

Bruxelles, le 9.7.2014
COM(2014) 453 final

**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 n° 1/2003:
bilan et perspectives**

{ SWD(2014) 230 final }
{ SWD(2014) 231 final }

**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 n° 1/2003:
bilan et perspectives**

1. INTRODUCTION

1. Le règlement n° 1/2003¹ a constitué une réforme historique qui a remanié en profondeur les procédures d'application des articles 101 et 102 du TFUE (les «règles de concurrence de l'UE»). Il a introduit un système de mise en œuvre fondé sur l'application directe des règles de concurrence de l'UE dans leur intégralité. Il a habilité les autorités de concurrence des États membres («ANC») et les juridictions nationales à appliquer tous les aspects de ces règles, en plus de la Commission européenne. Il a également introduit de nouvelles formes de coopération étroite entre la Commission et les ANC, notamment dans le cadre du réseau européen de la concurrence («REC»).
2. Pour marquer les dix ans de la mise en œuvre du règlement n° 1/2003, la présente communication: 1) fournit une évaluation factuelle de la mise en œuvre des règles dans la sphère publique par la Commission et les ANC pendant cette période; et 2) examine certains aspects essentiels de cette mise en œuvre par les ANC, notamment les questions institutionnelles et procédurales, en vue d'améliorer encore le processus. Elle doit être lue en liaison avec les documents de travail annexes des services de la Commission, qui comportent une analyse plus détaillée.
3. La communication s'appuie sur le rapport relatif aux cinq premières années de fonctionnement du règlement n° 1/2003. Il en ressort que le nouveau système a contribué positivement à renforcer la mise en œuvre des règles de concurrence de l'UE, mais que certains aspects méritaient un examen approfondi, notamment les divergences existant entre les procédures et entre les pouvoirs en matière d'amendes².

2. DIX ANS DE MISE EN ŒUVRE DES REGLES CONCERNANT LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES SOUS LE REGIME DU REGLEMENT N° 1/2003

4. Le règlement n° 1/2003 offre une plus grande marge de manœuvre à la Commission pour fixer ses priorités, ce qui lui permet de consacrer davantage de ressources à l'instruction des dossiers et aux enquêtes dans les secteurs clés de l'économie touchés par des distorsions du marché, ainsi qu'aux formes moins conventionnelles de comportement anticoncurrentiel observées dans les nouveaux secteurs, qui peuvent revêtir une importance particulière pour les consommateurs.
5. Le règlement n° 1/2003 a doté la Commission d'une série de nouveaux pouvoirs en matière de mise en œuvre auxquels elle a eu recours régulièrement, parmi lesquels des pouvoirs d'enquête étendus et la possibilité d'adopter des décisions d'acceptation d'engagements.
6. Le nouveau système de mise en œuvre s'appuie dans une large mesure sur les acteurs du marché, qui apprécient eux-mêmes la compatibilité de leurs pratiques avec les règles de concurrence de l'UE, et sur un contrôle ciblé exercé a posteriori par les autorités de concurrence. À cet effet, la Commission a fourni des orientations

¹ Règlement (CE) n° 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 2003 L 1 du 4.1.2003, p. 1).

² Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Rapport sur le fonctionnement du règlement n° 1/2003 [COM(2009) 206 final] et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne SEC(2009) 574 final (le «rapport de 2009»).

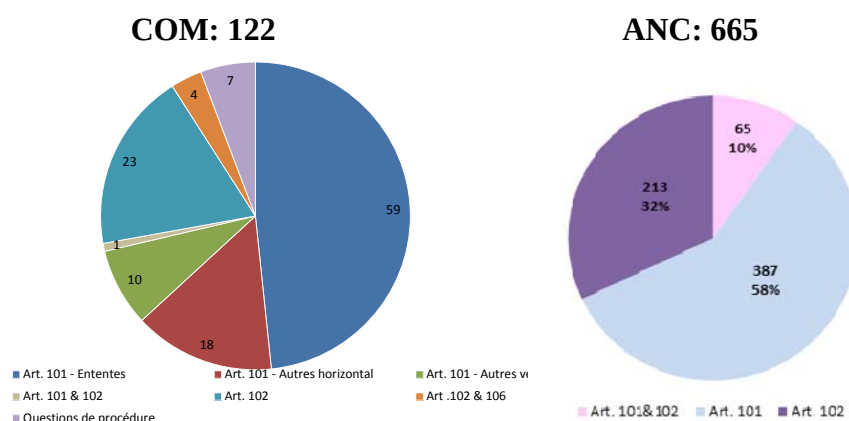
générales détaillées pour fournir une aide aux entreprises et aux autorités nationales de contrôle. Elle avait déjà adopté une série de communications relatives à diverses questions de fond et de procédure au moment de l'entrée en application du règlement n° 1/2003. Par la suite, elle a adopté des règlements d'exemption par catégorie révisés et des lignes directrices annexes concernant l'application de l'article 101 du TFUE aux accords horizontaux, aux accords verticaux et aux accords de transfert de technologie. Ce système d'auto-appréciation façonné par les orientations détaillées de la Commission a bien fonctionné et les parties prenantes se sont adaptées sans grandes difficultés au nouveau système. En outre, la Commission a publié un document d'orientation sur ses priorités concernant l'application de l'article 102 du TFUE aux pratiques d'éviction abusives. Elle a également adopté de nouvelles lignes directrices pour le calcul des amendes, une nouvelle communication sur la clémence, une communication relative aux procédures de transaction dans les affaires d'entente, une note d'information sur l'absence de capacité contributive et une communication concernant les bonnes pratiques relatives aux procédures en matière d'ententes et d'abus de position dominante³.

7. Le règlement n° 1/2003 a considérablement amélioré la mise en œuvre des règles de concurrence de l'UE par les ANC et les juridictions nationales. Tant les unes que les autres sont non seulement habilitées à mettre en œuvre ces règles dans leur intégralité, mais elles sont en outre tenues de les appliquer lorsqu'un accord ou un comportement est susceptible d'affecter les échanges entre États membres. Ces changements ont considérablement dynamisé la mise en œuvre des règles de concurrence de l'UE par les ANC. Le règlement a également introduit des outils de coopération et des obligations visant à garantir une répartition efficiente des tâches et une coopération efficace dans le traitement des affaires et à favoriser une application cohérente des règles. S'appuyant sur ces mécanismes, le REC est devenu un espace multiforme d'échanges d'expérience en matière d'application des dispositions de fond du droit de la concurrence ainsi que de convergence des procédures et des sanctions. Les juridictions nationales jouent un rôle clé dans la mise en œuvre des règles de concurrence de l'UE dans la sphère privée. La Commission s'est efforcée d'accroître l'efficacité des demandes de dommages et intérêts introduites dans la sphère privée devant les juridictions nationales et une directive sur les actions en dommages et intérêts en cas d'infraction aux règles concernant les ententes et les abus de position dominante sera adoptée prochainement⁴.
8. Les autorités chargées de faire respecter les règles de concurrence de l'UE sont désormais nombreuses, ce qui a permis d'en garantir une application bien plus étendue. Pendant la période comprise entre le 1^{er} mai 2004 et le 31 décembre 2013, l'application des règles de concurrence de l'UE a progressé à un rythme remarquable, avec près de 780 affaires instruites par la Commission (122) et les ANC (665). La mise en œuvre des règles par les ANC s'est développée d'une manière globalement cohérente.

³ Voir l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html>.

⁴ Voir l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html>.

Décisions des autorités de concurrence - de mai 2004 à décembre 2013



9. La Commission et les ANC ont accordé la priorité aux pratiques anticoncurrentielles les plus graves et les plus préjudiciables, en particulier aux ententes, qui représentent une part importante des pratiques auxquelles elles ont cherché à mettre un terme. Elles ont également consacré une partie non négligeable de leurs activités à la lutte contre les abus de position dominante sur les marchés libéralisés tels que ceux de l'énergie, des télécommunications et des transports, en particulier les pratiques visant à évincer des concurrents du marché.
10. L'important bilan commun de la Commission et des ANC en matière de mise en œuvre des règles est analysé sous plusieurs angles: 1) les types d'infractions combattus; 2) les secteurs ciblés; et 3) les procédures utilisées.

Types d'infractions

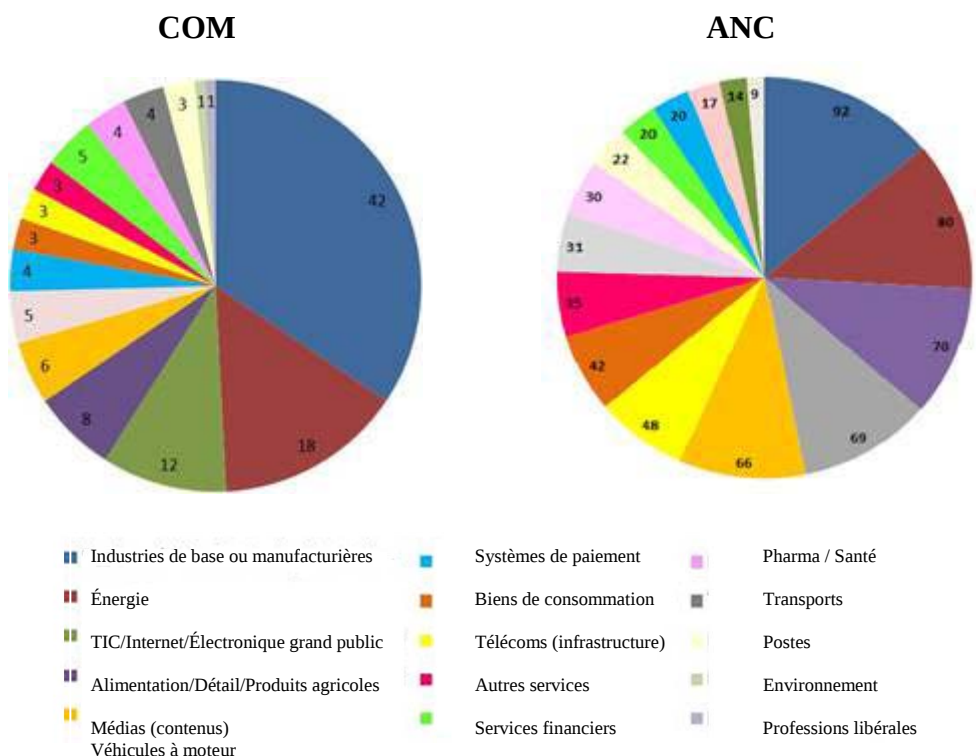
11. La Commission a accordé la priorité à la lutte contre les ententes, qui constituent les infractions les plus pernicieuses aux règles de concurrence, y consacrant près de 48 % de ses efforts en matière de mise en œuvre. La Commission et les ANC ont développé et adapté leurs programmes de clémence respectifs, ces derniers étant importants pour détecter les ententes, et ont renforcé leurs capacités en matière d'enquête sur ce type d'infraction, notamment grâce aux nouvelles technologies et aux nouveaux instruments permettant de collecter efficacement des données numériques.
12. Les autres accords horizontaux représentent 15 % des activités de mise en œuvre de la Commission. Cette dernière s'est attaquée à des pratiques qui ont des conséquences importantes pour les consommateurs, telles que les clauses de non-concurrence dans le secteur des télécommunications et les pratiques horizontales de fixation des prix dans le secteur des paiements. Les accords verticaux représentent 9 % de l'action de la Commission et comprennent des pratiques restrictives de concurrence concertées entre des constructeurs automobiles et leurs partenaires du marché de l'après-vente, qui visent à évincer les réparateurs indépendants de ce dernier.
13. À l'instar de la Commission, les ANC ont concentré leurs efforts sur les ententes (27 %). En outre, elles se sont attaquées à un grand nombre d'autres pratiques horizontales (19 %), notamment à des échanges d'informations isolés ne relevant pas d'accords collusoires plus globaux. Les ANC ont également été très actives dans la lutte contre les pratiques verticales (27 %), telles que les prix de vente imposés, les

formes anticoncurrentielles de distribution exclusive et d'achat exclusif et les restrictions au commerce parallèle.

14. Les mesures concernant l'article 102 du TFUE représentent 20 % du bilan de la Commission en matière de mise en œuvre des règles de concurrence. L'accent a été mis sur les pratiques d'éviction (84 %), qui ont pour effet d'exclure des concurrents ou de limiter les possibilités d'exercer une concurrence effective. La Commission s'est attaquée à des pratiques d'éviction telles que le refus de traiter, les rabais, les pratiques de vente liée ou groupée, les compressions de marges et les clauses d'exclusivité, ainsi qu'à d'autres pratiques moins conventionnelles, comme les paiements effectués dans le but de retarder ou d'annuler le lancement de produits d'un concurrent. Les affaires portant sur des abus d'exploitation (16 %), tels que l'application de prix excessifs, ont été traitées moins fréquemment. Pour les ANC aussi, la majorité des décisions prévues ont concerné des pratiques d'éviction abusives (65 %). Elles ont également traité une forte proportion d'affaires portant à la fois sur des pratiques d'éviction et des abus d'exploitation (22 %) et d'affaires portant uniquement sur des abus d'exploitation (15 %). Les pratiques d'éviction examinées par les ANC englobent tout l'éventail des abus classiques, ainsi que des pratiques moins conventionnelles telles que le dénigrement de produits de concurrents. Les affaires d'abus d'exploitation instruites par les ANC concernent notamment l'application de tarifs excessifs par des producteurs d'énergie dominants et des sociétés de gestion collective.

Secteurs ciblés

15. Une ventilation des activités de mise en œuvre de la Commission et des ANC par secteurs montre que si l'éventail de produits et de services couverts est large, on distingue toutefois nettement un certain nombre de secteurs essentiels.

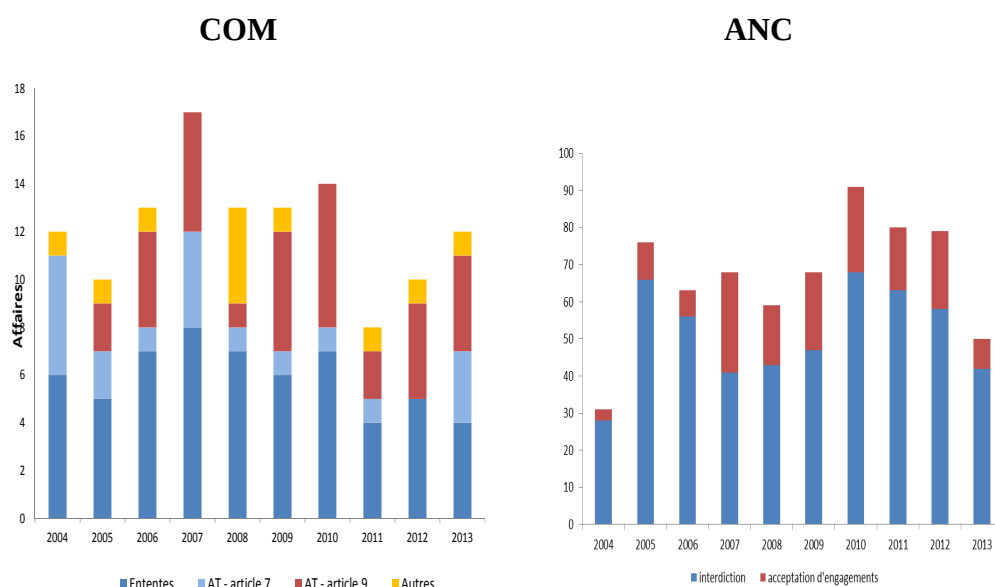


16. Le secteur ciblé par le plus grand nombre d'enquêtes de la Commission et des ANC est celui des industries de base et manufacturières (respectivement 42 et 92 décisions). Cela témoigne en grande partie de la priorité accordée à la lutte contre les ententes, dont la plupart ont été détectées dans ce secteur.
17. Tant la Commission que les ANC se sont concentrées sur les secteurs récemment libéralisés ou en voie de l'être, comme les télécommunications, les médias, l'énergie et les transports, qui se caractérisent souvent par une forte concentration du marché et/ou par la présence d'opérateurs dominants. Ainsi, l'énergie est le deuxième secteur ciblé par le plus grand nombre de décisions (18 pour la Commission et 80 pour les ANC).
18. Les ANC ont été particulièrement actives dans les secteurs des transports (69) et de l'alimentation (70). Les autres principaux domaines ciblés sont les médias (66), les télécommunications (48), les biens de consommation (42), les autres services (35) et les professions libérales (31). La Commission a été très active dans le secteur des technologies de l'information (12), qui est important pour la croissance de l'économie de l'UE et où un grand nombre d'acteurs exercent leurs activités à l'échelle mondiale. Les 50 décisions restantes de la Commission sont réparties entre 13 secteurs différents, ceux de l'alimentation et des commerces de détail étant les plus souvent concernés (8).

Procédures utilisées

19. Tant pour la Commission que pour les ANC, les décisions d'interdiction sont le moyen le plus important pour faire respecter les règles de concurrence de l'UE. Le recours de la Commission à ce type de décision a été facilité par l'introduction de la procédure de transaction dans les affaires d'entente. Ce type de procédure accélérée existe également dans un certain nombre d'États membres.
20. Le règlement n° 1/2003 a doté la Commission d'un ensemble renforcé d'instruments de mise en œuvre, notamment de la capacité d'adopter, en vertu de l'article 9, des décisions rendant contraignants et exécutoires les engagements offerts par les parties. Ce pouvoir a été étendu entre-temps à pratiquement toutes les ANC, de telle sorte que les décisions d'interdiction et les décisions d'acceptation d'engagements sont les principaux outils utilisés au sein du REC.
21. Les décisions d'acceptation d'engagements ont pour objet principal de préserver une concurrence effective en s'attaquant aux pratiques potentiellement anticoncurrentielles et de produire des résultats rapides sur le marché. Ces décisions permettent de résoudre plus rapidement les problèmes de concurrence de façon plus coopérative. Elles ont souvent été adoptées sur des marchés en évolution rapide et/ou sur des marchés en voie de libéralisation. Le moyen choisi par une autorité pour faire respecter les règles de concurrence dépend d'un certain nombre de facteurs. Une décision d'interdiction peut être adoptée si l'autorité de concurrence estime indispensable d'infliger des amendes pour sanctionner un comportement passé, si la seule action corrective possible consiste à faire cesser le comportement anticoncurrentiel ou s'il est nécessaire d'établir un précédent juridique clair. De même, le recours à une décision d'acceptation d'engagements dépendra de la question de savoir si les parties offrent des engagements effectifs, clairs et précis.

Décisions d'acceptation d'engagements et décisions d'interdiction



Coopération avec les juridictions nationales

22. Avec le règlement n° 1/2003, les juridictions nationales sont devenues un acteur important de l'application des règles de concurrence de l'UE. Le règlement prévoit plusieurs mécanismes encourageant une application cohérente des règles par les juridictions nationales. Son article 15 dispose que ces dernières peuvent solliciter l'avis de la Commission sur des questions touchant à l'application des règles de concurrence de l'UE. De 2004 à 2013, la Commission a rendu 26 avis. Elle peut également participer en tant qu'*amicus curiae* aux procédures engagées devant les juridictions nationales. La Commission a eu recours à cet outil à 13 reprises dans huit États membres. Le règlement prévoit un mécanisme permettant d'informer la Commission des jugements rendus par les juridictions nationales, mais son fonctionnement n'a pas été optimal⁵.
3. **AMELIORER LA MISE EN ŒUVRE DES REGLES DE CONCURRENCE PAR LES ANC: QUESTIONS INSTITUTIONNELLES ET PROCEDURALES**
23. Le règlement n° 1/2003 a marqué une évolution majeure dans la façon dont le droit de la concurrence de l'UE est mis en œuvre. Les règles de concurrence de l'UE sont devenues dans une large mesure le «*droit du pays*» dans l'ensemble de l'UE. Les ANC sont devenues un pilier essentiel de l'application de ces règles. Les travaux réalisés dans le cadre du REC sont dès lors devenus de plus en plus importants pour garantir une mise en œuvre cohérente des règles et permettre aux parties prenantes de bénéficier de conditions de concurrence plus équitables.
24. Après dix années de collaboration, l'application des règles a atteint un haut niveau de convergence, mais des divergences subsistent. Ces dernières s'expliquent principalement par l'existence de disparités en ce qui concerne la position

⁵ La Commission n'a reçu que très peu de jugements de juridictions nationales en rapport avec l'application des règles de concurrence de l'UE.

institutionnelle des ANC et les procédures et sanctions nationales. Le règlement n° 1/2003 a laissé en grande partie ces questions ouvertes, sous réserve de l'application des principes d'effectivité et d'équivalence du droit de l'UE.

25. Afin d'améliorer la mise en œuvre des règles de concurrence de l'UE à l'avenir, il convient de renforcer la position institutionnelle des ANC tout en assurant une plus grande convergence des procédures et sanctions nationales s'appliquant aux infractions aux règles de l'UE concernant les pratiques anticoncurrentielles. Ces deux aspects sont essentiels pour parvenir à un véritable espace commun de mise en œuvre des règles de la concurrence dans l'Union européenne. La présente communication recense un certain nombre de domaines dans lesquels il convient d'accomplir des progrès supplémentaires à l'avenir.

Position institutionnelle des ANC

26. Le droit de l'Union offre une marge de manœuvre importante aux États membres pour l'élaboration de leurs régimes de concurrence. Bien que le droit de l'UE ne contienne pas d'exigences spécifiques en la matière, la position des ANC a évolué dans le sens d'une autonomie et d'une efficacité accrues. De nombreuses législations nationales comportent des mesures particulières de nature à garantir l'indépendance et l'impartialité des ANC. À titre d'exemple, les réformes récemment mises en œuvre à Chypre, en Irlande, en Grèce et au Portugal ont renforcé la position des ANC⁶. Des réformes ont été recommandées dans d'autres États membres pour renforcer la position institutionnelle et les ressources des ANC dans le cadre du semestre européen⁷. La Commission a assuré un suivi étroit des cas dans lesquels les ANC ont fusionné avec d'autres autorités de régulation. Cette fusion des compétences ne devrait pas conduire à un affaiblissement de la mise en œuvre des règles de concurrence, ni à une réduction des moyens affectés au contrôle du respect de la concurrence.
27. Afin de garantir une mise en œuvre effective des règles de concurrence de l'UE, les ANC devraient exercer leurs fonctions en toute indépendance et disposer de ressources suffisantes. Des difficultés subsistent à cet égard, notamment en ce qui concerne l'autonomie des ANC à l'égard de leurs autorités de tutelle respectives et les désignations et révocations des dirigeants ou décideurs des ANC. Des problèmes ont également été constatés pour ce qui est de l'affectation de ressources humaines et financières suffisantes. C'est ce qui ressort de la résolution des chefs des autorités du REC sur la nécessité constante de disposer d'organismes efficaces, qui a été adoptée alors que les ressources de plusieurs autorités étaient revues à la baisse⁸. La résolution insistait notamment sur la nécessité de se doter des infrastructures et de l'expertise appropriées.
28. En outre, les avancées obtenues à ce jour restent fragiles et peuvent être remises en cause à tout moment. Cette évolution contraste avec la situation dans certains domaines d'action concernés, tels que les télécommunications, l'énergie et le

⁶ Ces réformes ont été soutenues par les programmes d'ajustement économique.

⁷ Communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Semestre européen 2014: recommandations par pays [COM(2014) 400 final].

⁸ Voir l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/competition/ecn/ncas.pdf>.

transport ferroviaire, où la législation de l'UE prévoit déjà un certain nombre d'exigences concernant l'indépendance et les ressources humaines et financières des autorités nationales de surveillance.

29. Il est nécessaire de veiller à ce que les ANC puissent effectuer leurs tâches de manière impartiale et indépendante. À cet effet, il convient de mettre en place des garanties minimales pour assurer l'indépendance des ANC et de leurs dirigeants ou membres exécutifs et doter celles-ci de ressources humaines et financières suffisantes. L'octroi d'un budget distinct et d'une autonomie budgétaire aux ANC, des procédures de désignation claires, transparentes et fondées sur le mérite pour les dirigeants ou membres exécutifs des ANC, des garanties permettant une révocation uniquement sur la base de motifs objectifs sans lien avec le processus décisionnel des ANC, et des règles en matière de conflits d'intérêts et d'incompatibilité applicables aux dirigeants ou membres exécutifs des ANC sont autant d'éléments importants à cet égard.

Convergence des procédures

30. Les procédures permettant aux ANC d'appliquer les règles de concurrence de l'UE sont régies en grande partie par le droit national, sous réserve du respect des principes généraux du droit de l'Union, en particulier des principes d'effectivité et d'équivalence. Autrement dit, les ANC appliquent les règles de concurrence de l'UE sur la base de procédures différentes.
31. De nombreux États membres ont pris l'initiative d'aligner à divers degrés leurs procédures sur les règles procédurales définies pour la Commission dans le règlement n° 1/2003. Les travaux multilatéraux réalisés dans le cadre du REC ont joué un rôle de catalyseur dans la promotion d'une convergence accrue. En guise de suivi au rapport de 2009, sept recommandations du REC sur les principaux pouvoirs de mise en œuvre ont été approuvées en 2013⁹. Ces recommandations se veulent un outil de promotion que les ANC peuvent utiliser pour tenter d'obtenir des décideurs politiques des moyens de mise en œuvre efficaces.
32. Actuellement, des différences persistent dans l'ensemble de l'UE. Si la plupart des ANC disposent désormais des mêmes principaux outils de travail que la Commission, certaines ne jouissent pas encore de compétences fondamentales, telles que le pouvoir de réaliser des inspections dans des locaux non commerciaux. Toutes les ANC ne sont pas dotées de pouvoirs explicites leur permettant de fixer leurs priorités en matière de mise en œuvre, c'est-à-dire de choisir les affaires à instruire. Il existe également des disparités concernant la portée des pouvoirs d'enquête. À titre d'exemple, certaines ANC jouissent bien d'un pouvoir d'inspection, mais elles ne peuvent pas apposer des scellés sur des locaux ni collecter efficacement des données numériques. De même, toutes les ANC ont le pouvoir d'adopter des décisions d'interdiction, mais certaines d'entre elles ne peuvent pas imposer de mesures correctives structurelles. Certaines ANC ne peuvent pas sanctionner de manière effective le non-respect d'une décision d'acceptation d'engagements, ni exercer réellement leurs pouvoirs d'inspection.

⁹

Voir l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>.

33. Les recommandations du REC sont très utiles dans la pratique, mais lorsque des différences de procédure sont ancrées dans des traditions et régimes juridiques nationaux, il n'est pas toujours possible de garantir une convergence avec ces outils non contraignants. En outre, les avancées obtenues en matière de convergence peuvent être remises en cause à tout moment. Les divergences en matière de règles de procédure engendrent un coût et une incertitude juridiques pour les entreprises qui exercent des activités transnationales.
34. Il est nécessaire de veiller à ce que toutes les ANC disposent d'un ensemble de pouvoirs étendus et effectifs. Sont importants à cet égard les pouvoirs d'enquête de base, le droit des ANC de fixer leurs priorités en matière de mise en œuvre, les principaux pouvoirs décisionnels et les pouvoirs de coercition et de fixation d'amendes requis pour faire respecter les mesures prises dans l'exercice des pouvoirs d'enquête et de décision.

Renforcer l'efficacité des sanctions

a. Amendes

35. Le droit de l'Union ne réglemente ni n'harmonise les sanctions prévues en cas d'infraction aux règles de l'UE relatives aux pratiques anticoncurrentielles. Il appartient aux États membres de prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. Quelles que soient les sanctions appliquées par une autorité, il est généralement admis que les règles relatives aux pratiques anticoncurrentielles ne pourront pas être mises en œuvre de manière effective s'il n'est pas possible d'infliger des amendes civiles ou administratives dissuasives aux entreprises.
36. L'importance accordée de façon constante à la nécessité d'infliger des amendes efficaces a permis d'atteindre un niveau élevé de convergence volontaire, de nombreuses ANC appliquant une même méthode de base pour la fixation du montant des amendes. On constate toutefois encore des divergences en ce qui concerne les principes sous-tendant le calcul des amendes, tels que la base de calcul du montant de base de l'amende et la méthode utilisée pour prendre en compte la gravité et la durée de l'infraction.
37. Plus en amont, des questions fondamentales ayant trait aux destinataires potentiels d'une amende et à la responsabilité en matière d'infractions, posent problème. Tout d'abord, dans un État membre, il est actuellement impossible d'infliger des amendes civiles/administratives dissuasives aux entreprises. Deuxièmement, la notion fondamentale d'«entreprise» utilisée pour le calcul de l'amende ne converge pas toujours avec la notion d'entreprise du droit de l'Union tel qu'interprétée par les juridictions de l'UE, ce qui peut avoir des conséquences au moment d'établir la responsabilité de l'entreprise mère et la succession économique. En outre, certaines ANC ne jouissent toujours pas du pouvoir d'infliger des amendes à des associations d'entreprises. Enfin, le plafond légal applicable au chiffre d'affaires de l'entreprise est interprété et appliqué de manière différente dans certains États membres. Des disparités comme celles décrites plus haut peuvent aboutir à des résultats très divergents en matière d'amendes et l'effet dissuasif souhaité n'est pas toujours obtenu.
38. Afin d'accroître la cohérence et l'efficacité de la mise en œuvre des règles de l'UE concernant les pratiques anticoncurrentielles dans l'ensemble de l'Union, il convient de faire en sorte que toutes les ANC disposent de pouvoirs effectifs leur permettant

d'infliger des amendes dissuasives aux entreprises et associations d'entreprises. Il importe à cet égard de faire le nécessaire pour que les ANC puissent infliger des amendes civiles ou administratives efficaces aux entreprises et associations d'entreprises en cas d'infraction aux règles de concurrence de l'UE; de veiller à la mise en place de règles de base pour la fixation des amendes qui prennent en compte la gravité et la durée des infractions; de prévoir un plafond légal uniforme pour les amendes; et de faire en sorte que des amendes puissent être infligées aux entreprises conformément à la jurisprudence constante des juridictions de l'UE, notamment en ce qui concerne la responsabilité de l'entreprise mère et la succession économique. Toutes les mesures prises à cette fin devraient établir un juste équilibre entre une plus grande convergence des règles de base pour la fixation des amendes et une marge de manœuvre appropriée pour les ANC lorsqu'elles infligent des amendes dans des affaires particulières.

b. Clémence

39. Le programme modèle du REC en matière de clémence (MLP)¹⁰ illustre bien la capacité du réseau à mettre au point des instruments d'intervention efficaces. Le MLP définit la manière de concevoir un programme de clémence au point. Cet outil a joué un rôle moteur majeur en encourageant pratiquement tous les États membres et/ou toutes les ANC à introduire et à développer leurs propres politiques en matière de clémence. Un alignement significatif sur le MLP a été constaté et des efforts ont été entrepris pour mettre en œuvre les ajustements apportés dans la version révisée de 2012 du MLP.
40. Un programme de clémence bien conçu est un outil essentiel pour encourager une mise en œuvre effective des règles face aux infractions les plus graves, notamment les ententes secrètes portant sur les prix et la répartition des marchés. Il n'y a toutefois aucune obligation au niveau de l'Union européenne de mettre en place un programme de clémence, et le niveau de convergence de référence peut toujours être remis en cause. Il faut veiller à pérenniser les avancées obtenues en matière de programmes de clémence.
- c. Interaction entre les programmes de clémence applicables aux entreprises et les sanctions à l'encontre de personnes
41. La majorité des États membres prévoient la possibilité d'infliger des sanctions à des personnes physiques, en plus des amendes infligées aux entreprises, en cas d'infraction au droit de la concurrence. Si ces systèmes ne prévoient pas de mesures de clémence pour les salariés des entreprises qui envisagent de présenter une demande de clémence, cela peut dissuader toute coopération avec les autorités dans l'ensemble de l'Union européenne. La menace que constituent les enquêtes et les sanctions à l'encontre de salariés peut décourager les entreprises susceptibles d'introduire une demande de franchir le pas.
42. Actuellement, seul un nombre limité d'autorités disposent de mécanismes suffisants pour protéger les salariés d'entreprises contre des sanctions individuelles s'ils coopèrent dans le cadre du programme de clémence applicable aux entreprises d'une

¹⁰

Voir l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>.

ANC ou de la Commission. Il convient de s'intéresser aux possibilités de résoudre les problèmes posés par l'interaction entre les programmes de clémence applicables aux entreprises et les sanctions à l'égard de personnes qui existent au niveau des États membres.

4. CONCLUSION

43. Le règlement n° 1/2003 a transformé le paysage de la mise en œuvre du droit de la concurrence. Le contrôle du respect des règles de concurrence de l'UE s'est considérablement renforcé grâce aux avancées obtenues par la Commission, le REC et les ANC. La Commission affiche un solide bilan en la matière, eu égard aux enquêtes menées dans un grand nombre d'affaires et dans des secteurs clés de l'économie. Elle a également fourni des orientations aux parties prenantes, aux ANC et aux juridictions nationales. Une dynamique d'étroite coopération s'est manifestée au sein du REC, qui a favorisé l'application cohérente des règles de concurrence de l'UE sur l'ensemble du territoire de l'Union. Les ANC sont devenues un pilier essentiel de l'application des règles de concurrence de l'UE et ont largement soutenu leur mise en œuvre.
44. Tous ces éléments ont contribué à la mise en œuvre effective de ces règles au cours des dix dernières années. La concurrence a aidé à élargir le choix offert aux consommateurs en matière de produits et de services de meilleure qualité, à des prix plus compétitifs. Elle joue un rôle fondamental dans la création des conditions nécessaires pour renforcer la productivité et l'efficacité des entreprises européennes, ce qui est crucial pour permettre à l'économie de l'UE d'être plus compétitive et de s'engager sur la voie d'une croissance durable.
45. Il importe toutefois de mettre ces avancées à profit pour créer un véritable espace commun de mise en œuvre des règles de concurrence dans l'Union européenne.
46. À cette fin, il convient plus particulièrement:
 - de mieux garantir l'indépendance des ANC dans l'exercice de leur mission et de les doter des ressources suffisantes;
 - de veiller à ce que les ANC disposent d'un ensemble de pouvoirs d'inspection et de décision; et
 - de veiller à ce que tous les États membres disposent de pouvoirs d'imposer des amendes effectives et proportionnées ainsi que de programmes de clémence bien conçus et d'envisager des mesures de nature à ne pas dissuader les entreprises d'introduire des demandes de clémence.

La Commission entend poursuivre sa réflexion afin de déterminer les initiatives appropriées pour atteindre au mieux ces objectifs.