ententes (évaluées en fonction du nombre de communications de griefs adressées).

La mise en place d'une direction spécialisée dans le domaine des ententes a été annoncés comme une innovation; cependant, en 1998 tout d'abord, puis en 2002, la DG concurrence avait déjà annoncé la formation de nouvelles unités spéciales chargées des ententes. Que cette direction soit, ou non, une véritable nouveauté, elle est nécessaire et est la bienvenue. La direction spécialisée chargée des concentrations a été dissoute puisque les opérations de concentration ne présentent plus de nouveauté au plan de la procédure ou du droit; une direction spécialisée dans le domaine des ententes est en revanche indispensable car la nouvelle structure chargée de la mise en œuvre de la réglementation pose des problèmes inédits et délicats aux plans juridique et pratique, notamment s'agissant des aspects liés à la compétence, la clémence et aux pouvoirs d'enquête. Les affaires se multiplient et les parties mises en cause risquent d'invoquer des moyens de défense plus puissants. Les compétences particulières de la direction chargée des ententes s'exercent sur des questions susceptibles de soulever des problèmes particulièrement délicats devant les tribunaux, dans le cadre de la procédure d'enquête et en ce qui concerne la qualité des éléments de preuve. Étant donné que les amendes atteignent à présent des niveaux qui incitent les entreprises à contester leur responsabilité, ainsi que le montant de l'amende infligée, la qualité des preuves n'en deviendra que plus importante. Les aveux et les témoignages directs apportés dans le cadre du programme de clémence se sont avérés extrêmement utiles. Cependant, la DG concurrence ne souhaite pas s'appuyer exagérément sur ce dernier, peut-être par crainte d'actions en justice sur des questions ne présentant qu'un rapport indirect avec l'affaire ou de rejet par les tribunaux de preuves obtenues dans le cadre du programme de clémence. Aussi la DG concurrence recherche-t-elle des indices économiques révélateurs d'une collusion horizontale qui permettraient d'identifier les éléments devant faire l'objet d'une enquête complémentaire. Reste à savoir si les données et l'analyse économiques suffiront à convaincre les tribunaux d'autoriser le recours à des techniques d'investigation contraignantes. Jusqu'à présent, en l'absence de preuves plus directes, il ne semble pas que la DG concurrence envisage de se fonder sur une analyse de ce type pour convaincre les tribunaux du bien-fondé d'une décision ou de la prise de sanctions appropriées.

Une nouvelle communication et des orientations sur les sanctions et les mesures correctives applicables sont en préparation. Les principaux points abordés devraient concerner les amendes contre les ententes et le programme de clémence. L'Étude de 2003 recommandait d'apprécier l'effet dissuasif des sanctions, sous-entendant que les amendes infligées n'étaient pas suffisamment

élevées. D'une manière générale, les sanctions appliquées aux ententes horizontales au sein de la Communauté sont équivalentes à celles imposées dans d'autres pays, les sanctions infligées dans le cas d'abus de position dominante semblant même plus sévères. De récentes études montrent cependant que depuis toujours, les surcoûts imposés par les ententes se sont même avérés supérieurs aux estimations des autorités chargées de l'application des règles, ces surcoûts atteignant en moyenne plus de 30 pour cent dans les affaires communautaires et dépassant largement 40 pour cent dans le cas d'ententes internationales (Connor, 2004). Il se peut que les sanctions infligées dans les pays soient encore trop faibles pour constituer une dissuasion efficace. La procédure d'élaboration d'une nouvelle communication offre la possibilité d'apprécier l'efficacité du niveau des sanctions imposées par la Communauté. La communication pourrait aussi jeter les bases de l'exercice de nouvelles prérogatives en matière d'allègement structurel et de cession d'actifs. D'autres améliorations concernant les mesures correctives applicables incluent la définition d'une base juridique claire pour les mesures à caractère provisoire et les engagements obligatoires et le pouvoir de retirer le bénéfice d'un règlement d'exemption par catégorie. La disposition relative aux engagements obligatoires est extrêmement utile bien que l'alinéa du préambule stipulant qu'ils ne seront pas acceptés dès lors que la Commission aura commencé par réclamer des sanctions financières soit curieux. Il implique en effet qu'à compter du moment où la Commission demandera l'imposition d'une amende, la partie mise en cause sera tenue de payer cette dernière ou de poursuivre la Commission en justice sans qu'il soit possible de parvenir à une solution de compromis sur les engagements avant que le tribunal statue. Il se peut que cette restriction imposée à la capacité de négociation de la Commission ait été involontaire.

Les débuts du réseau informel des autorités chargées de l'application de la législation semblent prometteurs. Le fait qu'une nouvelle structure informelle soit créée au sein du réseau européen de la concurrence (REC) au lieu de s'appuyer sur le Comité consultatif qui existe déjà envoie un signal intéressant. La distinction opérée vise semble-t-il à maintenir le caractère informel du REC et à éviter, ou du moins à retarder, la mise en place d'un processus formel d'engagements et d'attentes obligatoires. Le fait que le REC n'ait aucun statut juridique soulève des questions quant à son obligation de rendre compte, et son fonctionnement a suscité des inquiétudes en matière de transparence (Wilks, 2005). L'expérience montrera s'il est nécessaire ou prudent de rendre le système plus formel. À ce stade, une structure à caractère informel, guidée par le consensus, constitue un cadre propice pour des échanges d'information sur les différents moyens d'action dont disposent les 26 autorités.

Des lignes directrices sont à l'étude en matière d'abus de position dominante aux termes de l'article 82, visant à développer une approche cohérente avec la modernisation des règles d'application de l'article 81, devraient

prochainement être publiées. Ces orientations pourraient ainsi examiner des aspects s'apparentant aux allégations de gains d'efficacité aux termes de l'article 81(3). Puisque l'article 82 ne prévoit pas d'évaluer le comportement prohibé au regard d'autres éléments d'appréciation, outre le principe de la « justification objective », l'argument avancé devrait être qu'en présence d'une efficacité démontrée, le comportement n'équivaut pas à un abus de position dominante. La pratique aux termes de l'article 81 fournit une référence dans la mesure où les jugements des tribunaux méconnaissent parfois les subtilités qui déterminent si un élément relève de l'exception prévue par l'article 81(3) ou de l'interdiction prévue par l'article 81(1). Selon toute probabilité, ces lignes directrices traiteront essentiellement des entraves abusives. Une clarification de la politique suivie en matière d'exploitation abusive serait souhaitable. L'absence d'affaires mettant en cause l'exploitation abusive semble indiquer que la Commission répugne à contrôler le niveau des prix au même titre qu'un organisme de réglementation des services publics. Cependant, la Commission n'a pas renoncé à la prérogative que les tribunaux lui ont reconnue même s'ils n'ont jamais permis à cette dernière de l'exercer. S'appuyer sur des orientations non contraignantes pour convaincre les tribunaux de moderniser leur approche de l'article 82 présente un défi. Le manque de clarté s'agissant de la question de savoir si le fondement de la législation vise à préserver les positions de marché ou à améliorer les résultats économiques peut en effet être imputé en grande partie à des jugements initialement pris par la CJE, qui font encore autorité.

Une procédure et des délais clairs ont constitué un point fort du système communautaire de contrôle des concentrations, et les récentes réformes de ces aspects constituent des améliorations supplémentaires. Les évolutions les plus importantes concernent la possibilité d'allonger les délais afin d'examiner des mesures correctives et le dispositif destiné à notifier un accord non contraignant. Les modifications introduites visent aussi à réduire les sources de complication des procédures et l'incertitude quant à la répartition des compétences entre la Commission et les autorités nationales. Une autorité nationale n'est plus tenue de faire la preuve sa prédominance sur son marché, préalablement à sa saisine par la Commission, et les entreprises qui fusionnent peuvent prendre l'initiative de proposer la juridiction compétente. Après quinze années de pratique du contrôle communautaire des concentrations, les expérimentations et les usages ont conduit à l'élaboration de « meilleures pratiques » efficaces, faisant désormais l'objet de nombreuses orientations non contraignantes. L'établissement, avec la DG concurrence, de contacts informels préalables à la notification est notamment fortement encouragé. Dans d'autres juridictions, un recours excessif aux contacts préalables à la notification et la conduite de négociations en dehors du cadre établi des dispositions en matière de contrôle des concentrations ont été attaqués pour

leur manque de transparence. Dans le contexte communautaire, cependant, cet aspect ne risque guère de susciter de problème puisqu'il existe une possibilité réaliste de procéder, en temps utile, à un réexamen judiciaire pour remédier à tout abus du pouvoir d'appréciation de l'autorité chargée de l'application de la législation.

Les règles concernant les aides accordées par les États sont un autre domaine qu'il convient de refondre et de moderniser. D'une manière générale, l'*Étude* de 2003 préconisait une réduction des aides publiques. Elle prenait acte du fait qu'en 2002, le Conseil européen avait déjà adopté une politique d'aides d'État moins nombreuses et mieux ciblées pour remédier aux véritables défaillances du marché. La Commission s'oriente vers la mise en œuvre de cette approche, et la révision des règles concernant les aides publiques, lancée en 2005, contribue à atteindre cet objectif. Le commissaire à la concurrence a reconnu que le contrôle des aides d'État est essentiel pour améliorer la concurrence, car une aide dispensée de manière inappropriée anesthésie le marché et l'empêche de réaliser des gains d'efficacité (Kroes, 2005). Il s'agit d'un sujet trop technique et trop vaste pour qu'il puisse être traité de manière approfondie dans le présent document. Les sources de controverse sont évidentes dans la mesure où les principes de concurrence se heurtent aux politiques industrielles ou d'une autre nature. S'agissant de la question générale, mais essentielle, de la façon dont les règles concernant les aides publiques se rattachent aux règles du traité concernant les services publics, l'arrêt *Altmark*, récemment rendu par la Cour de justice, a établi un cadre de référence utile et pratique auquel la Commission a souscrit. Certaines questions restent toutefois en suspens. L'arrêt ne statue pas sur la question de savoir si la couverture des coûts qui n'est pas assimilée à une aide englobe l'offre de toute prestation perçue dans le cadre de la fourniture de services publics. Il n'indique pas non plus le montant des gains qui serait considéré comme raisonnable ni comment établir un point de référence lorsqu'il n'existe pas d'entreprise représentative comparable dans le secteur privé (Louis, 2004).

Le programme de libéralisation, qui est au cœur de la mission de la DG concurrence depuis 1986, n'est pas achevé, mais la stratégie à suivre a été établie. Les principes de séparation des fonctions de régulation de la concurrence et des monopoles et la promotion de l'établissement de marchés transnationaux ont été compris de longue date, du moins au niveau communautaire. L'*Étude économique* de 2003 préconisait une accélération de la libéralisation des industries de réseau, en particulier celles qui accusent un retard. Cependant dans les secteurs où les changements se sont avérés particulièrement difficiles, notamment ceux des chemins de fer et des services postaux, la poursuite des réformes dépend de la stratégie qui sera mise en œuvre par la Communauté, au stade de la prise des décisions politiques, pour venir à bout des mesures de protection prises par les opérateurs historiques nationaux. L'*Étude* recommandait

aussi de préciser et de limiter les compétences et les pouvoirs des autorités de régulation sectorielles qui empiètent sur la politique de la concurrence, afin de s'assurer qu'elles ne protègent pas leurs marchés nationaux de manière exagérée. Il n'est toutefois pas évident de déterminer quelles autres mesures doivent être prises pour faire en sorte que la politique européenne de la concurrence prime sur des réglementations nationales divergentes, sous réserve des principes généraux énoncés à l'article 86 et des directives communautaires applicables.

Aucun secteur n'est totalement exclu du droit communautaire de la concurrence bien qu'un traitement particulier soit réservé à certains aspects de l'agriculture et des transports, en particulier le transport océanique. Il s'agit de secteurs qui bénéficient généralement d'un régime spécial dans les pays situés hors de la Communauté. Une attention particulière est préconisée en vue de garantir une cohérence dans la fourniture des aides publiques à certains secteurs et l'application d'autres règles de concurrence générales. La DG concurrence a fait preuve de vigilance en encourageant les réformes et la suppression de certains règlements d'exemption par catégorie. D'une manière plus générale, la Commission a adopté une nouvelle procédure d'évaluation de l'impact des réglementations proposées, et la DG concurrence s'est engagée à prendre une part plus active dans cette évaluation afin de prévenir ou de corriger toute initiative réglementaire au niveau communautaire qui serait susceptible d'entraver la concurrence. Reste à savoir dans quelle mesure les autres services de la Commission sont résolus à engager une réforme de leurs programmes réglementaires visant à renforcer la concurrence.

La réglementation au plan national des professions libérales est l'un des principaux secteurs qui nécessite des efforts de sensibilisation et appelle une réforme. La Commission a adopté à cet égard une approche nuancée, en prise avec la réalité et englobant tous les aspects de la question. La DG concurrence a proposé la réalisation d'une étude approfondie et d'un rapport qui serviront de point de départ pour l'adoption de mesures ultérieures. Cette initiative a suscité un mélange de reproches et d'encouragements, car l'on cherchait à adopter une position commune sur la réforme, tout en mettant de côté des ressources aux fins des mesures d'application. L'Étude de 2003 recommandait de renforcer l'action engagée pour mettre en œuvre un marché unique des services. Le projet concernant les professions libérales montre de quelle manière la DG concurrence contribue à la réalisation de cet objectif, dont le succès dépend en dernier ressort des mesures prises au plan national.

En 2005, la DG concurrence a procédé à des enquêtes sectorielles dans les secteurs des services financiers et de l'énergie afin de déterminer si des contraintes privées ou des réglementations publiques portaient atteinte à la concurrence. Ces actions s'inscrivent dans le droit fil de la décision du commissaire de recourir à la politique de la concurrence pour renforcer la

compétitivité. (Elles montrent aussi de quelle manière la DG concurrence encourage les autorités de la concurrence à jouer un plus grand rôle dans la mise en place d'un marché commun des services financiers, comme le préconisait l'*Étude* en 2003.) Ces enquêtes constituent une application opportune du pouvoir, peu utilisé par le passé, de la Commission d'enquêter dans les secteurs où la concurrence semble susciter des problèmes même si aucune infraction particulière n'est présumée⁴³. Les secteurs des services financiers et de l'énergie ont été sélectionnés car une efficacité accrue dans la fourniture de ces derniers aurait des effets multiplicateurs sur la compétitivité. De plus, ils offrent des possibilités de démontrer comment la concurrence pourrait encourager l'innovation et réduire le prix des services directement fournis aux consommateurs.

6.1. Options à envisager

6.1.1. Clarifier les liens existant entre les programmes de clémence de l'UE et des organismes nationaux chargés de l'application de la législation

Les entreprises susceptibles de faire l'objet d'enquêtes ou de voir leur responsabilité engagée dans plusieurs juridictions ont soulevé un certain nombre de questions, incertaines de la manière dont une offre de clémence ou un engagement à cet égard dans une juridiction pourrait affecter leurs droits et les risques encourus dans d'autres. Il n'existe pas de point de contact unique, si bien que les entreprises doivent faire de multiples demandes. Huit États membres ne disposent pas de programme de clémence (bien que 4 d'entre eux l'envisagent), de sorte que les entreprises sont susceptibles d'être poursuivies dans ces États bien qu'elles aient bénéficié de mesures de clémence ailleurs. Les modalités des programmes diffèrent également. Certains d'entre eux couvrent les accords verticaux, d'autres pas. Le programme lancé par la Commission permet désormais de faire preuve de clémence envers les instigateurs de l'entente, alors que d'autres programmes s'en tiennent à l'approche initialement adoptée. Les parties qui ne se manifestent pas en premier auprès des autorités obtiennent différents accords selon les pays. Dans le cadre de certains programmes, le demandeur peut rester membre de l'entente si le fait de la quitter est susceptible d'avertir les autres membres, mais la Commission réproouve cette pratique. Certains programmes exigent plus de preuves que d'autres pour faire bénéficier une entreprise du statut de première partie à s'être manifestée, contraignant ainsi les entreprises à opérer un choix entre rapidité et exhaustivité. Des programmes accepteront des déclarations orales, préférées par les entreprises afin d'éviter toute publicité aux États-Unis, alors que d'autres les refuseront. Cependant, malgré ces différences, aucun cas de désaccord majeur n'a été signalé à ce jour.

Le risque qu'une entreprise sollicitant l'application de mesures de clémence voit sa responsabilité pénale engagée dans d'autres juridictions n'est probablement pas significatif bien que cet aspect soit souvent soulevé. Le texte du traité appuie l'argument juridique selon lequel les organismes de contrôle nationaux ne peuvent tenter des poursuites pénales suite à des mesures d'exécution ou de clémence prises par la Communauté (Levy, 2004). La prochaine communication de la Commission concernant les mesures correctives applicables pourrait apporter davantage d'éclaircissements sur ce point. Un résultat analogue pourrait être obtenu si les organismes nationaux s'engageaient à ne pas tenter de poursuites pénales dans ces circonstances.

L'Étude économique de 2003 recommandait de rechercher les moyens de renforcer l'attrait des programmes de clémence, notamment ceux qui impliquent une coopération entre les États membres. La DG concurrence reconnaît que la résolution de cette question constitue la première des priorités. Mais il n'est pas nécessaire que l'on aboutisse à l'instauration d'un système unique et intégré, du moins pour le moment. Des expériences peuvent encore être menées pour améliorer les moyens d'action disponibles. L'objectif est de maintenir l'incitation à avouer les délits, qui découle des aspects essentiels du programme que sont la transparence, la certitude et l'asymétrie. Le seul aspect de ces programmes qui semble présenter un risque de demandes contradictoires a trait au point de savoir si le candidat à la clémence doit cesser sa participation dans la mesure où certaines autorités pourraient ne pas souhaiter une volte face brutale qui pourrait alerter les autres prématurément. Mais selon un accord conclu au sein du REC une autorité pourra agir à sa discrétion pour limiter ce risque. Il est peu probable que venir à bout d'autres complications administratives et autres différences présente de sérieuses difficultés. Des formulaires brefs sont déjà disponibles dans certains pays qui simplifient le processus. La coordination et des équivalences fonctionnelles de conditions et procédures entre les programmes pourraient aboutir au même résultat en terme d'efficacité que le « guichet unique ». Il pourrait être prudent avant d'aller trop loin dans le détail d'acquérir plus d'expérience avec les tribunaux pour voir quel traitement ces derniers réservent aux amendes infligées dans le cadre d'offres de clémence.

6.1.2. En adoptant une approche économique de l'abus de position dominante, conditionner la responsabilité aux effets néfastes pour la concurrence; dans les cas appropriés, une appréciation des possibilités de récupération devrait être partie intégrante d'une telle approche

L'adoption d'une véritable approche économique face aux cas d'abus de position dominante nécessite de faire appel à certains moyens méthodologiques clairs permettant d'identifier les plaintes déposées au titre de la pratique d'éviction, qui présentent à long terme des menaces pour une concurrence

saine, et de les distinguer des demandes d'aide des concurrents visant à soutenir les prix. Cela implique un constat que le marché pourrait pâtir d'une exploitation monopolistique du fait d'une conduite abusive. Par exemple lorsque la conduite incriminée entraîne un sacrifice à court terme du profit de l'entreprise dominante, imposer une responsabilité alors que ces pertes ne pourraient jamais être récupérées, pourrait décourager une concurrence forte. Exiger une démonstration distincte pourrait cependant être plus une affaire de pure forme que de substance. La conclusion est implicite dans un concept de domination qui comporte la présence de barrières à l'entrée suffisantes pour protéger de l'érosion de gains monopolistiques. Dans le cadre de l'élaboration des nouvelles orientations relatives à l'article 82, se pose un certain nombre d'autres questions épineuses sur lesquelles l'approche à adopter peut paraître moins évidente. Elles incluent le traitement des droits de propriété intellectuelle, les plaintes concernant les effets de réseau et l'accès à des installations essentielles, ainsi que la question de savoir s'il convient ou non de tenir compte de la notion de « dépendance économique » qui ne peut être liée à des théories cohérentes s'agissant de l'effet économique sur la concurrence.

6.1.3. Renforcer encore les moyens de la DG concurrence en matière d'analyse économique

Afin de remédier au problème longtemps posé par la limitation des ressources, le service de l'économiste en chef pour la concurrence offre désormais, en interne, des moyens d'analyse élaborés. D'ores et déjà, alors que l'analyse communautaire en matière de concurrence se fonde de manière croissante sur un raisonnement économique, la DG Comp a sensiblement accru la part de son personnel doté d'une formation économique. Le nouveau service représente un accroissement en terme d'expertise économique. Mais il est restreint et ses ressources sont utilisées au maximum. La méthode d'allocation *ad hoc* de ses ressources limitées ne constitue pas nécessairement un problème. Tous les cas ne requièrent pas son attention, et essayer d'établir à l'avance un protocole destiné à identifier ceux qui le nécessitent pourrait s'avérer plus coûteux que de laisser aux agents qui traitent des cas le soin de faire la demande et à la DG de décider au cas par cas. Cependant, davantage de ressources seront nécessaires, notamment si des questions plus complexes et plus difficiles finissent par représenter l'essentiel des dossiers traités par la DG concurrence. Le fait de doter ce service d'effectifs constitués à la fois d'employés permanents et d'universitaires occupant différents postes sur la base de contrats à durée déterminée constitue une approche pertinente, en permettant de diffuser de nouvelles idées aux sein des organismes chargés de l'application de la législation et de fournir des points de repère concrets au monde universitaire. Le groupe consultatif, qui institutionnalise les relations que la DG concurrence

entretient avec le milieu universitaire, est un autre progrès remarquable. C'est à ce groupe qu'appartiennent les experts susceptibles, à l'avenir, d'occuper le poste d'économiste en chef pour la concurrence.

6.1.4. Envisager les moyens d'étendre les sanctions appliquées tant aux personnes physiques qu'aux entreprises tels qu'une coordination de l'application des législations des pays membres qui prévoient des sanctions individuelles

L'efficacité de la lutte contre les ententes pourrait être renforcée par la perspective que les personnes physiques impliquées dans des infractions soient exposées à des sanctions. Les dispositions du traité pourraient appuyer l'imposition d'amendes administratives aux personnes physiques ayant adopté un comportement faisant partie d'une infraction quoiqu'il n'existe aucun fondement jurisprudentiel ou constitutionnel appuyant la responsabilité pénale au plan communautaire. Mais les amendes pourraient cependant ne pas être aussi efficaces que d'autres types de sanctions à l'encontre de personnes physiques. Étendre le processus d'enquête et de mise en œuvre de la loi à des personnes physique pourraient soulever un certain nombre de problèmes juridiques complexes ainsi que des coûts additionnels. Cela donnerait aussi plus de poids aux arguments visant à faire des tribunaux les principaux organes de décision (Wils, 2004). Si une sanction particulière au niveau communautaire est considérée comme impossible ou imprudente pour la Commission, la solution de rechange consiste de toute évidence à encourager et à favoriser l'imposition de sanctions individuelles en vertu de la législation nationale des États membres.

L'Étude de 2003 recommandait un autre moyen pour élargir le champ d'application de la législation, en encourageant le recours aux poursuites privées. La Commission œuvre en ce sens depuis au moins le début des années 90. Mais c'est une question qui relève principalement du droit national. Des efforts continuent d'être déployés en parallèle pour encourager les poursuites privées, et un recours accru aux actions privées en justice devant les tribunaux nationaux devrait résulter de la modernisation. Une meilleure corrélation entre les principes applicables au niveau communautaire et les compétences nationales en matière de recours privés et de sanctions pénales pourrait élargir les fondements de l'action en faveur de la politique de la concurrence.

Le Commissaire Monti, dans son dernier rapport annuel, a appelé à mieux définir le rôle des consommateurs. La désignation d'un point de contact situé à un niveau élevé de l'organigramme de la DG concurrence constitue un pas modeste dans cette direction, afin d'assurer une meilleure coordination avec les directions de la Commission chargées des questions touchant à la protection des consommateurs et à la sécurité des produits, mais aussi avec les ONG de consommateurs, le cas échéant. Toutefois, ce qui

importe encore davantage, c'est de convaincre véritablement de l'intérêt que présentent des marchés concurrentiels équilibrés, les responsables politiques, les avocats, les entreprises européennes directement concernées, et surtout les citoyens européens qui en bénéficient.

Notes

1. Le traité de Maastricht a rebaptisé la Communauté économique européenne en tant que Communauté européenne (ci-après dans le présent document la « Communauté »), et a créé une nouvelle construction, l'Union européenne « fondée sur les Communautés européennes ». Les règles de concurrence se trouvent désormais dans le traité instituant la Communauté européenne, ci-après « le traité ».
2. Le traité constitutionnel soumis à ratification, s'il était adopté, conférerait explicitement la personnalité juridique à l'Union européenne.
3. Depuis les années 20, les concepts de droit de la concurrence en Europe avaient une dimension transnationale. L'image et le modèle que l'on se faisait du droit de la concurrence tel qu'il devait être ont été élaborés lors de la Conférence économique mondiale de la Société des Nations et lors de la Conférence de Londres organisée par l'Union interparlementaire (Gerber, 1998). Par contre, lors de la création de la première nouvelle institution européenne après la guerre, l'Organisation européenne de coopération économique, il avait été discuté d'une union douanière, mais il n'avait pas été particulièrement débattu d'autres idées relatives à la concurrence (Goyder, 1998).
4. M. Robert Bowie, praticien américain du droit de la concurrence et professeur de droit, est souvent crédité de la rédaction des articles du traité de Paris concernant la concurrence, mais ces articles ne contiennent cependant aucun concept et aucun terme relevant du droit américain de la concurrence. Le débat sur la nécessité de règles en matière de concurrence a peut-être été éclairé par l'expérience des États-Unis, mais la législation européenne lui est propre. M. Maurice Lagrange, membre du Conseil d'État français, a formulé les articles du traité de Paris en style juridique européen (Goyder, 2003) (Gerber, 1998).
5. En l'absence d'un règlement d'application, le traité autorisait les autorités nationales à appliquer les règles du traité, limitant le pouvoir de la Commission en matière d'infractions aux enquêtes et autorisant les autorités nationales à prendre les mesures appropriées pour y remédier (articles 83 et 84 du traité).
6. Le site Internet et les rapports de la Commission classent ses programmes importants en 4 catégories : antitrust (pratiques qui faussent la concurrence, selon les articles 81 et 82 du traité), fusions (en application du Règlement sur les fusions), libéralisation (en vertu de l'article 86), et aides d'État (sous l'empire de l'article 87).
7. Règlement du Conseil 1/2003, entré en vigueur le 1^{er} mai 2004. Une approche similaire, conférant un effet direct au critère d'exemption, a été envisagée lors des délibérations sur le règlement d'application d'origine, mais elle n'a pas été retenue car on a estimé que cela était prématuré à ce stade.
8. La loi allemande sur les cartels est entrée en vigueur le même jour que le traité de Rome. Le droit néerlandais de la concurrence, également nouveau, était basé sur un système de déclaration, et non pas d'interdiction, des cartels. Les rédacteurs du

Règlement 17 ont rejeté l'approche néerlandaise de notification obligatoire emportant présomption de validité. Ils ont fait supporter la charge de la preuve de l'abus aux autorités chargées d'appliquer et de faire respecter le droit, limitant les mesures à des ordonnances qui disposaient pour l'avenir. En France, il existait déjà une ordonnance sur la concurrence depuis plusieurs années, mais elle concernait essentiellement le contrôle des prix. Les autres systèmes européens en vigueur de droit de la concurrence étaient à l'époque ceux de pays hors de la Communauté européenne.

9. De plus, un droit national qui poursuit principalement un objectif différent de celui du droit communautaire de la concurrence peut être appliqué, tant que ce droit ne viole pas lui-même des principes généraux du droit communautaire.
10. L'article 2 dispose que l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et autres politiques communes a pour but de « promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres ».
11. Dans la terminologie du droit communautaire, les règlements sont des normes qui s'appliquent généralement aux États membres et potentiellement aux entreprises, à la fois au niveau national et au niveau communautaire. Par contre, les directives s'adressent aux États membres. Les directives ne lient directement que les États membres, et seulement quant au résultat à obtenir. Dans l'application des directives au niveau des règles et de la législation nationales, les États membres peuvent choisir la forme et la méthode pour arriver au résultat voulu. La Commission a aussi le pouvoir d'émettre des directives en vertu de l'article 86(3). Ce sont des directives de la Commission qui ont lancé les réformes des télécommunications dans les années 90. Cependant, depuis lors, la plupart des directives concernant la libéralisation sont issues du Conseil.
12. Cette expression apparaît à la fois à l'article 81 et à l'article 82, dans la description d'agissements qui sont « incompatibles avec le marché commun ». Des phrases analogues à propos de la discussion communautaire s'appliquent aux autres principaux sujets du droit communautaire de la concurrence. Dans le cadre du règlement sur les concentrations, il s'agit de savoir si l'opération est « compatible avec le marché commun » (article 2). Pour les aides publiques, il est de savoir si ces aides « affectent les échanges entre les États membres » et sont « incompatibles avec le marché commun » (article 87). Pour les services d'intérêt économique général ou les monopoles autorisés, le test est que « le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté » (article 86).
13. Dans ses lignes directrices pour l'application de l'article 81(3) publiées en même temps que le programme de modernisation, la Commission énonce les principes pour l'application de l'article 81(1) et l'article 81(3), et recense les cas pertinents.
14. La dernière communication, publiée en 2001, traite seulement de la question de savoir si l'effet sur la concurrence est appréciable. Une autre communication fixe des critères légèrement différents de détermination de l'effet appréciable sur les échanges.

15. Les modifications apportées à la communication montrent comment l'appréciation par la Commission du risque de pouvoir de marché a évolué. La communication précédente avait fixé les seuils à 5 pour cent et 10 pour cent et refusait toute protection en cas de réseaux parallèles d'accords similaires.
16. Cependant, la Communauté européenne au milieu du XX^e siècle était préoccupée au niveau de la politique de la concurrence par le problème de la coordination des oligopoles, ce qui peut expliquer que ce concept ait été inclus dans les règles initiales de la CECA en 1951.
17. Il existe un autre problème souvent rencontré à propos des agissements quasi collectifs : celui de la caractérisation précise de la relation entre sociétés apparentées. À un certain moment, le droit communautaire considérait les sociétés faisant partie d'un groupe comme étant des entreprises séparées. Les accords passés entre elles entraient donc dans le champ d'application de l'article 81, sauf s'il était impossible que ces entités agissent de façon indépendante. Cette interprétation des groupes de sociétés servait parfois à étendre l'application de l'article 81 aux sociétés mères sises en dehors de la Communauté (Goyder, 2003). La Commission n'applique plus l'article 81 aux accords intra groupe.
18. S'agissant de déterminer les effets nets sur la concurrence, la conjugaison des deux aspects de l'article 81 ressemble à l'application d'une « règle de raison », mais cette qualification n'est pas unanimement admise. Pour certains observateurs, il faut éviter cette expression car une règle de raison tiendrait compte d'un plus grand nombre de considérations non économiques que ne le fait l'article 81 (Goyder 2003, p. 127). Toutefois, les critères de l'article 81(3), notamment la notion de « progrès économique », semblent aller au-delà des questions de définition du marché et de pouvoir de marché qui sont habituellement prises en compte dans l'application de la règle de raison pour déterminer l'effet net sur la concurrence.
19. Historiquement, l'interprétation du critère de restriction de la concurrence figurant à l'article 81(1) avait tendance à être à la fois large et formelle, comparée à l'application des critères de l'article 81(3), que seule la Commission avait le pouvoir d'interpréter avant 2004.
20. La pratique montre que dans des cas particuliers, le droit communautaire de la concurrence peut fixer des amendes proches d'un niveau de dissuasion économique, c'est-à-dire qui dépassent le profit que le contrevenant peut tirer de son infraction, compte tenu du niveau de probabilité de détection et de sanction de l'infraction. Dans l'affaire du cartel de la lysine, l'amende infligée par la Commission à l'un des contrevenants était supérieure au chiffre d'affaires annuel de celui-ci pour le produit incriminé (Joshua 2003). Le total des amendes de base infligées à l'ensemble des participants, hors facteurs aggravants ou atténuants et mesures de clémence, soit 142.5 millions d'euros, était quasiment équivalent au total des chiffres d'affaires annuels réalisés par les participants sur le produit incriminé (164 millions d'euros). Le fait de savoir si ces amendes avaient atteint le niveau dissuasif optimum dépend bien évidemment de la durée pendant laquelle les participants ont joui d'un pouvoir de marché et de la mesure dans laquelle leur collusion a eu pour conséquence d'augmenter les prix. On peut concevoir que le cartel ait duré suffisamment longtemps et ait fait suffisamment monter les prix pour que, même en « confisquant » une année entière de chiffre d'affaires, l'amende n'ait pas compensé tous les gains tirés l'infraction, eu égard aussi à la probabilité de détection de cette infraction.
21. Le règlement d'origine, il y a 20 ans, avait traité le secteur plus généreusement que d'autres, ce qui avait conduit certains observateurs à considérer que la distribution automobile était partiellement exclue de l'article 81. Aujourd'hui, « être considéré

comme un cas spécial est devenu un inconvénient plutôt qu'un privilège » (Goyder 2003, p. 207).

22. L'abus de position dominante tel qu'il est caractérisé par les autorités judiciaires est trop dissemblable d'une juridiction à l'autre pour servir de repère. Par exemple, dans sa décision fondatrice *Hoffman-La Roche*, selon la CJ « la notion d'exploitation abusive est une notion objective qui vise les comportements d'une entreprise en position dominante qui sont de nature à influencer la structure d'un marché où, à la suite précisément de la présence de l'entreprise en question, le degré de concurrence est déjà affaibli, et qui ont pour effet de faire obstacle, par le recours à des moyens différents de ceux qui gouvernent une compétition normale des produits et services sur la base des prestations des opérateurs économiques, au maintien du degré de concurrence existant encore sur le marché, ou au développement de cette concurrence ».
23. Le préambule du règlement sur les concentrations indique qu'en dessous d'une part de marché de 25 pour cent, l'apparition ou le renforcement d'une position dominante est improbable.
24. Affaire 40/70, *Sirena Srl v. Eda GmbH* [1971] ECR 69, 84.
25. Le recours à ce critère s'explique en partie par le fait que le fondement juridique du règlement sur les fusions n'est pas l'article 81 et l'article 82. Dans un premier cas qui a servi de test, la CJ a confirmé qu'une acquisition qui renforce une position dominante est contraire à l'article 82 et d'après une décision ultérieure, on pouvait en déduire implicitement que l'article 81 pouvait aussi s'appliquer à l'encontre d'accords de concentration. Toutefois, au lieu d'élaborer un règlement sur les concentrations à partir de ces décisions de justice, le Conseil s'est appuyé sur l'article d'application figurant dans la partie du traité sur la concurrence, à savoir l'article 83 et, plus important, sur la clause du traité qui autorise le Conseil à combler les manques. L'article 308 dispose que le Conseil, après consultations, peut prendre les « mesures utiles » lorsqu'une action de la Communauté est nécessaire pour atteindre un objectif communautaire et que le traité ne lui a pas conféré les pouvoirs nécessaires. Par conséquent, préalablement à l'adoption du règlement sur les concentrations, il faut que le système garantissant la concurrence ne soit pas faussé, ce qui constitue d'ailleurs un objectif de la Communauté fixé par l'article 3(g) du traité, et il faut aussi un système de contrôle des concentrations qui ne figure pas dans le traité, omission délibérée des rédacteurs des dispositions sur la concurrence en 1957.
26. Le traité n'empêche pas un État membre de prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre. Ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires (article 296).
27. Selon des informations privilégiées, aux débuts de la réglementation des concentrations, des « échanges de votes » avaient été conclus à propos de sujets relevant des autres Commissaires (Wilks & McGowan, 1996, p. 234).
28. Dans le vocabulaire juridique de la Communauté, une procédure d'exécution forcée est une procédure que la Commission entame à l'encontre d'un État membre pour non observation des obligations du traité ou de directives communautaires, ou autres dispositions législatives.
29. C'est le système utilisé depuis longtemps par la France pour appliquer son droit de la concurrence. La France l'avait soutenu pour le règlement d'origine.

30. Le droit pour toute personne d'être entendue afin de prendre connaissance des fondements sur lesquels une décision ou une action défavorable peut être prise ou entreprise à son encontre, et de pouvoir y répondre, est reconnu dans la Communauté comme un principe général de droit. C'est le premier concept juridique que la CJ, dans une affaire de concurrence en 1974, a emprunté au droit anglais qui fait de ce principe un élément de la « justice naturelle » (Hartley, 1994).
31. Dans le cabinet de chacun des Commissaires se trouve un spécialiste de la politique de la concurrence. Ces spécialistes se réunissent toutes les semaines. Si une affaire soulève des questions que ces spécialistes ne peuvent pas résoudre de manière satisfaisante, ces questions sont discutées lors des réunions régulières du lundi des chefs de cabinet des Commissaires. S'il n'y a toujours pas d'accord, ces questions sont mises à l'ordre du jour de la réunion de la Commission, le mercredi.
32. À un certain moment, la base était le chiffre d'affaires, mais la Commission ne procède plus de la sorte, du fait notamment que l'utilisation explicite du chiffre d'affaires risque de compromettre la confidentialité de cette donnée (Joshua, 2003).
33. Dans le programme de 1996, cette réduction était de 50-75 pour cent. La version de 2002 rend l'engagement plus « asymétrique » et accroît donc l'incitation à être le premier à coopérer avec la Commission.
34. La clémence totale au titre du programme de 1996 n'a été accordée que 11 fois (CE DG concurrence, 2004, p. 19).
35. La CJ a peut-être été surprise par l'absence de preuve écrite d'un accord et a peut-être hésité à ajouter foi au seul jugement de la Commission dans ce domaine (Bailey, 2004).
36. L'application décentralisée du droit de la concurrence n'est pas un exemple du principe communautaire de subsidiarité. Ce terme ne figure pas dans le règlement d'application. Ce principe, que le traité de Maastricht reconnaît, ne s'applique que lorsque la Communauté n'a pas la compétence exclusive. La politique de la concurrence est l'un des rares domaines où la Commission a toujours eu un pouvoir d'application directe. Cette politique n'est pas considérée comme un domaine de compétence partagée en vertu du traité.
37. La Commission a conclu en 1991 un accord de coopération de « courtoisie passive » avec les autorités américaines chargées de l'application des règles. Après une contestation par la France quant à la forme et à la validité de cet accord, il a été ratifié par le Conseil en 1995.
38. C'est le niveau qui a été prévu au budget du programme annuel pour 2005. Le personnel de la division antitrust du ministère américain de la Justice est plus important (775 personnes environ). Au Japon, la Commission chargée de la concurrence est de taille sensiblement équivalente, avec 640 employés environ. Outre le droit de la concurrence, les compétences de la Commission japonaise incluent les pratiques commerciales déloyales et la publicité trompeuse.
39. Un scénario assez similaire s'est produit aux États-Unis, où des officiels au niveau des États de la Fédération ou des plaignants personnes privées ont repris des affaires qui n'avaient pas été poursuivies par les autorités fédérales chargées de l'application des règles. On notera toutefois que, dans le système américain, les autorités ne disposent pas du pouvoir d'intervenir et de reprendre des actions initiées par un État ou par une personne privée.
40. La Commission de la concurrence au Danemark, composée de 17 membres et d'un président, représente l'analogie la plus proche que l'on puisse trouver. À la différence de la Commission européenne, elle n'est pas constituée de hauts fonctionnaires

disposant de portefeuilles politiques, bien que plus de la moitié de ses membres soient nommés par des associations et des groupes d'intérêts.

41. L'Étude économique de 2003 soulevait certaines questions concernant la procédure accélérée du TPI, craignant qu'elle soit inefficace puisque les parties qui gagnaient en appel ne parvenaient pas nécessairement à mener à bien leur opération, et recommandait d'évaluer son efficacité. Cette critique interprétait de manière erronée l'objectif d'un traitement accéléré. En garantissant la prise de sanctions juridictionnelles appropriées vis-à-vis de décisions de la Commission importantes, mais sensibles au facteur temps, les avantages avérés du recours à la procédure accélérée l'emportent sur toute inquiétude quant au fait que la limitation des ressources pourrait réduire le nombre d'affaires susceptibles de bénéficier d'un traitement accéléré.
42. Le fait de conférer le pouvoir de décision aux juridictions communautaires pourrait appeler une modification du traité, du moins pour les décisions relatives au contrôle des opérations de concentration. Les règlements visant à l'application d'amendes pour des violations des articles 81 et 82 sont autorisés aux termes de l'article 83, lequel accorde au Conseil un large pouvoir s'agissant de la conception du régime d'application des règles en matière d'ententes et d'abus de position dominante. L'attribution de la compétence aux termes de l'article 229 se fonde sur l'examen des sanctions. C'est cependant l'article 308 qui sert de fondement juridique au règlement sur les concentrations. Le système de contrôle des concentrations ne s'appuie pas sur l'application de sanctions (Wils, 2004).
43. Le nouveau règlement relatif à la mise en œuvre des règles applicables en matière d'ententes et d'abus de position dominante accroît son pouvoir d'enquête en fonction des catégories d'accords sectoriels.

Bibliographie

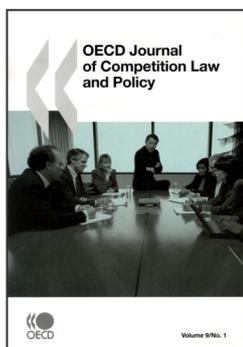
- ABA Section of Antitrust Law (2005), « The European Competition Network: What it is and where it's going », *The Antitrust Source*, juillet 2005, disponible sur www.antitrustsource.com.
- Bailey, David (2004), « Scope of Judicial Review under Article 81 EC », *Common Market Law Review*, vol. 41, n° 5, Kluwer, Pays-Bas, p. 1327-60.
- Bustin, George L. et al. (2004), « 2003 Annual Review of European Union Legal Developments », *International Lawyer*, vol. 38, n° 3, American Bar Association Section of International Law, Chicago, p. 629-664.
- Commission européenne (2005), *Rapport sur la politique de concurrence 2004*, 17 juin 2005, SEC(2005) 805 final, Bruxelles, disponible sur http://europa.eu.int/comm/competition/annual_reports/2004/en.pdf.
- Commission européenne, Direction générale de la concurrence (2004), *European Union Competition Policy: 23rd Report on Competition Policy 2003*, Luxembourg.
- Connor, John M. (2004), « Price-fixing Overcharges: Legal and Economic Evidence », *American Antitrust Institute Working Paper N° 04-05*.
- González Díaz, Francisco Enrique (2004), « The Reform of European Merger Control: Quid Novi Sub Sole? », *World Competition Law & Economics Review*, vol. 27, n° 2, Kluwer, Pays-Bas, p. 177-99.

- Dolmans, Maurits et Thomas Graf (2004), « Analysis of Tying under Article 82 EC: The European Commission's Microsoft Decision in Perspective », *World Competition Law and Economics Review*, vol. 27, n° 2, p. 225-244.
- Ehlermann, Claus-Dieter et John Ratliff (2005), « Mario Monti's Legacy for Competition Policy in Article 82 », *Competition Policy International*, vol. 1, n° 1, printemps 2005, p. 79.
- European Commission (2005), Report on Competition Policy 2004, 17 juin 2005, SEC(2005)805 final, Bruxelles, disponible sur http://europa.eu.int/comm/competition/annual_reports/2004/en.pdf.
- Commission européenne, Direction générale de la Concurrence (2004), politique de la concurrence de l'Union européenne : 23^e rapport sur la politique de la concurrence 2003, Luxembourg.
- Garzaniti, Laurent, Jason Gudofsky et Jane Moffat (2004), « Dawn of a new era? Powers of investigation and enforcement under regulation 1/2003 » *Antitrust Journal*, vol. 72, n° 1, p. 159.
- Gerardin, Damien et David Henry (2005), « The EC fining policy for violations of competition law: An empirical review of the Commission decisional practice et the Community courts' judgments », conference on *Remedies et Sanctions in Competition Policy: Economic et Legal Implications of the Tendency to Criminalize Antitrust Enforcement in the EU Member States*, University of Amsterdam, 17-18 février 2005.
- Gerber, David (1998), *Law et Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus*, Oxford University Press, Oxford.
- Goyder, D.G. (1998), *EC Competition Law*, 3^e éd., Oxford.
- Goyder, D.G. (2003), *EC Competition Law*, 4^e éd., Oxford.
- Hartley, Trevor C. (1994), *The Foundations of European Community Law*, 3^e éd. Oxford.
- Hildebrand, Doris (2002), *The Role of Economic Analysis in the EC Competition Rules*, Kluwer Law International, La Haye.
- Huser, Henry et Frederic Depoortere (2002), « Substantive Enforcement Standards in Horizontal Mergers under the EC Merger Regulation », *Antitrust*, vol. 17, n° 1, p. 44.
- Joshua, Julian et Peter D. Camesasca (2003), « EC fining policy against cartels after the Lysine rulings: the subtle secrets of x », *European Antitrust Review 2004*, Global Competition Review, Londres, p. 5.
- Kroes, N. (2005), « The First Hundred Days », speech to International Forum on Competition Law, 7 avril 2005, available at http://europa.eu.int/comm/commission_barroso/kroes/speeches/speeches_en.html.
- Levy, Nicholas et Robert O'Donoghue (2004), « The EU Leniency Programme Comes of Age », *World Competition Law & Economics Review*, vol. 27, n° 1, Kluwer, Pays-Bas, p. 75-99.
- Louis, Frédéric et Anne Vallery (2004), « Ferring Revisited: the Altmark Case et State Financing of Public Service Obligations », *World Competition Law & Economics Review*, vol. 27, n° 1, Kluwer, Pays-Bas, p. 53-74.
- Nebbia, Paolisa (2004), [case note on ECJ Case C-198/01, *Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) v. Autorita Garante della Concorrenze e del Mercato*] *Common Market Law Review*, vol. 41, p. 839.

- Nicolaides (2002), « Distortive effects of compensatory aid measures: a note on the economics of the *Ferring* judgement », *European Community Law Review*, p. 313.
- OCDE (2003), *Étude économique de la zone euro*, Paris.
- Ross, George (1995), *Jacques Delors et European Integration*, Cambridge.
- Townley, Chris (2004), « The Liner Shipping Block Exemption in European Law: Has the Tide Turned? », *World Competition Law & Economics Review*, vol. 27, n° 1, Kluwer, Pays-Bas, p. 107-53.
- Vervaele, John A. E. [case note on ECJ cases [2003] ECR I-5689], *Common Market Law Review*, vol. 41, p. 795 (2004).
- Vesterdorf, Bo (2005), « Standard of proof in merger cases: Reflections in the light of recent case law of the Community courts », *European Competition Journal*, vol. 1, n° 1, p. 3.
- Wilks, Stephen et Lee McGowan (1996), « Competition Policy in the European Union: Creating a Federal Agency? », dans : G. Bruce Doern & Stephen Wilks (dir. de publ.), *Comparative Competition Policy: National Institutions in a Global Market*, Oxford.
- Wils, W. (2003), « The principle of 'ne bis in idem' in EC antitrust enforcement: a legal et economic analysis », *World Competition*, vol. 26.
- Wils, Wouter P. J. (2004), « The Combination of the Investigative et Prosecutorial Function and the Adjudicative Function in EC Antitrust Enforcement: A Legal et Economic Analysis », *World Competition Law & Economics Review*, vol. 27, n° 2, Kluwer, Pays-Bas, p. 201-224.

Table des matières

| | |
|---|-----|
| Droit et politique de la concurrence dans l'Union européenne | 7 |
| <i>Michael Wise</i> | |
| Prix d'éviction | 99 |
| 1. Synthèse par le Secrétariat | 101 |
| 2. Note de référence | 109 |
| <i>Jeremy West</i> | |
| 3. Compte rendu de la discussion | 177 |
| 4. Contributions par pays | 203 |
| Lois et règlements applicables aux ventes à perte | 205 |
| 1. Synthèse par le Secrétariat | 207 |
| 2. Note de référence | 215 |
| <i>John Hilke</i> | |
| 3. Résumé de la discussion | 277 |
| 4. Contributions par pays | 305 |



Extrait de :
OECD Journal: Competition Law and Policy

Accéder à cette revue :

<https://doi.org/10.1787/16097521>

Merci de citer cet article comme suit :

Wise, Michael (2007), « Droit et politique de la concurrence dans l'Union européenne », *OECD Journal: Competition Law and Policy*, vol. 9/1.

DOI: <https://doi.org/10.1787/clp-v9-art2-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.