

Bruxelles, le 22.3.2017
COM(2017) 142 final

2017/0063 (COD)

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

{SWD(2017) 114 final}

{SWD(2017) 115 final}

{SWD(2017) 116 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Contexte général

Les États membres de l'UE sont des partenaires essentiels de la Commission européenne en matière de mise en œuvre des règles de concurrence de l'UE. Depuis 2004, les autorités nationales de concurrence (ANC) des États membres sont habilitées par le règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil¹ à appliquer les règles de concurrence de l'UE aux côtés de la Commission. Les ANC sont en effet tenues d'appliquer les règles de concurrence de l'UE aux accords et aux pratiques qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres. Depuis plus d'une décennie, la Commission et les ANC mettent en œuvre les règles de concurrence de l'UE en collaborant étroitement au sein du réseau européen de la concurrence (REC). Le REC a été créé en 2004 expressément à cette fin.

La mise en œuvre des règles de concurrence de l'UE par la Commission et les ANC constitue un élément essentiel pour la création d'un marché intérieur ouvert, concurrentiel et innovant et est indispensable à la création d'emplois et à la croissance dans des secteurs importants de l'économie, notamment dans ceux de l'énergie, des télécommunications, du numérique et des transports.

Les règles de concurrence de l'UE sont un des éléments constitutifs du marché intérieur: ce dernier ne peut pas produire pleinement ses effets et créer les conditions propices à une croissance économique soutenue lorsque la concurrence est faussée. Pour rendre le marché intérieur plus intégré et plus équitable, il est essentiel de veiller à ce que ses règles soient effectivement mises en œuvre, de sorte qu'elles produisent leurs effets au plus près des citoyens. La mise en œuvre des règles de concurrence de l'UE est aujourd'hui assurée à une échelle que la Commission n'aurait jamais pu atteindre seule. Depuis 2004, la Commission et les ANC ont adopté plus de 1 000 décisions dans des affaires de concurrence, dont 85 % sont le fait des ANC. Une mise en œuvre assurée par de multiples autorités est beaucoup plus rigoureuse, plus efficace et plus dissuasive pour les entreprises qui seraient tentées d'enfreindre les règles de concurrence de l'UE. La Commission enquête généralement sur les pratiques ou accords anticoncurrentiels qui affectent la concurrence dans au moins trois États membres ou lorsqu'il est utile de créer un précédent au niveau européen. Les ANC sont généralement bien placées pour agir quand la concurrence est sensiblement affectée sur leur territoire. Elles connaissent très bien la façon dont les marchés fonctionnent dans leur État membre. Cette connaissance des marchés est précieuse pour la mise en œuvre des règles de concurrence. L'action au niveau national favorise un soutien en faveur de la mise en œuvre des règles de concurrence de la part de la société dans son ensemble.

Justification et objectifs de la proposition

Il existe un potentiel inexploité pour rendre la mise en œuvre des règles de concurrence de l'UE par les ANC plus efficace. Le règlement (CE) n° 1/2003 ne s'est pas intéressé aux moyens ni aux instruments dont les ANC disposent pour appliquer les règles de concurrence de l'UE et nombreuses sont les autorités qui ne sont pas dotées de tous les moyens et instruments nécessaires pour mettre en œuvre efficacement les articles 101 et 102 du TFUE:

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 L 1 du 4.1.2003, p. 1).

1. Certaines ANC ne peuvent pas s'appuyer sur de réelles garanties leur permettant d'appliquer les règles de concurrence de l'UE de manière indépendante sans avoir à prendre leurs instructions auprès d'entités publiques ou privées. Un certain nombre d'autorités doivent composer avec des ressources humaines et financières insuffisantes, ce qui peut nuire à leur capacité de mettre en œuvre efficacement les règles. À titre d'exemple, certaines ANC ne sont pas en mesure d'effectuer des inspections simultanées auprès de tous les membres d'une entente présumée, ce qui signifie que certains d'entre eux disposent d'un temps précieux leur permettant de détruire des preuves et d'échapper à la détection d'une infraction. D'autres autorités ne disposent pas des outils d'investigation informatique légale appropriés pour trouver des preuves d'infractions.

2. Nombreuses sont les ANC qui ne possèdent pas tous les outils nécessaires pour détecter et combattre efficacement les infractions au droit de la concurrence. Ainsi, certaines d'entre elles ne disposent pas des pouvoirs d'enquête essentiels qui permettent de recueillir des preuves stockées sur des téléphones mobiles, des ordinateurs portables ou des tablettes, ce qui constitue un inconvénient majeur à l'ère du numérique. Leurs pouvoirs d'enquête sont souvent sans effet, car aucune sanction efficace n'est prévue lorsque des entreprises refusent de s'y soumettre.

3. Les ANC ne peuvent pas toutes infliger des amendes effectives: dans certains États membres, la législation nationale empêche les ANC d'infliger des amendes effectives pour des infractions au droit de la concurrence de l'UE. C'est ainsi que dans certains cas, les entreprises peuvent par exemple se restructurer pour échapper au paiement d'une amende. Dans certains États membres, les amendes infligées pour les infractions à l'article 101 et à l'article 102 du TFUE sont faibles, voire inexistantes. Le niveau des amendes infligées est très variable: pour une même infraction, la sanction peut être bien plus sévère dans un État membre que dans un autre sans qu'aucune circonstance objective ne justifie cette différence.

4. Les programmes de clémence constituent un outil essentiel pour la détection des ententes. Ils encouragent les entreprises à fournir de précieuses informations sur les ententes auxquelles elles ont participé, en échange d'une immunité d'amendes totale ou partielle. Un degré suffisant de sécurité juridique est nécessaire pour inciter les entreprises qui envisagent de demander la clémence à coopérer avec les autorités. C'est particulièrement vrai quand les entreprises sollicitent la clémence dans différents États membres parce que l'entente produit ses effets sur plusieurs territoires. Or, les divergences existant entre les différents programmes de clémence appliqués en Europe dissuadent les entreprises de révéler leur participation à ces pratiques anticoncurrentielles et de fournir des preuves à leur sujet.

5. Les lacunes et les limites des outils et des garanties des ANC mettent également à mal le système de compétences parallèles prévu pour la mise en œuvre des articles 101 et 102 du TFUE, lequel repose sur une coopération étroite au sein du REC. Ce système dépend de la capacité des autorités à s'appuyer mutuellement pour mettre en œuvre des mesures d'enquête pour leur compte réciproque. Il ne fonctionnera toutefois pas correctement s'il reste des ANC dépourvues d'outils d'enquête adéquats. D'autres lacunes limitant la capacité des ANC à se fournir une assistance mutuelle mettent à mal le système européen de mise en œuvre des règles de concurrence, lequel est conçu comme un ensemble cohérent. À titre d'exemple, les ANC administratives ne peuvent pas demander l'exécution de leurs décisions infligeant des amendes au-delà des frontières nationales lorsque l'entreprise en infraction n'a aucune présence juridique sur leur territoire. À l'ère du numérique,

nombreuses sont les entreprises qui réalisent des ventes en ligne dans un nombre potentiellement élevé de pays tout en étant juridiquement présentes dans un seul État membre, par exemple. Ces entreprises échappent actuellement au paiement des amendes.

En raison de ces lacunes et de ces limites qui affectent les outils et les garanties des ANC, les procédures engagées contre les entreprises se livrant à des pratiques anticoncurrentielles peuvent déboucher sur des résultats très différents selon les États membres dans lesquelles ces entreprises sont actives: la mise en œuvre des articles 101 ou 102 du TFUE peut se révéler totalement inexistante ou inefficace, par exemple parce que les preuves permettant de constater les pratiques anticoncurrentielles sont impossibles à recueillir ou parce que les entreprises ont la possibilité de se soustraire à l'obligation de payer une amende. La mise en œuvre inégale des règles de concurrence de l'UE fausse la concurrence dans le marché intérieur et nuit au système de mise en œuvre décentralisée mis en place par le règlement (CE) n° 1/2003.

Une proposition législative est donc indispensable pour doter les ANC des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence de l'UE, de sorte qu'elles disposent des garanties d'indépendance, des ressources et des pouvoirs de coercition et de fixation d'amendes nécessaires. La suppression des obstacles nationaux qui empêchent les ANC de mettre efficacement en œuvre les règles de concurrence de l'UE contribuera à supprimer les distorsions de concurrence dans le marché intérieur et à mettre un terme aux désavantages et aux préjudices qui en découlent pour les consommateurs et les entreprises, y compris les PME. En outre, si les ANC peuvent se fournir une assistance mutuelle effective, il en résultera des conditions plus équitables pour tous et le maintien d'une coopération étroite au sein du REC.

La proposition est prévue dans le programme de travail 2017 de la Commission² et se fonde sur l'expérience acquise depuis 2004 en matière de mise en œuvre dans le cadre du REC.

Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action

La proposition complétera le règlement (CE) n° 1/2003, vu que doter les ANC des moyens de mettre en œuvre efficacement les règles permettra d'exploiter totalement le potentiel offert par le système de mise en œuvre décentralisée mis en place par cet instrument législatif. En particulier, elle donnera corps à l'obligation faite aux États membres, par l'article 35 du règlement (CE) n° 1/2003, de désigner des ANC de telle sorte que les dispositions du règlement soient effectivement respectées. Veiller à ce que les ANC disposent de réels pouvoirs en matière de décisions et d'amendes suppose que les exigences prévues à l'article 5 du règlement (CE) n° 1/2003 (qui confère aux ANC le droit d'adopter des décisions et d'infliger des amendes aux fins de l'application des articles 101 et 102 du TFUE) soient totalement respectées et précisées. L'octroi de véritables pouvoirs d'enquête aux ANC nécessite de donner plein effet à l'obligation prévue à l'article 22 du règlement (CE) n° 1/2003, selon laquelle les ANC doivent être à même d'exécuter des mesures d'enquête pour le compte des autres membres du REC. Dans sa communication de 2016 intitulée «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats»³, la Commission souligne l'importance de disposer d'un système robuste, efficient et efficace de contrôle de l'application de la législation pour garantir que les États membres appliquent, mettent en

² COM(2016) 710 final.

³ Communication de la Commission - Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats, C(2016) 8600 (JO C 18 du 19.1.2017, p. 10).

œuvre et font respecter pleinement le droit de l'UE. Elle insiste sur le fait que la mise en œuvre effective du droit de l'UE reste une entreprise difficile qui demande de mettre davantage l'accent sur le contrôle de l'application, afin de servir l'intérêt général.

Cohérence avec les autres politiques de l'Union

La proposition est totalement cohérente et compatible avec les politiques existantes de l'Union dans d'autres domaines, notamment avec celles qui confèrent aux ANC ou au REC un rôle spécifique en matière de consultation, de coopération, de contrôle, de communication d'informations ou de prise de décision⁴.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

Base juridique

La présente proposition se fonde sur les articles 103 et 114 du TFUE en ce qu'elle poursuit un certain nombre d'objectifs indissociables, à savoir: 1) donner effet aux principes énoncés aux articles 101 et 102 du TFUE en dotant les ANC des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence; 2) faire en sorte que la concurrence dans le marché intérieur ne soit pas faussée et que les consommateurs et les entreprises ne soient pas désavantagés par des législations ou des mesures nationales qui empêchent les ANC de mettre efficacement en œuvre les règles de concurrence; 3) faire en sorte que des garanties et des instruments identiques soient en place pour le droit national de la concurrence lorsqu'il est appliqué parallèlement aux articles 101 et 102 du TFUE, afin de garantir la sécurité juridique et des conditions équitables pour tous; et 4) mettre en place des règles efficaces en matière d'assistance mutuelle de manière à préserver le bon fonctionnement du marché intérieur ainsi que le système de coopération étroite au sein du REC.

Faire en sorte que les ANC disposent des moyens et des instruments nécessaires pour mettre en œuvre plus efficacement les articles 101 et 102 du TFUE relève de l'article 103, paragraphe 1, du TFUE, étant donné que cela conduit à assurer le plein effet des règles de concurrence. L'article 103, paragraphe 1, habilite le Conseil à adopter des règlements ou des directives «en vue de l'application des principes figurant aux articles 101 et 102». En particulier, ces mesures peuvent être adoptées en vertu de l'article 103, paragraphe 2, point e), du TFUE en vue «de définir les rapports entre les législations nationales, d'une part, et, d'autre part, les dispositions de la présente section ainsi que celles adoptées en application du

⁴ Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (JO L 108 du 24.4.2002, p. 33); directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE (JO L 211 du 14.8.2009, p. 55); règlement (CE) n° 1211/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 instituant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) ainsi que l'Office (JO L 337 du 18.12.2009, p. 1); règlement (UE) n° 1227/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie (JO L 326 du 8.12.2011, p. 1); directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (JO L 343 du 14.12.2012, p. 32); règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 671); règlement (UE) n° 537/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public et abrogeant la décision 2005/909/CE de la Commission (JO L 158 du 27.5.2014, p. 77).

présent article», et en vertu de l'article 103, paragraphe 2, point a), en vue «d'assurer le respect des interdictions visées à l'article 101, paragraphe 1, et à l'article 102, par l'institution d'amendes et d'astreintes».

Cependant, cette base juridique ne suffit pas à elle seule, la finalité et le contenu de la directive ayant un champ plus large. La directive proposée a un objectif indépendant consistant à tenter de renforcer le fonctionnement du marché intérieur: 1) en s'attaquant aux règles nationales qui empêchent les ANC de mettre en œuvre efficacement le droit de la concurrence, de manière à ce que les consommateurs et les entreprises soient protégés de la même façon partout en Europe; 2) en faisant en sorte que des garanties et des instruments identiques soient en place pour le droit national de la concurrence lorsqu'il est appliqué parallèlement aux articles 101 et 102 du TFUE, afin de garantir la sécurité juridique et des conditions équitables pour tous; et 3) en mettant en place des règles efficaces en matière d'assistance mutuelle de manière à préserver le bon fonctionnement du marché intérieur ainsi que le système de coopération étroite au sein du REC.

Dans certains États membres, la législation nationale empêche les ANC d'infliger des amendes effectives aux entreprises pour des infractions au droit de la concurrence de l'UE. Les entreprises coupables d'infractions qui se trouvent dans des États membres où les ANC ne disposent pas d'un réel pouvoir d'infliger des amendes sont donc à l'abri des sanctions et n'ont que peu d'intérêt à se conformer aux règles de concurrence de l'UE. Les distorsions du marché s'en trouvent renforcées à travers l'Europe, ce qui nuit au marché intérieur. En outre, les divergences entre les États membres pour ce qui est des principes fondamentaux des programmes de clémence ont pour effet que les entreprises peuvent être traitées différemment selon l'autorité qui agit. Seule une action au niveau de l'UE permet de faire en sorte que la clémence soit accordée selon des principes fondamentaux communs, et de garantir ainsi des conditions plus équitables pour les entreprises.

Les limites ou les lacunes des législations nationales peuvent aussi empêcher les ANC de recueillir effectivement des preuves. Les mesures prises pour saper l'indépendance des ANC ou pour limiter leurs ressources sont forcément le fait des États membres eux-mêmes. À titre d'exemple, la restriction de l'indépendance d'une ANC peut être motivée par le souhait d'exercer un contrôle plus important sur le processus décisionnel de cette autorité. La capacité d'un gouvernement d'influencer une ANC ou de faire pression sur cette dernière peut conduire à privilégier des considérations politiques par rapport à la promotion d'une saine concurrence fondée sur des arguments juridiques et économiques, et ce au détriment des entreprises qui opèrent dans le marché intérieur.

Ces lacunes et limites qui affectent les outils et les garanties des ANC ont pour effet que les entreprises qui se livrent à des pratiques anticoncurrentielles peuvent ne faire l'objet d'aucune poursuite engagée en vertu des articles 101 ou 102 du TFUE ou de poursuites inefficaces, par exemple parce que les preuves permettant de constater les pratiques anticoncurrentielles sont impossibles à recueillir ou parce que les entreprises ont la possibilité de se soustraire à l'obligation de payer une amende. Les entreprises ne peuvent se livrer concurrence sur la base de leurs mérites lorsque les pratiques anticoncurrentielles échappent à toute sanction. Elles sont dès lors dissuadées d'entrer sur les marchés concernés pour y exercer leur droit de s'établir et de fournir des biens et des services. Les consommateurs établis dans les États membres où la mise en œuvre des règles est plus faible passent à côté des avantages d'une application effective des règles de concurrence qui visent les pratiques anticoncurrentielles consistant à maintenir les prix des biens et des services à des niveaux artificiellement élevés.

La mise en œuvre inégale des articles 101 et 102 du TFUE au sein de l'Europe fausse dès lors la concurrence dans le marché intérieur et nuit au bon fonctionnement de ce dernier.

La directive proposée envisage un autre moyen que le rapprochement des législations nationales parce qu'elle couvre également l'application des règles de concurrence nationales. Dans la pratique, la plupart des ANC appliquent les dispositions du droit national de la concurrence parallèlement aux articles 101 et 102 du TFUE lorsqu'elles traitent une affaire. La directive proposée aura inévitablement une incidence sur les dispositions du droit national de la concurrence qui sont appliquées en parallèle par les ANC. En outre, quand une ANC prend des mesures d'enquête au début d'une affaire, il est souvent difficile de savoir si la pratique en cause affecte les échanges entre États membres et entraîne de ce fait l'application du droit de la concurrence de l'UE. En conséquence, l'ANC doit partir du principe que les deux droits sont susceptibles de s'appliquer. Cela signifie que lorsque les ANC feront usage du pouvoir, prévu par la proposition, de recueillir des preuves numériques, elles le feront potentiellement à la fois pour l'application du droit de l'UE et pour celle du droit national. Il est dès lors difficile, voire impossible, de dissocier l'application du droit national de l'application parallèle des articles 101 et 102 du TFUE. Si des garanties et des instruments identiques ne sont pas en place pour le droit national de la concurrence lorsqu'il est appliqué parallèlement aux articles 101 et 102 du TFUE, il en résultera une insécurité juridique et le maintien de conditions équitables pour tous s'en trouvera potentiellement menacé. De surcroît, si l'on veut protéger efficacement les dispositifs de clémence et de transaction, il convient de le faire non seulement pour les procédures d'application des articles 101 et 102 du TFUE en cours devant les ANC, mais aussi pour l'application isolée des dispositions nationales équivalentes.

Les lacunes et limites affectant la capacité des ANC de se fournir une assistance mutuelle mettent également à mal le système européen de mise en œuvre des règles de concurrence, lequel est conçu comme un ensemble cohérent. À titre d'exemple, la majorité des ANC ne peuvent pas notifier des mesures répressives essentielles ni demander le recouvrement de leurs amendes au-delà des frontières nationales lorsque l'entreprise en infraction n'a pas de présence juridique sur leur territoire. Ces entreprises échappent donc actuellement au paiement de ces amendes. L'ineffectivité de la mise en œuvre qui en résulte fausse la concurrence au détriment des entreprises respectueuses des règles et sape la confiance des consommateurs dans le marché intérieur, en particulier dans l'environnement numérique. Remédier à ces divergences en prévoyant un système pour la notification transfrontière des griefs préliminaires concernant des infractions présumées aux articles 101 et 102 du TFUE et des décisions relatives à l'application de ces articles, de même que pour le recouvrement transfrontière des amendes infligées par les ANC administratives est fondamental pour garantir des conditions équitables pour tous en Europe et pour empêcher les distorsions de concurrence. De même, afin de préserver le bon fonctionnement du système de compétences parallèles au sein du REC, il convient de suspendre les règles nationales concernant les délais de prescription pendant la durée de la procédure devant les ANC d'un autre État membre ou la Commission.

Le rapprochement des législations nationales à ces fins spécifiques, lesquelles sont intégralement prises en compte dans le texte de la directive proposée, ne vise pas seulement à donner plein effet aux articles 101 et 102 du TFUE, et a plutôt pour objet d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur.

En conclusion, la proposition de directive, tant par sa finalité que par son contenu, poursuit deux objectifs, le premier ayant trait à l'application effective de la politique de concurrence de

l'UE et le second, au bon fonctionnement du marché intérieur. Ces deux éléments sont indissociables: pour doter les ANC des moyens de mettre en œuvre efficacement les règles, il convient nécessairement de légiférer en vue de supprimer les obstacles dus aux législations nationales qui sont à l'origine d'une mise en œuvre inégale, faussant ainsi la concurrence dans le marché intérieur. Les consommateurs et les entreprises ne seront pas désavantagés par des législations ou des mesures nationales qui empêchent les ANC de mettre en œuvre efficacement les règles de concurrence. La nécessité de garantir la sécurité juridique et l'existence de conditions équitables pour tous suppose que les ANC disposent de garanties et d'instruments identiques quand elles appliquent les dispositions du droit national de la concurrence parallèlement à l'application des articles 101 et 102 du TFUE. Enfin, des mécanismes transfrontières efficaces en matière d'assistance mutuelle sont indispensables pour garantir des conditions plus équitables pour tous et pour préserver le système de compétences parallèles au sein du REC. Ces objectifs interdépendants, quoique distincts, ne peuvent être poursuivis séparément par l'adoption de deux instruments différents. Il n'est, par exemple, pas possible de scinder la directive proposée en un premier instrument, fondé sur l'article 103 du TFUE et dotant les ANC des moyens et des instruments nécessaires pour appliquer les articles 101 et 102 du TFUE, et en un second, fondé sur l'article 114 du TFUE et exigeant des États membres qu'ils prévoient des règles identiques pour l'application du droit national de la concurrence lorsqu'il est appliqué parallèlement aux règles de concurrence de l'UE. C'est pour ces raisons que la proposition se fonde aussi sur l'article 114 du TFUE.

Subsidiarité

Le règlement (CE) n° 1/2003 a mis en place un système de mise en œuvre décentralisée des règles de concurrence, mais le potentiel qu'il offre n'est pas encore totalement exploité. La directive proposée permettrait de pourvoir à la mise en œuvre effective des règles de concurrence au niveau national, en dotant les ANC des garanties et des instruments dont elles ont besoin pour mettre en œuvre efficacement les règles.

Les ANC appliquent des règles qui ont une dimension transfrontière

Il revient à l'UE de prendre des mesures pour résoudre les problèmes mis en évidence puisque les ANC appliquent des règles de l'UE qui ont une dimension transfrontière. Les mesures prises par l'ANC d'un État membre peuvent avoir une incidence sur la concurrence, les entreprises et les consommateurs dans d'autres États membres, une entente à l'échelle nationale ayant par exemple le plus souvent pour effet d'évincer les concurrents des autres États membres. Si les ANC ne disposent pas des moyens et des instruments de mise en œuvre nécessaires (par exemple par manque de ressources), cela peut avoir des conséquences négatives directes sur les consommateurs et les entreprises non seulement dans l'État membre de l'ANC en question, mais aussi dans d'autres États membres, ainsi que sur la capacité des ANC de coopérer à travers l'Europe. Un État membre Y n'étant pas en mesure de remédier au manque de moyens et d'instruments de l'ANC d'un État membre X, seule une action de l'UE peut résoudre ce problème.

Garantir l'efficacité de la coopération transfrontière

Seule une action au niveau de l'UE peut garantir un fonctionnement suffisant du système de coopération mis en place par le règlement (CE) n° 1/2003. Parmi les principaux éléments de ce règlement figurent les mécanismes de coopération permettant aux ANC d'enquêter sur des infractions présumées au-delà des frontières de leur État membre. Une ANC peut demander à une autre ANC d'exécuter des mesures d'enquête pour son compte afin de recueillir des preuves se trouvant sur un autre territoire. Comme précisé plus haut, ce mécanisme ne

fonctionne pas bien si toutes les ANC ne disposent pas des pouvoirs effectifs nécessaires pour effectuer des inspections ou demander des renseignements. Ce problème est lui aussi difficile à résoudre au niveau national. Par exemple, si l'ANC d'un État membre A a besoin du concours de l'ANC d'un État membre B pour recueillir des preuves auprès d'entreprises établies sur son territoire, mais que l'ANC de l'État membre B ne dispose pas du pouvoir effectif de recueillir ces preuves, l'État membre A ne pourra pas y faire grand-chose.

Interdépendance entre les programmes de clémence des autorités de concurrence en Europe

Les programmes de clémence sont interdépendants parce que les entreprises introduisent régulièrement leurs demandes auprès de plusieurs juridictions de l'UE et ont besoin de garanties en termes de sécurité juridique transfrontière. L'expérience des dix dernières années a montré que cette sécurité juridique transfrontière ne peut pas être suffisamment garantie par les États membres individuellement. Les divergences entre programmes de clémence se traduisent encore par des résultats différents pour les entreprises qui demandent la clémence, qu'il s'agisse d'obtenir une immunité d'amendes ou même une réduction de leur montant. Les entreprises qui envisagent de dénoncer des comportements collusoires auprès de plusieurs juridictions en échange d'un traitement plus clément ne peuvent savoir avec la certitude nécessaire si et dans quelle mesure elles en tireront un bénéfice. Une action de l'UE est indispensable pour garantir l'existence d'un système de clémence et faire en sorte qu'il soit appliqué de la même manière dans tous les États membres.

Les législations nationales peuvent empêcher les ANC de mettre en œuvre les règles plus efficacement

Comme expliqué ci-dessus dans la section relative à la base juridique, la législation nationale peut empêcher les ANC de jouir d'une indépendance suffisante et de disposer d'outils efficaces pour la détection des infractions et l'imposition d'amendes effectives aux entreprises en cas d'infraction aux règles de concurrence de l'UE. Pour remédier à ce problème, il convient de prendre des mesures au niveau de l'UE.

L'expérience montre qu'en l'absence de législation de l'UE, il est improbable que les ANC seront pourvues de tous les outils dont elles ont besoin

Bien que des mesures non contraignantes aient été abondamment utilisées pour pousser les États membres à prendre des initiatives au niveau national, plusieurs ANC ne disposent toujours pas des garanties et des instruments nécessaires pour mettre en œuvre efficacement les règles. Au terme de plus d'une décennie, il y a peu de chances de voir se produire les changements nécessaires pour améliorer le fonctionnement du système de mise en œuvre décentralisée du règlement (CE) n° 1/2003 et doter les ANC des moyens de jouer plus efficacement leur rôle. Cela signifie que de nombreuses ANC continueront de ne pas disposer de certains outils essentiels pour détecter et sanctionner les infractions ou de manquer de ressources, au détriment du bon fonctionnement du système de mise en œuvre décentralisée mis en place par le règlement (CE) n° 1/2003.

En résumé, les cadres juridiques nationaux dans le domaine de la concurrence ne permettront pas à eux seuls aux ANC de mettre en œuvre les règles de concurrence de l'UE plus efficacement dans l'ensemble de l'UE. La Commission ne peut en outre faire respecter des exigences de l'UE concernant les outils d'enquête et de sanction, les ressources et la structure institutionnelle des ANC quand elle met en œuvre les règles de concurrence de l'UE tant que

ces exigences n'existent pas. En conséquence, seule une initiative au niveau de l'UE peut doter les ANC des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles, en garantissant qu'elles disposent de moyens et d'instruments plus efficaces pour appliquer les règles de concurrence de l'UE.

Proportionnalité

Pour l'essentiel, la proposition définira des normes minimales pour doter les ANC des moyens de mettre en œuvre efficacement les règles de concurrence de l'UE. Il en résultera un équilibre approprié entre la réalisation des objectifs généraux de la proposition et celle de ses objectifs spécifiques, sans ingérence induite dans les traditions nationales. Les États membres pourront toujours prévoir des normes plus exigeantes et adapter leurs règles aux spécificités nationales. Par exemple, les États membres resteront libres de concevoir, d'organiser et de financer leurs autorités de concurrence respectives comme ils l'entendent, pour autant que leur efficacité soit garantie. La directive proposée veille, en outre, à ce que le choix des États membres qui ont opté pour un modèle juridictionnel de mise en œuvre de la concurrence soit totalement respecté.

Ce n'est qu'en ce qui concerne les conditions d'octroi de la clémence pour les ententes secrètes que des règles plus détaillées sont nécessaires pour produire une valeur ajoutée en termes de mise en œuvre des règles de concurrence. Les entreprises ne révéleront l'existence des ententes secrètes auxquelles elles ont participé que si elles disposent d'une sécurité juridique suffisante quant à l'octroi éventuel d'une immunité d'amendes. Les différences sensibles entre les programmes de clémence applicables dans les États membres engendrent, pour les entreprises envisageant d'y faire appel, une insécurité juridique susceptible de réduire leur intérêt à demander la clémence. Si les États membres avaient la possibilité de mettre en œuvre ou d'appliquer des règles en matière de clémence moins restrictives ou plus restrictives dans le domaine couvert par la présente directive, non seulement cela irait à l'encontre de l'objectif consistant à maintenir l'intérêt de demander la clémence pour les entreprises qui sont susceptibles de le faire, dans le but de rendre la mise en œuvre des règles de concurrence dans l'Union la plus efficace possible, mais cela risquerait également de compromettre l'existence de conditions équitables pour les entreprises opérant dans le marché intérieur.

Cette stratégie choisie dans la proposition maximise l'accroissement de l'efficacité des ANC avec une ingérence minimale dans les spécificités nationales, en limitant les règles les plus détaillées à ce qui est strictement nécessaire pour favoriser une mise en œuvre effective des règles.

Bien que calibrée, cette solution ne s'écartera pas radicalement de l'exigence générale du droit l'UE selon laquelle les États membres sont tenus de prévoir des procédures et des sanctions efficaces pour la mise en œuvre des règles de l'UE; elle en sera une évolution logique. Il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que le droit national doit garantir la pleine effectivité du droit de la concurrence de l'UE⁵. La Cour a également jugé que les modalités procédurales nationales prévues pour le fonctionnement des ANC ne doivent pas porter atteinte à l'objectif du règlement (CE) n° 1/2003, qui est d'assurer l'application effective des articles 101 et 102 du TFUE par ces autorités⁶.

Choix de l'instrument

⁵ Affaire C-557/12, Kone AG/ÖBB-Infrastruktur AG, EU:C:2014:1317, point 32.

⁶ Affaire C-439/08, Vlaamse federatie van verenigingen van Brood- en Banketbakkers, Ijsbereiders en Chocoladebewerders (VEBIC) VZW, EU:C:2010:739, points 56 et 57.

La proposition de directive vise à accroître l'efficacité des ANC, tout en évitant d'imposer une approche uniforme, de façon à permettre la prise en compte des traditions juridiques et des spécificités institutionnelles des États membres. En conséquence, une directive est le meilleur moyen de faire en sorte que les ANC disposent des garanties nécessaires pour mettre en œuvre plus efficacement les règles, sans ingérence induite dans les traditions et les spécificités nationales. Contrairement à un règlement, elle laissera aux États membres le choix du moyen le plus approprié pour transposer les mesures de la directive en droit interne. Une directive est, en outre, un outil plus flexible pour faire en sorte que les ANC disposent des garanties d'indépendance, des ressources et des pouvoirs de coercition et de fixation d'amendes nécessaires, tout en laissant la possibilité aux États membres d'aller plus loin s'ils le souhaitent.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante

En 2013/2014, la Commission a procédé à une évaluation du fonctionnement du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil. Sur la base des résultats de cette analyse, la Commission a jugé, dans sa communication de 2014 sur les dix ans de mise en œuvre du règlement (CE) n° 1/2003, qu'il était possible de faire en sorte que les ANC mettent en œuvre plus efficacement la législation et elle y a recensé un certain nombre d'actions à entreprendre pour favoriser la mise en œuvre efficace de la législation par les ANC, et plus précisément pour faire en sorte que ces dernières: 1) disposent de ressources et d'une indépendance suffisantes; 2), disposent d'une boîte à outils efficace; 3) puissent infliger des amendes effectives; et 4) disposent de programmes de clémence efficaces⁷.

La communication de 2014 s'appuyait sur le rapport concernant les cinq ans de mise en œuvre du règlement (CE) n° 1/2003, dont il ressort que le fait de donner aux ANC les moyens de mettre en œuvre conjointement les règles de concurrence de l'UE a contribué positivement au renforcement du contrôle de l'application de ces règles⁸. Toutefois, elle concluait que des améliorations étaient possibles, en particulier pour faire en sorte que les ANC disposent de pouvoirs coercitifs réels et d'outils efficaces en matière d'imposition d'amendes.

Consultation des parties intéressées

Du 4 novembre 2015 au 12 février 2016, la Commission a organisé une consultation publique sous la forme d'une enquête de l'UE qui a été scindée en deux parties, la première contenant des questions générales visant à recueillir les avis de parties intéressées non spécialisées, et la seconde s'adressant aux parties intéressées ayant une connaissance/expérience approfondie des questions de concurrence.

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «Dix ans de mise en œuvre des règles concernant les pratiques anticoncurrentielles sous le régime du règlement n° 1/2003: bilan et perspectives», COM(2014) 453, et les documents de travail qui l'accompagnent: Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003, SWD(2014) 230, et Enhancing competition enforcement by the Member States' competition authorities: institutional and procedural issues, SWD(2014) 231, <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/regulations.html>.

⁸ 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 qui l'accompagne SEC(2009) 574 final, <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/regulations.html>.

La consultation a fait suite à la communication de la Commission sur les dix ans de mise en œuvre du règlement (CE) n° 1/2003, qui a recensé plusieurs domaines d'action pour renforcer les pouvoirs des ANC en matière de mise en œuvre des règles de concurrence de l'UE. En conséquence, la deuxième partie de la consultation abordait quatre questions essentielles: i) les ressources et l'indépendance des ANC; ii) les instruments de mise en œuvre des ANC; iii) le pouvoir des ANC d'infliger des amendes aux entreprises; et iv) les programmes de clémence.

181 réponses ont été envoyées par diverses parties intéressées: particuliers, cabinets d'avocats et sociétés de conseil, entreprises et associations professionnelles, organisations de consommateurs, universitaires, organisations non gouvernementales, groupes de réflexion, syndicats et autorités publiques, dont un certain nombre de ministères et d'ANC, tant de l'UE que de pays tiers.

76 % des répondants estimaient que les ANC pouvaient faire plus pour mettre en œuvre les règles de concurrence de l'UE. En outre, 80 % soutenaient que des mesures devaient être prises pour renforcer la mise en œuvre des règles de concurrence par les ANC. Par catégorie de parties intéressées: 100 % des établissements universitaires, des organisations de consommateurs, des syndicats et des ANC ayant participé à la consultation publique soutenaient que des mesures devaient être prises; c'est aussi le cas pour 86 % des ONG, 84 % des sociétés de conseil/cabinets d'avocats, 77 % des entreprises/PME/micro-entreprises/entrepreneurs individuels, 67 % des groupes de réflexion et 61 % des associations professionnelles. 64 % des parties intéressées ayant participé à la consultation publique soutenaient que ces mesures devaient, de préférence, combiner des actions de l'UE et des États membres; 19 % ont marqué une préférence pour des mesures de l'UE seule et 8 % pour des mesures prises au niveau des seuls États membres⁹.

Parallèlement à la consultation publique, la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen (ECON) et la Commission ont organisé conjointement, le 19 avril 2016, une audition publique visant à offrir aux experts et aux parties intéressées une occasion supplémentaire de partager leurs points de vue sur la consultation publique. L'audition a été suivie de deux tables rondes consacrées aux quatre thèmes couverts par la consultation publique. Les participants à ces discussions, dont quelque 150 acteurs issus du monde universitaire, d'entreprises (grandes et petites), de sociétés de conseil, d'associations professionnelles, de cabinets d'avocats, de la presse et des pouvoirs publics, ainsi que des particuliers, ont largement accepté et soutenu les objectifs de l'initiative.

Enfin, deux réunions ont été organisées avec les ministères compétents afin d'obtenir leurs premières réactions. Le 12 juin 2015, les ministères ont été informés des principaux points qui avaient été recensés par la Commission. Une deuxième réunion avec les ministères et les ANC s'est tenue le 14 avril 2016, au cours de laquelle ces derniers ont été informés des résultats de la consultation publique.

Les résultats de la consultation publique, de l'audition publique et des réunions avec les ministères ont été pris en compte dans la proposition.

Obtention et utilisation d'expertise

⁹ Les 8 % restants ont répondu «Sans avis/sans objet».

La Commission a procédé, en collaboration avec toutes les ANC, à un vaste exercice de collecte de données afin d'avoir un aperçu détaillé de la situation actuelle.

Analyse d'impact

Le rapport d'analyse d'impact établi par la Commission couvre tous les principaux aspects liés à la présente proposition. Quatre options ont été examinées. L'option privilégiée, qui est retenue dans la présente proposition, consiste à entreprendre une action législative au niveau de l'UE visant à doter les ANC des moyens et des instruments minimums nécessaires pour mettre en œuvre efficacement les règles de concurrence, en la complétant par des mesures non contraignantes et des modalités d'application, si nécessaire.

En ce qui concerne les trois autres options examinées dans le rapport sur l'analyse d'impact: i) le scénario de base consistant en l'absence d'action au niveau de l'UE a très peu de chances de permettre d'atteindre les objectifs fixés et ne répondrait pas aux attentes des parties intéressées; ii) l'option consistant à ne prendre que des mesures non contraignantes ne garantirait pas une base juridique solide permettant à toutes les ANC de disposer des moyens et des instruments nécessaires pour mettre en œuvre efficacement les règles de concurrence. En outre, les mesures non contraignantes en place depuis un certain nombre d'années n'ont pas permis d'atteindre l'objectif consistant à libérer pleinement le potentiel du système décentralisé instauré par le règlement (CE) n° 1/2003; iii) le fait de doter les ANC de moyens et d'instruments uniformes et définis de manière détaillée au moyen d'actions législatives au niveau de l'UE n'apporterait que des avantages supplémentaires limités par rapport à l'option privilégiée mais supposerait, dans le même temps, une plus grande ingérence dans les systèmes et les traditions juridiques nationaux.

L'évaluation des avantages de l'option privilégiée, en termes tant qualitatifs que quantitatifs (par exemple, l'impact positif sur la croissance de la productivité totale des facteurs, un élément clé du PIB)¹⁰, montre que ces avantages excéderont largement les coûts de mise en œuvre.

Le comité d'examen de la réglementation de la Commission a fait part de ses observations sur le projet d'analyse d'impact en septembre 2016 et dans son avis favorable de décembre 2016. Ces observations et cet avis ont été dûment pris en considération¹¹. Compte tenu de ces observations, la version finale de l'analyse d'impact fournit toutes les données empiriques disponibles pour illustrer les causes du problème, de plus amples informations sur les options qui ont été envisagées et une analyse détaillée des coûts et avantages de l'option privilégiée, qui montre comment les avantages de la proposition actuelle l'emporteraient largement sur les coûts qui y sont associés. En outre, la version finale de l'analyse d'impact donne des précisions sur les limites et les incertitudes des estimations quantitatives, fournit une présentation plus claire des opinions exprimées par les parties intéressées dans le cadre de la consultation publique, et démontre avec plus de clarté la compatibilité des options envisagées avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Qui sera touché et de quelle manière?

¹⁰ Voir la section 6.3 du rapport d'analyse d'impact à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia&language=fr>.

¹¹ Voir les avis du 28 septembre 2016 et du 9 décembre 2016, disponibles à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia&language=fr>. Voir également l'annexe I du rapport d'analyse d'impact.

Le renforcement de la capacité des ANC à mettre en œuvre plus efficacement les règles de l'UE profitera à l'ensemble des consommateurs et des entreprises, grandes et petites, et notamment les PME, en améliorant l'efficacité de la mise en œuvre des règles de concurrence et en créant des conditions de concurrence plus équitables. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir une différenciation du champ d'application, par exemple pour inclure des exemptions ou appliquer un régime allégé en ce qui concerne les mesures prises à l'égard des PME.

Les ANC

Les ANC seront les premières bénéficiaires de l'initiative et, avec les entreprises, les plus directement concernées. Une fois mise en œuvre, la proposition dotera toutes les ANC de moyens et d'instruments efficaces pour recueillir des preuves d'infractions commises, infliger des amendes aux entreprises qui enfreignent la législation, agir en toute indépendance lors de la mise en œuvre des règles de concurrence de l'UE et disposer des ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions et de programmes de clémence qui soient plus efficaces. Cela permettra aux ANC de prendre des mesures coercitives efficaces et de mieux coopérer avec d'autres autorités de concurrence dans l'UE, ce qui contribuera à accroître la concurrence sur les marchés. La proposition garantira en particulier le fonctionnement efficace du système de collecte et d'échange d'informations transfrontières mis en place par le règlement (CE) n° 1/2003. Cela pourrait entraîner des dépenses supplémentaires pour certaines autorités publiques, par exemple dans l'hypothèse où de nouveaux outils informatiques seraient nécessaires, mais ces dépenses devraient être négligeables. Toutes les ANC ne seront pas concernées de la même manière puisque les changements requis dépendront de la situation de départ dans laquelle se trouve chaque cadre juridique national.

Les entreprises

L'initiative aura aussi une incidence sensible sur les entreprises. Premièrement, comme les consommateurs, les entreprises pâtissent des conséquences de la mise en œuvre insuffisante des règles de concurrence en ce sens qu'elles subissent les effets négatifs des hausses de prix imposées par leurs fournisseurs, de la baisse du niveau d'innovation et de la réduction des possibilités de choix, et sont victimes des tentatives de leurs concurrents enfreignant les règles de concurrence de les évincer du marché. La proposition renforcera la mise en œuvre des règles de concurrence par les ANC en Europe et créera des règles du jeu plus équitables permettant de faire émerger une culture de la concurrence servant les intérêts de toutes les entreprises, grandes et petites, en ce qu'elle leur permettra de se livrer une concurrence plus équitable fondée sur leurs mérites et de se développer dans l'ensemble du marché unique. Cela incitera également les entreprises à innover et à proposer une gamme plus étendue de produits et de services de meilleure qualité répondant aux attentes des consommateurs.

Deuxièmement, la proposition bénéficiera également, dans une certaine mesure, aux entreprises faisant l'objet d'enquêtes pour des infractions présumées aux règles de concurrence de l'UE. L'introduction de moyens et d'instruments essentiels efficaces pour les ANC permettra de réduire les divergences de résultats pour les entreprises, ce qui accroîtra la prévisibilité de l'application des règles de concurrence de l'UE et la sécurité juridique dans l'ensemble de l'UE. Les entreprises peuvent également bénéficier du renforcement des droits procéduraux, en particulier dans les pays où il existe une marge d'amélioration, ainsi que d'une plus grande sécurité juridique lorsqu'elles solliciteront la clémence. Les entreprises pourraient devoir supporter des coûts d'adaptation initiale pour se familiariser avec les nouvelles règles de procédure. Dans l'ensemble, toutefois, les coûts générés pour les

entreprises exerçant des activités transfrontières au sein du marché unique par l'adaptation aux différents cadres juridiques seront probablement réduits.

Par ailleurs, pour les entreprises qui enfreignent la législation dans certains pays, il deviendra plus difficile de dissimuler les preuves, d'échapper aux amendes ou de bénéficier d'amendes modestes.

Les consommateurs

Les consommateurs bénéficieront des avantages que le renforcement de la concurrence apporte au marché, à savoir un choix plus large et des produits de meilleure qualité. Toutefois, le manque de moyens, d'instruments et de capacité des ANC à exploiter pleinement leur potentiel lorsqu'elles mettent en œuvre les règles de concurrence de l'UE prive toutefois les consommateurs des avantages découlant de la mise en œuvre de ces règles. La proposition garantira aux consommateurs un niveau de protection équivalent, dans l'ensemble de l'Union, contre les pratiques commerciales qui maintiennent les prix des biens et des services à des niveaux artificiellement élevés, ce qui élargira leur choix de biens et services innovants à des prix abordables.

Droits fondamentaux

La proposition garantit la protection des droits fondamentaux des entreprises qui font l'objet d'une procédure de concurrence, à savoir (mais pas exclusivement), la liberté d'entreprise, le droit de propriété, le droit à une bonne administration et le droit à un recours effectif devant un tribunal (articles 16, 17, 41 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne). Elle dotera les ANC de pouvoirs effectifs leur permettant de mettre en œuvre les règles de concurrence de l'UE, mais uniquement dans la mesure où cela est nécessaire et proportionné. Elle obligera les États membres à prévoir des garanties appropriées pour l'exercice de ces pouvoirs, lesquelles satisferont au moins aux normes de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et seront conformes aux principes généraux du droit de l'Union, notamment le respect des droits en matière de protection des données des personnes physiques. Ces garanties devraient en particulier respecter les droits de la défense des entreprises visées par une procédure d'application des articles 101 et 102 du TFUE, dont un élément essentiel est le droit d'être entendu. Il s'agit notamment du droit à la notification formelle des griefs de l'ANC en vertu du droit de la concurrence de l'UE et du droit effectif d'accès au dossier permettant aux entreprises de préparer leur défense. En outre, les destinataires des décisions finales des ANC appliquant les articles 101 et 102 du TFUE devraient disposer d'un droit à un recours effectif devant un tribunal pour contester ces décisions.

La proposition prévoit également des garanties particulières assurant le respect des droits fondamentaux. Par exemple, les inspections de locaux non commerciaux devraient être soumises à l'autorisation d'une autorité judiciaire. Des garanties liées aux droits fondamentaux sont également inscrites dans plusieurs dispositions. Les amendes et les mesures correctives de nature structurelle ou comportementale, par exemple, ne peuvent être imposées par les ANC que dans la mesure où elles sont «proportionnées». Les ANC ne pourront procéder à des inspections et émettre des demandes de renseignements que si elles satisfont au critère de la «nécessité».

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Pour être efficaces et efficients, la coopération et l'échange d'informations entre États membres nécessitent une infrastructure sûre. Le fonctionnement du REC s'appuie sur l'interopérabilité. Dans le cadre financier pluriannuel (CFP) actuel, ces mesures sont principalement financées au titre du programme ISA²¹², sous réserve des ressources disponibles du programme, et de ses critères d'admissibilité et de hiérarchisation des priorités. Les modalités de l'incidence budgétaire de la proposition au-delà de 2020 seront traitées dans les propositions de la Commission concernant le prochain CFP et le résultat final des négociations sur le CFP post 2020. Un montant annuel indicatif de 1 million d'euros est prévu pour la maintenance, le développement, l'hébergement, l'exploitation et le soutien d'un système central d'information (réseau européen de la concurrence) dans le respect des normes applicables en matière de confidentialité et de sécurité des données. Les autres dépenses administratives liées au fonctionnement du REC, comme par exemple l'organisation de réunions, la conception et l'offre de programmes de formation et la publication de lignes directrices et de principes communs, sont estimées à 500 000 euros par an.

En termes d'effectifs, la présente proposition législative est neutre d'un point de vue budgétaire et ne requiert pas de ressources humaines supplémentaires. Les détails sont exposés dans la fiche financière législative jointe à la présente proposition.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information

La Commission a élaboré un plan de mise en œuvre qui recense les principales difficultés auxquelles les États membres sont susceptibles d'être confrontés lors de l'adoption et de la mise en œuvre de la directive, et propose un certain nombre de mesures pour y remédier.

Le plan de mise en œuvre prévoit i) un point de contact unique avec la Commission sous la forme d'une boîte fonctionnelle que les États membres peuvent utiliser pour toutes les questions liées à la proposition de directive, et ii) un certain nombre de mesures à prendre par la Commission et par les États membres pour surmonter les trois principales difficultés posées par la mise en œuvre: a) la mise en œuvre dans les délais, b) l'offre de formation et de soutien aux ANC, et c) la communication d'informations appropriées au monde des entreprises.

La Commission assurera le suivi de la transposition et de la mise en œuvre de la directive, tant au cours de la période allant jusqu'à la date de transposition qu'après cette dernière.

Une évaluation ex post de la directive sera effectuée 5 ans après la date de sa transposition.

Documents explicatifs

La directive proposée contient des mesures spécifiques visant à faire en sorte que: 1) les ANC disposent de garanties d'indépendance, de ressources et de pouvoirs de coercition et de fixation d'amendes effectifs; 2) que des garanties et instruments identiques soient en place lorsque les ANC appliquent le droit national parallèlement aux articles 101 et 102 du TFUE; et 3) que les ANC puissent se prêter une assistance mutuelle effective pour préserver le système de coopération étroite au sein du REC. Plusieurs obligations légales découlent de la directive proposée. Par voie de conséquence, sa transposition effective nécessitera des

¹² Décision (UE) 2015/2240 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 établissant un programme concernant des solutions d'interopérabilité et des cadres communs pour les administrations publiques, les entreprises et les citoyens européens (programme ISA²) en tant que moyen pour moderniser le secteur public (JO L 318 du 4.12.2015, p. 1).

modifications spécifiques et ciblées des règles nationales correspondantes. Pour permettre à la Commission de vérifier si la directive est transposée correctement, il ne suffira donc pas aux États membres de transmettre le texte des mesures nationales d'exécution, étant donné qu'une évaluation globale du régime qui en résulte dans le droit national peut se révéler nécessaire. Aussi les États membres devraient-ils également transmettre à la Commission des documents explicatifs précisant quelles sont les dispositions existantes et nouvelles du droit interne qui visent à mettre en œuvre les différentes mesures prévues dans la directive proposée.

Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition

La proposition se compose de 10 chapitres comportant 34 articles.

Chapitre I - Objet, champ d'application et définitions

Ce chapitre définit le champ d'application de la proposition et les principaux termes qui y sont utilisés. Les définitions utilisées s'inspirent largement de celles utilisées dans le règlement (CE) n° 1/2003 et la directive 2014/104/UE relative aux actions en dommages et intérêts pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence¹³.

Chapitre II – Droits fondamentaux

La proposition incitera les États membres à instaurer des garanties appropriées pour l'exercice des pouvoirs qu'elle prévoit. Ces garanties devront au moins satisfaire aux normes énoncées par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et aux principes généraux du droit de l'Union¹⁴. Au cours du processus de consultation publique, des avocats, des entreprises et des organisations professionnelles ont clairement exigé que les ANC disposent de pouvoirs coercitifs effectifs à compenser par un renforcement des garanties procédurales.

Chapitre III – Indépendance et ressources

Ce chapitre confère aux ANC les garanties d'indépendance nécessaires. Il instaure en particulier des garanties visant à protéger le personnel et la direction des ANC de toute influence extérieure lors de la mise en œuvre des règles de concurrence de l'UE, et ce: i) en faisant en sorte qu'ils puissent s'acquitter de leurs fonctions et exercer leurs pouvoirs en toute indépendance à l'égard de toute influence extérieure, politique ou autre; ii) en excluant explicitement toute instruction d'un gouvernement ou de toute autre entité publique ou privée; iii) en veillant à ce qu'ils s'abstiennent de toute action incompatible avec l'accomplissement de leurs fonctions et l'exercice de leurs pouvoirs; iv) en interdisant la révocation des membres de leur direction pour des raisons liées à la prise de décision dans des cas spécifiques; v) en faisant en sorte qu'ils aient le pouvoir de fixer leurs priorités dans des dossiers individuels, et notamment le pouvoir de rejeter des plaintes pour des raisons de priorité. En ce qui concerne

¹³ JO L 349 du 5.12.2014, p. 1.

¹⁴ Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, «*les exigences découlant de la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique [de l'UE] lient également les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre des réglementations [de l'UE]*», arrêt dans l'affaire Karlsson e.a., C-292/97, ECLI:EU:C:2000:202, point 37. Voir également l'arrêt dans l'affaire Eturas, C-74/14, ECLI:EU:C:2016:42, point 38, dans lequel la Cour de justice de l'Union européenne a rappelé que la présomption d'innocence constitue un principe général de droit de l'Union, désormais consacré à l'article 48, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (voir, en ce sens, arrêt E.ON Energie/Commission, C 89/11 P, ECLI: EU:C:2012:738, point 72), que les États membres sont tenus de respecter lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de la concurrence de l'Union. Voir également, en ce sens, l'arrêt dans l'affaire VEBIC, C-439/08, ECLI: EU:C:2010:739, point 63.

ce dernier aspect, la proposition n'empiète pas sur le pouvoir des États membres de définir des objectifs de politique générale. La plupart des parties intéressées ont soutenu, au cours du processus de consultation publique, des mesures couvrant tous ces aspects. En particulier, les entreprises ont indiqué que l'incapacité des ANC à fixer intégralement leurs priorités les empêchait de se concentrer sur les infractions les plus dommageables pour la concurrence.

En outre, ce chapitre introduit une obligation explicite, pour les États membres, de veiller à ce que les ANC disposent des ressources humaines, financières et techniques nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions essentielles en vertu des articles 101 et 102 du TFUE. La disposition correspondante laisse une marge aux États membres pour faire face aux fluctuations économiques sans compromettre l'efficacité des ANC.

Chapitre IV - Pouvoirs

Les pouvoirs et procédures d'enquête et de décision sont les principaux outils de travail des autorités de concurrence. Toutefois, alors que ces pouvoirs sont multiples dans l'ensemble de l'Europe, de nombreuses ANC ne disposent pas de tous ceux dont elles ont besoin. L'étendue des pouvoirs d'enquête et de décision des ANC varie considérablement, ce qui peut avoir une incidence considérable sur leur efficacité.

Pour remédier à cette situation, la proposition prévoit un noyau minimum de pouvoirs effectifs, à savoir un pouvoir d'enquête (pouvoir d'inspecter les locaux commerciaux et non commerciaux et d'émettre des demandes de renseignements) et un pouvoir de décision (pouvoir d'adopter des décisions d'interdiction, et notamment le pouvoir d'imposer des mesures correctives de nature comportementale et structurelle, des décisions d'acceptation d'engagements et des mesures provisoires). L'adoption de mesures visant à doter les ANC de tels outils efficaces a été largement soutenue par les participants à la consultation publique. Les parties intéressées, en particulier les entreprises, ont souligné, par exemple, que le fait que les ANC n'aient pas le pouvoir d'imposer des mesures correctives d'ordre structurel a été particulièrement problématique pour les entreprises lésées par le comportement anticoncurrentiel d'entreprises coupables d'infractions.

La proposition garantira également l'efficacité de ces outils en prévoyant des sanctions effectives en cas de non-respect des règles. Pour être efficaces, ces dernières seront calculées par rapport au chiffre d'affaires total de l'entreprise concernée, mais les États membres disposeront d'une marge de manœuvre quant à la manière d'appliquer ce calcul (par exemple, des pourcentages spécifiques ne sont pas fixés pour calculer le niveau de l'amende).

Chapitre V – Amendes et astreintes

La capacité des autorités de concurrence à infliger des amendes aux entreprises qui enfreignent le droit de la concurrence est un outil de mise en œuvre fondamental. Les amendes ont pour but de sanctionner les entreprises qui ont enfreint les règles de concurrence et de dissuader ces dernières et d'autres entreprises d'adopter ou de maintenir des pratiques illégales. En 2009, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que *«l'effectivité des sanctions infligées par les [ANC et la Commission] [...] est donc une condition de*

l'application cohérente des [règles de concurrence de l'UE]»¹⁵. Toutefois, un certain nombre de facteurs ont une incidence sur le niveau de mise en œuvre des articles 101 et 102 du TFUE et font que les amendes auxquelles sont exposées les entreprises sont très faibles, voire nulles, selon l'autorité qui statue, ce qui affaiblit l'effet dissuasif et nuit au maintien de conditions équitables pour tous.

Premièrement, la nature des amendes infligées par les ANC pour infraction aux règles de concurrence de l'UE varie selon les États membres. Les amendes peuvent être infligées dans le cadre d'une procédure administrative (imposée par l'ANC), d'une procédure judiciaire autre que pénale (imposée par les tribunaux) ou d'une procédure pénale ou quasi pénale [imposée principalement par les tribunaux ou, dans certains cas, par l'ANC, mais dans le cadre d'une procédure (correctionnelle) quasi pénale]. Dans la majorité des États membres, les amendes sont de nature administrative. Des amendes civiles¹⁶ sont infligées dans trois États membres. Dans cinq États membres, les amendes sont infligées dans le cadre d'une procédure (quasi) pénale. Dans la plupart des États membres où les amendes sont principalement infligées dans le cadre d'une procédure (quasi) pénale, le droit européen de la concurrence est insuffisamment mis en œuvre ou, même s'il est effectivement appliqué, des sanctions ont rarement été infligées au cours de la période 2004-2013. La plupart des parties intéressées ont déclaré, lors de la consultation publique, que les systèmes pénaux étaient moins adaptés à la mise en œuvre effective des règles de concurrence de l'UE. Pour remédier à ces problèmes de «mise en œuvre insuffisante» et tout en préservant la marge de manœuvre accordée aux États membres, la proposition fera en sorte que, dans les États membres où l'ANC administrative n'est pas habilitée, aujourd'hui, à adopter des décisions infligeant des amendes, des pouvoirs soient conférés aux ANC pour leur permettre d'adopter directement de telles décisions, ou que les États membres autorisent l'adoption de telles décisions par une juridiction dans le cadre d'une procédure judiciaire autre que pénale. La nécessité de changement sera donc limitée au strict minimum.

Deuxièmement, des différences dans les méthodes de calcul des amendes peuvent avoir une incidence importante sur le niveau d'amendes infligées par les ANC. Ces différences concernent principalement: 1) l'amende maximale qui peut être fixée (le maximum légal) et 2) les paramètres de calcul de l'amende. Ces différences expliquent en partie pourquoi le montant des amendes peut, aujourd'hui, être jusqu'à 25 fois plus élevé selon l'autorité qui statue. Des amendes d'un montant très faible peuvent être infligées pour la même infraction, ce qui signifie que l'effet dissuasif des amendes varie fortement à travers l'Europe, ce problème ayant été soulevé au cours de la consultation publique. Les amendes infligées peuvent ne pas refléter le préjudice causé à la concurrence par le comportement anticoncurrentiel. Pour permettre aux ANC de fixer des amendes dissuasives sur la base d'un socle commun de paramètres fondamentaux: premièrement, il conviendrait de prévoir un maximum légal commun qui ne soit pas inférieur à 10 % du chiffre d'affaires mondial et, deuxièmement, au moment de fixer le montant de l'amende, les ANC devraient tenir compte des facteurs essentiels que sont la gravité et la durée de l'infraction.

Le troisième aspect concerne les limites en matière de responsabilité à l'égard du paiement de l'amende. La notion d'«entreprise» utilisée dans le droit de la concurrence de l'Union est établie par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle signifie que

¹⁵ Arrêt dans l'affaire Inspecteur van de Belastingdienst/X BV, C-429/07, ECLI: EU:C:2009:359, points 36-39.

¹⁶ La notion d'«amendes civiles» est utilisée pour désigner les amendes infligées dans des procédures judiciaires autres que pénales.

différentes entités juridiques appartenant à une seule et même «entreprise» peuvent être tenues pour solidairement responsables du paiement de toute amende infligée à cette «entreprise»¹⁷. Il s'agit là d'un signal fort adressé à l'ensemble du groupe, montrant que l'absence de bonne gouvernance et le non-respect du droit de la concurrence ne resteront pas impunis. De cette manière, l'amende peut être fonction de la puissance globale du groupe et pas uniquement de celle de la filiale, de sorte que son efficacité et son effet dissuasif s'en trouvent renforcés. Toutefois, plusieurs ANC ne peuvent pas, aujourd'hui, tenir les sociétés mères pour responsables des infractions commises par les filiales qu'elles contrôlent. Par ailleurs, plusieurs ANC ne peuvent tenir les successeurs juridiques et économiques de l'auteur de l'infraction pour responsables du paiement des amendes ou sont confrontées à un flou à cet égard, et ce en dépit de la jurisprudence constante déjà ancienne de la Cour de justice de l'Union européenne. Cela signifie que des entreprises peuvent échapper à des amendes simplement en fusionnant avec d'autres ou au moyen de restructurations. Pour remédier à cette situation, la proposition prévoit d'appliquer la notion d'entreprise aux fins d'infliger des amendes aux sociétés mères et aux successeurs juridiques et économiques des entreprises.

Chapitre VI - Clémence

Les entreprises ne révéleront l'existence des ententes secrètes auxquelles elles ont participé que si la sécurité juridique entourant la question de savoir si elles bénéficieront d'une immunité d'amendes est suffisante. Ce chapitre vise à accroître la sécurité juridique pour les entreprises qui souhaitent demander la clémence et, partant, à préserver leur intérêt à coopérer avec la Commission et les ANC en réduisant les différences actuelles entre les programmes de clémence applicables dans les États membres. À cet effet, la proposition transpose en droit les principes essentiels du programme modèle du REC en matière de clémence, de manière à permettre à toutes les ANC d'accorder l'immunité d'amendes et la réduction de leur montant et d'accepter des demandes sommaires aux mêmes conditions. Lors de la consultation publique, 61 % des parties intéressées ont estimé que la mise en œuvre insuffisante du programme modèle du REC en matière de clémence par les États membres posait problème.

En outre, ce chapitre garantit aux entreprises demandeuses un délai de cinq jours ouvrables pour déposer les demandes sommaires et précise qu'elles ne devraient pas recevoir, de la part des ANC, des demandes parallèles mobilisant beaucoup de ressources pendant que la Commission mène son enquête. Il précise également que, lorsque la Commission a décidé de ne pas statuer sur une affaire, les entreprises qui ont déposé des demandes sommaires devraient avoir la possibilité de présenter des demandes de clémence complètes aux ANC concernées.

Enfin, ce chapitre garantit aux salariés et aux administrateurs d'entreprises qui introduisent une demande d'immunité une protection contre les sanctions individuelles là où elles existent, pour autant qu'ils coopèrent avec les autorités. Cet élément est important pour préserver l'intérêt des entreprises à solliciter la clémence, car leurs demandes de clémence dépendent souvent de la volonté de leurs salariés de coopérer totalement, sans crainte d'encourir des sanctions.

De même, les personnes qui ont connaissance de l'existence ou du fonctionnement d'une entente ou d'autres types de violation des règles de concurrence devraient être encouragées à fournir ces informations, par exemple par la création de canaux de communication fiables et

¹⁷ Arrêt dans l'affaire Akzo Nobel NV/Commission, C-97/08 P, ECLI:EU:C:2009:536. Il doit être démontré que la société mère exerce une influence déterminante sur la filiale qui a commis l'infraction.

confidentiels. À cet effet, de nombreuses ANC ont instauré, ou envisagent de le faire, des moyens efficaces pour protéger les personnes qui signalent ou divulguent des informations concernant des violations du droit de la concurrence de l'UE contre des représailles telles que, par exemple, des mesures disciplinaires de la part de leurs employeurs. La Commission a par exemple mis en place, le 16 mars 2017, un outil de lancement d'alertes anonyme pour les affaires de concurrence¹⁸. La Commission a souligné l'importance de la protection des lanceurs d'alerte et étudie la possibilité de mesures horizontales ou de nouvelles mesures sectorielles au niveau de l'Union européenne¹⁹.

Chapitre VII – Assistance mutuelle

Ce chapitre vise à faire en sorte que, lorsqu'une ANC demande à une autre ANC d'exécuter des mesures d'enquête en son nom afin de recueillir des preuves situées sur un autre territoire, les agents de l'ANC requérante aient le droit d'assister à cette inspection et d'y participer activement. Cela permettra d'accroître l'efficacité et l'efficacités des inspections.

En outre, ce chapitre garantit l'existence de mécanismes permettant aux ANC de demander et de fournir une assistance mutuelle pour la notification des décisions et l'exécution des amendes lorsque les entreprises n'ont aucune présence juridique sur le territoire de l'ANC qui sollicite l'assistance ou qu'elles n'y disposent pas d'actifs suffisants pour que l'amende puisse y faire l'objet d'une exécution forcée. Cette assistance mutuelle est conçue pour réduire au minimum l'ingérence dans le droit national et prévoirait les garanties essentielles suivantes: i) la notification et l'exécution forcée s'effectueront conformément à la législation de l'État membre requis; ii) les décisions infligeant des amendes ne peuvent être exécutées qu'une fois qu'elles sont définitives et ne peuvent plus faire l'objet d'un recours par les voies ordinaires; iii) les délais de prescription seront régis par la législation de l'État membre requérant; iv) l'autorité requise n'est pas tenue d'exécuter les décisions infligeant une amende si elles sont manifestement contraires à l'ordre public de cet État membre; et v) les litiges concernant la légalité d'une mesure relèveront de la compétence de l'État membre requérant, tandis que les litiges liés à la notification ou aux mesures d'exécution prises dans l'État membre requis relèveront de la compétence de ce dernier.

L'assistance mutuelle est un aspect fondamental de la présente proposition car il est indispensable à une coopération étroite au sein du REC et, par conséquent, à l'efficacité du système décentralisé dont dépend l'application effective du droit de la concurrence de l'UE. Sans une assistance mutuelle effective, les entreprises exerçant des activités dans plus d'un État membre ne peuvent opérer sur un pied d'égalité, ce qui nuit au bon fonctionnement du marché intérieur.

Chapitre VIII – Délais de prescription

Ce chapitre vise à faire en sorte que, si une procédure est en cours devant une ANC ou la Commission, les délais de prescription applicables à d'autres ANC susceptibles d'ouvrir une procédure concernant le même accord, la même décision d'une association d'entreprises ou la même pratique concertée soient suspendus pendant la durée de cette procédure. De cette manière, le système de compétences parallèles au sein du REC pourra fonctionner de manière efficace et d'autres ANC ne seront pas empêchées d'agir par la suite en raison de la prescription de leur procédure. Les États membres restent libres de déterminer la durée des

¹⁸ <http://ec.europa.eu/competition/cartels/whistleblower/index.html>.

¹⁹ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254.

délais de prescription dans leur système ou d'introduire des délais absolus, pour autant qu'ils ne rendent pas la mise en œuvre effective du droit de la concurrence de l'Union impossible ou excessivement difficile dans la pratique.

Chapitre IX – Dispositions générales

Ce chapitre garantit aux ANC administratives, qui sont les mieux placées pour expliquer leurs décisions, le pouvoir de saisir de leur propre chef les tribunaux et/ou de défendre leurs requêtes devant ces derniers²⁰. Cela permettra d'éviter la duplication des coûts et les doubles emplois au sein d'un autre organe défendant ces requêtes.

Ce chapitre offre également une garantie essentielle en ce sens que les informations collectées en vertu de la directive proposée ne peuvent être utilisées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été obtenues et non pour infliger des sanctions à des personnes physiques.

Enfin, ce chapitre garantit la recevabilité des preuves quel que soit le support sur lequel les informations pertinentes sont stockées, de manière à ce que les règles procédurales applicables soient opérantes dans un environnement numérique.

²⁰ La Cour de justice de l'Union européenne a jugé que l'article 35 du règlement (CE) n° 1/2003 devait être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui n'accorde pas la faculté à une ANC de participer, en tant que partie défenderesse, à une procédure judiciaire dirigée contre la décision dont cette autorité est l'auteur, affaire VEBIC, C-439/08, ECLI:EU:C:2010:739, point 64.

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 103 et 114,
vu la proposition de la Commission européenne,
après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,
vu l'avis du Comité économique et social européen¹,
statuant conformément à la procédure législative ordinaire,
considérant ce qui suit:

- (1) Les articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relèvent de l'ordre public et il y a lieu de pourvoir à leur application effective dans l'ensemble de l'Union, afin d'éviter que la concurrence ne soit faussée dans le marché intérieur. Une mise en œuvre effective des articles 101 et 102 du TFUE est nécessaire pour garantir en Europe des marchés concurrentiels plus ouverts sur lesquels les entreprises se livrent concurrence davantage sur la base de leurs mérites, sans ériger d'obstacles à l'entrée sur le marché, de façon à produire de la richesse et à créer des emplois. Cette mise en œuvre protège les consommateurs contre les pratiques commerciales qui maintiennent les biens et les services à des prix artificiellement élevés et leur permet d'avoir un choix plus vaste de biens et de services innovants.
- (2) La mise en œuvre des articles 101 et 102 du TFUE par la sphère publique est assurée par les autorités nationales de concurrence (ANC) des États membres en parallèle avec la Commission, en vertu du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil⁽²⁾. Les ANC et la Commission forment ensemble un réseau d'autorités publiques qui applique les règles de concurrence de l'UE en étroite coopération (le réseau européen de la concurrence).
- (3) En vertu de l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1/2003, les ANC et les juridictions nationales sont tenues d'appliquer les articles 101 et 102 du TFUE aux accords ou pratiques susceptibles d'affecter les échanges entre États membres. En pratique, la plupart des ANC appliquent les dispositions du droit national de la concurrence parallèlement aux articles 101 et 102 du TFUE. Par conséquent, la

¹ JO C du , p. .

² 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 L 1 du 4.1.2003, p. 1).

présente directive, dont l'objectif est de faire en sorte que les ANC disposent des garanties d'indépendance et des pouvoirs de coercition et de fixation d'amendes qui leur sont nécessaires pour pouvoir appliquer efficacement les articles 101 et 102 du TFUE, aura inmanquablement un effet sur les dispositions du droit national de la concurrence appliquées en parallèle par les ANC.

- (4) En outre, le fait de doter les ANC du pouvoir d'obtenir toutes les informations relatives à l'entreprise visée par l'enquête sous une forme numérique, et quel que soit le support de stockage, devrait également avoir une incidence sur l'étendue des pouvoirs des ANC lorsque, au début de la procédure, elles prennent la mesure d'enquête concernée également sur la base des dispositions du droit national de la concurrence appliquées parallèlement aux articles 101 et 102 du TFUE. Doter les ANC de pouvoirs d'inspection dont la portée variera selon qu'elles appliqueront in fine uniquement les dispositions du droit national de la concurrence ou également en parallèle les articles 101 et 102 du TFUE nuirait à l'effectivité de la mise en œuvre du droit de la concurrence dans le marché intérieur. En conséquence, il convient que le champ de la directive couvre à la fois l'application des articles 101 et 102 prise isolément et l'application en parallèle du droit national de la concurrence à la même affaire. La seule exception concerne la protection des déclarations effectuées en vue d'obtenir la clémence et des propositions de transaction qui s'étend aussi au droit national de la concurrence appliqué isolément.
- (5) Les droits nationaux empêchent de nombreuses ANC de disposer des garanties d'indépendance et des pouvoirs de coercition et de fixation d'amendes qui leur sont nécessaires pour mettre en œuvre ces règles de manière efficace. Leur capacité d'appliquer efficacement les articles 101 et 102 du TFUE et les dispositions du droit national de la concurrence parallèlement auxdits articles, le cas échéant, s'en trouve dès lors réduite. Par exemple, dans de nombreux cas, le droit national ne dote pas les ANC d'outils efficaces qui leur permettraient de constater des infractions aux articles 101 et 102 du TFUE et d'infliger des amendes aux entreprises en infraction, ni des ressources qui leur seraient nécessaires pour appliquer efficacement les articles 101 et 102 du TFUE, ce qui peut les pousser à limiter leur intervention, voire les empêcher d'agir. Compte tenu du fait que de nombreuses ANC manquent d'outils et de garanties opérationnels pour appliquer efficacement les articles 101 et 102 du TFUE, l'issue des procédures engagées contre les entreprises qui se livrent à des pratiques anticoncurrentielles peut être très différente selon l'État membre dans lequel elles exercent leurs activités: ces entreprises peuvent ne faire l'objet d'aucune poursuite engagée en vertu des articles 101 ou 102 du TFUE ou de poursuites inefficaces. Dans certains États membres, les entreprises peuvent par exemple se soustraire à l'obligation de payer une amende simplement en se restructurant. Une mise en œuvre inégale des articles 101 et 102 du TFUE et des dispositions du droit national de la concurrence appliquées parallèlement auxdits articles se traduit par des occasions manquées d'éliminer les obstacles à l'entrée sur le marché et de créer, partout dans l'Union européenne, des marchés concurrentiels plus ouverts sur lesquels les entreprises peuvent se livrer concurrence sur la base de leurs mérites. Les entreprises et les consommateurs sont particulièrement touchés dans les États membres où les ANC sont moins armées pour appliquer efficacement les règles. Les entreprises ne peuvent se faire concurrence sur la base de leurs mérites lorsque les pratiques anticoncurrentielles échappent à toute sanction, par exemple parce que les preuves permettant de constater les pratiques anticoncurrentielles sont impossibles à recueillir ou parce que les entreprises ont la possibilité de se soustraire à l'obligation de payer une amende. Elles sont dès lors dissuadées d'entrer sur les marchés concernés pour y

exercer leur droit de s'établir et de fournir des biens et des services. Les consommateurs établis dans les États membres où la mise en œuvre des règles est plus faible passent à côté des avantages d'une application effective des règles de concurrence. La mise en œuvre inégale des articles 101 et 102 du TFUE et des dispositions du droit national de la concurrence appliquées parallèlement auxdits articles à l'échelle de l'Europe fausse dès lors la concurrence dans le marché intérieur et nuit à son bon fonctionnement

- (6) Les lacunes et les limites des outils et des garanties dont disposent les ANC mettent à mal le système de compétences parallèles prévu pour la mise en œuvre des articles 101 et 102 du TFUE, lequel est conçu comme un ensemble cohérent fondé sur une coopération étroite au sein du réseau européen de la concurrence. Ce système dépend de la capacité des autorités à s'appuyer mutuellement pour mettre en œuvre des mesures d'enquête pour leur compte respectif. Il ne fonctionnera toutefois pas correctement s'il reste des ANC dépourvues d'outils d'enquête adéquats. Pour d'autres aspects importants, les ANC n'ont pas les moyens de se porter mutuellement assistance. Par exemple, dans la majorité des États membres, les entreprises exerçant des activités transfrontières peuvent échapper à l'obligation de payer une amende simplement en n'ayant aucune présence juridique sur certains territoires des États membres dans lesquels elles opèrent, ce qui limite leur intérêt à se conformer aux articles 101 et 102 du TFUE. L'ineffectivité de la mise en œuvre qui en résulte fausse la concurrence au détriment des entreprises respectueuses des règles et sape la confiance des consommateurs dans le marché intérieur, en particulier dans l'environnement numérique.
- (7) Pour créer en Europe un véritable espace commun de mise en œuvre des règles de concurrence qui garantisse des conditions équitables pour toutes les entreprises opérant dans le marché intérieur et rende les conditions moins inéquitables pour les consommateurs, il convient de mettre en place des garanties d'indépendance et des ressources minimales ainsi que des pouvoirs de coercition et de fixation d'amendes de base dans le contexte de la mise en œuvre des articles 101 et 102 du TFUE et des dispositions du droit national de la concurrence parallèlement auxdits articles, de sorte que les ANC puissent agir de manière pleinement efficace.
- (8) Il convient de fonder la présente directive sur une double base juridique constituée par les articles 103 et 114 du TFUE. La présente directive couvre, en effet, non seulement l'application des articles 101 et 102 du TFUE, mais également l'application des dispositions du droit national de la concurrence parallèlement auxdits articles et les lacunes et limites affectant les outils et les garanties dont les ANC disposent pour appliquer les articles 101 et 102 du TFUE nuisent tant à la concurrence qu'au bon fonctionnement du marché intérieur.
- (9) La mise en place de garanties minimales assurant une application efficace des articles 101 et 102 du TFUE par les ANC n'affecte en rien la possibilité qu'ont les États membres de maintenir ou d'introduire des garanties d'indépendance et des ressources plus étendues pour leurs ANC, ainsi que des règles plus détaillées concernant les pouvoirs de coercition et de fixation d'amendes de ces autorités. Les États membres peuvent en particulier conférer aux ANC des pouvoirs supplémentaires s'ajoutant aux compétences de base prévues par la présente directive afin d'encore améliorer l'efficacité de leur action.
- (10) En revanche, des règles détaillées sont nécessaires en ce qui concerne les conditions d'octroi de la clémence dans les affaires d'ententes secrètes. Les entreprises ne

révéleront l'existence des ententes secrètes auxquelles elles ont participé que si elles disposent d'une sécurité juridique suffisante quant à l'octroi éventuel d'une immunité d'amendes. Les différences sensibles entre les programmes de clémence applicables dans les États membres engendrent, pour les entreprises envisageant de faire appel à ces programmes, une insécurité juridique susceptible de réduire leur intérêt à demander la clémence. Si les États membres avaient la possibilité de mettre en œuvre ou d'appliquer des règles en matière de clémence moins restrictives ou plus restrictives dans le domaine couvert par la présente directive, non seulement cela irait à l'encontre de l'objectif consistant à maintenir l'intérêt pour les entreprises de demander la clémence afin de rendre la mise en œuvre des règles de concurrence dans l'Union la plus efficace possible, mais cela risquerait également de compromettre l'existence de conditions équitables pour les entreprises opérant dans le marché intérieur. Cela n'empêche pas les États membres d'appliquer des programmes de clémence qui englobent non seulement les ententes secrètes, mais également d'autres infractions aux articles 101 et 102 du TFUE et aux dispositions nationales équivalentes.

- (11) La présente directive ne s'applique pas aux droits nationaux dans la mesure où ceux-ci prévoient l'application de sanctions pénales à des personnes physiques, à l'exception des règles régissant l'interaction entre les programmes de clémence et les sanctions infligées aux personnes physiques.
- (12) L'exercice des pouvoirs conférés aux ANC doit être assorti de garanties appropriées répondant a minima aux normes des principes généraux du droit européen et de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ces garanties englobent le droit à une bonne administration et le respect des droits de la défense des entreprises, dont le droit d'être entendu constitue un élément essentiel. Les ANC doivent en particulier informer les parties faisant l'objet d'une enquête des griefs préliminaires retenus contre elles sur la base des articles 101 et 102 du TFUE avant de prendre une décision qui leur soit préjudiciable, et ces parties doivent avoir la possibilité de faire effectivement connaître leur point de vue sur ces griefs avant l'adoption d'une telle décision. Les parties auxquelles les griefs préliminaires relatifs à une infraction présumée à l'article 101 ou 102 du TFUE ont été notifiés doivent avoir le droit d'accéder au dossier concerné des ANC afin de pouvoir exercer de manière effective leurs droits de la défense, sous réserve de l'intérêt légitime des entreprises à ce que leurs secrets d'affaires ne soient pas divulgués et à l'exclusion des informations confidentielles et des documents internes des ANC et de la Commission et de leur correspondance. En outre, il convient que les destinataires de décisions finales des ANC appliquant l'article 101 ou l'article 102 du TFUE jouissent d'un droit de recours effectif devant une juridiction, conformément à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ces décisions finales des ANC doivent être motivées, de manière à permettre à leurs destinataires d'en vérifier les justifications et d'exercer leur droit à un recours effectif. Ces garanties doivent être conçues de manière à établir un équilibre entre le respect des droits fondamentaux des entreprises et l'obligation de garantir la mise en œuvre effective des articles 101 et 102 du TFUE.
- (13) L'octroi aux ANC des moyens de mettre en œuvre les articles 101 et 102 de manière impartiale et dans l'intérêt commun d'une mise en œuvre effective des règles de concurrence de l'UE est un des éléments essentiels d'une application effective et uniforme de ces règles.
- (14) Il convient de renforcer l'indépendance des ANC afin de garantir l'application effective et uniforme des articles 101 et 102 du TFUE. À cette fin, le droit national

devrait inclure une disposition expresse garantissant que les ANC, lorsqu'elles appliquent les articles 101 et 102 du TFUE, sont à l'abri de toute intervention extérieure ou pression politique susceptible de compromettre leur impartialité dans l'appréciation des questions dont elles sont saisies. À cet effet, il convient de fixer préalablement des règles concernant les motifs de révocation des membres de l'organe décisionnel des ANC, afin de dissiper tout doute raisonnable quant à l'impartialité de cet organe et à son imperméabilité aux facteurs extérieurs.

- (15) Afin de garantir l'indépendance des ANC, les membres de leur personnel et de leur organe décisionnel doivent agir avec intégrité et s'abstenir de toute action incompatible avec l'exercice de leurs fonctions. Afin d'empêcher que l'indépendance de leur jugement soit menacée, il y a lieu que les membres du personnel et de l'organe décisionnel s'abstiennent, pendant la durée de leur emploi ou de leur mandat et un délai raisonnable à compter de la fin de celui-ci, de toute activité incompatible, rémunérée ou non, avec l'exercice de leurs fonctions. En outre, pendant la durée de leur emploi ou de leur mandat, il convient qu'ils ne puissent détenir un intérêt dans aucune entreprise ou organisation en contact avec une ANC dans la mesure où un tel intérêt risque de compromettre leur indépendance. Les membres du personnel et de l'organe décisionnel devraient déclarer tout intérêt ou actif susceptible de donner lieu à un conflit d'intérêts dans l'exercice de leurs fonctions. Lorsque, dans l'exercice de leurs fonctions, ils sont amenés à prendre une décision sur une question dans laquelle ils ont un intérêt susceptible de nuire à leur impartialité, ils doivent être tenus d'en informer l'organe décisionnel, les autres membres de celui-ci ou, dans le cas des ANC au sein desquelles une seule personne détient le pouvoir décisionnel, leur autorité investie du pouvoir de nomination.
- (16) L'indépendance des ANC n'exclut pas l'exercice d'un contrôle juridictionnel ou parlementaire en conformité avec la législation des États membres. Des obligations de rendre des comptes contribuent également à garantir la crédibilité et la légitimité des actions des ANC. La présentation par celles-ci de rapports périodiques sur leurs activités à un organe gouvernemental ou parlementaire constitue une obligation proportionnée de rendre des comptes. Les dépenses financières des ANC pourraient également faire l'objet d'un contrôle ou d'un suivi, pour autant que l'indépendance de ces autorités n'en soit pas affectée.
- (17) Les ANC devraient avoir la possibilité d'établir une priorité parmi les procédures de mise en œuvre des articles 101 et 102 du TFUE de manière à pouvoir utiliser efficacement leurs ressources et s'attacher à prévenir et faire cesser les comportements anticoncurrentiels faussant la concurrence dans le marché intérieur. À cet effet, elles devraient pouvoir rejeter des plaintes au motif qu'elles ne sont pas prioritaires, sans préjudice du pouvoir des ANC de rejeter des plaintes pour d'autres motifs, tels que l'absence de compétence, ou de décider qu'il n'y a pas lieu pour elles d'agir. Le pouvoir des ANC d'établir un ordre de priorité dans leurs procédures de mise en œuvre n'affecte pas le droit d'un gouvernement d'un État membre d'adresser à ces autorités des orientations prioritaires ou de politique générale qui ne portent pas sur une procédure particulière de mise en œuvre des articles 101 et 102 du TFUE.
- (18) Les ANC devraient disposer des ressources nécessaires, en termes de personnel, d'expertise, de moyens financiers et d'équipements techniques, de sorte qu'elles puissent exécuter efficacement leurs fonctions lorsqu'elles appliquent les articles 101 et 102 du TFUE. Lorsque les missions et les compétences qui leur sont conférées en vertu du droit national sont étendues, il y a lieu que les ressources nécessaires à l'exécution de ces fonctions restent suffisantes.

- (19) Les ANC doivent disposer d'un ensemble minimal de pouvoirs communs d'enquête et de décision pour pouvoir mettre en œuvre efficacement les articles 101 et 102 du TFUE.
- (20) Il conviendrait de doter les ANC de pouvoirs d'enquête effectifs afin de leur permettre de déceler les accords, décisions ou pratiques concertées interdites par l'article 101 du TFUE ou les abus de position dominante interdits par l'article 102 du TFUE à n'importe quel stade de la procédure dont elles sont saisies.
- (21) Les pouvoirs d'enquête de ces autorités doivent être adaptés aux difficultés que pose la mise en œuvre des règles dans l'environnement numérique et leur permettre d'obtenir toutes les informations sous forme numérique, y compris les données recueillies au moyen de procédures technico-légales, relatives à l'entreprise ou à l'association d'entreprises visée par la mesure d'enquête, indépendamment du support sur lequel elles sont stockées, qu'il s'agisse d'ordinateurs portables, de téléphones mobiles ou d'autres dispositifs mobiles.
- (22) Il convient d'habiliter les autorités nationales de concurrence administratives à inspecter les locaux d'entreprises et d'associations d'entreprises visées par une procédure d'application des articles 101 et 102 du TFUE, ainsi que d'acteurs du marché susceptibles de détenir des informations utiles pour la procédure. Les autorités nationales de concurrence administratives devraient pouvoir effectuer de telles inspections lorsqu'il existe au moins des motifs raisonnables de suspecter une infraction à l'article 101 ou à l'article 102 du TFUE.
- (23) Pour être efficace, le pouvoir d'inspection conféré aux autorités nationales de concurrence administratives doit permettre à celles-ci d'obtenir des informations auxquelles l'entreprise ou association d'entreprises ou la personne visée par l'inspection a accès et qui sont en rapport avec l'entreprise faisant l'objet de l'enquête.
- (24) Afin de réduire le risque que les inspections ne se prolongent inutilement, les autorités nationales de concurrence administratives devraient avoir le pouvoir de poursuivre la consultation des copies ou des extraits de livres ou de documents professionnels portant sur l'activité de l'entreprise ou de l'association d'entreprises faisant l'objet de l'inspection dans les locaux de l'autorité ou dans d'autres locaux désignés à cet effet.
- (25) L'expérience montre que des documents professionnels sont parfois conservés au domicile d'administrateurs ou d'autres personnes travaillant pour l'entreprise concernée, en particulier en raison du recours accru aux modalités de travail plus flexibles. Pour garantir l'efficacité des inspections, il convient de conférer aux autorités nationales de concurrence administratives le pouvoir d'accéder à n'importe quel local, y compris à un domicile privé, lorsque celles-ci ont un motif raisonnable de suspecter qu'y sont conservés des documents professionnels pouvant être utiles à la constatation d'une grave violation de l'article 101 ou 102 du TFUE. L'exercice d'un tel pouvoir devrait être soumis à l'autorisation préalable d'une autorité judiciaire. Cela n'empêche pas les États membres de confier, en cas d'extrême urgence, les missions d'une autorité judiciaire nationale à une autorité nationale de concurrence administrative agissant en qualité d'autorité judiciaire.
- (26) Les ANC devraient disposer de pouvoirs réels leur permettant d'exiger que lui soient fournis des renseignements nécessaires à la détection d'un accord, d'une décision ou d'une pratique concertée interdits par l'article 101 du TFUE, ainsi que de toute exploitation abusive d'une position dominante interdite par l'article 102 du TFUE. Ces pouvoirs devraient englober le droit de demander des renseignements quel que soit le

lieu où ils sont stockés, pour autant que le destinataire de la demande de renseignements y ait accès. L'expérience montre que les informations fournies sur une base volontaire par des tiers tels que des concurrents, des clients et des consommateurs du marché peuvent également être une précieuse source d'information aux fins d'une mise en œuvre rigoureuse et éclairée et les ANC devraient encourager de telles contributions.

- (27) Les ANC devraient disposer de moyens réels leur permettant de rétablir la concurrence sur le marché en imposant des mesures correctives proportionnées de nature structurelle et comportementale.
- (28) Lorsqu'au cours d'une procédure pouvant conduire à l'interdiction d'un accord ou d'une pratique, des entreprises ou des associations d'entreprises offrent aux ANC des engagements répondant à leurs préoccupations, ces autorités devraient pouvoir adopter des décisions rendant ces engagements obligatoires et opposables aux entreprises concernées. Ces décisions d'acceptation d'engagements doivent établir qu'il n'y a plus lieu que l'ANC concernée agisse, sans conclure à l'existence ou non d'une infraction à l'article 101 ou à l'article 102 du TFUE. Les décisions d'acceptation d'engagements sont sans préjudice de la faculté pour les autorités de concurrence et les juridictions des États membres de constater une infraction et de statuer sur une affaire.
- (29) Pour garantir une mise en œuvre effective et uniforme des articles 101 et 102 du TFUE, il y a lieu que les autorités nationales de concurrence administratives disposent du pouvoir d'infliger des amendes effectives, proportionnées et dissuasives aux entreprises et associations d'entreprises qui enfreignent l'article 101 ou 102 du TFUE, soit elles-mêmes directement dans le cadre d'une procédure administrative, soit en obtenant l'application d'amendes dans le cadre de procédures judiciaires autres que pénales. Ce pouvoir est sans préjudice des dispositions législatives nationales des États membres prévoyant l'application de sanctions par des juridictions dans le cadre de procédures pénales visant des infractions aux articles 101 et 102 du TFUE.
- (30) Pour veiller à ce que les entreprises et associations d'entreprises se soumettent aux pouvoirs d'enquête et de décision des autorités nationales de concurrence administratives, ces dernières doivent être en mesure d'infliger des amendes effectives en cas de non-respect des mesures prises en vertu de ces pouvoirs, ainsi que des astreintes pour faire respecter ces mesures, soit elles-mêmes directement dans le cadre d'une procédure administrative, soit en obtenant l'application d'amendes dans le cadre de procédures judiciaires autres que pénales. Ces pouvoirs sont sans préjudice des dispositions législatives nationales des États membres prévoyant l'application de telles amendes par des juridictions dans le cadre de procédures judiciaires pénales. De surcroît, la présente directive n'a aucun effet sur les règles nationales relatives au standard de preuve, ni sur les obligations faites aux ANC de vérifier les faits de l'espèce, pour autant que ces règles et obligations soient compatibles avec les principes généraux du droit de l'Union. Il convient que les amendes et les astreintes soient fixées proportionnellement au chiffre d'affaires total des entreprises et associations d'entreprises concernées.
- (31) Pour garantir l'application effective et uniforme des articles 101 et 102 du TFUE, il convient d'appliquer la notion d'entreprise telle qu'elle figure dans les articles 101 et 102 du TFUE conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, qui désigne l'entreprise comme une unité économique, même si celle-ci se compose de plusieurs personnes morales ou physiques. En conséquence, les ANC devraient avoir les moyens d'appliquer la notion d'entreprise de manière à pouvoir

établir la responsabilité d'une société mère, et d'infliger des amendes à cette dernière pour sanctionner le comportement de l'une de ses filiales, lorsque la société mère et sa filiale constituent une seule unité économique. Afin d'empêcher les entreprises de se soustraire à l'obligation de payer des amendes pour des infractions aux articles 101 et 102 du TFUE en procédant à des changements juridiques ou organisationnels, les ANC devraient avoir les moyens d'identifier les successeurs juridiques ou économiques de l'entreprise responsable et d'infliger à ceux-ci des amendes sanctionnant les infractions aux articles 101 et 102 du TFUE conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

- (32) Pour faire en sorte que les amendes infligées pour des infractions aux articles 101 et 102 du TFUE reflètent l'importance économique de l'infraction, les ANC devraient prendre en compte la gravité de cette dernière. Les ANC devraient disposer des moyens d'infliger des amendes proportionnées à la durée de l'infraction. Ces facteurs devraient être appréciés conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. En ce qui concerne la gravité de l'infraction, en particulier, la Cour de justice de l'Union européenne a établi qu'il y avait lieu de prendre en considération les circonstances particulières de l'espèce, le contexte dans lequel l'infraction se place et l'effet dissuasif des amendes. Parmi les facteurs qu'il est possible de prendre en compte dans cette appréciation figurent le chiffre d'affaires provenant des biens et services faisant l'objet de l'infraction, ainsi que la taille et la puissance économique de l'entreprise, car ils reflètent l'influence que l'entreprise était capable d'exercer sur le marché. En outre, l'existence d'infractions répétées commises par le même auteur montre la propension de ce dernier à commettre de telles infractions et constitue donc un indice très significatif de la gravité du comportement en cause et, partant, de la nécessité d'élever le niveau de sanction aux fins d'une dissuasion efficace. Lorsqu'elles déterminent l'amende à infliger, les ANC devraient prendre en considération la valeur des ventes de biens ou de services réalisées par l'entreprise en relation directe ou indirecte avec l'infraction. De même, les ANC devraient être autorisées à augmenter l'amende à infliger à une entreprise ou à une association d'entreprises qui continue de commettre la même infraction ou une infraction similaire après que la Commission ou une autorité nationale de concurrence a adopté une décision constatant que la même entreprise ou association d'entreprises a enfreint l'article 101 ou 102 du TFUE.
- (33) L'expérience ayant montré que les associations d'entreprises jouaient régulièrement un rôle dans des infractions aux règles de concurrence, les ANC devraient avoir la capacité d'infliger des amendes effectives à ces associations. Lorsqu'il s'agit d'évaluer la gravité de l'infraction et de déterminer ainsi le montant de l'amende au cours d'une procédure visant une association d'entreprises dans le cadre de laquelle l'infraction est en relation avec les activités de ses membres, il convient de prendre en considération la somme des ventes de biens et de services en relation directe ou indirecte avec l'infraction qui sont réalisées par les entreprises membres de l'association. Afin de garantir le recouvrement effectif d'une amende infligée à une association d'entreprises pour une infraction qu'elle a commise, il est nécessaire de fixer les conditions auxquelles les ANC peuvent exiger le paiement de l'amende auprès des entreprises membres de l'association lorsque celle-ci n'est pas solvable. Ce faisant, les ANC devraient tenir compte de la taille relative des entreprises appartenant à l'association, et notamment de la situation des petites et moyennes entreprises. Le paiement de l'amende par un ou plusieurs membres de l'association est sans préjudice des dispositions de droit national qui prévoient le recouvrement du montant payé auprès des autres membres de l'association.

- (34) L'effet dissuasif des amendes varie sensiblement d'un pays européen à l'autre et, dans certains États membres, le montant maximal de l'amende qui peut être fixé est très faible. Pour faire en sorte que les ANC puissent fixer des amendes dissuasives, il convient de fixer le montant maximal de l'amende à un niveau équivalant à au moins 10 % du chiffre d'affaires mondial total de l'entreprise concernée. Cela ne devrait pas empêcher les États membres de maintenir ou d'introduire un montant maximal plus élevé.
- (35) Les programmes de clémence constituent un outil essentiel de détection des ententes secrètes et aident de ce fait à poursuivre de façon efficiente et à sanctionner les violations les plus graves du droit de la concurrence. On constate néanmoins des différences sensibles entre les différents programmes de clémence applicables dans les États membres. Ces différences engendrent pour les entreprises en infraction une insécurité juridique quant aux conditions auxquelles elles peuvent demander la clémence et au statut d'immunité auquel elles peuvent prétendre au titre du ou des programmes de clémence qui leur sont accessibles. Une telle insécurité est susceptible d'affaiblir l'intérêt qu'ont les entreprises qui envisagent de solliciter la clémence à entreprendre une telle démarche, ce qui peut conduire à une mise en œuvre moins efficace des règles de concurrence dans l'Union compte tenu du nombre réduit d'ententes secrètes découvertes.
- (36) Les différences entre les programmes de clémence appliqués au niveau des États membres compromettent également le maintien de conditions équitables pour les entreprises opérant dans le marché intérieur. Il y a donc lieu de réduire ces différences de manière à renforcer la sécurité juridique.
- (37) Il convient que les ANC accordent une immunité ou une réduction d'amendes aux entreprises lorsque certaines conditions sont remplies. Il y a lieu de considérer qu'une entreprise a fourni à une autorité nationale de concurrence des preuves concernant une entente secrète qui permettent de constater une infraction à l'article 101 du TFUE si cette autorité ne disposait pas déjà de preuves suffisantes pour constater une telle infraction en rapport avec la même entente au moment où l'entreprise lui a transmis ces preuves.
- (38) Les entreprises souhaitant solliciter la clémence devraient avoir la possibilité de le faire par écrit ou, s'il y a lieu, par d'autres moyens ne conduisant pas à la production de documents, d'informations ou d'autres éléments dont elles ont la possession, la garde ou le contrôle. À cet effet, les ANC devraient disposer d'un système leur permettant d'accepter des demandes de clémence soit oralement, soit par d'autres moyens, y compris sous forme numérique.
- (39) Il convient de donner la possibilité aux entreprises ayant introduit auprès de la Commission européenne une demande de clémence en rapport avec une entente secrète présumée de soumettre des demandes sommaires concernant la même entente aux ANC qu'elles jugent appropriées. Avant d'agir dans l'affaire, les ANC devraient accepter les demandes sommaires qui contiennent un ensemble minimal d'informations concernant l'entente présumée et ne pas exiger d'autres informations en plus de cet ensemble minimal. Il incombe toutefois aux entreprises demandeuses d'informer les ANC auxquelles elles ont soumis des demandes sommaires si les éléments couverts par la demande de clémence transmise à la Commission ont évolué. Les ANC devraient fournir aux entreprises demandeuses un accusé de réception mentionnant la date et l'heure de réception de la demande et préciser à ces dernières si elles ont déjà reçu ou non précédemment une demande de clémence ou une demande

sommaire concernant la même entente. Dès que la Commission a décidé de ne pas se saisir intégralement ou partiellement de l'affaire, les entreprises demandeuses devraient avoir la possibilité de soumettre des demandes de clémence complètes aux ANC auxquelles elles ont présenté des demandes sommaires.

- (40) L'insécurité juridique autour de la question de savoir si les salariés des entreprises sont à l'abri de sanctions individuelles peut empêcher les entreprises qui le souhaitent de solliciter la clémence. Il convient donc de protéger les anciens et actuels salariés et administrateurs des entreprises qui sollicitent une immunité d'amendes auprès des autorités de concurrence contre toute sanction infligée par des autorités publiques pour leur participation à l'entente secrète faisant l'objet de la demande. Il y a lieu de subordonner cette protection à une coopération active de ces salariés et administrateurs avec les ANC concernées et à la condition que la demande d'immunité ait été soumise avant le début de la procédure pénale.
- (41) Dans un système de compétences parallèles ayant pour objet l'application des articles 101 et 102 du TFUE, une étroite coopération est requise entre les ANC. Plus particulièrement, lorsqu'une ANC effectue une inspection pour le compte d'une autre ANC en vertu de l'article 22, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil, il convient d'autoriser la présence et l'assistance de fonctionnaires de l'autorité ayant demandé l'inspection afin d'améliorer l'efficacité de cette dernière grâce à l'octroi de ressources, de connaissances et de compétences techniques supplémentaires.
- (42) De même, il conviendrait de mettre en place des mécanismes permettant aux ANC de solliciter une assistance mutuelle pour la notification des griefs préliminaires et des décisions et pour l'exécution forcée des décisions infligeant des amendes ou des astreintes lorsque l'entreprise concernée n'a pas de présence juridique sur leur territoire. Cela garantirait la mise en œuvre effective des articles 101 et 102 du TFUE et contribuerait au bon fonctionnement du marché intérieur.
- (43) Pour garantir la mise en œuvre effective des articles 101 et 102 du TFUE par les ANC, il y a lieu de prévoir des règles réalistes en ce qui concerne la suspension des délais de prescription. Dans un système de compétences parallèles, en particulier, il convient de suspendre les délais nationaux de prescription pendant la durée de la procédure devant les ANC d'un autre État membre ou la Commission. Cela n'empêche pas les États membres de maintenir ou d'introduire des délais de prescription absolus, pour autant que la durée de ces délais ne rende pas la mise en œuvre effective des articles 101 et 102 du TFUE pratiquement impossible ou excessivement difficile.
- (44) Pour garantir un traitement efficient et efficace des affaires au sein du réseau européen de la concurrence, dans les États membres où une autorité nationale de concurrence administrative est compétente pour enquêter sur des infractions aux articles 101 et 102 du TFUE et où une autorité nationale de concurrence judiciaire est compétente pour adopter une décision constatant une infraction et/ou infligeant une amende, les autorités nationales de concurrence administratives devraient avoir la possibilité de porter l'action directement devant l'autorité nationale de concurrence judiciaire. En outre, dans la mesure où les juridictions nationales agissent comme instances de recours dans le cadre de procédures engagées contre des décisions d'ANC appliquant les articles 101 et 102 du TFUE, ces autorités nationales de concurrence administratives devraient être pleinement autorisées à prendre part à ces procédures en qualité de procureur ou de partie défenderesse et jouir des mêmes droits que de telles parties à ce type de procédure.

- (45) Le risque de divulgation de preuves auto-incriminantes hors du contexte de l'enquête dans lequel ces preuves ont été fournies peut affaiblir l'intérêt qu'ont les entreprises envisageant de solliciter la clémence à coopérer avec les autorités de concurrence. En conséquence, quelle que soit la forme sous laquelle les demandes de clémence sont soumises, les informations y figurant qui sont obtenues grâce à un accès au dossier ne devraient être utilisées, s'il y a lieu, que pour l'exercice des droits de la défense au cours de procédures devant les juridictions des États membres, dans certains cas très limités en lien direct avec l'affaire dans laquelle l'accès a été accordé. Cela ne devrait pas empêcher les autorités de concurrence de publier leurs décisions conformément au droit national ou de l'Union applicable.
- (46) Les preuves constituent un volet important de la mise en œuvre des articles 101 et 102 du TFUE. Les ANC devraient avoir la possibilité d'examiner des preuves pertinentes, qu'elles soient soumises par écrit, oralement ou sous une forme enregistrée, y compris les enregistrements dissimulés effectués par des personnes morales ou physiques, pour autant qu'il ne s'agisse pas de l'unique source de preuve. Cette possibilité n'affecte en rien le droit d'être entendu.
- (47) Afin de soutenir une étroite coopération au sein du réseau européen de la concurrence, il convient que la Commission assure la maintenance, le développement, l'hébergement, l'exploitation et l'assistance d'un système central d'information (système du réseau européen de la concurrence) dans le respect des normes applicables en matière de confidentialité et de protection et de sécurité des données. Le réseau européen de la concurrence se fonde sur l'interopérabilité pour fonctionner de manière efficace et efficiente. Le budget général de l'Union devrait prendre en charge les dépenses de maintenance, de développement, d'hébergement, d'aide à l'utilisation et d'exploitation du système central d'information, ainsi que les autres dépenses administratives liées au fonctionnement du réseau européen de la concurrence, en particulier les dépenses relatives à l'organisation de réunions. Jusqu'en 2020, les coûts du système du réseau européen de la concurrence devraient être couverts par le programme concernant des solutions d'interopérabilité et des cadres communs pour les administrations publiques, les entreprises et les citoyens européens (le programme ISA²), sous réserve des ressources disponibles du programme, et de ses critères d'admissibilité et de hiérarchisation des priorités.
- (48) Étant donné que les objectifs de la présente directive, qui visent à faire en sorte que les ANC disposent des garanties d'indépendance, des ressources et des pouvoirs de coercition et de fixation d'amendes nécessaires à l'application efficace des articles 101 et 102 du TFUE et des dispositions du droit national de la concurrence parallèlement auxdits articles et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur et du réseau européen de la concurrence, ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les seuls États membres, mais peuvent, en raison de la nécessité de garantir une application effective et uniforme des articles 101 et 102 du TFUE, l'être mieux au niveau de l'Union uniquement, eu égard en particulier à leur champ d'application territorial, l'Union peut adopter des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

- (49) Conformément à la déclaration politique commune du 28 septembre 2011 des États membres et de la Commission sur les documents explicatifs³, les États membres se sont engagés à joindre à la notification de leurs mesures de transposition, dans les cas où cela se justifie, un ou plusieurs documents expliquant le lien entre les éléments d'une directive et les parties correspondantes des instruments nationaux de transposition. En ce qui concerne la présente directive, le législateur estime que la transmission de ces documents est justifiée.

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

CHAPITRE I

OBJET, CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS

Article 1^{er}

Objet et champ d'application

1. La présente directive énonce certaines règles ayant pour objet de faire en sorte que les autorités nationales de concurrence disposent des garanties d'indépendance, des ressources et des pouvoirs de coercition et de fixation d'amendes nécessaires à l'application effective des articles 101 et 102 du TFUE afin que la concurrence dans le marché intérieur ne soit pas faussée et que les consommateurs et les entreprises ne soient pas désavantagés par des législations ou des mesures nationales qui empêchent les autorités nationales de concurrence de mettre efficacement en œuvre les règles de concurrence. Le champ d'application de la directive couvre l'application des articles 101 et 102 du TFUE et les dispositions du droit national de la concurrence appliquées parallèlement à ces articles dans la même affaire, exception faite de l'article 29, paragraphe 2, qui couvre aussi le droit national de la concurrence appliqué exclusivement.
2. La présente directive fixe certaines règles en matière d'assistance mutuelle de manière à préserver le bon fonctionnement du marché intérieur ainsi que le système de coopération étroite au sein du réseau européen de la concurrence.

Article 2

Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par:

- 1) «autorité nationale de concurrence»: une autorité compétente pour appliquer les articles 101 et 102 du TFUE, désignée par un État membre en vertu de l'article 35 du règlement (CE) n° 1/2003. Les États membres peuvent désigner une ou plusieurs autorités administratives (autorité nationale de concurrence administrative) et une ou plusieurs autorités judiciaires (autorité nationale de concurrence judiciaire) pour exercer ces fonctions;

³ JO C 369 du 17.12.2011, p. 14.

- 2) «autorité de concurrence»: une autorité nationale de concurrence ou la Commission ou les deux, selon le contexte;
- 3) «réseau européen de la concurrence»: le réseau d'autorités publiques formé par les autorités nationales de concurrence et la Commission pour offrir un espace de discussion et de coopération pour l'application et la mise en œuvre des articles 101 et 102 du TFUE;
- 4) «dispositions du droit national de la concurrence»: les dispositions du droit national qui poursuivent principalement le même objectif que les articles 101 et 102 du TFUE et qui sont appliquées dans la même affaire et parallèlement au droit des pratiques anticoncurrentielles de l'Union en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1/2003 à l'exception de l'utilisation d'informations tirées des déclarations effectuées en vue d'obtenir la clémence et des propositions de transaction comme prévu à l'article 29, paragraphe 2, et à l'exclusion des dispositions du droit national qui imposent des sanctions pénales aux personnes physiques;
- 5) «juridiction nationale»: toute juridiction nationale au sens de l'article 267 du TFUE;
- 6) «instance de recours»: une juridiction nationale habilitée à réexaminer, par les moyens de recours ordinaires, les décisions d'une autorité nationale de concurrence ou à réexaminer les jugements se prononçant sur ces décisions, que cette juridiction soit ou non compétente elle-même pour constater une infraction au droit de la concurrence;
- 7) «procédure»: la procédure devant une autorité nationale de concurrence pour l'application de l'article 101 ou de l'article 102 du TFUE, jusqu'à ce que cette autorité ait clos cette procédure en adoptant une décision en vertu de l'article 9 ou de l'article 11 ou qu'elle ait conclu qu'il n'y a plus lieu qu'elle agisse ou, dans le cas de la Commission, la procédure devant elle pour l'application de l'article 101 ou de l'article 102 du TFUE, jusqu'à ce qu'elle ait clos cette procédure en adoptant une décision en vertu de l'article 7, 9 ou 10 du règlement (CE) n° 1/2003 ou qu'elle ait conclu qu'il n'y a plus lieu qu'elle agisse;
- 8) «entreprise», au sens des articles 101 et 102 du TFUE: toute entité exerçant une activité économique, indépendamment de son statut juridique et de son mode de financement, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne;
- 9) «entente secrète»: tout accord et/ou toute pratique concertée entre deux ou plusieurs concurrents visant à coordonner leur comportement concurrentiel sur le marché et/ou à influencer les paramètres de la concurrence par des pratiques consistant notamment à fixer des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction, à attribuer des quotas de production ou de vente, à répartir des marchés, notamment en présentant des soumissions concertées lors de marchés publics, à restreindre l'importation ou l'exportation et/ou à prendre des mesures anticoncurrentielles dirigées contre d'autres concurrents, et qui n'est ou ne sont connus, partiellement ou entièrement, que des participants;
- 10) «immunité d'amendes»: le fait qu'aucune amende n'est infligée à une entreprise pour sa participation à une entente secrète en récompense de sa coopération avec une autorité de concurrence dans le cadre d'un programme de clémence;
- 11) «réduction d'amendes»: le fait que l'amende infligée est réduite par rapport aux amendes qui seraient normalement infligées à une entreprise pour sa participation à

une entente secrète en récompense de sa coopération avec une autorité de concurrence dans le cadre d'un programme de clémence;

- 12) «clémence»: à la fois l'immunité d'amendes et la réduction de leur montant;
- 13) «programme de clémence»: un programme concernant l'application de l'article 101 du TFUE ou du droit national de la concurrence, sur la base duquel un participant à une entente secrète, indépendamment des autres entreprises participant à l'entente, coopère avec l'autorité de concurrence dans le cadre de son enquête en présentant spontanément des éléments concernant sa connaissance de l'entente et le rôle qu'il y joue, en échange de quoi ce participant bénéficie, par voie de décision ou du fait de l'arrêt de la procédure, d'une immunité d'amendes pour sa participation à l'entente ou de la réduction de leur montant;
- 14) «déclaration effectuée en vue d'obtenir la clémence»: tout exposé oral ou écrit, ou toute transcription d'un tel exposé, présenté spontanément à une autorité de concurrence par une entreprise ou une personne physique, ou en leur nom, qui décrit la connaissance qu'a cette entreprise ou cette personne physique d'une entente secrète et qui décrit leur rôle dans cette entente, dont la présentation a été établie expressément pour être soumise à l'autorité de concurrence en vue d'obtenir une immunité d'amendes ou la réduction de leur montant dans le cadre d'un programme de clémence, les informations préexistantes en étant exclues;
- 15) «informations préexistantes»: toute preuve qui existe indépendamment de la procédure engagée par une autorité de concurrence, qu'elle figure ou non dans le dossier d'une autorité de concurrence;
- 16) «proposition de transaction»: la présentation spontanée par une entreprise, ou en son nom, à une autorité de concurrence d'une déclaration reconnaissant la participation de cette entreprise à une infraction à l'article 101 du TFUE ou au droit national de concurrence et sa responsabilité dans cette infraction, ou renonçant à contester une telle participation et la responsabilité qui en découle, établie spécifiquement pour permettre à l'autorité de concurrence d'appliquer une procédure simplifiée ou accélérée;
- 17) «demandeur»: une entreprise qui demande l'immunité ou une réduction d'amendes au titre d'un programme de clémence;
- 18) «autorité requérante»: une autorité nationale de concurrence qui sollicite une assistance mutuelle telle que prévue aux articles 23, 24 ou 25;
- 19) «autorité requise»: une autorité nationale de concurrence saisie d'une demande d'assistance mutuelle et, dans le cas d'une demande d'assistance prévue aux articles 24 et 25, il peut s'agir du bureau, de l'autorité ou du département public compétent qui assume la responsabilité principale de l'exécution de telles décisions en vertu des dispositions législatives et réglementaires et des pratiques administratives nationales.

Toutes les références à l'application des articles 101 et 102 du TFUE et aux infractions auxdits articles sont comprises comme incluant l'application parallèle des dispositions du droit national de la concurrence à la même affaire.

CHAPITRE II

DROITS FONDAMENTAUX

Article 3

Garanties

L'exercice des pouvoirs prévus dans la présente directive par les autorités nationales de concurrence est subordonné à des garanties appropriées, dont le respect des droits de la défense des entreprises et le droit de recours effectif devant une juridiction, conformément aux principes généraux du droit de l'Union et à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

CHAPITRE III

INDÉPENDANCE ET RESSOURCES

Article 4

Indépendance

1. Pour garantir l'indépendance des autorités nationales de concurrence administratives lors de l'application des articles 101 et 102 du TFUE, les États membres font en sorte qu'elles s'acquittent de leurs fonctions et exercent leurs pouvoirs en toute impartialité et dans l'intérêt d'une application effective et uniforme de ces dispositions, sous réserve d'obligations proportionnées de rendre des comptes et sans préjudice d'une étroite coopération entre les autorités de concurrence au sein du réseau européen de la concurrence.
2. Les États membres veillent en particulier à ce que:
 - a) les membres du personnel et de l'organe décisionnel des autorités nationales de concurrence administratives puissent s'acquitter de leurs fonctions et exercer leurs pouvoirs en vue de l'application des articles 101 et 102 du TFUE en toute indépendance à l'égard de toute influence extérieure, politique ou autre;
 - b) les membres du personnel et de l'organe décisionnel des autorités nationales de concurrence administratives ne sollicitent ni n'acceptent aucune instruction d'un gouvernement ou de toute autre entité publique ou privée lorsqu'ils s'acquittent de leurs fonctions et exercent leurs pouvoirs en vue de l'application des articles 101 et 102 du TFUE;
 - c) les membres du personnel et de l'organe décisionnel des autorités nationales de concurrence administratives s'abstiennent de toute action incompatible avec l'exécution de leurs fonctions et l'exercice de leurs pouvoirs en vue de l'application des articles 101 et 102 du TFUE;
 - d) les membres de l'organe décisionnel des autorités nationales de concurrence administratives ne puissent être révoqués que s'ils ne remplissent plus les conditions requises pour exercer leurs fonctions ou s'ils ont commis une faute

grave selon le droit national. Il convient de fixer préalablement dans le droit national les motifs de leur révocation. Ils ne sont pas révoqués pour des raisons liées à l'exécution de leurs fonctions et à l'exercice de leurs pouvoirs en vue de l'application des articles 101 et 102 du TFUE telle que définie à l'article 5, paragraphe 2;

- e) les autorités nationales de concurrence administratives aient le pouvoir de fixer leurs priorités afin de s'acquitter des fonctions nécessaires à l'application des articles 101 et 102 du TFUE telle que définie à l'article 5, paragraphe 2. Dans la mesure où les autorités nationales de concurrence administratives sont tenues d'examiner les plaintes officiellement déposées, cela inclut le pouvoir pour ces autorités de rejeter de telles plaintes au motif qu'elles ne les considèrent pas comme une priorité. Cette disposition est sans préjudice du pouvoir des autorités nationales de concurrence de rejeter des plaintes pour d'autres motifs définis par le droit national.

Article 5

Ressources

1. Les États membres veillent à ce que les autorités nationales de concurrence disposent des ressources humaines, financières et techniques nécessaires à l'exécution effective de leurs fonctions et à l'exercice effectif de leurs pouvoirs en vue de l'application des articles 101 et 102 du TFUE telle que définie au paragraphe 2.
2. L'application des articles 101 et 102 du TFUE par les autorités nationales de concurrence consiste: à mener des enquêtes afin d'appliquer les articles 101 et 102 du TFUE; à prendre des décisions relatives à l'application de ces dispositions sur la base de l'article 5 du règlement (CE) n° 1/2003; et à coopérer étroitement au sein du réseau européen de la concurrence afin de garantir l'application effective et uniforme des articles 101 et 102 du TFUE.

CHAPITRE IV

POUVOIRS

Article 6

Pouvoir en matière d'inspection de locaux professionnels

1. Les États membres veillent à ce que les autorités nationales de concurrence administratives puissent procéder à toutes les inspections inopinées nécessaires des entreprises et associations d'entreprises en vue de l'application des articles 101 et 102 du TFUE. Les États membres veillent à ce que les agents et les autres personnes les accompagnant mandatées par les autorités nationales de concurrence pour procéder à une inspection soient au minimum investis des pouvoirs suivants:
 - a) accéder à tous les locaux, terrains et moyens de transport des entreprises et associations d'entreprises;
 - b) contrôler les livres ainsi que tout autre document professionnel, quel qu'en soit le support, dont le droit d'accéder aux informations auxquelles a accès l'entité faisant l'objet de l'inspection;

- c) prendre ou obtenir sous quelque forme que ce soit copie ou extrait de ces livres ou documents et, s'ils le jugent nécessaire, continuer à consulter ces copies ou ces extraits dans leurs locaux ou dans d'autres locaux désignés;
 - d) apposer des scellés sur tous les locaux commerciaux et livres ou documents pendant la durée de l'inspection et dans la mesure où cela est nécessaire aux fins de celle-ci;
 - e) demander à tout représentant ou membre du personnel de l'entreprise ou association d'entreprises des explications sur des faits ou documents en rapport avec l'objet et le but de l'inspection et enregistrer ses réponses.
2. Les États membres veillent à ce que les entreprises et associations d'entreprises soient tenues de se soumettre aux inspections effectuées par les autorités nationales de concurrence administratives. Lorsqu'une entreprise ou association d'entreprises s'oppose à une inspection ordonnée par une autorité nationale de concurrence administrative ou autorisée par une autorité judiciaire nationale, les autorités nationales de concurrence peuvent obtenir l'assistance nécessaire de la force publique ou d'une autorité disposant d'un pouvoir de contrainte équivalent, pour leur permettre d'exécuter leur mission d'inspection. Cette aide peut également être demandée à titre préventif.

Article 7

Pouvoir en matière d'inspection d'autres locaux

1. Les États membres veillent à ce que s'il existe un soupçon raisonnable que des livres ou autres documents professionnels liés à l'activité et au domaine faisant l'objet de l'inspection qui pourraient être pertinents pour prouver une violation grave de l'article 101 ou de l'article 102 du TFUE sont conservés dans des locaux, sur des terrains et dans des moyens de transport autres que ceux mentionnés à l'article 6, y compris au domicile des chefs d'entreprises, des administrateurs et des autres membres du personnel des entreprises et des associations d'entreprises, les autorités nationales de concurrence administratives puissent procéder à des inspections inopinées dans ces locaux, sur ces terrains et dans ces moyens de transport.
2. Ces inspections ne peuvent être effectuées sans l'autorisation préalable d'une autorité judiciaire nationale.
3. Les États membres veillent à ce que les agents et les autres personnes les accompagnant mandatés par les juridictions nationales pour procéder à une inspection conformément au paragraphe 1 du présent article disposent au minimum des pouvoirs définis à l'article 6, paragraphe 1, points a), b) et c), et à l'article 6, paragraphe 2.

Article 8

Demandes de renseignements

Les États membres veillent à ce que les autorités nationales de concurrence administratives puissent, par voie de décision, demander aux entreprises et associations d'entreprises de fournir tous les renseignements nécessaires à l'application des articles 101 et 102 du TFUE dans un délai fixé. Cette obligation couvre les renseignements auxquels ont accès l'entreprise

et l'association d'entreprises.

Article 9

Constataion et cessation d'une infraction

Les États membres veillent à ce que lorsque les autorités nationales de concurrence constatent l'existence d'une infraction aux dispositions de l'article 101 ou 102 du TFUE, elles puissent obliger par voie de décision les entreprises et associations d'entreprises intéressées à mettre fin à l'infraction constatée. À cette fin, elles peuvent leur imposer toute mesure corrective de nature structurelle ou comportementale proportionnée à l'infraction commise et nécessaire pour faire cesser effectivement l'infraction.

Article 10

Mesures provisoires

Les États membres veillent à ce qu'au moins dans les cas d'urgence justifiés par le fait qu'un préjudice grave et irréparable risque d'être causé à la concurrence, les autorités nationales de concurrence administratives, agissant d'office, puissent, par voie de décision et sur la base d'un constat *prima facie* d'infraction aux dispositions de l'article 101 ou 102 du TFUE, ordonner l'imposition de mesures provisoires aux entreprises. La décision est applicable pour une durée déterminée et est renouvelable dans la mesure où cela est nécessaire et opportun.

Article 11

Engagements

Les États membres veillent à ce que dans les procédures ouvertes dans la perspective d'une décision exigeant la cessation d'une infraction aux dispositions de l'article 101 ou 102 du TFUE, les autorités nationales de concurrence puissent, par voie de décision, rendre obligatoires les engagements offerts par les entreprises afin de dissiper les craintes exprimées par ces autorités. La décision peut être adoptée pour une durée déterminée et conclut qu'il n'y a plus lieu que l'autorité nationale de concurrence concernée agisse.

CHAPITRE V

AMENDES ET ASTREINTES

Article 12

Amendes infligées aux entreprises et associations d'entreprises

1. Sans préjudice des dispositions nationales des États membres qui prévoient l'imposition de sanctions dans le cadre de procédures judiciaires pénales, les États membres veillent à ce que les autorités nationales de concurrence administratives puissent soit infliger par voie de décision dans une procédure administrative soit requérir dans une procédure judiciaire autre que pénale que soient infligées des amendes pécuniaires effectives, proportionnées et dissuasives aux entreprises et

associations d'entreprises lorsque, de propos délibéré ou par négligence, elles enfreignent les dispositions de l'article 101 ou 102 du TFUE.

2. Sans préjudice des dispositions nationales des États membres qui prévoient l'imposition de sanctions dans le cadre de procédures judiciaires pénales, les États membres veillent à ce que les autorités nationales de concurrence administratives puissent soit infliger par voie de décision dans une procédure administrative soit requérir dans une procédure judiciaire autre que pénale que soient infligées des amendes pécuniaires effectives, proportionnées et dissuasives aux entreprises et associations d'entreprises, qui sont fixées proportionnellement à leur chiffre d'affaires total, lorsque, de propos délibéré ou par négligence:
 - a) elles refusent de se soumettre à une inspection prévue à l'article 6, paragraphe 2;
 - b) des scellés apposés par les agents ou les autres personnes les accompagnant mandatés par les autorités nationales de concurrence comme prévu à l'article 6, paragraphe 1, point d), ont été brisés;
 - c) en réponse à une question comme prévu à l'article 6, paragraphe 1, point e), elles fournissent une réponse incorrecte ou dénaturée, elles omettent ou refusent de fournir une réponse complète ou elles omettent de rectifier dans un délai fixé par l'autorité nationale de concurrence une réponse incorrecte, dénaturée ou incomplète donnée par un membre du personnel;
 - d) elles fournissent un renseignement inexact, incomplet ou dénaturé en réponse à une demande faite par voie de décision en vertu de l'article 8 ou ne fournissent pas de renseignements dans le délai fixé;
 - e) elles ne respectent pas une décision prévue aux articles 10 et 11.
3. Les États membres veillent à ce que la notion d'entreprise soit appliquée aux fins d'infliger des amendes aux sociétés mères et aux successeurs juridiques et économiques des entreprises.

Article 13

Calcul des amendes

1. Les États membres veillent à ce que lorsque les autorités nationales de concurrence déterminent le montant de l'amende pour infraction aux dispositions de l'article 101 ou 102 du TFUE, soit prise en considération, outre la gravité de l'infraction, la durée de celle-ci.
2. Les États membres veillent à ce lorsqu'une amende est infligée à une association d'entreprises en tenant compte du chiffre d'affaires de ses membres et que l'association n'est pas solvable, cette dernière soit tenue de lancer à ses membres un appel à contributions pour couvrir le montant de l'amende.

Lorsque cela est nécessaire pour garantir le paiement intégral de l'amende, les États membres veillent à ce que les autorités nationales de concurrence aient le droit d'exiger le paiement du montant impayé de l'amende par toute entreprise dont les représentants étaient membres des organes décisionnels de l'association. Dans la mesure où cela est encore nécessaire, les autorités nationales de concurrence ont aussi le droit d'exiger le paiement du montant impayé de l'amende par tout membre de l'association qui était actif sur le marché sur lequel l'infraction a été commise.

Cependant, aucun paiement n'est exigé des membres de l'association qui n'ont pas mis en œuvre l'infraction et qui en ignoraient l'existence ou qui s'en sont activement désolidarisés avant l'ouverture de l'enquête.

Article 14

Montant maximal de l'amende

1. Les États membres veillent à ce que le montant maximal de l'amende qu'une autorité nationale de concurrence peut infliger à chaque entreprise ou association d'entreprises participant à une infraction aux dispositions de l'article 101 ou 102 du TFUE ne soit pas fixé à un niveau inférieur à 10 % du chiffre d'affaires mondial total réalisé au cours de l'exercice social précédant la décision.
2. Lorsqu'une infraction d'une association d'entreprises porte sur les activités de ses membres, le montant maximal de l'amende n'est pas fixé à un niveau inférieur à 10 % de la somme du chiffre d'affaires mondial total réalisé par chaque membre actif sur le marché affecté par l'infraction de l'association. Toutefois, la responsabilité financière de chaque entreprise en ce qui concerne le paiement de l'amende ne peut excéder le montant maximal fixé conformément au paragraphe 1.

Article 15

Astreintes

Les États membres veillent à ce que les autorités nationales de concurrence administratives puissent, par voie de décision, infliger aux entreprises et associations d'entreprises des astreintes effectives, proportionnées et dissuasives déterminées proportionnellement à leur chiffre d'affaires journalier total, pour les contraindre:

- a) à se soumettre à une inspection prévue à l'article 6, paragraphe 2;
- b) à fournir de manière complète et exacte des renseignements demandés en vertu de l'article 8;
- c) à respecter une décision prévue aux articles 9, 10 et 11.

CHAPITRE VI

CLÉMENCE

Article 16

Immunité d'amendes

1. Les États membres veillent à ce que les autorités nationales de concurrence disposent d'un programme de clémence leur permettant d'accorder une immunité d'amendes aux entreprises.
2. Les États membres veillent à ce que l'immunité puisse être accordée uniquement si l'entreprise
 - a) remplit les conditions établies à l'article 18;

- b) révèle sa participation à une entente secrète; et
 - c) est la première à fournir des preuves qui:
 - i. au moment où l'autorité nationale de concurrence reçoit la demande, permettent à cette dernière de procéder à une inspection ciblée en rapport avec l'entente secrète, pour autant que l'autorité nationale de concurrence n'ait pas déjà en sa possession des preuves lui permettant de procéder à une inspection en rapport avec l'entente secrète ou qu'elle n'ait pas déjà procédé à une telle inspection; ou
 - ii. de l'avis de l'autorité nationale de concurrence, permettent de constater une infraction au droit de la concurrence, pour autant que l'autorité nationale de concurrence n'ait pas déjà en sa possession des preuves lui permettant de constater une telle infraction et qu'aucune autre entreprise n'ait déjà rempli les conditions pour bénéficier de l'immunité en vertu du paragraphe 2, point c) i) pour la même entente.
3. Les États membres veillent à ce que toutes les entreprises puissent prétendre au bénéfice de l'immunité d'amendes, à l'exception de celles qui ont pris des mesures pour contraindre d'autres entreprises à participer à une entente secrète.

Article 17

Réduction d'amendes

1. Les États membres veillent à ce que les autorités nationales de concurrence disposent d'un programme de clémence leur permettant d'accorder une réduction d'amendes aux entreprises qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier de l'immunité.
2. Les États membres veillent à ce qu'une réduction d'amendes ne soit accordée que si les conditions fixées à l'article 18 sont remplies et que le demandeur révèle sa participation à une entente secrète et fournit à l'autorité nationale de concurrence des preuves de l'entente secrète présumée représentant une valeur ajoutée significative aux fins d'établir l'existence d'une infraction à l'article 101 du TFUE ou à une disposition correspondante du droit national, par rapport aux preuves qui se trouvent déjà en la possession de l'autorité nationale de concurrence au moment de la demande.
3. Les États membres veillent à ce que les autorités nationales de concurrence puissent accorder une réduction d'amendes supplémentaire si le demandeur apporte des preuves que l'autorité nationale de concurrence utilise, sans avoir besoin de les corroborer davantage, pour établir des faits supplémentaires conduisant à une augmentation des amendes par rapport à celles qui auraient été infligées aux participants à l'entente secrète en l'absence de ces preuves. La réduction d'amendes accordée au demandeur sera proportionnelle à cette augmentation des amendes.

Article 18

Conditions générales de la clémence

Les États membres veillent à ce que le demandeur, pour pouvoir bénéficier de la clémence, remplisse les conditions cumulatives suivantes:

- a) il a mis fin à sa participation à l'entente secrète présumée immédiatement après avoir déposé sa demande, sauf pour ce qui serait, de l'avis de l'autorité nationale de concurrence, raisonnablement nécessaire à la préservation de l'intégrité de son enquête;
- b) il apporte une coopération véritable, totale, permanente et rapide à l'autorité nationale de concurrence dès le dépôt de sa demande jusqu'à ce que l'autorité ait clos sa procédure contre toutes les parties faisant l'objet de l'enquête en adoptant une décision ou ait clos sa procédure d'une autre manière. Il s'agit notamment:
 - i. de fournir sans délai à l'autorité nationale de concurrence tous les renseignements et éléments de preuve utiles au sujet de l'entente secrète présumée qui viendraient en sa possession ou à sa disposition;
 - ii. de se tenir à la disposition de l'autorité nationale de concurrence pour répondre à toute question pouvant contribuer à établir les faits;
 - iii. de mettre les salariés et les administrateurs actuels (et, si possible, les anciens salariés et administrateurs) à la disposition de l'autorité nationale de concurrence en vue d'entretiens;
 - iv. de s'abstenir de détruire, de falsifier ou de dissimuler des informations ou des preuves utiles; et
 - v. de s'abstenir de divulguer l'existence ou la teneur de sa demande de clémence avant que l'autorité nationale de concurrence n'ait émis des griefs dans le cadre de la procédure, sauf s'il en a été convenu autrement; et
- c) lorsqu'il envisage de déposer une demande auprès de l'autorité nationale de concurrence, il ne peut avoir:
 - i. détruit, falsifié ou dissimulé des preuves de l'entente secrète présumée; ni
 - ii. divulgué son intention de présenter une demande ni la teneur de celle-ci, sauf à d'autres autorités de concurrence.

Article 19

Forme des demandes de clémence

Les États membres veillent à ce que les demandeurs puissent solliciter la clémence par écrit et à ce que les autorités nationales de concurrence disposent d'un système leur permettant d'accepter des demandes de clémence soit oralement, soit par d'autres moyens qui ne conduisent pas à la production de documents, d'informations ou d'autres éléments dont le demandeur a la possession, la garde ou le contrôle.

Article 20

Marqueur pour les demandes formelles d'immunité

- 1. Les États membres veillent à ce que les entreprises qui souhaitent solliciter l'immunité puissent dans un premier temps demander un marqueur aux autorités nationales de concurrence. Le marqueur octroie au demandeur une place dans l'ordre d'arrivée pendant un délai qui sera précisé au cas par cas par l'autorité nationale de concurrence qui reçoit la demande de marqueur. Ce marqueur permet au demandeur

de rassembler les renseignements et éléments de preuve nécessaires pour atteindre le niveau de preuve requis pour l'immunité.

2. Les États membres veillent à ce que les autorités nationales de concurrence puissent décider d'octroyer ou non un marqueur.
3. Les États membres veillent à ce que si le demandeur s'exécute dans les délais impartis, les renseignements et éléments de preuve fournis soient considérés comme ayant été communiqués à la date d'octroi du marqueur.

Article 21

Demandes sommaires

1. Les États membres veillent à ce que les demandeurs qui ont sollicité la clémence auprès de la Commission pour une entente secrète présumée, soit en demandant un marqueur, soit en déposant une demande complète, puissent présenter des demandes sommaires concernant la même entente aux autorités nationales de concurrence qu'ils estiment bien placées pour traiter l'affaire.
2. Les États membres veillent à ce que les autorités nationales de concurrence acceptent les demandes sommaires à condition qu'elles prennent une des formes prévues à l'article 19, qu'elles concernent le même produit, la même étendue géographique et la même période que la demande de clémence introduite auprès de la Commission et qu'elles incluent une brève description des éléments suivants, dans la mesure où le demandeur en a connaissance au moment du dépôt de sa demande:
 - a) le nom et l'adresse du demandeur;
 - b) les autres participants à l'entente secrète présumée;
 - c) le ou les produits concernés;
 - d) le ou les territoires concernés;
 - e) la durée;
 - f) la nature de l'entente présumée;
 - g) le ou les États membres où les preuves sont susceptibles de se trouver; et
 - h) les renseignements sur toute autre demande de clémence présentée par le passé ou susceptible d'être présentée à l'avenir par le demandeur au sujet de l'entente secrète présumée.
3. Les États membres veillent à ce que les autorités nationales de concurrence s'abstiennent de demander au demandeur qu'il fournisse des renseignements en rapport avec l'infraction présumée concernée par la demande sommaire en plus des éléments énumérés au paragraphe 2 avant d'exiger le dépôt d'une demande complète en vertu du paragraphe 6.
4. Les États membres veillent à ce que les autorités nationales de concurrence qui reçoivent une demande sommaire fournissent au demandeur un accusé de réception mentionnant la date et l'heure de sa réception.
5. Les États membres veillent à ce que les autorités nationales de concurrence qui reçoivent une demande sommaire vérifient si, au moment de sa réception, elles ont déjà reçu précédemment une demande sommaire ou une demande de clémence

concernant la même entente secrète présumée et informent le demandeur en conséquence.

6. Les États membres veillent à ce que les demandeurs aient la possibilité de présenter aux autorités nationales de concurrence concernées des demandes de clémence complètes venant compléter les demandes sommaires prévues au paragraphe 1, dès que la Commission aura informé ces autorités qu'elle n'a pas l'intention de se saisir intégralement ou partiellement de l'affaire. Les États membres veillent à ce que les autorités nationales de concurrence aient le pouvoir de spécifier un délai raisonnable pour le dépôt, par le demandeur, de la demande complète ainsi que des éléments de preuve et des renseignements correspondants.
7. Les États membres veillent à ce que si le demandeur dépose la demande complète conformément au paragraphe 6, dans le délai imparti par l'autorité nationale de concurrence, les renseignements qui y figurent soient considérés comme ayant été communiqués à la date et à l'heure où la demande sommaire a été présentée. Si le demandeur a présenté la demande sommaire au plus tard 5 jours ouvrables après avoir introduit la demande de clémence auprès de la Commission, la demande sommaire sera considérée comme ayant été présentée à la date et à l'heure où la demande de clémence a été introduite auprès de la Commission.

Article 22

Interaction entre les programmes de clémence et les sanctions infligées aux personnes physiques

Les États membres veillent à ce que les salariés et les administrateurs actuels et les anciens salariés et administrateurs des entreprises sollicitant une immunité d'amendes auprès des autorités de concurrence soient protégés contre toute sanction pénale ou administrative et contre toute sanction infligée dans le cadre de procédures judiciaires non pénales pour leur participation à l'entente secrète faisant l'objet de la demande, si ces salariés et administrateurs coopèrent activement avec les autorités de concurrence concernées et que la demande d'immunité est antérieure à l'ouverture des procédures pénales.

CHAPITRE VII

ASSISTANCE MUTUELLE

Article 23

Coopération entre les autorités nationales de concurrence

Les États membres veillent à ce que lorsque les autorités nationales de concurrence administratives procèdent à une inspection au nom et pour le compte d'autres autorités nationales de concurrence conformément à l'article 22 du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil, les agents et les autres personnes les accompagnant mandatés par l'autorité nationale de concurrence requérante soient autorisés à assister à l'inspection menée par l'autorité nationale de concurrence requise et à y participer activement en exerçant les pouvoirs prévus aux articles 6 et 7.

Article 24

Demandes de notification des griefs préliminaires et des décisions

1. Sans préjudice des autres formes de notifications par une autorité nationale de concurrence de l'État membre requérant conformément aux règles en vigueur dans cet État membre, les États membres veillent à ce qu'à la demande de l'autorité requérante, l'autorité requise notifie au destinataire, au nom de l'autorité requérante, les griefs préliminaires relatifs à l'infraction présumée à l'article 101 ou 102 du TFUE et les décisions appliquant ces articles, ainsi que les documents relatifs à l'exécution des décisions infligeant des amendes ou des astreintes.
2. L'autorité requise veille à ce que la notification dans l'État membre requis se fasse conformément aux dispositions législatives et réglementaires et aux pratiques administratives nationales en vigueur dans l'État membre requis.

Article 25

Demandes d'exécution des décisions infligeant des amendes ou des astreintes

1. Les États membres veillent à ce qu'à la demande de l'autorité requérante, l'autorité requise exécute les décisions infligeant des amendes ou des astreintes adoptées en vertu des articles 12 et 15 par l'autorité requérante. Cette disposition ne s'applique que dans la mesure où:
 - a) l'entreprise auprès de laquelle l'amende ou l'astreinte peut faire l'objet d'une exécution forcée n'a pas de présence juridique dans l'État membre de l'autorité requérante; ou
 - b) il apparaît clairement que l'entreprise auprès de laquelle l'amende ou l'astreinte peut faire l'objet d'une exécution forcée ne possède pas suffisamment d'actifs dans l'État membre de l'autorité requérante.
2. L'autorité requise veille à ce que la mesure d'exécution forcée dans l'État membre requis soit prise conformément aux dispositions législatives et réglementaires et aux pratiques administratives nationales en vigueur dans l'État membre requis.
3. L'autorité requérante ne peut demander l'exécution forcée que lorsque la décision permettant l'exécution dans l'État membre requérant est définitive et ne peut plus faire l'objet d'un recours par les voies ordinaires.
4. Les questions concernant les délais de prescription sont régies par les règles de droit en vigueur dans l'État membre requérant.
5. L'autorité requise n'est pas tenue d'exécuter une décision en application du paragraphe 1 si l'exécution de cette décision est manifestement contraire à l'ordre public dans l'État membre où l'exécution est demandée.

Article 26

Litiges liés aux demandes de notification et d'exécution des décisions infligeant des amendes ou des astreintes

1. Les litiges quant à la légalité d'une mesure à notifier ou d'une décision infligeant des amendes ou des astreintes adoptée par une autorité requérante en vertu des articles 12

et 15 relèvent de la compétence des organes compétents de l'État membre requérant et sont régis par les règles nationales de cet État.

2. Les litiges concernant les mesures d'exécution prises dans l'État membre requis ou concernant la validité d'une notification effectuée par l'autorité requise relèvent de la compétence des organes compétents de l'État membre requis et sont régis par les règles en vigueur dans cet État.

CHAPITRE VIII

DÉLAIS DE PRESCRIPTION

Article 27

Suspension des délais de prescription applicables à l'imposition de sanctions

1. Les États membres veillent à ce que les délais de prescription applicables à l'imposition d'amendes ou d'astreintes par les autorités nationales de concurrence en vertu des articles 12 et 15 soient suspendus pendant la durée des procédures engagées devant les autorités nationales de concurrence d'autres États membres ou la Commission pour une infraction concernant le même accord, la même décision d'une association d'entreprises ou la même pratique concertée. La suspension commence à courir à compter de la notification de la première mesure d'enquête formelle à l'entreprise visée par la procédure. Elle prend fin le jour où l'autorité concernée clôt sa procédure et en informe l'entreprise. La durée de cette période de suspension est sans préjudice des délais de prescription absolus prévus par le droit national.
2. Le délai de prescription applicable à l'imposition d'amendes ou d'astreintes est suspendu aussi longtemps que la décision d'une autorité de concurrence fait l'objet d'une procédure pendante devant une instance de recours.

CHAPITRE IX

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 28

Rôle des autorités nationales de concurrence administratives devant les juridictions nationales

1. Les États membres qui désignent à la fois une autorité nationale de concurrence administrative, compétente pour enquêter sur des infractions aux articles 101 et 102 du TFUE, et une autorité nationale de concurrence judiciaire, compétente pour adopter une décision constatant l'infraction et/ou infligeant l'amende, veillent à ce que l'action menée devant l'autorité nationale de concurrence judiciaire puisse être engagée directement par l'autorité nationale de concurrence administrative.
2. Dans la mesure où les juridictions nationales agissent dans le cadre de procédures visant des décisions d'autorités nationales de concurrence relatives à l'application des articles 101 et 102 du TFUE, les États membres veillent à ce que l'autorité nationale de concurrence administrative soit pleinement autorisée à prendre part à ces

procédures en qualité de procureur ou de partie défenderesse et à jouir des mêmes droits que ces parties publiques à ce type de procédure.

Article 29

Limites à l'utilisation des informations

1. Les informations recueillies sur la base des dispositions prévues dans la présente directive ne devraient être utilisées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été obtenues. Elles ne devraient pas être utilisées comme preuves pour l'imposition de sanctions à des personnes physiques.
2. Les États membres veillent à ce que l'accès aux déclarations effectuées en vue d'obtenir la clémence ou aux propositions de transaction ne soit accordé qu'aux fins de l'exercice des droits de la défense dans le cadre de procédures devant une autorité nationale de concurrence. Les États membres veillent à ce que les informations tirées de ces déclarations effectuées en vue d'obtenir la clémence et de ces propositions de transaction puissent être utilisées par la partie qui a obtenu l'accès au dossier uniquement lorsque cela est nécessaire pour l'exercice de ses droits de la défense dans le cadre de procédures devant les juridictions des États membres, dans des affaires en relation directe avec celle dans laquelle l'accès a été accordé, et qui concernent:
 - a) la répartition, entre les participants à une entente, d'une amende qui leur est infligée solidairement par une autorité nationale de concurrence; ou
 - b) un recours contre une décision par laquelle une autorité nationale de concurrence a constaté une infraction à l'article 101 du TFUE ou à des dispositions du droit national de la concurrence.
3. Les États membres veillent à ce que les catégories suivantes d'informations obtenues au cours d'une procédure devant une autorité nationale de concurrence ne soient pas utilisées dans des procédures devant des juridictions nationales tant que l'autorité nationale de concurrence n'a pas clos sa procédure contre toutes les parties concernées par l'enquête en adoptant une décision prévue à l'article 9 ou à l'article 11, ou clos sa procédure d'une autre manière:
 - a) les informations préparées par d'autres personnes physiques ou morales expressément aux fins de la procédure de l'autorité nationale de concurrence; et
 - b) les informations établies par l'autorité nationale de concurrence et envoyées aux parties au cours de sa procédure.
4. Les États membres veillent à ce que les déclarations effectuées en vue d'obtenir la clémence soient échangées entre les autorités nationales de concurrence en vertu de l'article 12 du règlement (CE) n° 1/2003, uniquement aux conditions suivantes:
 - a) avec l'accord du demandeur; ou
 - b) si, à l'instar de l'autorité émettrice, l'autorité destinataire a reçu, du même demandeur, une demande de clémence concernant la même infraction, à condition qu'au moment de la transmission des informations, le demandeur n'ait pas la faculté de retirer les informations qu'il a communiquées à cette autorité destinataire; ou

- c) si l'autorité destinataire s'est engagée par écrit à ce que les informations qui lui ont été transmises, de même que toute autre information qu'elle pourrait obtenir à compter du jour et de l'heure de transmission indiqués par l'autorité émettrice, ne soient utilisées, ni par elle-même ni par aucune autre autorité à laquelle ces informations sont transmises par la suite, pour infliger des sanctions au demandeur, à toute autre personne physique ou morale couverte par le traitement favorable offert par l'autorité émettrice à la suite d'une demande introduite par le demandeur au titre de son programme de clémence ou à tout salarié ou ancien salarié de l'une des personnes précitées;

et à condition que la protection contre toute divulgation accordée par l'autorité nationale de concurrence destinataire soit équivalente à celle accordée par l'autorité nationale de concurrence émettrice.

5. Lorsqu'une autorité de concurrence transmet des informations fournies volontairement par un demandeur sur la base de l'article 12 du règlement (CE) n° 1/2003 sans l'accord dudit demandeur, les États membres veillent à ce que les autorités nationales de concurrence destinataires soient en mesure de fournir l'engagement prévu au paragraphe 4, point c).
6. Les paragraphes 2 à 5 s'appliquent quelle que soit la manière dont les déclarations effectuées en vue d'obtenir la clémence sont soumises sur le fondement de l'article 19.

Article 30

Recevabilité des preuves devant les autorités nationales de concurrence

Les États membres veillent à ce que les types de preuves recevables devant une autorité nationale de concurrence englobent les documents, les déclarations orales, les enregistrements et tout autre élément contenant des informations, quel qu'en soit le support.

Article 31

Coûts du système du réseau européen de la concurrence

Les dépenses supportées par la Commission en relation avec la maintenance et le développement du système du réseau européen de la concurrence et avec la coopération au sein de ce dernier sont à la charge du budget général de l'Union dans la limite des crédits disponibles.

CHAPITRE X

DISPOSITIONS FINALES

Article 32

Transposition

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard

[période de deux ans pour la transposition]. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par la présente directive.

Article 33

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 34

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

- 1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative
- 1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s) dans la structure ABM/ABB
- 1.3. Nature de la proposition/de l'initiative
- 1.4. Objectif(s)
- 1.5. Justification(s) de la proposition/de l'initiative
- 1.6. Durée et incidence financière
- 1.7. Mode(s) de gestion prévu(s)

2. MESURES DE GESTION

- 2.1. Dispositions en matière de suivi et de compte rendu
- 2.2. Système de gestion et de contrôle
- 2.3. Mesures de prévention des fraudes et irrégularités

3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

- 3.1. Rubrique(s) du cadre financier pluriannuel et ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s)
- 3.2. Incidence estimée sur les dépenses
 - 3.2.1. *Synthèse de l'incidence estimée sur les dépenses*
 - 3.2.2. *Incidence estimée sur les crédits opérationnels*
 - 3.2.3. *Incidence estimée sur les crédits de nature administrative*
 - 3.2.4. *Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel*
 - 3.2.5. *Participation de tiers au financement*
- 3.3. Incidence estimée sur les recettes

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative

Directive du Parlement européen et du Conseil visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur

1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s) dans la structure ABM/ABB¹

Domaine(s) politique(s): Titre 03 – Politique de concurrence

Activités: 03 02 – Coordination des politiques, Réseau européen de la concurrence et coopération internationale

03 05 – Ententes, politique antitrust et libéralisation

1.3. Nature de la proposition/de l'initiative

La proposition/l'initiative porte sur une **action nouvelle**.

1.4. Objectif(s)

1.4.1. Objectif(s) stratégique(s) pluriannuel(s) de la Commission visé(s) par la proposition/l'initiative

Objectif général A: Un nouvel élan pour l'emploi, la croissance et l'investissement

1.4.2. Objectif(s) spécifique(s) et activité(s) ABM/ABB concernée(s)

Objectif spécifique n° 2: application effective et cohérente de la réglementation de l'UE en matière de concurrence par les ANC et les juridictions nationales

Activité(s) ABM/ABB concernée(s): 03 02 – Coordination des politiques, Réseau européen de la concurrence et coopération internationale, et 03 05 – Ententes, politique antitrust et libéralisation

1.4.3. Résultat(s) et incidence(s) attendus

1.4.4. La principale incidence de l'initiative concernera les ANC, les entreprises et les consommateurs, comme il est expliqué au point 2 de l'exposé des motifs. Indicateurs de résultats et d'incidence

Le tableau ci-dessous montre les indicateurs susceptibles d'être utilisés pour mesurer les résultats et l'incidence.

Objectifs	Indicateurs de base
Veiller à ce que toutes les autorités nationales de concurrence (ANC) disposent d'outils d'enquête et de prise de décision efficaces.	Action législative 1. Disponibilité des outils d'enquête et de prise de décision essentiels, par ANC. 2. Disponibilité des garanties procédurales essentielles, par ANC. 3. Utilisation de nouveaux outils d'enquête, par

¹ ABM: activity-based management; ABB: activity-based budgeting.

	<p>ANC.</p> <p>4. Nombre de décisions imposant le respect des règles de concurrence, par type de décision (interdictions, engagements, mesures provisoires, etc.)</p> <p>Mesures non contraignantes:</p> <p>1. Application par les ANC de pratiques recommandées/d'orientations, lorsqu'il y a lieu, qui devront avoir été validées par le REC.</p>
<p>Veiller à ce que toutes les ANC soient en mesure d'infliger des amendes effectives.</p>	<p>Action législative:</p> <p>1. Dans les États membres où il est actuellement possible d'infliger des amendes à des entreprises dans le cadre de procédures judiciaires pénales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - possibilité d'infliger des amendes dans le cadre de procédures administratives/procédures judiciaires autres que pénales, - capacité des ANC à saisir une juridiction/défendre une affaire devant les juridictions, - nombre d'amendes par rapport au nombre d'affaires, à comparer au même ratio lors de la période précédente, lorsque les amendes étaient principalement infligées dans le cadre de procédures judiciaires pénales. <p>2. Application du niveau maximum légal prescrit pour les amendes, par ANC.</p> <p>3. Évolution du niveau des amendes par rapport à la situation antérieure à l'entrée en vigueur de la directive.</p> <p>4. Montant total des amendes infligées.</p> <p>5. Application/non-application de la notion d'entreprise aux fins d'infliger des amendes aux sociétés mères et aux successeurs juridiques et économiques des entreprises.</p> <p>Mesures non contraignantes:</p> <p>1. Application par les ANC de pratiques recommandées/d'orientations, lorsqu'il y a lieu, qui devront avoir été validées par le REC.</p>
<p>Assurance que toutes les ANC sont dotées d'un programme de clémence bien conçu qui facilite l'introduction de demandes de</p>	<p>Action législative:</p> <p>1. Disponibilité, par ANC, de garanties effectives que les entreprises sollicitant la clémence peuvent conserver leur place dans</p>

clémence sur plusieurs territoires.	<p>l'ordre d'arrivée des demandes.</p> <p>2. Disponibilité, par ANC, de règles protégeant les salariés des entreprises sollicitant la clémence contre les sanctions.</p> <p>3. Nombre de demandes de clémence, par ANC.</p> <p>Mesures non contraignantes:</p> <p>1. Application par les ANC de pratiques recommandées/d'orientations, lorsqu'il y a lieu, qui devront avoir été validées par le REC.</p>
Faire en sorte que les ANC soient dotées de ressources suffisantes et puissent faire respecter les règles de concurrence de l'UE de manière indépendante.	<p>Action législative:</p> <p>1. Disponibilité, pour chaque ANC, de règles garantissant que l'ANC ne reçoit pas d'instruction d'entités publiques ou privées.</p> <p>2. Enquête pour savoir si les ANC ont fait l'objet de tentatives visant à saper leur indépendance.</p> <p>3. Enquête pour savoir si les ANC disposent de ressources humaines et financières suffisantes pour remplir leurs missions, en étudiant notamment les tendances et en comparant les niveaux des effectifs et du budget.</p>
Dépenses supplémentaires pour les ANC	<p>1. Dépenses additionnelles liées au renforcement des pouvoirs (formation, etc.)</p> <p>2. Dépenses des ANC liées à l'activité de mise en œuvre des règles concernant les pratiques anticoncurrentielles (dépenses par rapport au montant des amendes infligées).</p>

1.5. Justification(s) de la proposition/de l'initiative

1.5.1. Besoin(s) à satisfaire à court ou à long terme

Cette initiative législative a pour objectif principal de veiller à ce que le potentiel offert par le système de mise en œuvre décentralisée des règles de concurrence de l'UE mis en place par le règlement (CE) n° 1/2003 soit exploité totalement, en donnant aux ANC les moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles. Cela aura pour effet de favoriser la mise en œuvre effective des règles de concurrence de l'UE, mais aussi de soutenir une étroite coopération au sein du réseau européen de la concurrence.

Pour ce faire, il y a lieu d'atteindre les objectifs spécifiques suivants:

1. faire en sorte que toutes les ANC disposent d'outils d'enquête et de prise de décision efficaces;
2. faire en sorte que toutes les ANC soient en mesure d'infliger des amendes dissuasives effectives;
3. faire en sorte que toutes les ANC soient dotées d'un programme de clémence bien conçu qui facilite l'introduction de demandes de clémence sur plusieurs territoires; et

4. faire en sorte que les ANC soient dotées de ressources suffisantes et puissent mettre en œuvre les règles de concurrence de l'UE de manière indépendante.

1.5.2. Valeur ajoutée de l'intervention de l'UE

Plusieurs raisons justifient l'intervention de l'UE pour parvenir aux objectifs décrits au point 1.5.1 et exploiter totalement le potentiel offert par le système de mise en œuvre décentralisée des règles de concurrence de l'UE, comme il est expliqué au point 2 de l'exposé des motifs.

1.5.3. Leçons tirées d'expériences similaires

Le règlement (CE) n° 1/2003 a habilité les ANC à mettre en œuvre les règles de concurrence de l'UE. En conséquence, cette mise en œuvre est aujourd'hui assurée à une échelle que la Commission n'aurait jamais pu atteindre seule. Depuis 2004, la Commission et les ANC ont adopté plus de 1 000 décisions imposant le respect des règles de concurrence, dont 85 % sont imputables aux ANC. La proposition législative est fondée sur l'expérience acquise par les ANC en matière de mise en œuvre et sur d'autres constatations faites depuis 2004.

1.5.4. Compatibilité et synergie éventuelle avec d'autres instruments appropriés

La proposition législative est compatible avec le règlement (CE) n° 1/2003 et elle présentera d'importantes synergies avec ce dernier, car elle permettra aux ANC d'exploiter totalement leur potentiel dans le système de mise en œuvre décentralisée des règles de concurrence de l'UE prévu par ce règlement.

1.6. Durée et incidence financière

Proposition/initiative à **durée illimitée**

1.7. Mode(s) de gestion prévu(s)²

Gestion directe par la Commission et ses services.

2. MESURES DE GESTION

2.1. Dispositions en matière de suivi et de compte rendu

Les crédits serviront à assurer la maintenance, le développement, l'hébergement, l'exploitation et l'assistance d'un système central d'information (système du réseau européen de la concurrence) dans le respect des normes applicables en matière de confidentialité et de sécurité des données. Ils garantiront une coopération étroite entre les ANC et la Commission au sein du réseau européen de la concurrence, par divers moyens. Les dispositions qui s'appliquent en matière de compte rendu sont celles de la direction générale.

2.2. Système de gestion et de contrôle

2.2.1. Risque(s) identifié(s)

Dans le domaine informatique: risque que les systèmes informatiques ne parviennent pas à soutenir efficacement le fonctionnement du réseau européen de la concurrence.

² Les explications sur les modes de gestion ainsi que les références au règlement financier sont disponibles sur le site web de la direction générale de la Commission européenne chargée du budget, à l'adresse: http://ec.europa.eu/budget/index_fr.cfm.

2.2.2. *Informations concernant le système de contrôle interne mis en place*

Informatique: processus de gouvernance informatique efficaces, qui associent activement les utilisateurs des systèmes.

Dépenses: les processus de contrôle interne visent à garantir la gestion adéquate des risques en ce qui concerne la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes, ainsi que la nature des paiements. En outre, le système de contrôle est composé de différents éléments, comme la présentation de rapports à l'encadrement supérieur, la vérification ex ante par le service financier central, l'intervention de la commission consultative des achats et marchés, les contrôles ex post et les audits du service d'audit interne et de la Cour des comptes européenne.

2.2.3. *Estimation du coût-bénéfice des contrôles et évaluation du niveau attendu de risque d'erreur*

Dépenses: on estime que les coûts des contrôles devraient être inférieurs à 3 % du total des dépenses. Les avantages non financiers des contrôles comprennent: une amélioration du rapport coût-efficacité, un effet de dissuasion, des gains d'efficacité, des améliorations du système et le respect des dispositions réglementaires.

Les risques sont efficacement atténués au moyen des contrôles mis en place, et le niveau de risque d'erreur est estimé à moins de 2 %.

2.3. **Mesures de prévention des fraudes et irrégularités**

Les risques de fraude sont atténués par des contrôles spécifiques. Les activités et opérations présentant le plus de risque de fraude font l'objet d'un suivi et d'un contrôle plus approfondis. Le système de contrôle susmentionné et la nature des dépenses effectuées en mode de gestion directe permettent d'estimer que la probabilité de fraude sera faible.

Toutes les opérations font l'objet de contrôles ex ante de premier niveau conformément à nos circuits financiers. Les contrôles sont à la fois opérationnels et financiers: l'initiation et la vérification opérationnelles sont effectuées par la direction opérationnelle, tandis que l'initiation et de la vérification financières sont réalisées par l'unité financière au sein de l'unité COMP R2.

Le risque de fraude est évalué chaque année dans le contexte de l'exercice de gestion des risques.

3. **INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE**

3.1. **Rubrique(s) du cadre financier pluriannuel et ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s)**

Lignes budgétaires existantes

En 2016, les systèmes d'information qui supportent le fonctionnement du réseau européen de la concurrence ont été financés sur le budget du programme ISA², dans le cadre de l'action ABCDE. Les autres coûts liés au fonctionnement du réseau européen de la concurrence sont financés en tant que dépenses administratives. Il en ira de même en 2017 et jusqu'en 2020. Les modalités de l'incidence budgétaire de la proposition au-delà de 2020 seront fonction des propositions de la Commission sur le prochain CFP et du résultat final des négociations sur le CFP post 2020.

Dans l'ordre des rubriques du cadre financier pluriannuel et des lignes budgétaires.

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Ligne budgétaire		Nature de la dépense		Participation	
	Rubrique 1a	CD/CND ³	de pays de l'AELE ⁴	de pays candidats ⁵	de pays tiers	au sens de l'article 21, paragraphe 2, point b), du règlement financier
	26.030100	CD	OUI	OUI	NON	NON

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Ligne budgétaire		Nature de la dépense		Participation	
	Rubrique 5	CD/CND	de pays de l'AELE	de pays candidats	de pays tiers	au sens de l'article 21, paragraphe 2, point b), du règlement financier
	03.010211	CND	NON	NON	NON	NON

³ CD = crédits dissociés / CND = crédits non dissociés.

⁴ AELE: Association européenne de libre-échange.

⁵ Pays candidats et, s'il y a lieu, candidats potentiels des Balkans occidentaux.

3.2. Incidence estimée sur les dépenses

3.2.1. Synthèse de l'incidence estimée sur les dépenses

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Numéro 1a	«Compétitivité pour la croissance et l'emploi»
---	-----------	--

En millions d'euros (à la 3^e décimale)

DG: COMP			Année 2018	Année 2019	Année 2020	Années suivantes (paiements)	TOTAL
• Crédits opérationnels							
Ligne budgétaire 26.030100 ⁶	Engagements	(1)	1,000	1,000	1,000		3,000
	Paiements	(2)	0,700	0,900	1,000	0,400	3,000
Crédits de nature administrative financés par l'enveloppe de certains programmes spécifiques ⁷							
TOTAL des crédits pour la DG COMP	Engagements	$=1+1$ a+3	1,000	1,000	1,000		3,000
	Paiements	$=2+2$ a+3	0,700	0,900	1,000	0,400	2,600
• TOTAL des crédits opérationnels	Engagements	(4)	1,000	1,000	1,000		3,000
	Paiements	(5)	0,700	0,900	1,000		3,000
• TOTAL des crédits de nature administrative financés par l'enveloppe de certains programmes spécifiques			(6)	0	0	0	0
TOTAL des crédits pour la RUBRIQUE 1a du cadre financier pluriannuel	Engagements	$=4+ 6$	1,000	1,000	1,000		3,000
	Paiements	$=5+ 6$	0,700	0,900	1,000	0,400	3,000

⁶ Ces montants sont donnés à titre indicatif, sous réserve de la procédure budgétaire annuelle et des priorités fixées dans le programme de travail ISA² annuel.

⁷ Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'UE (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

Rubrique du cadre financier pluriannuel	5	«Dépenses administratives»
--	----------	----------------------------

En millions d'euros (à la 3^e décimale)

		Année N	Année N+1	Année N+2	Années suivantes (paiements)	TOTAL
DG: COMP						
• Ressources humaines		0,759	0,759	0,759		2,277
• Autres dépenses administratives		0,500	0,550	0,550		1,600
TOTAL des crédits pour la DG COMP	Crédits	1,259	1,309	1,309		3,877
TOTAL des crédits pour la RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel	(Total engagements = Total paiements)	1,259	1,309	1,309		3,877

En millions d'euros (à la 3^e décimale)

		Année N ⁸	Année N+1	Année N+2	Années suivantes (paiements)	TOTAL *
TOTAL des crédits pour les RUBRIQUES 1 à 5 du cadre financier pluriannuel	Engagements	2,259	2,309	2,309		6,877
	Paiements	1,959	2,209	2,309	0,400	6,877

3.2.2. Incidence estimée sur les crédits opérationnels

La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de crédits opérationnels, comme expliqué ci-après.

La DG Concurrence n'est pas en mesure de fournir une liste exhaustive des réalisations à atteindre par l'intermédiaire des interventions financières, leur coût moyen et leur nombre, ainsi qu'il est demandé dans la présente section, car il s'agit d'une initiative nouvelle et il n'existe pas de données statistiques sur lesquelles s'appuyer.

Pour soutenir une étroite coopération au sein du réseau européen de la concurrence et atteindre les objectifs de manière optimale, nous prévoyons, entre autres, les dépenses suivantes:

- des dépenses pour assurer la maintenance, le développement, l'hébergement, l'exploitation et l'assistance d'un système central d'information (système du réseau européen de la concurrence) dans le respect des normes applicables en matière de confidentialité et de sécurité des données. Le réseau européen de la concurrence doit se fonder sur l'interopérabilité pour fonctionner de manière efficace et efficiente;

⁸ L'année N est l'année du début de la mise en œuvre de la proposition/de l'initiative.

- d'autres dépenses administratives liées au fonctionnement du réseau européen de la Concurrence, concernant en particulier:
 - l'organisation de réunions,
 - les formations dispensées aux autorités nationales de concurrence,
 - les documents traduits dans toutes les langues,
 - les pratiques recommandées/orientations traduites dans toutes les langues,
 - les enquêtes de suivi/études/évaluations.

3.2.3. Incidence estimée sur les crédits de nature administrative

3.2.3.1. Synthèse

La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de crédits supplémentaires de nature administrative.

Les besoins en ressources humaines seront couverts par les effectifs de la DG déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés s'il y a lieu par toute dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et compte tenu des contraintes budgétaires existantes. Il en va de même des crédits nécessaires pour couvrir les autres dépenses de nature administrative.

3.2.3.2. Besoins estimés en ressources humaines

La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de ressources humaines, comme expliqué ci-après:

Estimation à exprimer en équivalents temps plein

	Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3	Durée illimitée (cf. point 1.6)
• Emplois du tableau des effectifs (postes de fonctionnaires et d'agents temporaires)					
XX 01 01 01 (au siège et dans les bureaux de représentation de la Commission)	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
XX 01 01 02 (en délégation)					
XX 01 05 01 (recherche indirecte)					
10 01 05 01 (recherche directe)					
• Personnel externe (en équivalents temps plein: ETP)⁹					
XX 01 02 01 (AC, END, INT de l'enveloppe globale)					
XX 01 02 02 (AC, AL, END, INT et JED dans les délégations)					
XX 01 04 yy¹⁰	- au siège				
	- en délégation				
xx 01 05 02 (AC, END, INT sur recherche					

⁹ AC = agent contractuel; AL = agent local; END = expert national détaché; INT = intérimaire; JED = jeune expert en délégation.

¹⁰ Sous-plafonds de personnel externe financés sur crédits opérationnels (anciennes lignes «BA»).

indirecte)					
10 01 05 02 (AC, END, INT sur recherche directe)					
Autres lignes budgétaires (à préciser)					
TOTAL	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5

XX est le domaine politique ou le titre concerné.

Les besoins en ressources humaines seront couverts par les effectifs de la DG déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés s'il y a lieu par toute dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et compte tenu des contraintes budgétaires existantes.

Description des tâches à effectuer:

Fonctionnaires et agents temporaires	AD – Suivi, coordination du réseau européen de la concurrence AST – gestionnaire informatique de systèmes soutenant le fonctionnement du réseau européen de la concurrence, coordination des réunions du réseau européen de la concurrence
Personnel externe	-

3.2.4. Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel

La proposition/l'initiative est compatible avec le cadre financier pluriannuel actuel et avec la programmation financière actuelle du programme ISA²; aucune ressource supplémentaire n'est nécessaire.

3.2.5. Participation de tiers au financement

La proposition/l'initiative ne prévoit pas de cofinancement par des tierces parties.

3.3. Incidence estimée sur les recettes

La proposition/l'initiative est sans incidence financière sur les recettes.