

Avis du Comité économique et social européen sur le Rapport de la Commission «XXXIIe Rapport sur la politique de concurrence 2002»

(SEC(2003) 467 final)

(2004/C 108/19)

Le 25 avril 2003, la Commission européenne, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur le «XXXIIe Rapport sur la politique de concurrence 2002» (SEC(2003) 467 final).

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 décembre 2003 (rapporteur: M. METZLER).

Lors de sa 405^{ème} session plénière (séance du 29 janvier 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 60 voix pour, 18 voix contre et 3 abstentions.

1. Introduction: contexte général

1.1 Comme l'indique M. MONTI, membre de la Commission, dans l'avant-propos du XXXIIe rapport sur la politique de concurrence (ci-après dénommé «le rapport»), la politique de la concurrence de la Commission, en 2002, a été placée sous le signe de la modernisation au sens le plus large du terme. En matière d'ententes et d'abus de position dominante, un nouveau cadre procédural a été adopté, supprimant le monopole d'exemption de la Commission et décentralisant l'application des règles de concurrence. Une proposition de modification du règlement sur les concentrations a été présentée afin d'améliorer l'efficacité des contrôles en la matière, en particulier dans le contexte de l'élargissement de l'Union. En outre, une série de mesures visent également à renforcer les droits des parties dans le cadre de la procédure de contrôle des concentrations. En ce qui concerne le contrôle des aides d'État, la Commission a poursuivi ses efforts en vue de simplifier les procédures et d'améliorer la transparence des décisions.

1.2 L'un des principaux objectifs de la politique de concurrence européenne est de défendre et sauvegarder les intérêts des consommateurs et des travailleurs, c'est-à-dire de faire en sorte que les consommateurs et les travailleurs profitent de la richesse créée par l'économie européenne. À cet égard, l'introduction du rapport présente le double objectif de la politique de concurrence: d'une part, s'attaquer aux défaillances du marché liées à un comportement anticoncurrentiel des opérateurs ainsi qu'à certaines structures de marché; d'autre part, contribuer à mettre en place, dans l'ensemble des secteurs économiques, un cadre global de politique économique favorable à l'existence d'une concurrence effective.

1.3 Le rapport donne quant à lui un aperçu complet des activités de la direction générale de la concurrence pour l'année 2002, explique la politique de cette dernière, décrit les différents actes juridiques adoptés et traite de nombreux cas particu-

liers. En 2002, le nombre total des nouvelles affaires s'est élevé à 1.019 (moins qu'en 2001, où l'on avait enregistré 1.036 nouvelles affaires). Parmi ces nouvelles affaires, 321 concernent les ententes et abus de position dominante (284 en 2001), 277 ont trait aux affaires de concentrations, qui continuent à baisser (335 en 2001), et 421 portent sur les aides d'État, domaine dans lequel l'on constate une certaine stabilité (417 en 2001). Le nombre des affaires clôturées en 2002 s'est élevé à 1.283, ce qui représente à nouveau une augmentation par rapport à l'année précédente (1.204 en 2001); les procédures ont porté sur 363 affaires d'ententes et d'abus de position dominante, 268 affaires de concentrations et 652 affaires d'aides d'État.

1.4 Le rapport est divisé en six parties, traitant respectivement des ententes et abus de position dominante, du contrôle des concentrations, des aides d'État, des services d'intérêt général, de la coopération internationale et des perspectives pour 2003. Le contenu essentiel des cinq premières parties portant sur l'année 2002 est résumé et commenté ci-après.

2. Ententes et abus de position dominante - articles 81 et 82 du traité; monopoles d'État et droits de monopole - articles 31 et 86 du traité

2.1 Le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) a expiré en 2002, 50 ans après son entrée en vigueur, ce qui signifie que les secteurs précédemment couverts par le traité CECA sont désormais soumis au droit primaire et secondaire de l'Union européenne.

2.2 En décembre 2002, le Conseil a adopté le règlement n° 1/2003 relatif à la mise en oeuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité⁽¹⁾, qui doit remplacer le règlement n° 17, vieux de 40 ans, relatif à la procédure en matière d'ententes. Les nouvelles règles, qui constituent une réforme en profondeur de l'ancien système, seront applicables à compter du 1er mai 2004, date de l'élargissement.

⁽¹⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social sur le «Livre blanc sur la modernisation des règles d'application des articles 81 et 82 du Traité CE», JO C 51 du 23.2.2000, p. 55, ainsi que l'avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil relatif à la mise en oeuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité», JO C 155 du 29.5.2001, p. 73.

2.2.1 Le principal élément de cette réforme est le passage d'un système de notification et d'autorisation à un système d'exception légale, dans lequel les entreprises devront apprécier elles-mêmes si leurs accords sont conformes à l'article 81 du traité CE. Pour autant qu'ils respectent les dispositions de l'article 81, paragraphe 3 du traité CE, les accords tombant dans le champ d'application de l'article 81 prennent effet immédiatement, même en l'absence d'un règlement d'exemption par catégorie – ce qui n'était pas le cas avec le système de notification et d'autorisation. C'est un point positif: en effet, un système d'exception légale entraîne une protection accrue de la concurrence car la Commission pourra à l'avenir se concentrer sur les affaires importantes dans le domaine de la politique de la concurrence. Le système de l'exception légale libère les entreprises des lourdeurs administratives inutiles. L'absence de clarté juridique qu'entraîne toutefois ce changement pour les entreprises aurait pu être atténuée si le règlement avait octroyé aux entreprises le droit de réclamer un avis motivé de la Commission dans les cas particuliers difficiles, au lieu de ne prévoir que la possibilité de demander un conseil informel, que la Commission n'est pas tenue de fournir. En tout état de cause, la Commission devra être prête à donner un avis non seulement dans de rares cas mais également en cas d'investissements importants et de mutations structurelles significatives ou irréversibles^(?).

2.2.2 À l'avenir, le droit relatif aux ententes et abus de position dominante sera appliqué directement, de manière décentralisée, par les autorités nationales de la concurrence, et les juridictions nationales participeront plus directement à l'application des règles de concurrence communautaires dans le cadre d'un réseau européen des autorités de la concurrence au sein duquel les autorités de la concurrence des États membres et la Commission collaboreront étroitement. Le Comité souhaite toutefois la consolidation du principe du guichet unique, afin d'éviter qu'une entreprise puisse faire l'objet de plusieurs procédures parallèles pour entente et abus de position dominante dans divers États membres. Étant donné que le règlement lui-même ne contient pas de critères détaillés pour l'attribution des compétences, il est recommandé que la Commission crée la certitude juridique nécessaire pour les entreprises au moyen d'orientations appropriées^(?).

2.2.3 Le droit national devrait désormais pouvoir être appliqué parallèlement au droit de l'UE, et la Commission précise dans son rapport que l'application du droit national de la concurrence ne peut pas entraîner de décisions qui seraient différentes de celles qui seraient adoptées en application de l'article 81 du traité. Afin de créer des conditions équitables et de garantir une égalité de traitement en Europe, il aurait été souhaitable que la Commission prévoie également – à l'inverse de l'article 3, paragraphe 2 du règlement 1/2003 – une application uniforme du droit communautaire en ce qui concerne les comportements unilatéraux. Ainsi, le droit national peut entraîner des interdictions non conformes au droit communautaire, ce qui pourrait compliquer l'exercice d'activités économiques en Europe.

2.2.4 Afin de garantir l'application effective des règles communautaires de concurrence dans le système de l'exception

légale, il est logique que la Commission ait étendu ses pouvoirs d'enquête. Le règlement ne garantit toutefois que partiellement les droits de la défense des entreprises. Il conviendrait de veiller à ce que les principes généraux de l'État de droit soient respectés dans le cadre des procédures introduites à l'encontre des entreprises, dans la mesure où ceux-ci ne sont pas mentionnés dans le règlement. Il serait souhaitable que la Commission aborde cette question dans les communications qu'elle a annoncées⁽⁴⁾.

2.2.5 En outre, le Comité estime important de garantir la plus grande transparence possible dans le cadre de l'application décentralisée des règles de concurrence par les autorités nationales. La Commission devrait insister pour que les décisions des autorités nationales clôturant les procédures, au moins, soient publiées.

2.3 En février 2002, la Commission a adopté de nouvelles dispositions sur les mesures de clémence qui, par rapport aux dispositions précédentes, améliorent la prévisibilité des pratiques pour les entreprises concernées. Le succès constaté par la Commission en matière de lutte contre les ententes – dans les dix premiers mois suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle politique de clémence, environ dix ententes différentes ont été découvertes en Europe – prouve que les nouvelles dispositions ont été bien rédigées. Il est suggéré d'y intégrer, lors d'une prochaine révision, les lignes directrices pour le calcul des amendes, qui y sont directement liées. Il serait en outre souhaitable que la Commission adapte davantage le montant des amendes aux dommages concrets causés par la violation concernée du droit de la concurrence et à leurs conséquences.

2.4 En 2002, la Commission a accordé la priorité absolue à la lutte contre les ententes et au traitement des affaires d'entente, davantage encore qu'en 2001, et a adopté au total neuf décisions par lesquelles elle a infligé des amendes d'un montant total d'environ un milliard d'euros. En revanche, aucune décision n'a été adoptée concernant l'article 82 du traité.

2.5 Le rapport présente en détail l'évolution de la concurrence par secteur économique.

2.5.1 Dans le secteur de l'énergie, la directive d'accélération et le règlement sur les échanges transfrontaliers dans le secteur de l'électricité sont en préparation; cette législation permettra de poursuivre la libéralisation du marché de l'énergie et devrait intensifier la concurrence au sein de ce marché, tout en maintenant la sécurité d'approvisionnement⁽⁵⁾. La Commission n'a cependant pas pu imposer l'ouverture complète du marché pour les clients privés avant 2007, et la naissance d'un marché commun de l'énergie a une nouvelle fois dû être reportée.

(?) Cf. l'avis du Comité économique et social sur la proposition de règlement, JO C 155 du 29.5.2001, p. 73, paragraphe 2.8.2.5.

(?) Cf. l'avis du Comité économique et social publié au JO C 155 du 29.5.2001, p. 73, paragraphe 2.10.1.

(4) Cf. l'avis du Comité économique et social publié au JO C 155 du 29.5.2001, p. 73, paragraphe 2.12.

(5) Cf. l'avis du Comité économique et social sur les deux propositions, JO C 36 du 8.2.2002, p. 10.

2.5.2 En matière de services postaux, le Conseil et le Parlement européen ont adopté, sur proposition de la Commission, une nouvelle directive postale (2002/39/CE)⁽⁶⁾, prévoyant la poursuite de l'ouverture du marché par une réduction progressive du domaine réservé jusqu'en 2006.

2.5.3 Dans le domaine des télécommunications, le Conseil a adopté un nouveau cadre réglementaire composé de cinq directives relatives à la réglementation ex ante des réseaux et des services de communications électroniques; ce paquet législatif rend obsolète le cadre réglementaire actuel des télécommunications, et introduit une concurrence accrue dans ce secteur⁽⁷⁾. Dans ce contexte, il convient d'accorder une attention particulière à la nouvelle définition de la notion de «puissance significative sur le marché» à l'article 14 de la directive cadre 2002/21/CE, qui est fondée sur la définition de la position dominante inscrite à l'article 82 du traité CE. Cette dérégulation aura des conséquences sur tous les acteurs du marché.

2.5.4 En ce qui concerne les transports aériens, le règlement d'exemption par catégorie n° 1617/93 a été prolongé en juin 2002, et dans le secteur des transports maritimes, la Cour de justice a prononcé trois arrêts relatifs au règlement d'exemption par catégorie n° 4056/2003, que la Commission souhaiterait à présent réviser après 15 ans d'application, afin de le simplifier. Quant aux transports ferroviaires, la Commission a présenté diverses propositions législatives en vue de l'intégration des réseaux ferroviaires nationaux dans une zone ferroviaire européenne unique. Force est de partager l'avis de la Commission, qui estime qu'il n'existe aujourd'hui pas encore de concurrence effective sur le marché des transports ferroviaires.

2.5.5 Dans le secteur des médias, la Commission s'est penchée sur la vente centralisée des droits de retransmission télévisuelle de matchs de football et s'est prononcée contre les droits d'exclusivité, car ceux-ci risquent de renforcer la concentration des médias et d'entraver la concurrence entre radiodiffuseurs.

2.5.6 En octobre 2002, le nouveau règlement d'exemption par catégorie (n° 1400/2002) applicable au secteur des véhicules automobiles est entré en vigueur; il s'applique à la vente et à la réparation de véhicules automobiles ainsi qu'à la vente de pièces de rechanges, et introduit de nouvelles méthodes de distribution, telles que la vente par internet et la distribution multimarque⁽⁸⁾. Par des dispositions plus strictes, la Commission espère intensifier la concurrence entre les vendeurs, faciliter l'acquisition transfrontalière de nouveaux véhicules automobiles et renforcer la concurrence des prix. Le nouveau règlement ne permet plus la distribution sélective et exclusive ni la fixation de clauses de localisation. La réalisation des objectifs fixés par la Commission dépendra de l'évolution future du marché qui sera constatée dans le cadre de processus ultérieurs de surveillance du marché. Il conviendrait d'en tirer des conclusions.

2.5.7 Dans le domaine des services financiers, la Commission a publié, en juillet 2002, un projet de règlement relatif à

l'exemption par catégorie dans le secteur des assurances, qui a été adopté avec quelques modifications mineures le 27 février 2003. Plutôt que d'énumérer les dispositions auxquelles ne s'appliquent pas les règles relatives aux ententes, le règlement se contente de dresser une liste des dispositions ne pouvant pas figurer dans les accords exemptés. L'exemption des groupements de coassurance tient en outre compte de cette force naissante sur le marché. Cela correspond à une approche économique que la Commission a également adoptée depuis dans d'autres règlements d'exemption par catégorie.

2.5.8 Afin de promouvoir la société de l'information, la Commission a poursuivi son action en faveur d'un environnement ouvert et concurrentiel propice au développement de l'internet et du commerce électronique. Dans ce contexte, elle s'est en particulier consacrée aux marchés de l'accès à internet et aux plaintes déposées en application de l'article 82 du traité contre les exploitants de registres de noms de domaine de premier niveau.

2.5.9 Le thème des professions libérales occupe une place relativement importante dans le rapport.

2.5.9.1 Le Comité se félicite des efforts fournis par la Commission pour rendre le secteur des professions libérales plus transparent pour les consommateurs⁽⁹⁾. La Commission indique qu'elle a commandé à un institut une analyse comparative coûts-bénéfices de la régulation des professions libérales dans les États membres. La Commission a également engagé un débat sur la réglementation des professions libérales avec les autorités nationales de la concurrence. La consultation des autorités nationales de la concurrence connaissant bien les règles nationales contraignantes applicables aux professions libérales est un premier pas appréciable dans cette direction. Il conviendra de s'adjoindre également les services de représentants de chaque profession afin de garantir la transparence de la procédure.

2.5.9.2 Le Comité accueille favorablement ce principe. Étant donné que les professions libérales ne jouent pas uniquement un rôle économique mais remplissent également des fonctions sociales et doivent à ce titre exécuter des missions légales obligatoires, le Comité estime que les règles de concurrence doivent tenir compte du minimum de réglementation indispensable à l'exécution de ces missions légales obligatoires («déontologie»). Cela a été confirmé par la Cour de justice dans l'affaire Wouters – dont il est également question dans le rapport. En outre, le Comité estime que cela pourrait poser problème sous l'angle de la politique d'intégration: le mépris de la déontologie des professions libérales pourrait pousser les États membres ayant opté pour le modèle de l'autorégulation à se réfugier dans une réglementation nationale, conforme aux règles relatives aux ententes. Le secteur des professions libérales serait ainsi davantage réglementé par l'État, ce qui comporterait de graves inconvénients pour les consommateurs et l'intérêt général.

⁽⁶⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social sur la proposition de directive, JO C 116 du 20.4.2001, p. 99.

⁽⁷⁾ Cf. les avis du Comité économique et social sur les cinq propositions de directive, JO C 123 du 25.04.2001, pp. 50, 53, 55 et 56.

⁽⁸⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social sur la proposition de règlement, JO C 221 du 17.9.2002, p. 10.

⁽⁹⁾ Cette volonté transparait également dans les travaux relatifs à la directive sur la reconnaissance mutuelle des diplômes.

2.5.9.3 La Commission ne remet pas en cause l'existence d'une autogestion, mais annonce, eu égard à l'objectif global de protection des consommateurs, qu'elle examinera le bien-fondé des règles en vigueur dans les domaines des barèmes d'honoraires, des associations multidisciplinaires, de la publicité, de la sollicitation de clients et de l'accès à la profession. Le Comité rappelle qu'un grand nombre de réglementations dans le secteur des professions libérales peuvent également viser à protéger le consommateur.

3. Contrôle des concentrations

3.1 En 2002, la Commission n'a rendu aucune décision d'interdiction en matière de concentrations (5 en 2001). Sept opérations ont été autorisées dès la seconde phase (20 en 2001). Sur 275 décisions finales, 252 opérations ont été autorisées en première phase, dont 111 dans le cadre d'une procédure simplifiée.

3.2 Soulignons l'importance de trois arrêts du Tribunal de première instance qui ont annulé les décisions d'interdiction rendues par la Commission dans les affaires *Airtours/First Choice*, *Schneider/Legrand* et *Tetra Laval/Sidel*. L'arrêt *Airtours* précise quels sont les éléments nécessaires pour prouver une position dominante collective sur la base d'une coordination tacite entre les entreprises. L'arrêt *Schneider* a révélé des erreurs de la Commission lors de l'enquête et de l'évaluation des données économiques, ainsi qu'une violation des droits de la défense. Quant à l'arrêt *Tetra-Laval*, contre lequel la Commission, en raison de son importance fondamentale, a formé un recours devant la Cour de justice, il s'agit de la première affaire dans laquelle un tribunal européen a examiné une opération de concentration présentant des aspects congloméraux, c'est-à-dire une concentration d'entreprises exerçant leurs activités sur des marchés différents.

3.3 Dans l'ensemble, le nombre de renvois entre la Commission et les États membres a augmenté. Ainsi, onze affaires (7 en 2001) ont été renvoyées aux États membres par la Commission, et pour la première fois, plusieurs États membres ont, dans deux affaires, saisi la Commission d'une demande de renvoi.

3.4 Il convient de prêter une attention particulière au projet de réforme de la Commission dans le domaine du contrôle des opérations de concentration; elle a présenté à cette fin en décembre 2002 un projet de nouveau règlement relatif au contrôle des concentrations⁽¹⁰⁾. Presque simultanément, elle a publié un projet de communication sur l'appréciation des concentrations horizontales⁽¹¹⁾, ainsi que des recommandations en matière de bonnes pratiques et d'autres mesures administratives destinées à accroître la transparence et à améliorer les procédures internes en matière de contrôle des concentrations. L'idée qui sous-tend cette réforme est surtout la préparation du droit communautaire des concentrations aux défis des prochaines années (élargissement de l'UE à l'Est, accroissement du nombre de concentrations au niveau mondial dans le

contexte de la mondialisation), sur la base d'une expérience de plus de douze ans d'application du règlement sur les concentrations.

3.4.1 La proposition de règlement comprend quelques améliorations que le Comité accueille favorablement, mais elle reste par ailleurs bien en deçà des attentes. Les simplifications proposées de la procédure d'examen atteignent leur objectif⁽¹²⁾. Ainsi, la suppression du délai d'une semaine (délai de notification d'une semaine à compter de la date de conclusion d'un accord) permet une meilleure gestion des concentrations, qui doivent également être notifiées dans les pays tiers. Cette mesure laisse également toute latitude, à l'avenir, de notifier des fusions dès qu'il est certain qu'un accord sera conclu. Le Comité approuve également la décision de la Commission d'autoriser directement l'exécution d'accords pouvant être notifiés dans le cadre de la procédure simplifiée, sans attendre la fin de la procédure d'examen. Cela correspond à un besoin pratique des entreprises. Un autre élément essentiel de la réforme est la possibilité de prolonger les deux phases de la procédure d'examen, lorsque la situation le justifie. À cet égard, il convient de veiller à n'abandonner en aucun cas le régime strict des délais, afin de ne pas nuire à la rapidité des opérations de concentration.

3.4.2 Il y a lieu de saluer le fait que la Commission, pour des raisons de sécurité juridique, maintient le critère de la position dominante et ne souhaite pas recourir à celui de la diminution substantielle de la concurrence⁽¹³⁾. Le Comité est toutefois préoccupé par le champ d'application assez large de l'article 2, paragraphe 2 de la proposition de règlement. Derrière la proposition de formulation de ce paragraphe se cache l'intention concrète de combler une prétendue «lacune» du critère de la position dominante, en cas de concentration d'entreprises sur des marchés concentrés, ne donnant pas lieu à une position dominante. Ainsi, selon l'article 2, paragraphe 2, une ou plusieurs entreprises seraient réputées détenir une position dominante dès que «en présence ou en l'absence de coordination, elles possèdent le pouvoir économique d'influencer, de manière appréciable et durable, les paramètres de la concurrence, en particulier les prix, la production, la qualité de la production, la distribution ou l'innovation, ou de restreindre sensiblement la concurrence». Le Comité estime que le nouvel article 2, paragraphe 2 comble certes les lacunes éventuelles, mais que sa formulation plus large abaisse sensiblement le seuil d'intervention et crée de nouvelles incertitudes, qui remettent en cause la pratique décisionnelle éprouvée et fiable des tribunaux européens et de la Commission. Par conséquent, le Comité invite la Commission à se limiter au cas particulier des «effets unilatéraux», et pour le reste, à conserver les anciennes notions, afin d'éviter une perte de sécurité juridique pour les entreprises européennes⁽¹⁴⁾. Par conséquent, il conviendrait de maintenir le critère de la position dominante.

⁽¹⁰⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement, CESE 1169/2003 du 24.9.2003.

⁽¹¹⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social européen sur la proposition de communication, CESE 1170/2003 du 24.9.2003.

⁽¹²⁾ Cf. les avis du Comité économique et social sur la proposition de règlement, CESE 1169/2003 du 24.9.2003, paragraphe 3.10, et sur le Livre vert relatif à la révision du règlement sur les concentrations, JO C 241 du 7.10.2002, p. 130, paragraphe 3.3.1.

⁽¹³⁾ Cf. les avis du Comité économique et social sur la proposition de règlement, CESE 1169/2003 du 24.9.2003, paragraphe 3.10, et sur le Livre vert relatif à la révision du règlement sur les concentrations, JO C 241 du 7.10.2002, p. 130, paragraphe 3.2.13.

⁽¹⁴⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social européen sur la proposition de communication, CESE 1170/2003 du 24.9.2003, paragraphe 3.1.4.

3.4.3 Le Comité se réjouit également de l'intention de la Commission d'examiner attentivement, à l'avenir, les allégations de gains d'efficacité dans le cadre de son appréciation globale de l'opération de concentration. Ce n'est qu'ainsi que le contrôle des concentrations pourra servir durablement les intérêts du consommateur européen⁽¹⁵⁾. Eu égard aux discussions de spécialistes en la matière, il serait en outre souhaitable que la Commission prenne clairement position sur la question de savoir dans quels cas la preuve des gains d'efficacité générés par une concentration peut exceptionnellement être considérée comme étant à charge des entreprises concernées. En l'absence de clarté en la matière, il est à craindre que les entreprises renoncent à présenter des arguments de gain d'efficacité et que par conséquent, la nouvelle politique de la Commission se solde par un échec⁽¹⁶⁾.

3.4.4 Un problème est que la Commission souhaite aligner, à quelques exceptions près, ses pouvoirs d'enquête et d'intervention en matière de contrôle des concentrations sur ceux proposés dans le nouveau règlement n° 1/2003 relatif aux ententes et abus de position dominante. La lutte contre les infractions aux règles antitrust et le contrôle des concentrations d'entreprises constituent deux objectifs différents, qui demandent des moyens différents. Les infractions aux règles antitrust nuisent directement aux tiers et aux consommateurs, et sont passibles de sanctions disciplinaires, voire pénales dans certains pays. En matière de contrôle de concentrations, il ne s'agit pas de confirmer un premier soupçon de comportement irrégulier et de recourir aux moyens habituels, c'est-à-dire d'engager des poursuites. Les concentrations d'entreprises sont, de manière générale, des processus légaux, comme le montre le faible pourcentage d'interdictions. Le Comité recommande dès lors à la Commission de ne procéder à aucun changement dans ce domaine et de reconnaître expressément, dans le texte du règlement, l'interdiction d'auto-accusation et d'autres droits de la défense, ainsi que le privilège des avocats, qu'ils soient internes ou externes. En outre, il convient de maintenir le cadre actuel des amendes et astreintes, étant donné qu'il doit y avoir une proportion raisonnable entre le degré de gravité de l'infraction et l'amende infligée.

3.4.5 Le Comité déplore qu'il n'ait pas été possible d'élargir la compétence de la Commission européenne de manière à réduire à l'avenir le nombre de notifications multiples⁽¹⁷⁾. Au contraire, avec l'élargissement de l'Union européenne, la fréquence des notifications multiples pourrait encore augmenter, ce qui entraîne d'importantes charges administratives, des coûts élevés et des pertes de temps pour les entreprises. Il est certes appréciable que la Commission ait prévu une procédure préliminaire au cours de laquelle elle pourra, à la demande des entreprises, décider rapidement si un projet de concentration a une importance communautaire, auquel cas il

appartiendrait à la Commission de contrôler l'opération de concentration. Étant donné que la décision est toutefois laissée à l'appréciation des États membres, cette proposition ne peut vraisemblablement pas remplacer une règle claire de répartition des compétences.

3.4.6 Le Comité approuve avec force les mesures annoncées pour l'amélioration des processus décisionnels économiques de la DG Concurrence par la création d'un poste d'économiste en chef assisté du personnel nécessaire. La Commission s'attaque de cette manière au problème lié au manque d'analyse économique, qui est en grande partie à l'origine des trois arrêts d'annulation du tribunal de première instance mentionnés précédemment. Il sera décisif pour le succès de cette innovation institutionnelle que l'économiste en chef et ses collaborateurs soient associés très tôt et durablement à l'évaluation de cas particuliers.

3.5 La Commission participe activement aux trois sous-groupes du groupe de travail sur le contrôle des opérations de concentration du réseau international de la concurrence (RIC), créé en 2001. Le Comité estime que l'engagement de la Commission à cet égard est tout à fait positif. L'amélioration de la convergence et la réduction de la charge publique et privée que représentent l'application de différents systèmes de contrôle des concentrations et les notifications multiples par les entreprises constituent une revendication importante des entreprises européennes souhaitant s'affirmer dans la concurrence mondiale. Le Comité est partisan d'une concordance aussi grande que possible entre les différents systèmes et du développement de bonnes pratiques.

4. Aides d'État

4.1 En matière d'aides d'État, la Commission a continué à progresser, en 2002, dans son projet de réforme des règles, tant de procédure que de fond. L'un des principaux objectifs de cette réforme est la suppression de toute lourdeur procédurale inutile en ce qui concerne l'examen des aides d'État, de façon à faciliter une prise de décisions rapide dans la plupart des cas et à pouvoir consacrer davantage de ressources aux aspects les plus problématiques. La Commission espère pouvoir achever cette réforme avant l'élargissement du 1^{er} mai 2004. Le Comité approuve l'intention d'accélérer les procédures, d'autant plus que dans le passé, des procédures formelles d'examen ont souvent duré plus d'un an et que les entreprises ont donc été exposées à une incertitude juridique permanente. Toutefois, le Comité estime que les mesures prises jusqu'à présent ne sont pas suffisantes pour pouvoir concrétiser ce projet, et invite la Commission à publier rapidement les autres mesures prévues afin de pouvoir effectivement les mettre en œuvre au 1^{er} mai 2004.

⁽¹⁵⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social sur le livre vert, JO C 241 du 7.10.2002, p. 130, paragraphe 3.2.12.

⁽¹⁶⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social européen sur la proposition de communication, CESE 1170/2003 du 24.9.2003, paragraphe 4.7.2.

⁽¹⁷⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social sur le livre vert, JO C 241 du 7.10.2002, p. 130, paragraphe 3.1.2.

4.2 Les outils de base des discussions avec les États membres sur la réduction du montant global des aides d'État et le recilage des aides sur des objectifs horizontaux sont le registre et le tableau de bord des aides d'État, que la Commission a créés en 2001 et a continué à développer en 2002. Le Comité se félicite de l'effort de la Commission visant à améliorer la transparence en matière d'aides d'État, ce qui apparaît particulièrement important pour ce qui concerne les aides d'État dans les pays candidats. Dans la mesure où les régimes d'aides d'État dans les pays candidats, après examen par la Commission, sont sauvegardés et considérés comme des «aides existantes» dans l'Union élargie, il y a lieu de garantir que les milieux concernés aient auparavant l'occasion de donner leur avis. En outre, le Comité suggère que le registre des aides d'État, qui comprend actuellement toutes les décisions à partir du 1^{er} janvier 2000, soit progressivement étendu à la période antérieure, afin de pouvoir disposer de l'expérience très riche de la Commission pour des affaires futures.

4.3 En 2002, la Commission a élaboré une série d'encadrements et de lignes directrices. Le Comité se réjouit des clarifications et précisions régulièrement apportées aux règles par la Commission. Il convient de prêter une attention particulière au règlement d'exemption par catégorie applicable aux aides à l'emploi⁽¹⁸⁾, qui facilitera la création d'emplois par les États membres.

4.4 Dans la mesure où les dispositions relatives aux aides d'État s'appliquent aux aides régionales ou à d'autres aides accordées au titre des fonds structurels, il serait également utile que les futurs rapports abordent les pratiques de la Commission dans ces domaines spécifiques.

5. Services d'intérêt général

5.1 Dans son rapport au Conseil européen de Laeken, la Commission avait annoncé un cadre communautaire pour les aides d'État octroyées aux entreprises chargées d'assurer des services d'intérêt économique général. Par la suite, la Cour de justice a rendu son arrêt dans l'affaire Ferring, dans lequel elle indique – contrairement à la jurisprudence du Tribunal de première instance – que les compensations de service public ne constituent pas des aides d'État si leur montant ne dépasse pas le coût de la fourniture de ces services. Jusqu'à la fin 2002, nul ne savait si la Cour allait ou non confirmer ce changement de jurisprudence. Dans son arrêt du 24 juillet 2003 relatif à l'affaire Altmark Trans, la Cour de justice a confirmé l'arrêt Ferring, mais a défini quatre conditions rigoureuses auxquelles doivent satisfaire les compensations pour ne pas être considérées comme aides d'État: premièrement, l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de

service public et ces obligations doivent être clairement définies. Deuxièmement, la compensation doit être calculée sur la base de paramètres établis de façon objective et transparente. Troisièmement, la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public en tenant compte des recettes qui y sont liées ainsi que d'un bénéfice raisonnable. Quatrièmement, lorsque les obligations de service public sont exécutées en dehors du cadre de procédure de marché public, le niveau de compensation nécessaire doit être déterminé en comparaison avec une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne bien gérée aurait à supporter pour exécuter ces obligations. Étant donné que les compensations qui ne répondent pas aux conditions fixées par la Cour de justice sont considérées comme aides d'État, le cadre communautaire annoncé pour clarifier la situation est toujours nécessaire. Le Comité prend acte du débat lancé avec des experts des États membres par le «non-papier» du 12 novembre 2002 et suggère de clore rapidement cette discussion compte tenu de l'arrêt Altmark, afin de créer le plus rapidement possible une sécurité juridique pour les entreprises européennes en adoptant les clarifications nécessaires.

5.2 Le Comité approuve le fait que la Commission, avec le «Livre vert sur les services d'intérêt général», annoncé dans le rapport et publié le 21 mai 2003, entame l'examen requis par le Conseil européen de Barcelone (2002) en vue de consolider et de préciser, dans un cadre communautaire global, les principes relatifs aux services d'intérêt économique général⁽¹⁹⁾.

6. Coopération internationale

6.1 En 2002, la Commission a poursuivi les préparatifs et les négociations d'adhésion dans la perspective de l'élargissement de l'UE et a examiné dans quelle mesure les pays candidats disposaient déjà de règles de concurrence fonctionnelles. Elle n'a constaté de déficience que dans le domaine du contrôle des aides d'État. En 2002, la Commission a inclus pour la première fois dans le tableau de bord des aides d'État les données des pays candidats, qui sont ainsi accessibles à tous.

6.2 En ce qui concerne la coopération bilatérale, il y a lieu de noter qu'en octobre 2002, la Commission et les autorités de concurrence américaines ont convenu de «bonnes pratiques» en matière de coopération dans le domaine du contrôle des concentrations. Le Comité estime que l'étroite coopération entre les autorités de contrôle des concentrations des deux plus grands espaces économiques du monde est particulièrement importante et positive, car elle permettra à l'avenir d'éviter le risque de décisions divergentes, et de réduire les dépenses administratives des entreprises concernées.

⁽¹⁸⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social sur la proposition de règlement, JO C 241 du 7.10.2002, p. 143.

⁽¹⁹⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social sur les services d'intérêt général, JO C 241 du 7.10.2002, p. 119.

7. Conclusions

7.1 Le rapport de la Commission est très dense et pose une série de jalons importants pour le droit européen de la concurrence, qui sont tout aussi importants pour le consommateur que pour les entreprises.

7.2 Les conclusions du Comité sont les suivantes:

- le Comité approuve la réorganisation du droit procédural en matière d'ententes et d'abus de position dominante ainsi que la modification du système d'exception légale qui en découle. Cependant, la Commission devrait, à l'occasion de la modernisation de la législation, remanier encore cette réforme, veiller à une plus grande sécurité juridique pour les entreprises, consolider le principe du guichet unique et offrir de meilleures garanties quant au respect des droits de la défense des entreprises (paragraphe 2.2.1, 2.2.2, 2.2.4);
- le montant des amendes devrait être davantage adapté aux dommages concrets (paragraphe 2.3);
- en ce qui concerne les professions libérales, les règles de concurrence doivent autoriser leur réglementation dans la

mesure indispensable à l'exécution de leurs missions particulières et obligations légales (paragraphe 2.5.9.2);

- en ce qui concerne la réforme de la procédure de contrôle des concentrations, la Commission, lors de la redéfinition de l'épreuve de position dominante, devrait se limiter au cas particulier des «effets unilatéraux», afin de garantir une sécurité juridique maximale pour les entreprises; la Commission pourrait encourager davantage les allégations de gains d'efficacité, et, s'agissant des pouvoirs d'enquête et du montant des sanctions, elle devrait tenir compte du fait que le contrôle des concentrations et la lutte antitrust demandent des moyens différents (paragraphe 3.4.2, 3.4.3 et 3.4.4);
- la Commission devrait publier prochainement les mesures annoncées en ce qui concerne la réforme des règles relatives aux aides d'État et permettre aux milieux concernés par le traitement futur des «aides existantes» dans les pays candidats de donner leur avis. Les futurs rapports sur la concurrence pourraient en outre présenter les pratiques de la Commission en matière d'aides d'État en relation avec des fonds structurels (paragraphe 4.1, 4.2 et 4.4).

Bruxelles, le 29 janvier 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH
