

AVIS

CCE 2016 - 0290

L'application efficace des règles européennes par les autorités nationales de concurrence

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB





COMMISSION DE LA CONCURRENCE

Avis relatif a l'application efficace des règles de l'UE par les autorités nationales de concurrence

Bruxelles 05.02.2016

Saisine

Le 4 novembre 2015, la Commission européenne a lancé une consultation publique au sujet des mesures pouvant contribuer à une meilleure application des règles de concurrence de l'UE par les autorités nationales de concurrence. Toutes les parties concernées sont invitées à réagir à cette consultation. Plus précisément, la Commission européenne souhaite recueillir les contributions des entreprises (PME inclues), organisations patronales, autorités, organisations de consommateurs, personnes actives dans le domaine de la concurrence, chercheurs et cellules de réflexion. Cette consultation publique prend fin le 12 février 2016.

Lors de sa réunion du 8 décembre 2015, la Commission de la Concurrence, ci-après dénommée Commission, a décidé de rédiger un avis relatif à l'objet de cette consultation publique. La Commission s'est réunie le 15 janvier 2016 afin de préparer le projet d'avis. Ce projet d'avis a été approuvé le 5 février 2016 par la Commission après une procédure écrite.

AVIS

1 Introduction

Le règlement 1/2003¹ a introduit un système de mise en application basé sur l'effet direct de toutes les règles de concurrence de l'UE habilitant ainsi depuis 2004 les autorités nationales de concurrence, ciaprès dénommées ANC, d'exécuter les règles de concurrence de l'UE. Cette directive ne précise toutefois pas quels instruments et moyens les ANC peuvent utiliser à cet effet. Bien que les ANC au sein du réseau européen de la concurrence, ci-après dénommé REC, coopèrent étroitement avec la Commission européenne afin de veiller à l'application uniforme des règles, des différences persistent et certaines ANC ne sont toujours pas à même d'exploiter tout leur potentiel. C'est ce qui est ressorti clairement de la communication de la Commission européenne « Dix ans de mise en œuvre des règles concernant les pratiques anticoncurrentielles sous le régime du Règlement 1/2003²: bilan et perspectives ». Cette communication s'appuie sur le rapport relatif aux cinq premières années de fonctionnement du Règlement 1/2003³. Cette communication examine aussi certains aspects essentiels de la mise en œuvre par les ANC, notamment les questions institutionnelles et procédurales, en vue d'améliorer encore le processus. Conformément aux constatations de cette communication, les questions détaillées de l'enquête sont subdivisées en 4 thèmes principaux :

- Ressources et indépendance des ANC
- Instruments d'application des ANC

¹ Règlement (CE) 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (JO L 1 du 4 janvier 2003, pq.1).

² Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Dix ans de mise en œuvre des règles concernant les pratiques anticoncurrentielles sous le régime du Règlement 1/2003 : bilan et perspectives, COM(2014) 453 final.

³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Rapport sur le fonctionnement du Règlement 1/2003, COM(2009) 206 final.

- Habilitation des ANC à infliger des amendes
- Programmes de clémence

Par le biais de la consultation publique, la Commission européenne souhaite dès lors rassembler davantage d'informations sur la manière dont elle peut octroyer les compétences nécessaires aux ANC afin qu'elles appliquent plus efficacement les règles de concurrence de l'UE. De cette manière, les ANC peuvent contribuer entièrement au bon fonctionnement du marché interne, ce qui profite tant aux entreprises qu'aux consommateurs.

La Commission souligne que cet avis inclut une réflexion générale dans le cadre d'un débat européen. Par conséquent, il n'est pas question d'examiner le fonctionnement de l'Autorité belge de la concurrence et de rendre un avis en la matière.

2 Généralités

La Commission constate que la Commission européenne a de plus en plus souvent recours, en diverses matières, à la consultation publique ou à un document de consultation (Consultation Paper) afin de recueillir les points de vue des parties concernées au sein de l'Union européenne par rapport à un sujet donné. La Commission est satisfaite que la Commission européenne veuille ainsi tenir compte de l'opinion des stakeholders. La Commission juge important d'être informée, à l'issue de la consultation, de la suite qui sera donnée par la Commission européenne aux résultats de la consultation publique. Elle invite dès lors la Commission européenne à lui communiquer dans quelle mesure elle a tenu compte des remarques qu'elle a formulées.

La Commission insiste aussi sur le fait qu'un avis formel soit demandé aux partenaires sociaux, représentés au sein de la Commission, pour tout changement du droit de la concurrence, que ce soit au niveau européen ou national. De cette façon, la Commission peut émettre un avis fondé sur des aspects qui concernent au plus haut point les organisations représentées, comme cela a toujours été le cas par le passé.

La Commission a constaté que, compte tenu de sa composition, il lui était, pour des raisons pratiques, impossible de remplir entièrement le questionnaire via le site internet. Dès lors, elle a choisi de sélectionner un certain nombre de thèmes et de formuler plusieurs observations générales en la matière. Cet avis sera transmis aux responsables politiques belges. Même lors d'éventuelles négociations ultérieures sur les mesures envisagées par la Commission européenne suite aux résultats de la consultation publique cet avis peut servir d'input pour déterminer la position de la Belgique. La Commission se réserve toutefois le droit d'émettre un avis complémentaire dès que des initiatives concrètes (au niveau législatif) sont élaborées.

Outre les éléments déjà mentionnés (ressources et indépendance suffisants, instruments d'application suffisants, habilitation à infliger des amendes, programme de clémence correct), la Commission veut aussi signaler un autre aspect important pouvant contribuer à une application efficace des règles de concurrence de l'UE par les ANC, à savoir une politique « d'advocacy » bien développée. L'advocacy peut se définir comme toute activité de sensibilisation et d'éducation de la société à la concurrence, en vue de conduire à des effets positifs pour l'économie. Tous les acteurs de la société sont concernés : consommateurs, entreprises, décideurs politiques, institutions publiques, organismes privés, etc.

Le bon fonctionnement des ANC n'est en outre pas uniquement induit par leurs indépendance, moyens et instruments d'application alloués, mais autant par la qualité du droit matériel, dont il est important, pour des raisons de sécurité juridique, qu'il est formulé de façon claire et interprété de manière cohérente.

3 Ressources et indépendance des autorités nationales de concurrence

L'article 35 du Règlement 1/2003 offre une certaine liberté aux Etats membres quant à l'organisation de l'ANC, pour autant toutefois que les dispositions du Règlement et les principes d'efficacité et d'équivalence du droit de l'UE soient respectés péremptoirement. Cela signifie concrètement que la législation nationale définit la hauteur des moyens et le degré d'indépendance de l'ANC. Par conséquent, il existe des différences considérables entre les ANC en matière de personnel, de moyens financiers et d'ingérence des organismes publics et/ou privés lors de l'application des règles de concurrence de l'UE.

Suite à l'entrée en vigueur le 6 septembre 2013 du Livre IV « Protection de la concurrence » du Code de droit économique (CDE), l'Autorité belge de la concurrence (ABC) a été créée en tant qu'autorité administrative indépendante jouissant d'une personnalité juridique. Dans l'avis⁴ émis par la Commission sur l'introduction du Livre IV dans le CDE, celle-ci s'est félicitée de la création de l'ABC comme un service autonome. La Commission se réjouit que l'Autorité belge de la Concurrence ressemblera de cette manière davantage au modèle de l'autorité française, modèle que de nombreux experts considèrent comme l'un des meilleurs en termes de fonctionnement de l'Union européenne. Ainsi, la Belgique a répondu aux recommandations de l'OCDE, qui avait déjà jugé en 2009 que l'indépendance de l'Autorité belge de la Concurrence était mise sous pression parce qu'elle était alors une direction générale du SPF Economie et parce que les moyens qui lui étaient alloués étaient fixés par le gouvernement⁵. En outre, la Belgique a donné suite à la recommandation spécifique par pays que lui avait formulée l'UE dans le cadre du semestre européen en 2011 en vue d'accroitre l'efficacité de l'Autorité belge de la Concurrence⁶. La Belgique a également tenu compte des conclusions et des recommandations issues de l'audit de suivi de la Cour des Comptes sur le fonctionnement de l'Autorité belge de la Concurrence dans lequel il était mentionné que la création d'une autorité indépendante de la concurrence pourrait servir de levier en vue d'accroître l'efficacité de la lutte contre les pratiques restrictives de la concurrence⁷.

⁴ CCE 2012-0963 Avis sur l'avant-projet de loi portant insertion du livre IV. « Protection de la concurrence » et du livre V. « La concurrence et les évolutions de prix » dans le Code de droit économique (14/09/2012), http://www.ccecrb.fgob.be/txt/fr/doc12-963.pdf

⁵ OCDE, Etudes économiques de l'OCDE, Vol 2009/12, Belgique, juillet 2009, pg. 17-18 et 127-154.

⁶ Recommandation du Conseil du 12 juillet 2011 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé de la Belgique pour la période 2011-2014, 2011/C 209/01,http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:209:0001:0004:FR:PDF.

⁷ Audit de suivi « Vers un contrôle efficace des pratiques restrictives de concurrence » approuvé lors de l'assemblée générale de la Cour des Comptes le 7 décembre 2011, https://www.rekenhof.be/FR/Publications/Fiche.html?id=b8724593-e2e4-44d9-9755-beec03eb6aea

La Commission a néanmoins insisté dans plusieurs avis qu'une réforme ne modifie en rien ce besoin de moyens adéquats pour l'Autorité belge de la Concurrence, au niveau tant de l'instruction que de la décision et des appels éventuels à l'encontre de la décision⁸. La Commission est dès lors satisfaite que les moyens mis à disposition de l'Autorité belge de la Concurrence ont été considérablement revus à la hausse. La Commission constate toutefois que ce budget supplémentaire ne transparait pas pour l'instant en recrutement de personnel supplémentaire, et ce en raison de problèmes de longue date relatifs au nouveau statut du personnel et à l'impossibilité de recruter ou de promouvoir les agents sous le régime transitoire. La Commission insiste dès lors auprès des responsables politiques à résoudre au plus vite ces problèmes. La Commission espère que l'ABC pourra disposer à l'avenir d'un statut de personnel à part entière et attrayant et qu'elle recevra la liberté nécessaire pour recruter des collaborateurs qualifiés et motivés.

La Commission espère que l'ABC pourra fonctionner au complet le plus rapidement possible et ainsi réduire la durée moyenne des instructions, point crucial pour la sécurité juridique des entreprises et des consommateurs concernés.

S'agissant de son indépendance, la Commission constate que de nombreuses dispositions législatives reprises dans le Livre IV doivent veiller à cette indépendance. Ainsi, l'article IV.18 CDE prévoit que le président ne peut accepter aucune instruction lors de la prise de décision (article IV. 26 §5 CDE définit la même chose pour l'auditeur général et l'article IV. 22 §4 pour les assesseurs) et l'article IV. 19 CDE prévoit le remplacement du président en cas de conflit d'intérêts ou d'indisponibilité motivée. En outre, le Livre IV CDE contient de nombreuses dispositions en matière d'incompatibilités, de secret professionnel, de récusation et de discipline,...

Dans son avis sur l'introduction du Livre IV dans le CDE, la Commission s'est exprimée favorablement sur le fait que le Collège de la Concurrence invitera à tour de rôle les assesseurs provenant d'horizons différents et habitués au fonctionnement du marché. Selon la Commission, cela mènera à davantage d'expertise et de professionnalisme et cela peut être un pas important dans le sens d'un renforcement de la conscience commerciale de l'Autorité belge de la Concurrence. Dans le cadre de l'indépendance et de l'impartialité des assesseurs, la Commission constate avec satisfaction que l'ABC a rédigé en 2014 une « Charte éthique des assesseurs : résolution sur les conflits d'intérêts et la déontologie » 9.

Dans ce même avis, la Commission estime qu'il est d'une importance cruciale que la séparation stricte de l'instruction et de la décision reste garantie dans la nouvelle structure. La Commission est d'avis que pour le moment il n'existe aucun danger que cette séparation soit mise sous pression.

⁸ Voir entre autres CCE 2012-0963 (note de bas de page 4), CCE 2011-0513 Avis relatif au rapport annuel 2010 de la Direction générale de la Concurrence du SPF Economie (12/05/2011), http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc11-513.pdf, et CCE 2012-0873 Avis relatif au rapport annuel 2011 de la Direction générale de la Concurrence du SPF Economie (27/08/2012), http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc12-873.pdf.

http://www.concurrence.be/sites/default/files/content/download/files/2014_charte_ethique_assesseurs.pdf.

La Commission constate qu'en droit belge de la concurrence une instruction peut se faire « sur requête ou sur injonction du ministre » (article IV. 41 §1, 3° CDE) ou « sur demande du ministre des Classes moyennes... » (article IV. 41 §1, 4° CDE) et que le ministre peut également requérir des mesures provisoires (article IV. 64 §2 CDE). Selon la Commission, ce droit d'injonction ne constitue pas un danger pour l'indépendance de l'ABC, pour autant toutefois qu'il n'y ait aucune ingérence politique lors de l'instruction finale en cours.

Selon l'article IV. 41 §1, 4° CDE, « un organisme publique ou une autre institution publique spécifique, chargés du contrôle ou de la surveillance du secteur économique » peut requérir une instruction auprès de l'ABC. S'agissant de la proportion entre l'ABC et les régulateurs sectoriels, la Commission souligne l'importance d'une bonne entente et d'une étroite collaboration. Dans ce contexte, la Commission estime favorable qu'une concertation informelle soit organisée régulièrement entre les présidents de l'IBPT, la CREG, la FSMA et l'ABC, et que par ailleurs l'ABC ait déjà conclu un protocole de collaboration avec l'IBPT¹⁰. Un protocole de collaboration avec la CREG est en cours de préparation.

4 Instruments d'application des autorités nationales de concurrence

Dans la communication sur les 10 ans du Règlement 1/2003, l'attention est attirée sur l'importance pour les ANC de pouvoir disposer d'une gamme complète d'instruments (tant au niveau de l'instruction que du processus décisionnel) permettant d'appliquer les règles de concurrence UE. Sur ce plan aussi, il appartient aux responsables politiques nationaux de développer des procédures, à condition de respecter les principes généraux du droit UE, en particulier les principes d'efficacité et d'équivalence.

De nombreux Etats membres ont déjà plus ou moins harmonisés volontairement leurs règles de procédure aux règles pour la Commission, comme défini dans le Règlement 1/2003. Le REC a par ailleurs approuvé 7 recommandations sur d'importants pouvoirs d'exécution¹¹ en 2013, sur lesquelles les ANC peuvent se baser pour presser leurs responsables politiques d'adopter des instruments de mise en œuvre efficaces. Il demeure néanmoins des différences entre les Etats membres EU, et certains Etats membres manquent de compétences essentielles. Dans le questionnaire figurent notamment les compétences importantes suivantes :

- la possibilité de déterminer leurs priorités en matière de mise en œuvre et donc, de définir euxmêmes quels dossiers sont instruits ;
- la compétence visant à mener des inspections dans d'autres lieux que sur les sites de l'entreprise ;
- la compétence visant à collecter des pièces à conviction au format digital ;
- la compétence visant à imposer des mesures structurelles pour rétablir la concurrence sur le marché;
- la compétence visant à sanctionner efficacement le non-respect ou à forcer leurs compétences d'inspection (par exemple en cas de rupture de scellé ou de non-collaboration).

¹⁰ Arrêté royal du 8 mai 2014 concernant la coopération entre l'Institut belge des services postaux et des télécommunications et l'Autorité belge de la Concurrence M.B. 14 juillet 2014.

¹¹ voir: http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html.

La Commission estime que l'ABC dispose du mécanisme de mise en œuvre pour appliquer les règles EU de concurrence. Ainsi, l'ABC a entre autres la possibilité de mener des perquisitions, aussi dans les habitations privées des administrateurs ou d'autres membres du personnel (article V.41, §3 CDE)¹², et des amendes peuvent être imposées par exemple en cas d'empêchement d'une perquisition (article IV.71, §1 CDE).

S'agissant de la définition des priorités, l'article IV.25 CDE a chargé le comité de direction de rédiger une note annuelle dans laquelle sont définies les priorités politiques de l'ABC. Pour la définition des priorités de l'ABC, le comité de direction s'est inspiré de la méthode appliquée par d'autres ANC, à savoir en tenant compte de 4 facteurs pour évaluer l'intérêt d'une affaire (impact, importance stratégique, risques et ressources)¹³. Cette note est commentée chaque année avec le rapport annuel par le président de l'ABC lors d'une réunion de la Commission, ce qu'apprécient énormément les membres de la Commission.

Outre la définition des priorités en matière de procédures formelles, la Commission a attiré dans plusieurs avis l'attention sur l'importance de la politique informelle de concurrence et l' « advocacy » afin d'accroître l'empreinte de l'autorité de concurrence¹⁴. L'ABC doit cependant toujours veiller à ce que l'utilisation du temps accordé à la politique informelle de concurrence et l' « advocacy » ne gêne pas le traitement d'instructions formelles. La réduction de la durée des instructions doit être un point d'attention constant de l'ABC.

Bien que la Commission souhaite souligner l'importance de la collaboration au sein du REC et, dans la pratique, les recommandations sur les importantes compétences d'application effective, elle est d'accord avec le constat de la Communication sur les 10 ans du Règlement 1/2003, à savoir qu'il n'est pas toujours possible d'aboutir à la convergence avec de tels instruments « doux ». Des différences sur le plan des règles de procédures en UE mènent à des coûts pour des entreprises qui sont actives au niveau transfrontalier et à de l'incertitude juridique. La Commission plaide dès lors pour que soient recherchées des règles du jeu équitables au sein de l'UE, pour autant que ces règles du jeu équitables se trouvent à un niveau élevé en matière de protection des principes de droit fondamentaux, comme le droit de la défense, le « due process » et le principe du contradictoire. Dans ce cadre, il est préférable que les règles communautaires soient fixées sur certains points qui sont d'application pour toutes les ANC. Par ex. :

- communication de griefs ;
- communication de griefs pour mesures provisoires ;
- une coordination renforcée lorsque 2 ANC ou plus appliquent les articles 101 ou 102 TFUE au même comportement. La Commission plaide dans ce cadre pour l'introduction d'un système onestop-shop;
- consultation dans les cas où les ANC appliquent les articles 101 et 102 TFUE de façon extraterritoriale ;

http://www.concurrence.be/sites/default/files/content/download/files/2015_politique_priorites_abc.pdf.

¹² voir aussi : 'Lignes directrices de l'Autorité belge de la Concurrence dans le cadre des procédures de perquisition';

¹³ voir entre autres la politique des priorités de l'ABC pour 2015 :

¹⁴ voir entre autres CCE 2012-0873 Avis relatif au rapport annuel 2011 de la Direction générale de la Concurrence du SPF Economie (27/08/2012), http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc12-873.pdf.

- La définition de la portée du 'legal professional privilege' (LPP). Dans les 'Lignes directrices de l'Autorité belge de la Concurrence dans le cadre des procédures de perquisition', il a été confirmé que cette protection est également valable dans le droit belge pour les juristes d'entreprises affiliés à l'IJE (« Institut des juristes d'entreprise »).

5 Habilitation des autorités nationales de concurrence à infliger des sanctions

De même, la législation UE ne réglemente pas les sanctions prévues par les ANC en cas d'infraction aux règles de concurrence de l'UE. Il appartient donc aux législateurs nationaux de prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et suffisamment dissuasives. Bien que de nombreuses ANC appliquent une même méthode de base pour la fixation du montant des amendes, on constate encore des divergences, comme pour la nature des amendes (sanction pénale, sanction administrative, ...), à qui une amende peut-elle être infligée (à des personnes physiques aussi?), la base de calcul, la méthode utilisée pour prendre en compte la gravité et la durée de l'infraction, les circonstances atténuantes et aggravantes, ...

S'agissant du calcul des amendes, la Commission a formulé un avis en 2011 sur le projet de communication du Conseil de la Concurrence concernant le calcul des amendes¹⁵. Entre-temps, le comité de direction de l'ABC a déterminé de nouvelles lignes directrices concernant le calcul des amendes, qui poussent l'ABC à se laisser guider, sous réserve d'une série de dérogations ou d'ajouts limités, par les lignes directrices utilisées par la Commission européenne. Il s'agit pour la Commission d'une bonne chose dans le cadre des efforts consentis en vue d'une convergence accrue. La Commission estime que la Commission européenne devrait rendre les lignes directrices pour le calcul des amendes obligatoires pour les ANC lorsqu'elles appliquent l'article 101 ou 102 TFUE. S'agissant de la base de calcul des amendes, la Commission attire l'attention sur l'effet divergent que peut avoir le calcul d'une amende uniquement sur la base du chiffre d'affaires dans différents secteurs, p.ex. dans des secteurs avec d'importants chiffres d'affaires, mais des marges bénéficiaires relativement faibles.

6 Programmes de clémence

La consultation publique comprend également une série de questions concernant les programmes de clémence et la combinaison de programmes de clémence pour entreprises et de sanctions pour les personnes individuelles. Comme observé dans la communication sur les 10 ans du Règlement 1/2003 et aussi déjà confirmé par cette Commission, un programme de clémence bien conçu est essentiel pour une mise en œuvre effective des règles face aux infractions les plus graves, notamment les ententes secrètes.

¹⁵ CCE 2011-1319 Avis sur le projet de communication du Conseil de la Concurrence concernant le calcul des amendes (29/11/2011), http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc11-1319.pdf.

L'ABC a organisé du 10 novembre 2015 au 10 janvier 2016 une consultation publique à la suite de la révision de ses lignes directrices en matière de clémence. Cette révision a trois raisons : il y a premièrement les modifications qui ont été apportées en novembre 2012 au programme modèle du REC en matière de clémence, et sur lequel l'ABC souhaite s'aligner. Vient ensuite le fait que le livre IV CDE a désormais aussi prévu des sanctions et une immunité pour des personnes physiques, et qu'un règlement doit donc être défini pour l'association à une demande de clémence de l'entreprise. Enfin, il y a l'expérience personnelle acquise par l'autorité de concurrence depuis l'entrée en vigueur des précédentes lignes directrices en 2007.

Le projet de lignes directrices en matière de clémence a été commenté en détail par le président et le directeur études juridiques de l'ABC pendant une réunion de cette Commission. Il a alors été décidé que la Commission ne formulerait pas d'avis concernant ce projet. Par conséquent, la Commission n'adoptera pas non plus d'autres positions en matière de clémence dans cet avis.

La Commission a observé que le questionnaire porte aussi sur la limitation de la divulgation de pièces à conviction dans le dossier d'une autorité de concurrence. Cela est également abordé dans la directive concernant les actions en dommages et intérêts pour infraction au droit de la concurrence, prévoyant plus précisément une protection absolue des déclarations relatives à la clémence et des propositions de transaction. La Commission s'est déjà exprimée à ce sujet dans l'avis qu'elle a émis sur la proposition de directive¹⁶. La Commission aura la possibilité de se prononcer plus en détail sur ce point dans l'avis qu'elle formulera selon toute prévision sur la transposition de la directive en droit belge. Cette directive doit en effet être transposée dans les ordres juridiques nationaux pour le 27 décembre 2016.

¹⁶ CRB 2014-0025 Proposition de directive : Actions en dommages et intérêts pour les infractions au droit de la concurrence (09/01/2014), http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc14-25.pdf.