



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 25.4.2003
SEC(2003) 467 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Première partie

XXXIIe Rapport sur la politique de concurrence 2002

RAPPORT DE LA COMMISSION

Première partie

XXXIIe Rapport sur la politique de concurrence 2002

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	9
Encart 1: Un rôle plus important pour les consommateurs	11
I – Ententes et abus de position dominante: articles 81 et 82 - Monopoles d'État et droits de monopole: articles 31 et 86	14
A - Modernisation du cadre législatif et interprétatif.....	14
1. Expiration du traité CECA.....	14
2. Modernisation des règles d'application des articles 81 et 82 du traité CE.....	16
3. Réexamen de la politique de clémence de la Commission	18
4. Réexamen du règlement d'exemption par catégorie dans le secteur automobile.....	20
B – Application des articles 81, 82 et 86.....	20
1. Article 81.....	20
1.1. Ententes.....	20
1.1.1. Aperçu de l'action dans le domaine de l'application de la législation contre les ententes et de l'application de la communication sur les mesures de clémence de 2002	20
1.1.2. Décisions dans des affaires d'entente en 2002	23
1.2. Accords verticaux	27
2. Articles 82 et 86	28
2.1. Article 82.....	28
2.2. Article 86.....	29
C – Évolution de la concurrence par secteur.....	30
1. Énergie: Libéralisation du secteur de l'électricité et du gaz.....	30
2. Services postaux.....	35
2.1. Nouvelle directive postale.....	35
3. Télécommunications	36

3.1.	Nouveau cadre réglementaire pour les réseaux et les services de communications électroniques	36
3.2.	Clôture de l'enquête sectorielle sur les lignes louées	37
4.	Transports.....	38
4.1.	Transports aériens	38
4.1.1.	Renouvellement du règlement d'exemption par catégorie (CEE) n° 1617/93	38
4.1.2.	Politique de la concurrence dans l'aviation internationale	39
4.1.3.	Alliances transatlantiques.....	40
4.1.4.	Alliances et opérations de concentration intraeuropéennes	41
4.2.	Transports maritimes.....	41
4.2.1.	Évolution de la jurisprudence.....	41
4.2.2.	Révision du règlement (CEE) n° 4056/86.....	43
4.2.3.	Affaires individuelles	43
4.3.	Transports ferroviaires	44
5.	Médias	45
5.1.	Accès aux contenus de qualité	45
5.2.	Accès aux droits par les nouveaux médias.....	46
5.3.	Gestion collective et cession sous licence de droits d'auteur	47
5.4.	Livre et presse écrite	48
6.	Distribution de véhicules automobiles.....	48
6.1.	Adoption du nouveau règlement d'exemption pour le secteur automobile.....	49
6.1.1.	Contexte	49
6.1.2.	Étapes significatives ayant mené à l'adoption du règlement.....	50
6.1.3.	Caractéristiques principales du règlement (CE) n° 1400/2002.....	51
6.1.3.1.	Considérations générales.....	51
6.1.3.2.	Vente de véhicules neufs.....	52
6.1.3.3.	Prestations de services après-vente et vente de pièces de rechange.....	54
6.1.3.4.	Conclusion	55
6.1.4.	Brochure explicative	55
6.2.	Évaluation générale de l'application du règlement d'exemption (CE) n° 1475/95 concernant les prix des voitures neuves.....	56
7.	Services financiers	57

8.	Société de l'information	59
9.	Professions libérales.....	59
9.1.	Application des règles de concurrence communautaires aux professions libérales...	59
9.1.1.	Conséquences des arrêts de la Cour	60
9.1.2.	Étude sur l'incidence économique de la régulation.....	62
9.1.3.	Actions coordonnées avec les autorités nationales de la concurrence	62
	D – Statistiques.....	64
	II – Contrôle des concentrations.....	66
	A – Politique générale et nouveaux développements.....	66
1.	Introduction.....	66
2.	Contrôle juridictionnel des décisions adoptées en 2002 en matière de concentrations	70
2.1.	Airtours contre Commission	70
2.2.	Schneider contre Commission	72
2.3.	Tetra Laval contre Commission.....	74
3.	Mesures correctives.....	76
4.	Renvois au titre des articles 9 et 22 – nouveaux développements	81
4.1.	Introduction.....	81
4.2.	Renvois au titre de l'article 9 du règlement sur les concentrations	82
5.	Réforme du système de contrôle des opérations de concentration	87
5.1.	Objectifs de la réforme.....	88
5.2.	La réforme envisagée	89
5.2.1.	Questions de fond.....	89
5.3.	Réforme de la procédure de contrôle des opérations de concentration.....	91
5.3.1.	Mesures législatives	92
5.3.2.	Mesures non législatives	93
6.	Coopération internationale.....	96
6.1.	Réseau international de la concurrence (RIC)	96
6.2.	Groupe de travail UE-États-Unis sur les concentrations.....	98
	B – Statistiques.....	100
	III – Aides d'État	101

A - Politique générale.....	101
1. Moderniser le contrôle des aides d'état	101
1.1. Approche générale	101
1.2. Transparence	102
1.3. Développement d'outils statistiques	102
1.4. Le tableau de bord des aides d'État	102
1.5. Révision des encadrements et lignes directrices existants	103
1.5.1. L'encadrement multisectoriel	103
1.5.2. La recherche et le développement.....	103
1.5.3. Aides à l'emploi.....	104
1.5.4. Les industries houillère et sidérurgique (traité CECA).....	104
1.5.5. PME	105
1.5.6. Aides d'État et politique fiscale.....	105
1.5.7. Quartiers urbains défavorisés	105
2. Élargissement	106
B - Notion d'aide	106
1. Origine des ressources.....	106
2. Avantages conférés à une ou plusieurs entreprises	107
2.1. Coûts échoués	112
3. Sélectivité.....	113
4. Distorsion de concurrence.....	115
5. Altération des échanges.....	115
C - Examen de la compatibilité des aides avec le marché commun	116
1. Aides horizontales.....	116
1.1. Aides au sauvetage.....	116
1.2. Aides à la restructuration	118
1.3. Aides à l'environnement.....	118
1.4. Aides à la recherche et au développement	120
2. Aides régionales	121
2.1. Aides multisectorielles	123

Encart 2:	Un nouvel encadrement multisectoriel pour les aides régionales à l'investissement, comprenant de nouvelles règles applicables aux secteurs de l'automobile et des fibres synthétiques.....	125
2.2.	Aides au développement des activités internationales des entreprises	127
2.3.	Aides sociales.....	127
2.4.	Aides sectorielles	128
2.4.1.	Installations à câbles	128
2.4.2.	Construction navale.....	130
2.4.3.	Le secteur automobile	131
2.4.4.	L'industrie houillère	133
2.4.5.	Industrie sidérurgique.....	134
3.	Transports.....	135
3.1.	Transports ferroviaires	135
3.2.	Transports combinés	136
3.3	Transports routiers	137
Encart 3:	Entreprises de transports routiers	138
3.4.	Transports de personnes.....	138
3.5.	Navigation intérieure.....	139
3.5.1.	Transports par voies navigables	139
3.5.2.	Transports maritimes.....	139
3.6.	Transports aériens	141
4.	Agriculture	143
4.1.	Évolution de la politique agricole et initiatives législatives en 2002.....	143
4.1.1.	Nouvelles lignes directrices pour les aides d'État à l'élimination des déchets d'abattoirs et aux animaux trouvés morts, ainsi qu'aux frais de dépistage des encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST).....	143
4.2	Aperçu des affaires:.....	144
4.2.1.	Catastrophes naturelles.....	144
4.2.2.	Promotion et publicité.....	145
4.2.3.	Hausse du coût du carburant	147
4.2.4.	Ouverture de la procédure formelle d'examen	148
5.	Pêche	150
D - Procédures.....		151

1.	Aides existantes.....	151
2.	Aides exemptées	152
3.	Récupération des aides.....	152
4.	Non-exécution des décisions.....	154
5.	Décisions du juge communautaire	155
	E – Statistiques.....	158
	IV – Services d'intérêt général	160
1.	Principes généraux	160
2.	Événements récents.....	162
2.1.	Projet de livre vert concernant une directive-cadre sur les SIG.....	162
2.2.	Cas d'aides d'État traités par la Commission.....	162
	Encadré 4 Deutsche Post	167
3.	Ententes et abus de position dominante (y compris dans le cadre de la libéralisation des marchés).....	168
4.	Libéralisation par le biais de mesures législatives	170
	V – Coopération internationale	174
	A – Élargissement	174
1.	Négociations d'adhésion.....	174
2.	Progrès réalisés en matière d'alignement des règles de concurrence	176
3.	Instruments relevant des accords d'association.....	177
4.	Assistance technique aux pays candidats.....	178
	B. – Coopération bilatérale.....	179
1.	États-Unis.....	179
2.	Canada.....	180
3.	Japon	181
4.	Autres pays de l'OCDE	181
	C. – Coopération multilatérale	182
1.	Réseau international de la concurrence (RIC)	182
2.	Groupe de travail de l'OMC sur l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence (WGTCPC)	183
3.	Comité de la concurrence de l'OCDE	184

4.	Groupe d'experts intergouvernemental (GEI) de la CNUCED	185
VI –	Perspectives pour 2003	187
1.	Ententes et abus de position dominante et libéralisation	187
2.	Concentrations	188
3.	Aides d'État	188
4.	Activité internationale.....	189
Annexe –	Affaires analysées dans le rapport	190

Introduction

1. Le pouvoir d'engendrer une répartition efficace des ressources et d'encourager l'innovation et le développement technique que possède la concurrence, lorsqu'elle existe réellement sur le marché, est largement reconnu partout dans le monde. Toutefois, le maintien ou la mise en place des conditions qui permettent aux marchés de fonctionner de façon concurrentielle constituent un défi permanent, tant à cause du comportement de certains acteurs opérant sur ces marchés que des obstacles créés par les interventions de l'État. Dans ce contexte, la politique de concurrence poursuit un double objectif: d'une part, s'attaquer aux défaillances du marché liées à un comportement anticoncurrentiel des opérateurs ainsi qu'à certaines structures de marché et, d'autre part, contribuer à mettre en place, dans l'ensemble des secteurs économiques, un cadre global de politique économique favorable à l'existence d'une concurrence effective. Dans un contexte de mondialisation croissante, la défense de la concurrence dans une zone économique intégrée, telle que l'Union européenne, doit nécessairement être aussi dirigée vers l'extérieur, afin de créer des conditions uniformes à l'échelle internationale.
2. La politique de concurrence de l'Union européenne repose sur trois piliers étroitement liés, qui contribuent tous à faire profiter le consommateur des avantages d'une concurrence effective, tout en renforçant la compétitivité de l'industrie européenne. Premièrement, une application stricte des règles antitrust, qui interdisent aux entreprises de conclure des accords ou de s'engager dans des pratiques qui restreignent la concurrence de façon injustifiée, et d'abuser des positions dominantes qu'elles détiennent sur le marché. Dans ce domaine, l'action de la Commission vise plus en plus à empêcher les formes les plus graves de comportements anticoncurrentiels, tels que les accords de fixation des prix ou de partage des marchés, d'entraver une concurrence effective. Dans le même temps, il est nécessaire de procéder à un contrôle des concentrations, afin d'éviter que des fusions et acquisitions n'entraînent la création ou le renforcement de positions dominantes sur un marché. Deuxièmement, l'ouverture de secteurs économiques dans lesquels une concurrence effective n'est pas encore fermement enracinée se poursuit, grâce à une politique de libéralisation progressive qui accompagne les mesures législatives permettant de faire progresser l'intégration. Troisièmement, la politique de concurrence communautaire couvre le contrôle des aides d'État à un niveau supranational, afin de garantir que l'intervention des pouvoirs publics ne fausse pas, par le biais de subventions et d'exonérations fiscales, la concurrence qui s'exerce sur les marchés.
3. Les principaux défis auxquels la politique de concurrence de l'Union européenne a été confrontée au cours des dernières années, et qui ont modelé les priorités de la Commission en matière d'adoption et d'application des mesures législatives, sont bien connus: l'élargissement imminent de l'Union européenne à 25 États membres nécessite un effort substantiel, tant de la part de l'Union que des dix pays candidats, afin de préparer le terrain pour une application effective des règles de concurrence du traité dès l'adhésion des nouveaux États membres. La mondialisation des marchés nécessite une coopération accrue entre les responsables de la politique de concurrence partout dans le monde. Enfin, les évolutions qu'a connues l'économie, telles que les perspectives d'une baisse de la croissance économique ou les difficultés auxquelles certains secteurs ont été confrontés en 2002, ne peuvent être ignorées,

bien qu'elles ne nécessitent aucune remise en cause de la logique fondamentale d'une politique de concurrence efficace.

4. Outre la lutte qu'elle a continué à mener contre les ententes horizontales caractérisées, qui constituent l'une des infractions les plus graves au droit de la concurrence, la Commission a mené à bien avec succès plusieurs projets de réformes dans tous les domaines de la politique de concurrence, afin de répondre aux défis évoqués ci-dessus. En 2002, l'action la plus importante a été une refonte ambitieuse et fondamentale des règles d'application des articles 81 et 82 du traité dans le domaine antitrust, qui a abouti à l'adoption par le Conseil d'un nouveau règlement de base. Ce règlement inaugure une ère nouvelle dans l'application des règles antitrust dans l'Union européenne, puisque les autorités nationales de la concurrence et les juridictions nationales participeront plus directement à l'application des règles de concurrence communautaires dans le cadre d'un réseau européen des autorités de la concurrence. Le nouveau règlement d'exemption par catégorie applicable au secteur des véhicules automobiles constitue une refonte majeure des règles de concurrence dans ce domaine. Le réexamen du règlement sur les concentrations a également progressé, puisque la Commission a adopté une proposition de nouveau règlement élaborée sur la base d'une large consultation des milieux intéressés ainsi que de l'expérience acquise dans l'application du premier règlement. Enfin, l'importance reconnue d'un bon fonctionnement du contrôle des aides d'État s'est traduite par plusieurs projets de réforme importants destinés à simplifier les procédures dans le domaine des aides d'État, en vue de renforcer le rôle crucial de cet instrument pour la politique de concurrence de l'Union européenne.
5. En 2002, le nombre total des nouvelles affaires s'est élevé à 1 019, dont 321 dans le domaine des ententes et abus de position dominante (relevant des articles 81, 82 et 86 du traité), 277 dans le domaine des concentrations et 421 dans le domaine des aides d'État. Ces mêmes chiffres étaient les suivants en 2001: 1 036 nouvelles affaires au total, dont 284 affaires d'entente et d'abus de position dominante, 335 affaires de concentrations et 417 affaires d'aides d'État (à l'exclusion des plaintes). L'évolution globale du nombre d'affaires nouvelles n'est donc pas la même pour les trois piliers de la politique de concurrence. Si l'on enregistre une augmentation importante des affaires dans le domaine des ententes et abus de position dominante, le nombre des affaires de concentrations a nettement baissé et celui des nouvelles affaires d'aides d'État demeure stable.
6. Dans le domaine des ententes et abus de position dominante, le nombre des nouvelles notifications est resté relativement faible, alors que le nombre des affaires ouvertes par la Commission de sa propre initiative a été nettement plus important en 2002 (91) qu'en 2001 (74). Cette tendance préfigure l'élimination progressive du système des notifications, consécutive à la modernisation des règles antitrust. Cette année, le nombre des plaintes a continué à augmenter (129 en 2002, contre 116 en 2001 et 112 en 2000).
7. Le nombre total des affaires clôturées en 2002 s'est élevé à 1 283, dont 363 affaires d'ententes et d'abus de position dominante, 268 affaires de concentrations et 652 affaires d'aides d'État (à l'exception des plaintes). Ces mêmes chiffres pour 2001 étaient les suivants: 1 204 affaires clôturées, dont 378 affaires d'ententes et d'abus de position dominante, 346 affaires de concentrations et 480 affaires d'aides d'État. Si la diminution du nombre des affaires clôturées dans le domaine des ententes et abus de position dominante peut être attribuée à la priorité qui a continué à être accordée aux

affaires d'ententes, qui nécessitent des ressources très importantes, le nombre des affaires pendantes a encore été réduit, le nombre des affaires clôturées étant supérieur au nombre des nouvelles affaires.

8. En 2002, le nombre des concentrations et des alliances examinées par la Commission a continué à baisser sensiblement, après une stagnation initiale de la tendance à la hausse en 2001, mais il est néanmoins demeuré élevé (277 nouvelles affaires). Au cours de cette année, la Commission a adopté 275 décisions formelles (contre 340 en 2001). Le nombre des affaires nécessitant un examen approfondi a considérablement baissé, retombant au niveau du milieu des années 90 (sept cas d'engagement de la procédure phase 2 en 2002, contre environ 20 par an de 1999 à 2001). Toutefois, des ressources supplémentaires ont dû être consacrées au suivi de décisions antérieures dans le cadre d'actions judiciaires.
9. Dans le domaine des aides d'État, le nombre des notifications et des affaires nouvelles non notifiées a augmenté par rapport à 2001, alors que les demandes d'examen de régimes d'aide sont retombées au niveau des années précédentes, après une remontée en 2001. Le nombre des procédures engagées est demeuré stable (62 en 2002 contre 66 en 2001), alors que les décisions finales négatives enregistrent une légère tendance à la hausse (37 en 2002 contre 31 en 2001). Globalement, le nombre des affaires en cours dans le domaine des aides d'État a nettement diminué (de 621 en 2001 à 582 en 2002, dont 255 plaintes).

Encart 1: Un rôle plus important pour les consommateurs

L'un des principaux objectifs de la politique de concurrence européenne est de défendre les intérêts des consommateurs, c'est-à-dire de faire en sorte que les consommateurs profitent de la richesse créée par l'économie européenne. Cet objectif, que le commissaire Monti a réaffirmé à plusieurs reprises et qu'il continue à considérer comme l'une de ses principales priorités, est de nature horizontale; la Commission tient ainsi compte des intérêts des consommateurs dans les trois domaines de sa politique de concurrence, c'est-à-dire dans le combat qu'elle mène contre les accords anticoncurrentiels, en particulier les ententes caractérisées, et les abus de position dominante, mais aussi contre les concentrations et les aides d'État accordées par les États membres.

La Commission est bien consciente du fait qu'il est en général difficile, pour les consommateurs, de saisir l'incidence que la politique de concurrence a sur leur vie quotidienne, en raison de la complexité des nombreuses affaires de concurrence et du fait que l'action de la Commission dans ce domaine touche souvent leurs intérêts de façon indirecte. Si, par exemple, la fin d'une entente portant sur des biens de consommation ou l'interdiction de la facturation de prix excessifs par un opérateur de télécommunications en position dominante peut se solder par une baisse des prix qui se répercutera sur le budget de chaque ménage, un système efficace de contrôle des concentrations peut ne pas être nécessairement perçu comme étant bénéfique par les consommateurs qui en profitent. De fait, le contrôle des concentrations dans l'Union européenne permet d'éliminer immédiatement les effets négatifs que certaines concentrations produiraient sur le bien-être des consommateurs, si la Commission n'intervenait pas.

C'est pourquoi, les avantages du contrôle des concentrations n'apparaissent souvent qu'à plus long terme. Le contrôle des aides d'État joue, lui aussi, un rôle dans une répartition efficace des ressources dans l'économie européenne, contribuant ainsi à l'instauration d'un environnement économique sain tant pour les entreprises que pour les consommateurs. Dans

ses décisions relatives aux aides d'État, la Commission prend en considération des aspects liés au bon fonctionnement des services d'intérêt général¹.

La Commission utilise différentes voies pour recueillir les observations des consommateurs, qu'elle juge essentielles, et leur faire mieux prendre conscience du travail qu'elle effectue dans le domaine de la concurrence. Deux fois par an, une Journée européenne de la concurrence est organisée dans le pays qui assure la présidence de l'UE², avec la participation active de la Commission et du Parlement européen. Cette manifestation permet de rendre les questions de concurrence plus accessibles aux consommateurs et à leurs représentants. La Commission coopère également de façon intensive avec les organisations de consommateurs, notamment le BEUC³, l'association européenne des consommateurs, et elle encourage les associations nationales de consommateurs à signaler de façon plus active les questions qui préoccupent tout particulièrement les consommateurs. Enfin, le présent rapport constitue, lui aussi, un outil de communication avec les consommateurs.

La réforme actuellement en cours dans le domaine antitrust et dans celui du contrôle des concentrations permettra de rapprocher le processus décisionnel des consommateurs. L'application décentralisée des règles antitrust, en particulier, donnera aux consommateurs la possibilité de transmettre leurs doléances aux autorités nationales de la concurrence, qui seront pleinement associées à l'application des règles antitrust européennes. Ces règles sont directement applicables dans tous les États membres et la réforme renforce également le rôle des juridictions nationales dans la sanction des infractions⁴. Dans le cadre du projet de réforme du règlement sur les concentrations, il est prévu de créer un organe de liaison avec les "consommateurs" au sein de la Commission⁵, afin de permettre aux consommateurs et à leurs représentants de mieux faire connaître leur avis sur des concentrations spécifiques, suffisamment longtemps à l'avance.

Enfin, le réexamen, cette année, du règlement d'exemption par catégorie pour les véhicules automobiles changera à la fois la façon dont les voitures sont vendues et les services après-vente en Europe⁶. L'achat d'une voiture (neuve) constituant l'une des principales décisions d'investissement de la plupart des consommateurs, les changements fondamentaux apportés au système de distribution des voitures et au service après-vente présentent manifestement pour eux une importance cruciale, même s'il est encore trop tôt pour évaluer les effets de la réforme sur les prix des voitures dans l'UE ainsi que sur la qualité et la disponibilité du service après-vente.

En ce qui concerne les affaires traitées en 2002, nous attirons particulièrement l'attention des consommateurs sur la décision adoptée à l'encontre d'une entente dans le domaine des plaques en plâtre⁷, qui concernait un produit familier pour tous ceux qui ont construit ou aménagé leur maison. L'affaire Nintendo⁸, qui a permis à la Commission de mettre fin à des accords anticoncurrentiels conclus entre Nintendo et ses distributeurs à propos des cartouches pour consoles de jeux, doit également être signalée.

¹ Voir chapitre IV.

² Journées européennes de la concurrence en 2002: 26.2.2002 (Madrid) et 17.9.2002 (Copenhague)

³ IP/02/415, 14.3.2002

⁴ Voir partie I.A.2., en particulier point 17

⁵ Voir points 312-313

⁶ Voir chapitre I.C.6.

⁷ Voir point 50 sq.

⁸ Voir point 61 sq.

En conclusion, nous attirons l'attention des consommateurs sur la section C "Evolution de la concurrence par secteur". Ils y trouveront des informations relatives aux secteurs de l'énergie, des télécommunications, des services postaux et des transports, qui revêtent une importance cruciale pour eux. Parmi les autres informations qui pourront les intéresser, citons celles relatives aux secteurs des médias, des services financiers, des professions libérales et de la société de l'information.

I – Ententes et abus de position dominante: articles 81 et 82 - Monopoles d'État et droits de monopole: articles 31 et 86

A - MODERNISATION DU CADRE LEGISLATIF ET INTERPRETATIF

1. EXPIRATION DU TRAITE CECA

10. Le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) a expiré le 23 juillet. Cela signifie qu'à partir du 24 juillet, les secteurs précédemment couverts par le traité ainsi que par les règles de procédure et le droit dérivé du traité CECA, sont soumis aux dispositions du traité CE ainsi qu'aux règles de procédure et au droit dérivé du traité CE.
11. Afin de traiter les questions liées à cette transition, plus particulièrement celles qui se poseront dans le domaine des ententes et abus de position dominante, du contrôle des concentrations et des aides d'État, les services compétents de la Commission (DG COMP, DG TREN) ont préparé une Communication de la Commission sur certains aspects du traitement des affaires de concurrence résultant de l'expiration du traité CECA⁹, qui a été adoptée le 21 juin. Elle est destinée à aider les entreprises soumises à la réglementation sur les concentrations et sur les ententes et abus de position dominante, ainsi que les États membres soumis aux règles sur les aides d'État, en leur apportant des informations, des assurances et une sécurité pour leur planification, dans la perspective de l'expiration du traité CECA. Sans préjudice de l'interprétation des règles CECA et CE par le Tribunal de première instance et par la Cour de justice européenne, la communication résume les changements les plus importants apportés aux règles de fond et de procédure, et explique comment la Commission a l'intention de traiter les problèmes spécifiques que posera la transition.
12. Le message général de la Commission est que les modifications de fond et de procédure liées à l'expiration du traité CECA ne devraient pas poser de gros problèmes, en raison des efforts entrepris depuis de nombreuses années pour harmoniser les pratiques relevant des deux traités.
13. Voici les plus importantes différences de fond entre l'ancien et le nouveau régime:
 - a) Ententes et abus de position dominante:
 - dans le cadre du régime CE, la Commission ne dispose plus d'une compétence exclusive, comme c'était le cas dans le cadre du régime CECA;
 - le commerce entre États membres doit obligatoirement être affecté pour que les règles CE soient applicables, contrairement à ce qui était le cas avec le traité CECA.

⁹ JO C 152 du 26.6.2002.

b) Contrôle des concentrations:

- la Commission ne possède plus de compétence indépendante de tout seuil de chiffre d'affaires, comme c'était le cas avec le traité CECA.

14. La communication aborde également certains problèmes particuliers posés par la transition, notamment le cas des affaires engagées, d'un point de vue factuel ou juridique, avant l'expiration du traité CECA, mais qui se poursuivent après. En ce qui concerne le droit procédural, le principe de base est que les règles applicables sont celles qui étaient en vigueur à la date d'ouverture de la phase correspondante de la procédure.

Ententes et abus de position dominante, concentrations et aides d'État

Depuis le 24 juillet, la Commission applique les règles de procédures CE dans toutes les affaires en cours et dans toutes les nouvelles affaires. Sauf dispositions contraires de la communication, les actes de procédure valables pris en vertu des règles CECA avant l'expiration de ce traité, seront réputés, après son expiration, avoir rempli les critères des actes procéduraux équivalents au regard des règles CE.

La Commission aborde également une série d'autres questions dans ces trois domaines:

a) Ententes et abus de position dominante

- Les dispositions d'exemption de l'article 65, paragraphe 2, du traité CECA et celles de l'article 81, paragraphe 3, du traité CE sont largement similaires et, compte tenu de la modernisation prochaine des règles antitrust, l'action de la Commission dans ce domaine devrait se concentrer sur les procédures d'interdiction. C'est pourquoi,
- la Commission informe les entreprises de son intention de ne pas engager de procédure sur la base de l'article 81 du traité CE à l'égard d'accords déjà autorisés sous le régime CECA, pour autant toutefois que de nouveaux éléments substantiels de fait ou de droit n'apparaissent pas par la suite et ne remettent pas manifestement en cause l'exemption accordée en vertu de l'article 81, paragraphe 3, du traité CE.

b) Contrôle des concentrations

- Le traitement des entreprises communes diffère en ce sens qu'un nombre plus grand d'entreprises communes pouvaient constituer des concentrations en vertu de l'article 66 du traité CECA que ce n'est le cas dans le cadre du règlement sur les concentrations, qui ne couvre que les entreprises communes de plein exercice. Certaines notifications d'entreprises communes introduites en vertu du traité CECA, et qui sont encore en cours d'examen à la date d'expiration de ce traité, peuvent ne pas être notifiables en tant que concentration conformément au règlement sur les concentrations relevant du traité CE.
- La communication indique que ces notifications pourraient être converties en notifications d'accords de coopération au sens du règlement n° 17/62 si les conditions mentionnées à l'article 5 du règlement d'application sont remplies, en particulier si les parties notifiantes demandent une telle conversion.

c) Aides d'État

- Si, après l'expiration du traité CECA, la Commission est amenée à prendre une décision appréciant la compatibilité d'aides octroyées avant cette date sans l'approbation préalable de la Commission, la question du critère à appliquer se pose.
- La Commission appliquera sa communication sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales¹⁰. Conformément à cette communication, la Commission appréciera toujours la compatibilité de ces aides avec le marché commun selon les critères de fond fixés dans tout acte en vigueur à la date de leur octroi.

2. MODERNISATION DES REGLES D'APPLICATION DES ARTICLES 81 ET 82 DU TRAITE CE

15. Le 16 décembre, la Commission a adopté le règlement 1/2003¹¹. Ce nouveau règlement, pour lequel la Commission avait soumis une proposition en septembre 2000, constitue la réforme la plus importante entreprise dans le domaine antitrust depuis 1962. En effet, le règlement 1/2003 remplace les règles de procédure, vieilles de 40 ans, qui figuraient dans le règlement n° 17, qui définit les modalités d'application des dispositions du traité relatives aux accords entre entreprises restreignant la concurrence (article 80 du traité CE) et aux entreprises commettant des abus de position dominante (article 82 du traité CE). Les nouvelles dispositions seront applicables à compter du 1er mai 2004, date d'adhésion de dix nouveaux États membres à l'Union européenne.
16. Sans modifier le fond des dispositions des articles 81 et 82 du traité CE, la réforme simplifiera fondamentalement la façon dont les règles antitrust sont appliquées dans l'ensemble de l'Union européenne. Tout en allégeant la charge imposée aux entreprises grâce à une suppression du système de notification des accords entre entreprises, le nouveau règlement permettra d'appliquer le droit d'une façon plus rigoureuse, grâce à une répartition plus efficace des tâches entre la Commission et les autorités nationales de la concurrence. Ces deux instances pourront concentrer leurs ressources sur la lutte contre les restrictions et les abus qui sont le plus nuisibles à la concurrence et aux consommateurs.
17. Les principaux éléments de la réforme sont les suivants:
 1. Passage d'un système d'autorisation, dans le cadre duquel tous les accords doivent être notifiés à la Commission afin d'obtenir son approbation, à un système d'exception légale.

Le maintien du système des notifications, après des décennies de jurisprudence de la Cour de justice et de pratique de la Commission en matière d'application des articles 81 et 82 du traité CE, impliquerait une prolongation injustifiée d'une charge bureaucratique et de coûts juridiques superflus pour les entreprises. Dans la

¹⁰ JO C 119 du 22.5.2002, p.22.

¹¹ Règlement du Conseil relatif à la mise en oeuvre des règles de concurrence prévus aux articles 81 et 82 du traité, JO L 1 du 4.1.2003, p. 1.

perspective de l'élargissement également, le système des notifications ne semblait plus viable. La réforme attribue donc une plus grande responsabilité aux entreprises, qui devront apprécier elles-mêmes si leurs accords restreignent la concurrence et, dans l'affirmative, si les restrictions en cause peuvent bénéficier d'une exemption en vertu des dispositions de l'article 81, paragraphe 3, du traité CE. Bien sûr, lorsqu'une situation engendre une incertitude réelle parce qu'elle soulève, pour l'application des règles de concurrence, des questions nouvelles et non résolues, les entreprises concernées pourraient souhaiter demander à la Commission des orientations informelles. Celle-ci peut alors décider d'émettre un avis écrit.

2. Applicabilité directe de l'article 81, paragraphe 3, du traité CE

Le fait de mettre fin à la compétence exclusive de la Commission d'accorder des exemptions en vertu de l'article 81, paragraphe 3, du traité CE permettra à la Commission, aux autorités nationales de la concurrence et aux juridictions nationales d'appliquer conjointement les règles régissant les pratiques restrictives. Toutes les autorités de la concurrence concernées coopéreront étroitement pour appliquer les règles antitrust. Le traitement d'un grand nombre d'affaires individuelles ayant contribué à l'instauration d'une jurisprudence de la Cour de justice et d'une pratique de la Commission dans le domaine des critères d'exemption mentionnés à l'article 81, paragraphe 3, du traité CE, les autorités nationales de la concurrence et les juridictions nationales pourront avoir recours à cette jurisprudence pour déterminer les conditions dans lesquelles cette disposition pourra être appliquée. Afin d'aider les autorités nationales de la concurrence et les juridictions nationales dans ce domaine, la Commission prévoit de publier une communication relative à l'application de l'article 81, paragraphe 3, qui reprendra les principaux points de l'acquis dans ce domaine.

L'application des règles de concurrence communautaires par les juridictions nationales sera en outre facilitée par la possibilité plus grande qui leur sera donnée de demander à la Commission soit des informations soit son avis sur des questions relatives à l'application de ces règles. Tant la Commission que les autorités nationales de la concurrence auront également la possibilité de transmettre des observations, dans le cadre du système d'*amicus curiae*, aux juridictions nationales appliquant les articles 81 et 82.

3. Le Réseau européen de la concurrence

La Commission et les autorités de la concurrence des États membres mettront en place un réseau regroupant les autorités de la concurrence, appelé Réseau européen de la concurrence (REC), qui constituera l'une des pierres angulaires du nouveau système. Il permettra des consultations, une collaboration et des échanges d'informations entre les autorités de la concurrence européennes dans le cadre de l'application des articles 81 et 82. Ces échanges sont prévus pour toutes les étapes du processus décisionnel, du moment auquel une affaire est attribuée à une autorité de la concurrence jusqu'au moment de la décision finale. En tant que gardienne des traités, c'est à la Commission qu'il appartiendra en dernier ressort de garantir, au sein du réseau, une application cohérente des règles de concurrence communautaires. Les modalités de la coopération entre la Commission et les autorités nationales de la concurrence sont définies dans la déclaration commune du Conseil et de la Commission relative au fonctionnement du réseau des autorités de la concurrence, qui a été jointe en annexe au nouveau règlement.

4. Rapport entre les articles 81 et 82 du traité et les droits nationaux de la concurrence

Bien que les autorités nationales de la concurrence et les juridictions nationales puissent continuer à appliquer le droit national de la concurrence à des accords, des décisions d'associations d'entreprises ou des pratiques concertées susceptibles d'affecter le commerce entre États membres, elles sont tenues d'appliquer simultanément les articles 81 ou 82 du traité, et l'application du droit national de la concurrence ne peut pas entraîner des décisions qui seraient différentes de celles qui seraient adoptées en application de l'article 81 du traité. La convergence des règles applicables aux opérations relevant l'article 81 du traité qui en résultera, et qui créera des conditions de concurrence homogènes, facilitera l'activité commerciale en Europe et jouera un rôle crucial pour l'achèvement du marché intérieur et l'application cohérente du droit communautaire de la concurrence, lorsque la Commission aura abandonné sa compétence exclusive d'accorder des exemptions en vertu de l'article 81, paragraphe 3, du traité.

5. Pouvoirs d'enquête étendus pour la Commission

Afin que la Commission puisse continuer à jouer son rôle crucial de responsable de l'application des règles communautaires de concurrence de façon aussi efficace que possible, ses pouvoirs d'enquêtes ont été étendus. Elle a notamment désormais la possibilité d'interroger toute personne susceptible d'être en possession d'informations utiles dans le cadre d'une enquête donnée, ainsi que la possibilité d'apposer des scellés pendant la période nécessaire à une inspection. Elle pourra également accéder à tous les locaux dans lesquels des documents commerciaux sont susceptibles d'être conservés, y compris les domiciles des personnes concernées. La Commission ne pourra pénétrer dans le domicile d'une personne que si l'on peut raisonnablement suspecter que des documents à charge peuvent s'y trouver, et après avoir reçu l'autorisation de l'autorité judiciaire. Cette autorisation dépendra entre autres du fait que la perquisition n'est pas excessive eu égard à la gravité de la violation suspectée et à l'importance des éléments de preuve recherchés.

3. REEXAMEN DE LA POLITIQUE DE CLEMENCE DE LA COMMISSION

18. Le 13 février, la Commission a adopté de nouvelles dispositions sur les mesures de clémence qui renforcent, pour les entreprises, l'incitation à dénoncer l'une des formes les plus graves d'infraction aux règles antitrust. Les nouvelles dispositions renforceront non seulement la sécurité juridique apportée aux sociétés qui souhaitent coopérer, mais aussi la transparence et la prévisibilité globale des pratiques de la Commission dans ce domaine. C'est pourquoi, la "Communication de la Commission sur l'immunité d'amendes et la réduction de leur montant dans les affaires portant sur des ententes"¹² de 2000 constitue une autre étape importante dans la découverte et l'élimination des accords de fixation de prix et autres ententes caractérisées. Les

¹² JO C 45 du 19.2.2002; voir également <http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/leniency>.

nouvelles dispositions constituent une mise à jour de l'ancienne communication de 1996 et elles s'appliquent à ce que l'on appelle les ententes horizontales classiques¹³.

19. Conformément à la communication de 2002, la Commission exemptera de toute amende une entreprise qui sera la première à fournir des éléments de preuve sur une entente dont la Commission n'a pas connaissance ou dont elle n'a pas prouvé l'existence. Plus précisément, une immunité complète est accordée dans les cas suivants:
 - lorsque l'entreprise est la première à fournir des éléments de preuve qui, de l'avis de la Commission, sont de nature à lui permettre d'adopter une décision ordonnant des vérifications en vertu de l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 17 (ou des règlements de procédure équivalents pour certains secteurs spécifiques) concernant une entente présumée affectant la Communauté, ou
 - lorsque l'entreprise est la première à fournir des éléments de preuve qui, de l'avis de la Commission, sont de nature à lui permettre de constater une infraction à l'article 81 du traité CE en rapport avec une entente présumée affectant la Communauté, lorsque la Commission possède déjà suffisamment d'informations pour ordonner des vérifications, mais pas pour établir l'existence d'une infraction. Ce type d'immunité ne peut être accordé que si aucun autre membre de l'entente n'a obtenu d'"immunité conditionnelle" (voir point 21 ci-dessous) en vertu des conditions énoncées au tiret précédent.
20. Pour obtenir une immunité totale, une entreprise doit aussi
 - apporter à la Commission une coopération totale et permanente, et lui fournir tout élément de preuve en sa possession,
 - mettre fin immédiatement à sa participation à l'infraction et
 - n'avoir pas pris de mesures pour contraindre d'autres entreprises à participer à l'infraction.
21. Une entreprise qui réunira les conditions mentionnées au point 19 ci-dessus recevra rapidement une lettre de la Commission lui confirmant qu'elle bénéficiera d'une immunité totale si les conditions mentionnées dans la communication sont remplies.
22. La communication de 2002 prévoit également une réduction du montant des amendes pour les entreprises qui ne remplissent pas les conditions leur donnant droit à une immunité, mais fournissent des éléments de preuve apportant une "valeur ajoutée significative" par rapport à ceux déjà en possession de la Commission, et qui mettent fin à leur participation à l'entente. La première entreprise qui remplira ces conditions bénéficiera d'une réduction de 30 à 50 % de l'amende qui lui aurait été infligée autrement, la deuxième entreprise bénéficiant d'une réduction de 20 à 30 % et les autres entreprises d'une réduction maximale de 20 %. Dans chacune de ces fourchettes, le montant définitif de la réduction dépendra de la date à laquelle les éléments de preuve auront été fournis et de leur qualité.

¹³ Par opposition aux affaires dans lesquelles il y a fixation illicite de prix entre entreprises ayant des liens verticaux les unes avec les autres, c'est-à-dire entre des acteurs opérant à des niveaux différents de la chaîne de production et/ou de distribution, par exemple un producteur et ses distributeurs.

23. Toute entreprise qui se verra accorder une réduction du montant de son amende recevra également une lettre indiquant la fourchette qui lui sera en principe appliquée. Cette lettre sera envoyée au plus tard à la date de notification de la communication des griefs.
24. La communication 2002 est entrée en vigueur le 14 février et elle s'applique aux entreprises qui ont demandé à bénéficier de mesures de clémence dans une affaire d'entente après cette date, à moins qu'une autre entreprise ne soit déjà en train de coopérer avec la Commission dans le cadre d'une enquête relative à cette même entente, sur la base de la communication de 1996.
- 4. REEXAMEN DU REGLEMENT D'EXEMPTION PAR CATEGORIE DANS LE SECTEUR AUTOMOBILE**
25. En juillet, la Commission a adopté le règlement 1400/2002 concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité à des catégories d'accords verticaux et de pratiques concertées dans le secteur automobile. Si ce règlement traite de problèmes propres à ce secteur, il s'appuie néanmoins sur la politique générale de la Commission en matière d'appréciation des restrictions verticales, énoncée dans le règlement 2790/1999 ainsi que dans les différentes lignes directrices de la Commission dans ce domaine. Le détail des nouvelles règles applicables à la distribution verticale dans le secteur des véhicules automobiles est présenté à la section C 6.

B – APPLICATION DES ARTICLES 81, 82 ET 86

1. ARTICLE 81

1.1. Ententes

1.1.1. Aperçu de l'action dans le domaine de l'application de la législation contre les ententes et de l'application de la communication sur les mesures de clémence de 2002

26. Les ententes caractérisées constituent l'une des formes les plus graves d'infraction aux règles de concurrence. Ce qui les distingue de l'ensemble des autres pratiques anticoncurrentielles, c'est qu'elles constituent des accords ou des pratiques concertées secrets entre concurrents. C'est à cause de cette caractéristique qu'elles sont considérées comme des "péchés cardinaux". Les ententes ont des effets particulièrement nuisibles pour l'industrie et les consommateurs en Europe. Elles portent atteinte au bien-être social, entraînent une répartition inefficace des ressources et transfèrent des richesses des consommateurs vers les membres de l'entente, en modifiant la production et/ou les prix par rapport à ce qu'ils seraient si le marché évoluait librement. Les ententes sont également nuisibles à long terme. Constituer des ententes pour échapper aux rigueurs de la concurrence peut entraîner la création de structures industrielles artificielles, non rentables et instables, faire baisser les gains de productivité ou le niveau des améliorations technologiques et imposer durablement des prix plus élevés. En outre, l'affaiblissement de la

concurrence entraîne une perte de compétitivité et menace des possibilités d'emploi durable.

27. Pour toutes ces raisons, la détection, la poursuite et la sanction des ententes secrètes caractérisées constituent l'un des éléments clés de la politique de concurrence de la Commission. À cet effet, elle a mis en place tout un arsenal d'instruments.
28. C'est depuis 1998, date de la création d'une unité spéciale anti-cartels au sein de la DG concurrence, que la Commission consacre des ressources spécifiques à la lutte contre les ententes. La décision de créer une unité spéciale est due au fait que les entreprises qui participent à des ententes utilisent des moyens de plus en plus sophistiqués pour dissimuler leurs activités et brouiller les pistes.
29. En 2002, cette augmentation progressive des ressources s'est traduite par la création d'une deuxième unité "cartels". Ces deux unités ont bénéficié de l'introduction de méthodes de gestion plus souples et plus efficaces. Elles utilisent des moyens informatiques de pointe, mis au point en interne, pour les vérifications et le traitement des documents. Des fonctionnaires sont spécialement formés aux techniques d'enquête et ils sont également spécialisés dans les aspects procéduraux complexes des litiges de grande ampleur.
30. La priorité accordée à la lutte contre les ententes et au traitement des affaires dans ce domaine en 2001 s'est poursuivie au même rythme, et s'est même intensifiée, en 2002. Le nombre des affaires traitées a augmenté d'une façon plus que proportionnelle aux ressources complémentaires consacrées à cette action au cours de la période en cause.
31. Après 2001, 2002 s'est avérée être une année record en termes de décisions contre des ententes. La Commission a adopté neuf décisions par lesquelles elle a infligé des amendes d'un montant total d'environ un milliard d'euros: "Banques autrichiennes", "Méthionine", "Gaz industriels et médicaux", "Maisons de vente aux enchères", "Plaques en plâtre", "Méthylglucamine", "Ronds à béton", "Graphites spéciaux" et "Exhausteurs de goût".
32. Le nombre des vérifications surprises a également augmenté de façon considérable, et l'une d'elles a constitué la plus importante vérification jamais entreprise par la Commission. Cette poussée est la conséquence de la priorité absolue donnée par la Commission aux actions destinées à mettre fin aux ententes illicites, et ce le plus rapidement possible. À cet égard, il convient de noter que dès que la Commission a connaissance d'une entente illicite, le délai de réaction est très court, de quatre à six semaines. L'expérience acquise à ce jour montre qu'après les vérifications, les ententes s'effondrent généralement, ce qui met un terme à toute activité illicite.
33. L'adoption de la nouvelle communication sur les mesures de clémence, en février 2002¹⁴, revêt une très grande importance sur le plan politique. Depuis 1996, la politique de clémence de la Commission constitue l'une des pierres angulaires de la lutte contre les ententes. La nouvelle communication représente une amélioration, à plusieurs égards, par rapport aux mesures de 1996. Elle comprend un certain nombre de modifications destinées à encourager les entreprises à dénoncer les ententes, et à

¹⁴ JO n° C 45 du 19.2.2002, pp. 3 à 5.

rendre ainsi encore plus efficace la lutte que la Commission mène contre celles-ci. Les principaux éléments de la nouvelle communication sont les suivants: premièrement, la première entreprise qui dénonce une entente bénéficie d'une immunité d'amendes totale; deuxièmement, les éléments de preuve fournis doivent être suffisants pour que la Commission puisse ordonner des vérifications; troisièmement, la Commission autorise la présentation d'informations hypothétiques, les éléments de preuve pouvant n'être apportés qu'ultérieurement; quatrièmement, les décisions d'octroi d'une immunité conditionnelle dans un délai de quelques semaines donnent à l'entreprises concernée une sécurité juridique a priori; cinquièmement, même si la Commission a déjà procédé à des vérifications, les entreprises peuvent toujours bénéficier d'une immunité dans certaines circonstances; sixièmement si une immunité a déjà été accordée ou si la Commission possède déjà suffisamment d'éléments de preuve pour parvenir à établir l'existence d'une infraction, les entreprises qui fournissent des éléments de preuve apportant une valeur ajoutée significative à ceux que possède déjà la Commission pourront bénéficier de réductions du montant de leurs amendes pouvant aller jusqu'à 50 %; enfin, afin d'introduire une plus grande sécurité pour ce qui est des réductions, la Commission adoptera une décision préliminaire sur le niveau de réduction qui sera accordé dans un délai aussi rapide que possible après l'introduction de la demande.

34. Le fait que la nouvelle communication ait permis, dans les dix premiers mois suivant son adoption, de découvrir l'existence d'environ dix ententes différentes en Europe, prouve bien son efficacité. Mais ses effets ont également été plus étendus. La crainte qu'un participant à une entente puisse contacter les autorités et obtenir une immunité tend à déstabiliser les ententes dans leur ensemble. C'est pourquoi, l'application de la communication de 2002 devrait non seulement permettre la détection et la sanction d'un grand nombre d'ententes à l'avenir, mais aussi compromettre sensiblement la stabilité des ententes qui fonctionnent déjà.
35. Au cours de l'année 2002, la Commission a eu l'occasion de mettre en évidence un autre aspect de nature à dissuader les entreprises de s'engager dans une entente, à savoir les augmentations appliquées à toutes les amendes en cas d'infractions répétées aux règles de concurrence. La décision "Plaques en plâtre" illustre cette approche. Dans cette affaire, deux entreprises qui avaient commis une infraction similaire dans le passé, pour laquelle elles s'étaient vu infliger une amende, ont dû acquitter des amendes plus élevées parce qu'elles avaient commis à nouveau la même infraction. À cet égard, il convient toutefois de souligner que, conformément à la communication sur les mesures de clémence, même des entreprises récidivistes peuvent bénéficier des mesures de clémence si elles choisissent de coopérer avec la Commission.
36. La dissuasion est également l'objectif visé par la Commission lorsqu'elle applique des amendes ou des astreintes plus élevées pour sanctionner les pratiques des entreprises qui font de l'obstruction et refusent de coopérer au cours des vérifications. En ce qui concerne certaines pratiques d'obstruction et d'absence de coopération constatées notamment en 2002, la Commission prendra les mesures qui s'imposent pour garantir le respect des règles de concurrence, en particulier lors des vérifications.
37. En revanche, dans les affaires à venir, la Commission ne considérera pas, conformément aux lignes directrices pour le calcul des amendes infligées, que le fait que des juristes appartenant à la société avaient averti la direction de l'illégalité de la

conduite faisant l'objet de la décision de la Commission, constitue une circonstance aggravante lors de la détermination du montant d'une sanction pécuniaire infligée à une entreprise. Toutefois, une telle communication peut être utilisée comme moyens de preuve de l'existence d'une infraction.

38. Enfin, la coopération internationale est restée, en 2002, à un niveau aussi élevé que par le passé. En particulier, la coordination des enquêtes et les échanges d'informations non confidentielles avec les autorités antitrust américaines et canadiennes ont donné de très bons résultats. En outre, la Commission a été impliquée dans trois procédures civiles aux États-Unis, qui ont soulevé des questions liées aux effets des procédures de détection américaines sur les mesures de clémence adoptées par la Commission.

1.1.2. Décisions dans des affaires d'entente en 2002

Banques autrichiennes¹⁵

39. Le 11 juin, la Commission a infligé des amendes d'un montant total de 124,26 millions d'euros à huit banques autrichiennes ayant participé à une entente sur les prix de grande ampleur. Pour de plus amples détails sur cette affaire, voir ci-dessous le chapitre relatif aux services financiers¹⁶.

Méthionine¹⁷

40. Le 2 juillet, la Commission a infligé à Degussa AG et à Nippon Soda Company Ltd une amende s'élevant respectivement à 118 millions d'euros et à 9 millions d'euros, pour avoir participé, avec Aventis SA (et avec la filiale à 100 % de celle-ci, Aventis Animal Nutrition SA), à un cartel ayant pour objet la fixation du prix de la méthionine. La méthionine est l'un des principaux acides aminés entrant dans la composition des aliments et des prémélanges destinés à toutes les espèces animales. À la suite d'une enquête ouverte en 1999, la Commission a constaté que ces sociétés avaient participé à une entente à l'échelle mondiale entre février 1986 et février 1999.
41. Aventis SA (anciennement Rhône-Poulenc) a bénéficié d'une immunité totale d'amendes en vertu de la communication de la Commission sur les mesures de clémence, parce qu'elle a révélé l'existence de l'entente à la Commission et apporté des preuves décisives sur son fonctionnement.

Gaz industriels et médicaux¹⁸

42. Le 24 juillet 2002, la Commission a infligé des amendes d'un montant total de 25,72 millions d'euros à AGA AB, Air Liquide BV, Air Products Nederland BV, BOC Group plc, Messer Nederland BV, NV Hoek Loos et Westfalen Gassen Nederland NV, pour avoir participé à une entente secrète dans le secteur des gaz industriels et médicaux aux Pays-Bas.

¹⁵ Affaire Comp/D-1/36.571, communiqué de presse IP/02/844 du 11.6.2002.

¹⁶ Voir points 190 sq.

¹⁷ Affaire COMP/37.519 ; communiqué de presse IP/02/976 du 2.7.2002.

¹⁸ Affaire COMP/36.700; JO L 84 du 1.4.2003.

*Carlsberg et Heineken*¹⁹

43. Le 4 novembre, la Commission a clôturé l'enquête qu'elle avait engagée à l'encontre d'un accord de partage des marchés qui aurait été conclu par le brasseur danois Carlsberg et le brasseur néerlandais Heineken, dans la mesure où elle n'a pas trouvé de preuves attestant que l'infraction suspectée se serait poursuivie après mai 1995. Toute infraction éventuelle tomberait sous le coup de la prescription.
44. Le 1er mars 2002, la Commission a publié une communication des griefs à l'encontre de Carlsberg et de Heineken, dans laquelle elle alléguait que les deux brasseurs avaient conclu un accord informel afin de limiter leur activité, notamment dans le domaine des acquisitions, sur leurs "marchés nationaux" respectifs au cours de la période 1993-1996²⁰. La conclusion de la Commission reposait sur un examen des documents trouvés lors d'inspections surprises dans les locaux des deux sociétés, au printemps 2000.
45. Les deux parties ont répondu par écrit la communication des griefs en rejetant les allégations de la Commission et en soulignant à quel point il était difficile de pénétrer sur leurs marchés nationaux respectifs. Carlsberg a également défendu sa position lors d'une audition. À la lumière des arguments des parties, la Commission a décidé de réunir des preuves supplémentaires en procédant à d'autres vérifications dans les locaux des deux brasseurs, en août 2002. Toutefois, ces inspections n'ont pas permis de recueillir de preuves supplémentaires pour la période de cinq ans dont la Commission dispose pour imposer des amendes²¹. C'est pourquoi, la Commission a décidé de clôturer cette affaire²².

*Maisons de vente aux enchères d'objets d'art*²³

46. Dans une décision adoptée le 30 octobre, la Commission a estimé que Christie's et Sotheby's, les deux principales maisons de ventes aux enchères d'objets d'art dans le monde, avaient enfreint les règles de concurrence de l'Union européenne en s'entendant pour fixer les commissions de vente et d'autres conditions commerciales, entre 1993 et début 2000. Cette entente avait pour objet de limiter la concurrence que les deux grandes maisons de vente aux enchères s'étaient livrée au cours des années 80 et au début des années 90. L'élément le plus important de l'entente était une augmentation de la commission payée par les vendeurs (dite commission de vente). Mais l'accord a également porté sur d'autres conditions commerciales, notamment les avances consenties aux vendeurs, les garanties relatives aux résultats des enchères et les conditions de paiement.
47. Appliquant la communication sur les mesures de clémence de 1996, la Commission a estimé que Christie's devait bénéficier d'une immunité totale, dans la mesure où elle a fourni des preuves décisives à un moment où la Commission n'avait pas ouvert

¹⁹ Affaire COMP/F-3/37.851

²⁰ Communiqué de presse IP/02/350 du 1.3.2002.

²¹ Règlement (CEE) n° 2988/74 du Conseil, du 26 novembre 1974, relatif à la prescription en matière de poursuites et d'exécution dans les domaines du droit des transports et de la concurrence de la Communauté économique européenne (JO L 319 du 29.11.1974, p. 1). Dans l'affaire en question, la prescription commençait en mai 1995, soit cinq ans avant la date des premières vérifications de la Commission dans les locaux de Carlsberg.

²² Communiqué de presse IP/02/1603 du 4.11.2002.

²³ Affaire COMP/37.784

d'enquête et où elle a été la première à fournir de telles preuves. L'amende de Sotheby's a été fixée à 20,4 millions d'euros, soit 6 % de son chiffre d'affaires mondial. Ce montant comprend une réduction de 40 % au titre de sa collaboration à l'enquête.

*Méthylglucamine*²⁴

48. Le 27 novembre, la Commission a imposé une amende de 2,85 millions d'euros à Aventis Pharma SA et Rhône-Poulenc Biochemie SA (conjointement et solidairement responsables) pour avoir participé, avec Merck KgaA, à un accord de fixation des prix et de partage des marchés dans le secteur du méthylglucamine. Le méthylglucamine est un produit chimique utilisé pour la synthèse de produits de contraste utilisés en radiologie, de produits pharmaceutiques et de colorants. La Commission est parvenue à la conclusion que ces sociétés avaient participé à une entente de dimension mondiale de novembre 1990 à décembre 1999.
49. Merck KgaA a bénéficié d'une immunité totale d'amendes, conformément à la communication de la Commission sur les mesures de clémence, car elle a révélé l'existence de l'entente à la Commission et a apporté des preuves décisives sur son fonctionnement.

*Plaques en plâtre*²⁵

50. Le 27 novembre, la Commission a adopté une décision infligeant des amendes d'un montant total de 478 millions d'euros à Société Lafarge SA, BPB PLC, Gebrüder Knauf Westdeutsche Gipswerke KG et Gyproc Benelux SA/NV. La Commission a qualifié le comportement de ces entreprises d'infraction très grave au droit européen de la concurrence. L'enquête de la Commission, ouverte *ex-officio*, a permis d'établir que les principaux producteurs européens de plaques en plâtre avaient participé à un cartel clandestin couvrant les quatre principaux marchés de l'UE (Allemagne, Royaume-Uni, France et Benelux), par lequel ils se sont entendus pour réduire la concurrence sur ces marchés à un niveau conforme à leurs intérêts, ont échangé des informations sur les volumes de vente et se sont informés des hausses de prix sur les marchés britannique et allemand. La valeur des marchés en question est l'une des plus élevées dans les décisions de la Commission en matière de cartel depuis une dizaine d'années. BPB, Knauf et Lafarge ont participé à l'entente de 1992 à 1998 et ont été rejoints en 1996 par Gyproc.
51. Le montant élevé des amendes se justifie par la durée de l'infraction et, pour Lafarge (249,60 millions d'euros) et BPB (138,60 millions d'euros), par le fait que ces entreprises récidivent dans l'infraction à l'article 81, ce qui constitue une circonstance aggravante dans leur chef. Seules BPB et Gyproc ont collaboré avec les services de la Commission et ont bénéficié d'une réduction de l'amende à ce titre.
52. Cette décision constitue une nouvelle preuve de la détermination de la Commission à découvrir et de punir les infractions au droit de la concurrence, que ce soit sur la base d'enquêtes ouvertes *ex-officio* ou sur base de demandes d'application de la politique de la clémence. Dans sa lutte contre les cartels, la Commission accorde la priorité aux secteurs importants de l'économie européenne, et notamment aux secteurs où

²⁴ Affaire COMP/37.978; communiqué de presse IP/02/1746 du 27.11.2002.

²⁵ Affaire COMP/37.152

son action est directement susceptible d'améliorer le bien-être des consommateurs. En outre, cette décision confirme la détermination de la Commission de punir de manière appropriée les entreprises récidivant dans des comportements notoirement anticoncurrentiels, en aggravant le montant de leur amende.

Exhausteurs de goût²⁶

53. Le 17 décembre 2002, la Commission a infligé aux sociétés Ajinomoto Co. Inc. (Japon), Cheil Jedang Corporation (Corée du Sud) et Daesang Corporation (Corée du Sud) des amendes de 15,54 millions d'euros, 2,74 millions d'euros et 2,28 millions d'euros respectivement, pour avoir participé, avec la société Takeda Chemical Industries Ltd (Japon), à une entente ayant pour objet la fixation de prix et la répartition des clients dans le secteur des nucléotides. Les nucléotides, ou acides nucléiques, sont fabriqués à partir de glucose et ils sont utilisés dans l'industrie alimentaire pour renforcer le goût des aliments. À la suite d'une enquête commencée en 1999, la Commission est parvenue à la conclusion que ces sociétés avaient participé à une entente de dimension mondiale de 1988 à 1998.
54. En ce qui concerne la communication sur les mesures de clémence, il convient de noter que Takeda Chemical Industries Ltd (Japon) a bénéficié d'une immunité totale d'amendes, car elle a fourni des preuves décisives sur le fonctionnement de l'entente au moment où la Commission n'avait pas encore connaissance de son existence.

Graphites spéciaux²⁷

55. Le 17 décembre, la Commission a infligé des amendes d'un montant total de 51,8 millions d'euros aux sociétés SGL Carbon AG, Le Carbone-Lorraine S.A., Ibsiden Co., Ltd., Tokai Carbon Co., Ltd, Toyo Tanso Co., Ltd., NSCC Techno Carbon Co., Ltd., Nippon Steel Chemical Co., Ltd., Intech EDM B.V. et Intech EDM AG, pour avoir participé à une entente sur la fixation des prix dans le domaine des graphites spéciaux isostatiques²⁸. En outre, SGL Carbon AG s'est vu infliger une amende de 8,81 millions d'euros pour avoir participé à un autre accord de fixation des prix sur le marché des graphites spéciaux extrudés. GrafTech International, Ltd. (anciennement UCAR), qui a également été jugée responsable des deux infractions, a bénéficié d'une immunité totale d'amendes, car elle a révélé l'existence de l'entente à la Commission et lui a apporté des preuves décisives sur son fonctionnement.

Ronds à béton²⁹

56. Le 17 décembre la Commission a adopté une décision infligeant des amendes d'un montant total de 85 millions d'euros à neuf entreprises correspondant à onze sociétés (Alfa Acciai SpA, Feralpi Siderurgica SpA, Ferriere Nord SpA, IRO Industrie Riunite Odolesi SpA, Leali SpA et Acciaierie e Ferriere Leali Luigi SpA en liquidation, Lucchini SpA et Siderpotenza SpA, Riva Acciaio SpA, Valsabbia Investimenti SpA et Ferriera Valsabbia SpA) et à une association d'entreprises (Federacciai) pour avoir participé à un cartel couvrant le marché italien des ronds à

²⁶ Affaire COMP/37.671; communiqué de presse IP/02/1907 du 17.12.2002.

²⁷ Affaire COMP/37.667; communiqué de presse IP/02/1906 du 17.12.2002.

²⁸ "Graphites spéciaux" est le terme général le plus utilisé dans l'industrie pour désigner un groupe de produits à base de graphite dont les usages sont divers.

²⁹ Case COMP/37.956

béton. Il s'agit d'une violation très grave de l'article 65, paragraphe 1, du traité CECA.

57. Cet accord unique, complexe et continu s'articulait en plusieurs volets : la fixation des prix pour les « extras de dimension » (le supplément de prix, fonction du diamètre du rond à béton, qui s'ajoute au prix de base), la fixation du prix de base, la fixation des délais de paiement, et la limitation ou le contrôle de la production et/ou des ventes.
58. Les entreprises en question se sont vu infliger des amendes allant de 26,9 millions d'euros à 3,57 millions d'euro. La Commission a tenu compte du fait que Riva et Lucchini sont des grands groupes dont le chiffre d'affaires est très largement supérieur à celui des autres participants au cartel.
59. Conformément à la jurisprudence *Eurofer*³⁰, la Federacciai est destinataire de la décision de la Commission, mais aucune amende ne lui a été infligée. Ferriere Nord était en récidive, ce qui constitue une circonstance aggravante; en même temps, elle a été la seule à collaborer avec les services de la Commission, et a donc pu bénéficier d'une réduction de l'amende, conformément à la Communication sur les mesures de clémence.
60. Dans cette affaire, la Commission a appliqué les dispositions du traité CECA après l'expiration de celui-ci, conformément à sa Communication du 26 juin 2002 sur certains aspects du traitement des affaires de concurrence résultant de l'expiration du Traité CECA³¹, dans laquelle elle a indiqué son intention de suivre les principes généraux du droit en matière de succession des lois. Selon cette Communication: «Si dans l'application des règles communautaires de la concurrence à des accords, la Commission constate une infraction dans un domaine relevant du traité CECA, le droit matériel applicable est, quelle que soit la date d'application, celui en vigueur au moment où les faits constitutifs de l'infraction se sont produits. En tout état de cause, sur le plan procédural, le droit applicable après l'expiration du traité CECA sera le droit CE ».

1.2. Accords verticaux

*Nintendo*³²

61. Le 30 octobre 2002, la Commission a imposé des amendes d'un montant total de 167,9 millions d'euros à Nintendo Corporation Ltd et à Nintendo of Europe GmbH (la société de tête du groupe Nintendo et sa principale filiale européenne), ainsi qu'à John Menzies plc, Soc. Rep. Concentra L.DA, Linea GIG S.p.A, Nortec S.A., Bergsala A.B., Itochu Corporation et CD-Contact Data GmbH.
62. Dans sa décision, la Commission est parvenue à la conclusion que les entreprises destinataires avaient participé à une infraction à l'article 81, paragraphe 1, du traité CE et à l'article 53, paragraphe 1, de l'accord EEE en restreignant le commerce parallèle des consoles de jeux et des cartouches de jeux Nintendo dans l'EEE. Les parties ont non seulement conclu des accords de distribution formels restreignant les

³⁰ Arrêt du 11.3.1999 dans l'affaire T-136/94

³¹ JO C 152 du 26.6.2002, p.5

³² Affaires COMP/C-3/35.587, COMP/C-3/35.706 et COMP/C-3/36.321

exportations parallèles, mais elles ont également coopéré étroitement pour repérer l'origine du commerce parallèle et identifier les exportateurs parallèles.

63. L'infraction a été orchestrée par Nintendo, mais les autres destinataires, qui sont des distributeurs indépendants Nintendo dans différents pays de l'EEE, ont collaboré activement et, dans la plupart des cas, volontairement avec Nintendo pour mettre en oeuvre l'infraction, et ils en ont profité. Pour déterminer le montant des amendes, la Commission a regroupé les entreprises en différentes catégories qui reflètent l'incidence réelle sur la concurrence de la conduite illicite de chaque entreprise, entre lesquelles il existe de grandes disparités. En outre, un facteur multiplicateur a été appliqué au montant de départ de l'amende infligée à Nintendo, à John Menzies plc et à Itochu Corporation, afin que les amendes puissent avoir un effet suffisamment dissuasif, compte tenu de la taille et des ressources globales de ces entreprises.
64. Plusieurs circonstances aggravantes ont entraîné une augmentation du montant des amendes: rôle d'instigateur et de meneur de l'infraction (Nintendo), poursuite de l'infraction après l'ouverture de l'enquête de la Commission (Nintendo, John Menzies plc) et tentative d'induire la Commission en erreur sur la portée réelle de l'infraction, en lui fournissant des informations inexacts en réponse à une demande formelle de renseignements (John Menzies plc). Dans cette affaire, la Commission a également admis l'existence de circonstances atténuantes: rôle purement passif (Soc. Rep. Concentra L.DA) et coopération effective avec la Commission lors de la procédure administrative (Nintendo, John Menzies).
65. En accordant d'importantes réductions à Nintendo et John Menzies plc à la suite de leur coopération, la Commission a voulu souligner l'importance qu'elle attache à une telle coopération, même lorsqu'il s'agit d'infractions de nature verticale, auxquelles la communication sur les mesures de clémence n'est pas applicable. Enfin, elle a tenu compte du fait que Nintendo avait proposé une indemnisation financière importante aux tiers ayant subi un préjudice financier du fait de l'infraction.
66. Comme cette décision le souligne, les restrictions du commerce parallèle constituent une infraction très grave à l'article 81 du traité et elles seront poursuivies et sanctionnées par la Commission de la même façon que les ententes horizontales classiques.

2. ARTICLES 82 ET 86

2.1. Article 82

67. Bien qu'aucune décision formelle concernant des abus de position dominante n'ait été adoptée en 2002, la Commission continue d'accorder une grande attention aux dérèglements de la concurrence que les comportements abusifs de sociétés dominantes peuvent entraîner sur les marchés. Plusieurs affaires, engagées d'office par la Commission ou à la suite de plaintes, sont actuellement en cours d'examen dans différents secteurs, tels que les télécommunications, les transports et les médias³³.

³³ Pour de plus amples détails, voir les sections sectorielles du présent rapport. Section I.C.4.3. sur les transports ferroviaires, point 133; section I.C.8. sur la société de l'information, point 196.

68. Pendant l'année 2002, cette affaire, dans laquelle la Commission avait décidé d'imposer des mesures provisoires³⁵ à IMS le 3 juillet 2001, a connu un certain nombre de développements. La décision de la Commission a par la suite été suspendue par la Cour dans l'attente d'un arrêt sur le recours en annulation³⁶. Cette procédure est, quant à elle, suspendue dans l'attente de l'issue d'une demande de décision préjudicielle³⁷ introduite par le *Landgericht* de Francfort à propos de questions liées à la décision de la Commission.
69. Alors que la Commission poursuivait, en 2002, son examen du comportement d'IMS dans le cadre de la procédure principale, les tribunaux allemands ont rendu plusieurs arrêts relatifs aux droits de propriété intellectuelle d'IMS sur la structure à 1 860 modules³⁸. Dans sa décision, la Commission est partie du principe que la structure et ses dérivés étaient couverts par un droit d'auteur³⁹. Le plus récent arrêt, rendu par l'*Oberlandesgericht* de Francfort, le 17 septembre, dans l'affaire IMS contre Pharma Intranet (PI)⁴⁰, estimait que IMS n'avait pas qualité pour agir au regard du droit de la propriété intellectuelle, que ce soit pour un droit d'auteur ou un droit *sui generis*, mais qu'elle pouvait demander une injonction de cessation en ce qui concerne l'infraction de PI à la loi allemande sur la concurrence déloyale. Toutefois, le Tribunal a estimé que ce dernier droit ne permettait pas à IMS de monopoliser l'ensemble des structures similaires à la structure à 1 860 modules, ou dérivées de celles-ci. La Commission continuera à suivre les affaires pendantes devant des juridictions allemandes afin de décider de l'attitude à adopter dans la principale procédure relative à cette affaire.

2.2. Article 86

70. Dans son arrêt *max.mobil* du 30 janvier 2002 dans l'affaire T-54/99, le Tribunal de première instance devait trancher sur la demande d'annulation introduite, conformément à l'article 230 du traité, par le deuxième opérateur de téléphonie mobile autrichien, *max.mobil* de sa décision. Cette action était dirigée contre une lettre par laquelle la Commission informait *max.mobil* de ne pas donner suite à la plainte dans laquelle la requérante demandait à la Commission d'intervenir contre l'Autriche en vertu de l'article 86, paragraphe 3, du traité, car elle estimait que l'Autriche avait enfreint l'article 86, paragraphe 1, en relation avec l'article 82 du traité, dans le cadre de la fixation des redevances de concession.
71. L'article 86, paragraphe 3, du traité habilite la Commission à assurer l'application des articles 86, paragraphe 1, et 86, paragraphe 2, et à adresser, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux États membres. Pendant longtemps, le juge communautaire a confirmé l'opinion de la Commission selon laquelle elle a toute

³⁴ Affaire COMP/38.044 *IMS Health/NDC*

³⁵ Décision du 3.7.2001, JO L 59, 28.2.2002, dans laquelle la Commission ordonnait à IMS d'accorder des licences sur sa "structure à 1 860 modules", qui segmentait l'Allemagne en 1 860 zones de vente.

³⁶ Ordonnances du 26.10.2001 dans l'affaire T-184/01 R et du 11.4.2002 dans l'affaire C-481/01 P(R)

³⁷ Affaire C-418/01

³⁸ Segmentation du territoire national en 1 860 zones géographiques, ou modules, afin de permettre l'agrégation des données sur les ventes du secteur pharmaceutique en Allemagne.

³⁹ Décision, considérant 36.

⁴⁰ Pharma Intranet AG a été rachetée par NDC le 16 octobre 2000.

discrétion pour décider si et comment elle exercera les pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 86, paragraphe 3, sans être limitée pour cela par l'existence de plaintes introduites par des tiers. Cela signifie que lorsque la Commission ne donne pas suite à une plainte introduite par un particulier contre un État membre pour infraction à l'article 86, paragraphe 1, ou lorsque la Commission refuse d'intervenir, ce particulier n'a pas qualité pour introduire un recours en carence ou en annulation, selon le cas. Dans un arrêt du 20 février 1997⁴¹, tout en déclarant irrecevable le recours en annulation introduit à l'époque par un plaignant à l'encontre du refus de la Commission d'agir en vertu de l'article 86, paragraphe 3, la Cour a estimé qu'il ne pouvait pas être exclu que, dans des circonstances exceptionnelles, un particulier puisse être habilité à introduire une telle action⁴².

72. Dans son arrêt *max.mobil* mentionné ci-dessus, le Tribunal s'est sensiblement écarté de la jurisprudence précédente. Il a estimé que des particuliers introduisant une plainte au titre de l'article 86, paragraphe 3, avaient le droit de voir examiner leur plainte de façon diligente et impartiale par la Commission. D'après le Tribunal, cette obligation ne peut être soustraite au contrôle juridictionnel, ce qui signifie que le plaignant est habilité à introduire un recours en vertu de l'article 230 du traité pour faire annuler un acte par lequel la Commission a refusé de faire usage des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 86, paragraphe 3. Sur le fond, l'arrêt estime que le rôle du juge communautaire se limite à un contrôle de l'acte sur trois points, à savoir: (1) l'existence d'une motivation *prima facie* cohérente et traduisant la prise en compte des éléments pertinents du dossier, (2) l'exactitude matérielle des faits retenus et (3) l'absence d'erreurs manifestes en ce qui concerne l'appréciation *prima facie* de ces faits.
73. S'appuyant sur ces critères pour l'examen de la lettre de la Commission en cause, le Tribunal a rejeté le recours de *max.mobil* comme non fondé. Toutefois, compte tenu du fait que cette affaire a soulevé d'importantes questions de principe, la Commission a introduit un pourvoi devant la Cour de justice demandant l'annulation de l'arrêt du Tribunal de première instance et le rejet comme irrecevable du recours en annulation introduit par *max.mobil*⁴³.

C – ÉVOLUTION DE LA CONCURRENCE PAR SECTEUR

1. ÉNERGIE: LIBERALISATION DU SECTEUR DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ

74. L'année 2002 a marqué un tournant capital dans la libéralisation des marchés européens du gaz et de l'électricité. Des progrès sensibles ont été réalisés sur la voie

⁴¹ Arrêt de la Cour du 20.2.1997 dans l'affaire C-107/95 P, *Bilanzbuchhalter*.

⁴² En s'appuyant sur l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Bilanzbuchhalter*, le Tribunal de première instance a estimé pour la première dans son arrêt *TF I* (3.6.1999, affaire T-17/96) qu'un recours en carence contre la Commission était possible. Le Tribunal a estimé que le plaignant se trouvait dans une situation exceptionnelle. Toutefois, la Commission ayant pris position avant la date de l'arrêt, il n'y avait plus lieu de statuer sur les conclusions en carence. En appel, la Cour de justice (12.7.2001, affaires jointes C-302/99 et C-308/99 P) a confirmé que comme la Commission avait défini sa position et avait donc privé le recours en carence de son objet, il n'était pas nécessaire que le tribunal examine la recevabilité de ce recours.

⁴³ Voir JO C 169 du 13.7.2002, p. 15.

de l'adoption d'une nouvelle législation (directive pour l'achèvement des marchés intérieurs du gaz et de l'électricité– dénommée par la suite "directive d'accélération", règlement sur les échanges transfrontaliers d'électricité, ainsi que directive sur la sécurité de l'approvisionnement dans le secteur gazier). Dans le même temps, la Commission a arrêté des décisions sur un certain nombre d'affaires de concurrence très importantes liées au secteur de l'énergie.

75. Le Conseil Énergie du 25 novembre 2002 a constitué l'événement majeur de l'année. Au cours de cette réunion, les États membres de l'UE sont parvenus à un accord politique sur la directive d'accélération⁴⁴ (modifications de la directive 96/92/CE pour l'électricité et de la directive 98/930/CE pour le gaz) ainsi que sur le règlement relatif aux échanges transfrontaliers d'électricité. Cet accord politique est une étape importante vers la libéralisation de l'énergie et – une fois que la directive aura été officiellement adoptée (au cours de l'été 2003 normalement) – celle-ci assurera aux acteurs du marché la sécurité juridique nécessaire pour pouvoir exercer dans les années à venir leurs activités commerciales dans le secteur de l'énergie.
76. En ce qui concerne la directive d'accélération, les principaux éléments du compromis politique conclu entre les États membres de l'UE en novembre 2002 peuvent être résumés comme suit: 1) *ouverture des marchés* pour tous les consommateurs non domestiques de gaz et d'électricité à partir du 1er juillet 2004 et pour tous les autres consommateurs – c'est-à-dire y compris les clients résidentiels – à partir du 1er juillet 2007; 2) *obligations de service universel* renforcées dans le secteur de l'électricité (garantie de fourniture à des prix raisonnables); 3) *séparation juridique et fonctionnelle* pour les gestionnaires de réseaux à partir du 1er juillet 2004 (pour les gestionnaires de réseau de distribution, séparation fonctionnelle à partir du 1er juillet 2004, séparation juridique à partir du 1er juillet 2007); 4) instauration d'un *système d'accès réglementé des tiers* aux réseaux de transport et de distribution et aux installations de GNL⁴⁵. En ce qui concerne le stockage, les États membres de l'UE ont le choix entre des systèmes d'accès des tiers réglementés ou négociés; 5) il convient de créer des *autorités de régulation*, dotées de compétences leur permettant au moins de fixer ou d'approuver, avant leur entrée en vigueur, les méthodes utilisées pour calculer les tarifs d'accès aux réseaux; 6) la Commission peut autoriser des *dérogations* aux tarifs réglementés pour les grandes infrastructures gazières.
77. Le règlement sur les échanges transfrontaliers dans le secteur de l'électricité vise à fixer des règles équitables pour les échanges transfrontaliers d'électricité et, partant, à intensifier la concurrence au sein du marché intérieur de l'électricité. Les principaux éléments du compromis politique réalisé entre les États membres peuvent être résumés comme suit: 1) création d'un mécanisme de compensation en faveur des gestionnaires de réseaux de transport pour les coûts engendrés par l'accueil de flux d'électricité transfrontaliers, compensation qui sera payée par les gestionnaires de réseaux de transport d'où les flux transfrontaliers sont originaires et du réseau de transport où ces flux aboutissent; 2) institution de principes harmonisés sur les redevances de transport transfrontalières, notamment l'application, pour l'utilisation des réseaux, de redevances non discriminatoires, transparentes, sans rapport avec la distance, bien que des signaux destinés à rendre compte de l'équilibre

⁴⁴ Document du Conseil 14867/02 du 27.11.2002 pour le gaz et document du Conseil 14869/02 du 27.11.2002 pour l'électricité.

⁴⁵ GNL: gaz naturel liquéfié.

production/consommation⁴⁶ soient autorisés; 3) fixation de règles pour maximiser la disponibilité de la capacité de transport; 4) institution de principes de gestion de la congestion; 5) fixation de règles relatives à l'utilisation de recettes résultant de la gestion de la congestion; 6) participation des autorités de régulation aux questions relatives aux tarifs et à l'attribution de capacités; 7) fixation de sanctions par les États membres pour les infractions au règlement et obligation pour les États membres de faire rapport à la Commission, qui veille à la mise en œuvre du règlement.

78. L'accord politique conclu par les États membres de l'UE est en grande partie conforme à la proposition modifiée de la Commission concernant la directive d'accélération et le règlement relatif aux échanges transfrontaliers dans le secteur de l'électricité, adoptée en juin 2002⁴⁷. Cette proposition comprenait les résultats du Conseil européen de Barcelone et des discussions menées au sein des groupes de travail du Conseil et a pris en compte une série d'amendements adoptés par le Parlement européen en première lecture du paquet législatif. La Commission avait toutefois proposé une date plus rapprochée pour l'ouverture totale du marché.
79. Outre l'ensemble de mesures relatives au marché intérieur, la Commission a adopté une proposition de directive concernant la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel⁴⁸. Cette proposition vise à clarifier et à définir les responsabilités des opérateurs de marché au niveau de la sécurité de l'approvisionnement sur des marchés européens du gaz libéralisés. À cet égard, la proposition prévoit en premier lieu que les États membres introduiront des standards minimums pour l'approvisionnement des clients non interruptibles, définissant, par exemple, la capacité et le volume disponibles en cas de conditions climatiques extrêmes ou en cas de rupture importante d'approvisionnement. Ces règles ne seront toutefois pas applicables aux entreprises qui détiennent de faibles parts de marché.
80. Le projet de directive souligne également le rôle très important joué par les contrats à long terme dans la sécurité des approvisionnements en gaz de l'Europe. Si le projet de directive assure que le niveau actuel des contrats à long terme d'approvisionnement en gaz est plus que satisfaisant au niveau communautaire, il instaure un mécanisme qui permet de surveiller ces contrats et de prendre des mesures utiles, si le niveau des contrats à long terme devait être considéré comme n'étant plus satisfaisant. Sur ce point, il importe aussi de signaler que les contrats à long terme d'approvisionnement en gaz ne sont pas ipso facto incompatibles avec le droit communautaire de la concurrence, mais que la Commission exercera un contrôle pour déterminer si une éventuelle incompatibilité existe dans certains cas individuels. Dans la mesure où des restrictions sont nécessaires pour soutenir d'importants investissements, par exemple dans un nouveau champ gazier, la Commission en tiendra compte dans son appréciation.
81. L'adoption d'une législation destinée à libéraliser les marchés européens de l'énergie doit s'accompagner de l'application rigoureuse du droit communautaire de la concurrence. La contribution du droit communautaire de la concurrence au processus de libéralisation devrait s'accroître ces prochaines années, lorsque les mesures législatives en vigueur dans les États membres créeront un cadre juridique adapté à

⁴⁶ Signaux dits de "localisation"

⁴⁷ COM(2002) 304 final du 7.6.2002.

⁴⁸ COM(2002) 488 final du 11.9.2002.

l'instauration d'une concurrence effective sur les marchés de l'énergie. À cet égard, il revient aux autorités nationales et européennes de la concurrence de veiller à ce que des mesures d'État, qui empêchent la création de marchés communs de l'énergie, ne soient pas remplacées par des mesures prises par les opérateurs du marché.

82. L'exercice de modernisation, qui entraîne la décentralisation de l'application du droit communautaire de la concurrence, obligera la Commission et les autorités de nationales à coopérer étroitement. Afin de fixer les bonnes priorités, cette coopération ne devrait pas être limitée aux autorités nationales de la concurrence, mais sera – dans la mesure du possible – étendue aux autorités nationales de régulation également, dont le rôle dans la mise en œuvre pratique de la politique de libéralisation sera décisif.
83. La Commission considère que les marchés de l'énergie sont encore souvent dominés par des leaders nationaux, que le processus de libéralisation débouchera selon toute probabilité sur de nouvelles opérations de concentration et que certaines sociétés énergétiques pourraient tenter de bénéficier d'aides d'État afin d'améliorer leur situation concurrentielle sur des marchés de l'énergie libéralisés, ce qui nécessitera une application stricte des dispositions en matière d'aides d'État, de la législation antitrust et de la législation relative au contrôle des concentrations.
84. En ce qui concerne la lutte contre les ententes, la Commission continue à mettre l'accent sur certains aspects de la concurrence du côté de l'offre et sur les questions de réseaux. Elle estime que des arrangements entre fournisseurs pourraient artificiellement restreindre le choix des clients et leurs possibilités de changer de fournisseurs. En matière d'accès aux réseaux, la Commission considère que sans l'introduction d'un système d'accès des tiers effectif, transparent et non discriminatoire, les autres fournisseurs ne parviendront pas à toucher les clients et à leur proposer des offres concurrentielles.
85. Au regard de la concurrence au niveau de l'offre, la principale réussite de l'année 2002 a été le règlement de l'affaire dite du GFU⁴⁹. Celle-ci avait pour objet la vente collective du gaz norvégien par l'entremise d'un comité de négociation du gaz ou GFU. Ce comité, et non pas les entreprises considérées individuellement, décidait qui pouvait acheter du gaz norvégien et à quel prix. Ce système avait pour conséquence que les clients européens n'étaient pas en mesure de choisir entre les différents producteurs de gaz norvégiens, qui représentaient au total 10 % de la demande européenne, mais ne pouvaient traiter qu'avec le GFU. La Commission a pu clore cette affaire après l'engagement pris par les entreprises de commercialiser à l'avenir leur gaz individuellement et après que les deux principaux acteurs du marché, Statoil et Norsk Hydro, eurent adopté certaines mesures d'accompagnement, qui favorisent les nouveaux clients.
86. L'affaire Synergen⁵⁰ constitue un autre exemple d'amélioration de la structure de l'offre. Il s'agissait, en l'espèce, de la construction d'une centrale électrique à Dublin, en Irlande, par ESB, le fournisseur historique irlandais d'électricité, et Statoil, une société gazière et pétrolière norvégienne. Afin de surmonter les problèmes de concurrence (imputables, entre autres, à l'engagement pris par Statoil de laisser ESB

⁴⁹ Affaire COMP/E-4/36.072, IP 02/1084 du 17.7.2002.

⁵⁰ Affaire COMP/E-4/37.732, IP 02/792 du 31.5.2002.

commercialiser l'électricité produite par Synergen), ESB s'est engagée à mettre sur le marché certaines quantités d'électricité en les vendant aux enchères ou de gré à gré. Les nouveaux producteurs ont la possibilité d'utiliser ces volumes pour se constituer une clientèle en prévision de la construction d'une nouvelle centrale électrique.

87. Dans le domaine de l'amélioration du système d'accès aux réseaux, la Commission a mené un certain nombre d'enquêtes majeures, mais la majorité d'entre elles ne sont pas encore achevées. En 2002, la Commission s'est notamment penchée sur le fonctionnement de l'interconnecteur gazier reliant le Royaume-Uni et la Belgique⁵¹. Elle a pu mettre un terme à cette enquête une fois qu'il est apparu clairement que les entreprises concernées avaient pris ou prendraient dans un avenir proche certaines mesures facilitant l'accès des tiers à ce pipeline important qui relie le Royaume-Uni à la Belgique.
88. Les opérations de concentration se sont poursuivies en 2002 dans le secteur énergétique, tant au niveau national que communautaire. À ce dernier niveau, toutefois, le nombre des opérations a eu tendance à baisser légèrement par rapport aux années précédentes. Pourtant, certains éléments donnent à penser que la libéralisation en cours actuellement dans le secteur du gaz pourrait déboucher sur un nombre croissant d'opérations de concentration dans cette branche. Les opérations de ce type ont surtout eu lieu dans le secteur de la production et de l'offre d'électricité, ainsi que dans celui du négoce. Aucune enquête approfondie n'a été ouverte en 2002 pour des affaires de concentration dans le domaine de l'électricité.
89. Dans le secteur du gaz, une opération de concentration a été particulièrement importante en 2002. La Commission européenne a autorisé, sous réserve du respect de certaines conditions, l'acquisition conjointe du distributeur régional de gaz du Bade-Wurtemberg, Gas Versorgung Süddeutschland (GVS), par la société allemande d'électricité Energie Baden-Württemberg AG (EnBW) et la société italienne gazière et pétrolière ENI S.p.A⁵². L'opération, telle qu'elle avait été initialement notifiée à la Commission, aurait entraîné le renforcement de la position dominante de GVS sur le marché régional de la distribution de gaz, en assurant à GVS une partie importante de ses clients, actuellement contrôlés par EnBW. Afin de résoudre ces problèmes de concurrence, les parties ont pris l'engagement d'accorder à tous les distributeurs locaux de gaz la possibilité de résilier de manière anticipée des contrats de fourniture à long terme conclus avec GVS ou d'autres filiales actuellement contrôlées par EnBW.
90. L'année 2002 a été également très marquante pour le contrôle des aides d'État dans le secteur de l'énergie. Les enquêtes ont porté pour l'essentiel sur la question des coûts échoués⁵³. Dans ce contexte, les services de la Commission ont publié le premier inventaire des soutiens publics aux différentes sources d'énergie⁵⁴. Cet inventaire recense et enregistre les différentes mesures nationales et communautaires prises dans le secteur de l'énergie, lorsque les renseignements correspondants sont disponibles. Cet inventaire va au-delà de la stricte notion juridique d'aide d'État, et est conçu comme un instrument pour l'examen futur de l'impact de ces soutiens sur les différents marchés.

⁵¹ Affaire COMP/E-4/38.075, IP 02/401 du 13.3.2002.

⁵² Affaire Comp/M.2822, IP 02/1905 du 17.12.2002.

⁵³ Voir sur ce point la Section concernant les aides d'État, points 386ff.

⁵⁴ http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/home/aids/energy_en.htm

2. SERVICES POSTAUX

2.1. Nouvelle directive postale

91. Le 10 juin, le Conseil et le Parlement européen ont adopté la nouvelle directive postale 2002/39/CE⁵⁵. Sur proposition de la Commission, le Conseil avait abouti, le 15 octobre 2001, à une position commune sur un texte visant à modifier la directive postale actuelle. Les principaux changements apportés par le Conseil à ce moment-là étaient les suivants:
- Poursuite de l'ouverture du marché par une réduction progressive du domaine réservé à compter du 1er janvier 2003 et du 1er janvier 2006⁵⁶.
 - Possibilité d'achever le marché postal intérieur en 2009⁵⁷, au moyen d'une proposition de la Commission soumise à l'approbation du Parlement européen et du Conseil.
 - Libéralisation du courrier transfrontière sortant, excepté pour les États membres où il doit faire partie des services réservés pour assurer la prestation du service universel.
 - Interdiction du financement de services universels en dehors du secteur réservé par des recettes provenant de services du secteur réservé, sauf si une telle subvention croisée s'avère absolument indispensable à l'accomplissement des obligations spécifiques de service universel imposées au domaine concurrentiel.
 - L'application de principes de transparence et de non-discrimination lorsque les prestataires du service universel appliquent des tarifs spéciaux.
92. Le texte a ensuite été modifié et approuvé par le Parlement européen, qui a ajouté trois amendements supplémentaires, qui n'influencent toutefois pas les nouveaux éléments énumérés ci-dessus.

⁵⁵ Directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté.

⁵⁶ En particulier, à compter de 2003, le secteur non réservé comprendra les lettres dont le poids est supérieur à 100 grammes; cette limite de poids ne s'appliquera pas si le prix est égal ou supérieur à trois fois le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie la plus rapide; à compter de 2006, le secteur non réservé comprendra des lettres dont le poids est supérieur à 50 grammes; cette limite de poids ne s'appliquera pas si le prix est égal ou supérieur à trois fois le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie la plus rapide.

⁵⁷ En 2006, la Commission mènera à son terme une étude destinée à évaluer, pour chaque État membre, l'impact sur le service universel de l'achèvement du marché intérieur des services postaux en 2009. Sur la base de cette étude, la Commission présentera un rapport au Parlement européen et au Conseil, assorti d'une proposition confirmant, le cas échéant, la date de 2009 pour l'achèvement du marché intérieur des services postaux ou définissant une autre étape à partir des conclusions de ladite étude.

3. TELECOMMUNICATIONS

3.1. Nouveau cadre réglementaire pour les réseaux et les services de communications électroniques

93. Le 14 février, le Conseil a adopté un nouveau cadre réglementaire pour la réglementation ex ante des réseaux et des services de communications électroniques, qui est entré en vigueur le 24 avril. Ce nouveau paquet législatif, composé au total de cinq directives⁵⁸, est une refonte importante du cadre réglementaire des télécommunications, destiné à introduire une concurrence accrue dans ce secteur vital pour l'économie européenne. Quatre directives (la directive "cadre" 2002/21/CE, la directive "accès" 2002/19/CE, la directive "autorisation" 2002/20/CE et la directive "service universel" 2002/22/CE) devront être transposées en droit national d'ici le 25 juillet 2003 et appliquées à compter de cette date, tandis que la directive 2002/58/CE relative à la vie privée et aux communications électroniques devra être mise en application d'ici le 31 octobre 2003.
94. Le nouveau cadre réglementaire vise à être neutre du point de vue technologique, il réserve un traitement équivalent à tous les réseaux de transmission. Il garantit que les acteurs du marché ne sont réglementés que si nécessaire et d'une manière cohérente dans l'ensemble de l'UE, entre autres en donnant le pouvoir à la Commission d'exiger que les autorités réglementaires nationales retirent des projets de décision dans des secteurs clés liés au fonctionnement du marché intérieur.
95. Une des caractéristiques les plus importantes du nouveau dispositif est la nouvelle définition de la notion de "puissance significative sur le marché" (PSM), qui est à présent fondée sur la définition de la position dominante inscrite à l'article 82 du traité CE (voir l'article 14 de la directive "cadre"). Du fait de ce changement de définition, une obligation réglementaire ex ante ne peut, en général, être imposée qu'à des entreprises qui occupent individuellement ou conjointement une position dominante au sens de l'article 82. En vertu du précédent cadre réglementaire, une entreprise était soumise à une réglementation ex ante si elle possédait une part de marché de 25 %. La nouvelle définition d'une puissance significative de marché aura donc pour effet de relever la barrière réglementaire, tout en maintenant une cohérence entre la réglementation ex ante et l'application ex post des règles de concurrence en ce qui concerne les entreprises en position dominante.
96. L'obligation faite aux autorités réglementaires nationales (ARN) de procéder à une analyse appropriée du marché avant d'imposer des obligations réglementaires quelles qu'elles soient aux entreprises dotées d'une puissance significative de marché constitue un autre aspect important de ce nouveau cadre. Les autorités réglementaires nationales devront notamment définir le marché de produits et le marché géographique pertinents pour déterminer si une entreprise détient une puissance significative sur le marché. La Commission⁵⁹ a adopté à cet égard des lignes directrices pour l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché⁶⁰, précisant la méthodologie et les principes de droit de la concurrence que les ARN devraient suivre lorsqu'elles procéderont à leur analyse du marché. En pratique, les

⁵⁸ JO L 108 du 24.4.2002 et JOL 201 du 31.7.2002, p. 37.

⁵⁹ Conformément à l'article 15 de la directive "cadre".

⁶⁰ JO C 165 du 11.7.2002.

ARN devraient centrer leur analyse sur les marchés qui, en fonction de certains critères, justifient l'application d'une réglementation ex ante. Ces marchés sont énumérés dans une recommandation que la Commission a adoptée le 11 février 2003⁶¹ conformément à l'article 15 de la directive "cadre". Si une ARN décide de réglementer un marché qui ne figure pas dans la recommandation, elle devra obtenir l'autorisation préalable de la Commission et suivre la procédure exposée à l'article 7 de la directive "cadre".

97. Enfin, le nouveau cadre prévoit que lorsqu'elles effectuent leur analyse du marché, les autorités réglementaires nationales devraient collaborer avec les autorités nationales en matière de concurrence. Ces dernières verront ainsi leur rôle renforcé, puisqu'elles devront garantir une cohérence dans le traitement des définitions du marché ou des questions liées à la position dominante, entre la perspective ex-ante et la perspective ex post. Dans le contexte de cette coopération, les ARN et les autorités nationales chargées de la concurrence seront également autorisées à échanger des renseignements confidentiels pour autant que l'autorité qui les reçoit assure le même niveau de confidentialité que celui qui les fournit (article 3, paragraphe 5, de la directive cadre).
98. Dans sa communication sur le "*Réexamen 1999 du cadre réglementaire des communications*"⁶², la Commission avait envisagé, parallèlement à l'adoption d'un nouveau cadre réglementaire pour les réseaux et services de communications électroniques, de codifier et de simplifier la directive 90/388 relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications⁶³.
99. A la suite d'un premier projet de directive adopté le 12 juillet 2000, soumis à une consultation publique⁶⁴, la Commission a procédé à son remaniement pour assurer la cohérence et établir un lien avec les directives du nouveau cadre réglementaire. La nouvelle directive 2002/77/CE, adoptée le 16 septembre⁶⁵, poursuit les mêmes objectifs fondamentaux que la directive 90/388/CEE, à savoir a) l'abolition des droits exclusifs et spéciaux existants et l'interdiction d'octroi de nouveaux droits exclusifs et spéciaux dans le secteur des communications électroniques au sens large et b) la reconnaissance du droit des entreprises à exercer leur liberté fondamentale d'établissement et à fournir des services dans un cadre concurrentiel non faussé.
100. Plus particulièrement, seules les dispositions qui demeurent nécessaires pour atteindre les objectifs des directives d'origine fondées sur l'article 86 ont été maintenues. Plusieurs dispositions devenues obsolètes ont été supprimées, de même que les dispositions de l'ancienne directive "concurrence" qui ont été reprises dans le nouveau cadre réglementaire et qui concernent l'harmonisation des conditions d'accès aux réseaux et services.

⁶¹ C(2003)497.

⁶² COM(1999)539.

⁶³ Telle que modifiée successivement par les directives 94/46/CE, 95/51/CE, 96/2/CE, 96/19/CE et 1999/64/CE.

⁶⁴ JO C 96 du 27.3.2001, p. 2

⁶⁵ JO L 249 du 17.9.2002, p. 21.

3.2. Clôture de l'enquête sectorielle sur les lignes louées

101. En novembre, la Commission a décidé de clore l'enquête sectorielle qu'elle avait lancée en 1999 sur les lignes louées, car les problèmes liés au niveau élevé des prix et la question des discriminations éventuelles sont actuellement traités comme il convient, tant au niveau national, où les autorités réglementaires nationales (ARN) appliquent la réglementation sectorielle communautaire, que par des procédures ouvertes d'office par la Commission européenne en ce qui concerne certains États membres de l'UE⁶⁶.
102. Les conclusions de la première phase de l'enquête avaient mis l'accent sur le niveau excessif des prix et sur des divergences en matière de politique de tarification, que ne justifiaient pas les écarts de coût⁶⁷. En novembre 2000, la DG Concurrence avait ouvert d'office cinq enquêtes sur l'éventualité de prix excessifs et/ou d'un comportement discriminatoire au niveau de la fourniture de lignes louées en Belgique, en Italie, en Grèce, au Portugal et en Espagne. Deux ans plus tard, la Commission a constaté que les prix des lignes louées avaient considérablement baissé dans l'ensemble de l'Union européenne. Ainsi, depuis l'ouverture de l'enquête sectorielle en juillet 1999, les prix des lignes louées internationales à 2Mbit/s ont diminué entre 30 % et 40 % en moyenne⁶⁸. L'orientation volontariste adoptée par les autorités réglementaires nationales concernant la tarification et la fourniture de lignes louées constitue un deuxième résultat important de cette enquête.
103. La Commission a par conséquent décidé de clore ses enquêtes d'office concernant la Belgique et l'Italie, car elle a constaté que la situation concurrentielle s'était sensiblement améliorée dans ces États membres. De même, sous réserve d'une nouvelle diminution des prix des lignes louées internationales entre États membres frontaliers ou bien proches les uns des autres ou de justifications nouvelles quant au niveau de ces prix, l'enquête relative à l'Espagne pourrait être clôturée. La DG concurrence continuera à suivre de près la situation au Portugal et en Grèce.

4. TRANSPORTS

4.1. Transports aériens

4.1.1. Renouvellement du règlement d'exemption par catégorie (CEE) n° 1617/93

104. Le 25 juin, la Commission a adopté le règlement (CE) n° 1105/2002⁶⁹, renouvelant jusqu'au 30 juin 2005 l'exemption par catégorie contenue dans le règlement (CEE) n° 1617/93 en ce qui concerne les conférences tarifaires pour le transport de passagers aux fins des services interlignes. Ce renouvellement est subordonné à l'obligation faite aux transporteurs aériens de participer aux conférences pour collecter certaines données sur l'importance relative des consultations pour les

⁶⁶ IP/02/1852 du 11.12.2002.

⁶⁷ Pour de plus amples renseignements sur les conclusions de l'enquête sectorielle, voir le document de travail de septembre 2000 à l'adresse suivante:
http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/leased_lines/

⁶⁸ Pour de plus amples renseignements sur les conclusions de l'enquête sectorielle et les enquêtes ouvertes d'office, voir l'exposé des motifs de novembre 2002 à l'adresse suivante:

http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/leased_lines/
⁶⁹ JO C L 167 du 26.06.2002, p. 6.

services interlignes. On entend par services interlignes le fait que le passager voyage en utilisant avec un seul billet les services de plus d'une compagnie aérienne ou d'une alliance.

105. L'exemption par catégorie s'applique à une seule organisation, l'Association du transport aérien international (IATA). La plupart des compagnies aériennes de l'EEE (y compris la totalité des compagnies nationales) sont membres de l'IATA et participent deux fois par an à des conférences où elles conviennent des tarifs pour les voyages interlignes. Après avoir pris en considération les arguments avancés par les diverses parties qui ont répondu à un document consultatif que la DG Concurrence a publié en 2001, la Commission en a conclu que l'exemption par catégorie devait être prolongée de trois années supplémentaires. Les conférences tarifaires garantissent un avantage sous la forme de services interlignes totalement souples et il est peu probable, à l'heure actuelle, qu'un autre système, moins restrictif, puisse être aussi avantageux. Certes, l'interdiction des conférences tarifaires n'entraînerait pas la disparition pure et simple des services interlignes, mais un nombre important de consommateurs disposeraient d'un choix de produits tarifaires plus réduit et, à court terme tout au moins, les petites compagnies aériennes pourraient éprouver plus de difficultés à soutenir la concurrence.
106. Toutefois, à mesure que les alliances se développent, on peut penser qu'à long terme, la nécessité des conférences tarifaires deviendra moins manifeste, en particulier sur les liaisons très fréquentées. Afin de permettre à la Commission d'examiner la nécessité d'une exemption par catégorie à l'avenir, celle-ci impose en outre aux compagnies aériennes participant aux conférences de collecter des données concrètes sur l'émission de billets aux tarifs de l'IATA dans l'EEE et sur l'importance relative de ces billets pour les services interlignes.
107. Le nouveau règlement proroge également l'actuelle exemption par catégorie relative à la répartition des créneaux horaires dans les aéroports jusqu'au 30 juin 2005. Cette exemption par catégorie est étroitement liée au règlement (CEE) n°95/93 du Conseil, du 18 janvier 1993, qui fixe des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté. Les dispositions conjuguées de l'exemption par catégorie et du règlement du Conseil définissent les conditions que doivent respecter les transporteurs aériens pour participer aux conférences d'organisation des horaires, au cours desquelles sont attribués les créneaux horaires dans les aéroports saturés. La Commission a proposé de modifier le règlement (CEE) n°95/93 du Conseil et étudie actuellement la possibilité d'apporter des modifications supplémentaires, autres que purement techniques. La prorogation de l'exemption par catégorie en faveur de la répartition des créneaux horaires dans les aéroports permettra également de synchroniser les deux exemptions restantes prévues par le règlement (CEE) n°1617/93 et la Commission pourra ainsi réexaminer l'intégralité de ce règlement avant le 30 juin 2005.

4.1.2. *Politique de la concurrence dans l'aviation internationale*

108. Il est indispensable que la Commission dispose des instruments d'application efficaces et efficients afin de garantir la préservation et la promotion de la concurrence dans le domaine du transport aérien international. Dans le passé, la Commission a présenté au Conseil plusieurs propositions, la plus récente en 1997, visant à étendre le champ d'application des règlements (CEE) n° 3975/87 et (CEE) n° 3976/87 aux transports entre la Communauté et les pays tiers. À ce jour, le

Conseil n'a pas pris de décision concernant ces propositions⁷⁰. Les arrêts de la Cour relatifs aux affaires de "ciel ouvert", confirmant la nécessité d'une politique coordonnée du transport aérien international, sous-entendent également qu'il est nécessaire de réexaminer et de relancer ces propositions⁷¹. Ce n'est qu'en supprimant les obstacles auxquels la Commission est actuellement confrontée pour instruire les affaires et faire appliquer les règles de concurrence que l'on pourra mettre en œuvre une politique de concurrence pleinement efficace dans le secteur de l'aviation internationale. La Commission prépare actuellement une nouvelle proposition, qu'elle envisage de présenter au Conseil au cours de 2003.

4.1.3. *Alliances transatlantiques*

109. Le 21 février, British Airways et American Airlines ont confirmé qu'elles avaient mis fin à leurs accords d'alliance, qui avaient fait l'objet d'une enquête menée par la Commission en étroite coopération avec l'Office of Fair Trading britannique. En conséquence, la Commission a décidé de clore la procédure qu'elle avait ouverte dans cette affaire.
110. La Commission a décidé, le 28 octobre⁷², de clore les procédures qu'elle avait ouvertes en 1996 afin d'examiner, au regard des règles de concurrence communautaires, l'alliance entre KLM et son partenaire américain NorthWest, et l'alliance entre Lufthansa, SAS et le transporteur aérien United Airlines. Dans le cas de LH/SAS/UA, la Commission a arrêté sa décision après examen d'un ensemble d'engagements proposés par les parties pour résoudre les problèmes de concurrence sur un certain nombre de liaisons entre l'aéroport de Francfort et les États-Unis, ainsi que sur la base d'une déclaration du gouvernement allemand, selon laquelle les éventuels obstacles réglementaires seraient supprimés pour les nouveaux venus sur ces liaisons. En ce qui concerne KLM/NorthWest, la Commission a estimé qu'aucun engagement n'était nécessaire.
111. En novembre, la Commission a également clos son enquête menée sur l'affaire british midland/United airlines. La Commission n'avait pas lancé, en l'espèce, de procédure formelle mais avait coopéré activement avec l'Office of Fair Trading (OFT) britannique⁷³. Le 1er novembre, l'OFT a adopté une décision formelle qui accorde une exemption individuelle à l'alliance en vertu de l'article 81, paragraphe 3, du Traité. Les autorités sont toutes deux parvenues à la conclusion que l'accord

⁷⁰ COM (97) 218 final

⁷¹ Affaires C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 et C-476/98 contre le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède, la Finlande, la Belgique, le Luxembourg, l'Autriche, l'Allemagne.

⁷² JO C 264 du 30.10.2002.

⁷³ Pour des raisons de procédure, l'OFT a pris l'initiative dans cette affaire, utilisant les pouvoirs qui lui sont conférés en application de la réglementation de 2001 sur l'application du droit communautaire de la concurrence. Il convient de rappeler que le règlement (CEE) du Conseil n° 3975/87, qui détermine les modalités d'application détaillées des articles 81 et 82, ne concernent que les transports aériens entre aéroports de la Communauté. Toutefois, l'OFT a le pouvoir, en vertu de la réglementation sur l'application du droit de la concurrence, de prendre une décision sur l'application des articles 81 et 82 en lien, notamment, avec les transports aériens entre les États membres et les pays tiers. En l'absence de ces pouvoirs, la Commission aurait dû instruire l'affaire concernant l'alliance en utilisant les pouvoirs que lui confère l'article 85, en vertu desquels elle n'aurait pu que proposer des mesures à prendre pour mettre fin aux infractions.

d'alliance entre bmi et United Airlines répondait aux conditions requises pour bénéficier de cette exemption.

112. La Commission poursuit son enquête relative à l'alliance Skyteam, formée entre Air France, Alitalia, Delta, CSA, Korean Air et AerMexico, qu'elle a officiellement lancée en juillet 2000. À cette fin, une communication a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* en mars 2002, invitant les tiers intéressés à lui faire part de leurs observations⁷⁴. La Commission examine actuellement ces observations et d'autres informations reçues entre-temps.

4.1.4. *Alliances et opérations de concentration intraeuropéennes*

113. Le 1er juillet, la Commission a adressé à Air France et à Alitalia une lettre dans laquelle elle exprime des doutes sérieux en ce qui concerne leur coopération sur certaines liaisons entre la France et l'Italie. La Commission considère que leur accord de coopération ne peut être approuvé dans sa forme actuelle, car elle ferait disparaître la concurrence sur un grand nombre de liaisons entre l'Italie et la France. L'envoi d'une lettre faisant état de doutes sérieux constitue la première étape formelle de l'enquête la Commission, qui pourrait déboucher sur une décision d'interdiction, à moins que les entreprises ne s'attaquent au problème soulevé par l'Exécutif européen.
114. Le 5 juillet, la Commission a autorisé le partenariat entre Lufthansa et Austrian Airlines sous réserve du respect d'engagements de fond pris par les parties⁷⁵. Les conditions imposées dans la décision visent à diminuer les barrières à l'entrée et à encourager la concurrence intermodale. Étant donné la gravité des effets de cette alliance sur la concurrence par rapport à des décisions précédentes, la Commission a imposé aux parties un certain nombre de nouvelles mesures correctrices, notamment un mécanisme de réduction de prix et l'obligation de conclure des accords spéciaux de quotes-parts et des accords intermodaux.
115. Au cours de 2002, la Commission a également ouvert des enquêtes sur des accords d'alliance entre British Airways, Iberia et GB Airways, ainsi qu'entre British Airways et SN Brussels Airlines. Dans cette dernière affaire, un résumé des accords de coopération a été publié au *Journal officiel de l'Union européenne*⁷⁶.
116. La Commission a aussi examiné l'opération de concentration entre SAS et Spanair et l'a autorisée en mars 2002⁷⁷. En outre, la Commission ne s'est pas opposée à la mise en place par Lufthansa, British Airways et Air France, d'un canal de distribution mondiale pour ce qui est de la capacité de fret aérien.

⁷⁴ JO C 76 du 27.03.02 p. 12.

⁷⁵ JO L 242 du 10.9.2002 p. 25.

⁷⁶ JO C 306 du 10.12.2002, p. 4.

⁷⁷ JO C 93 du 18.4.2002, p. 7.

4.2. Transports maritimes

4.2.1. Évolution de la jurisprudence

117. Le 28 février, le Tribunal de première instance (le TPI) a rendu trois arrêts, qui revêtent une importance majeure pour la politique de concurrence communautaire dans ce secteur⁷⁸.
118. Ces trois cas concernent l'application du règlement du Conseil (CEE) n° 4056/86, le principal règlement relatif à la concurrence dans le secteur maritime. Celui-ci prévoit une exemption par catégorie de diverses activités des conférences maritimes. L'article 3 du règlement (CEE) n° 4056/86 permet ainsi à une conférence maritime non seulement de fixer un taux de fret commun mais également, *entre autres*, de réguler la capacité offerte par chacun des membres de la conférence⁷⁹.
119. Dans l'affaire *TAA*, le TPI a établi que le TAA n'était pas une conférence maritime, car elle ne répondait pas au critère fondamental selon lequel une conférence opère en appliquant des taux de fret communs ou uniformes. Le fait de ne pas être une conférence l'empêche de toute évidence de bénéficier de l'exemption par catégorie applicable aux conférences maritimes. De même, ses activités – qui consistent non seulement à fixer des tarifs maritimes et terrestres, mais également à limiter collectivement les capacités disponibles de leurs navires – ne réunissaient pas les conditions pour bénéficier d'une exemption individuelle, car elles ne remplissaient pas, à divers égards, les conditions de l'article 81, paragraphe 3, en ce qui concerne l'amélioration de la production, le caractère indispensable des restrictions et la non-élimination de la concurrence.
120. L'affaire *FEFC* concernait la délimitation entre le règlement (CEE) du Conseil n° 1017/68 (transport terrestre) et le règlement n°4056/86 (transport maritime). Les parties à la FEFC ont fait valoir que lorsque le transport terrestre était fourni comme élément d'une opération de transport intermodale (terrestre et maritime), le règlement applicable aux deux modes de transport était le règlement (CEE) n° 4056/86. En conséquence, la FEFC estime que l'exemption par catégorie de la conférence maritime ne s'appliquait pas uniquement à la partie maritime de l'opération intermodale, mais également à la partie terrestre et qu'une conférence était donc fondée à fixer des tarifs pour les deux parties. Le TPI a rejeté cette interprétation, établissant que le transport terrestre, même lorsqu'il fait partie d'une opération intermodale, était un service distinct de celui du transport maritime et qu'à ce titre, il était régi par le règlement (CEE) n° 1017/68 et non par le règlement (CEE) n° 4056/86.
121. L'exemption par catégorie des conférences maritimes ne pouvait donc être accordée aux prix du transport terrestre fixés par une conférence.

⁷⁸

Affaires:

T-18/97, Atlantic Container Line et autres contre Commission (TACA), Recueil 2002, p. II-1125;

T-395/94, Atlantic Container Line contre Commission (TAA), Recueil 2002, p. II-875; et

T-86/95, Compagnie générale maritime et autres contre Commission (FEFC), Recueil 2002, p. II-1011.

⁷⁹

D'après l'interprétation de la Commission, cette disposition n'autorise une régulation de la capacité que dans certaines conditions strictes (voir ci-dessous).

122. De même, les parties à la FEFC n'ont démontré ni que les systèmes de fixation de prix étaient nécessaires pour atteindre l'objectif de stabilité déclaré ni, par conséquent, que les conditions étaient réunies pour bénéficier de l'exemption individuelle.
123. Dans son arrêt rendu sur l'affaire de *l'immunité d'amendes dans le cas de TACA*, le CFI a conclu que la fixation des prix du transport terrestre relevait du champ d'application du règlement sur le transport terrestre⁸⁰, c'est-à-dire le règlement (CEE) n° 1017/68, et étant donné que ce dernier ne contient pas de disposition accordant l'immunité d'amendes, la décision de la Commission⁸¹ retirant prétendument le bénéfice de l'immunité d'amendes n'a pas modifié la position juridique des parties à la TAA. Le recours des parties n'était donc pas recevable.
124. En parvenant à cette conclusion, le TPI a rejeté l'argument selon lequel même si le règlement (CEE) n° 1017/68 ne prévoit pas expressément l'immunité d'amendes, on doit considérer qu'il existe, en droit communautaire de la concurrence, un principe général qui veut qu'une notification formelle ait cette conséquence.

4.2.2. Révision du règlement (CEE) n° 4056/86

125. En avril, le Secrétariat de l'OCDE a publié son rapport final sur la politique de concurrence dans les services de transports maritimes de ligne⁸². Ce rapport, dont le contenu reprenait en grande partie un projet discuté par des experts de la concurrence et du transport maritime lors d'un atelier de l'OCDE en décembre 2001⁸³, a conclu que l'immunité à l'égard des dispositions en matière d'ententes, l'exemption en matière de fixation des prix ou les discussions sur les taux étaient injustifiées.
126. L'exemption par catégorie des conférences maritimes prévue à l'article 3 du règlement (CEE) n° 4056/86 se fonde sur l'hypothèse selon laquelle la fixation collective des prix par les membres d'une conférence maritime est une condition indispensable pour que les services de transport maritimes fonctionnent d'une manière fiable. Contrairement à la pratique habituelle de la Commission, aucun réexamen de cette exemption économiquement très importante n'a été entrepris depuis son entrée en vigueur il y a quinze ans. C'est pourquoi et en prenant en considération les changements apparus sur le marché que la Commission a décidé d'entreprendre un réexamen de l'exemption par catégorie et des autres dispositions de fond du règlement (CEE) n° 4056/86.
127. La Commission a maintenant lancé une procédure de révision, qui prévoit dans un premier temps la publication d'un document consultatif, en janvier 2003. Ce document invitera les États et les entreprises à présenter, sur certaines questions-clés, des observations et des éléments d'appréciation utiles pour évaluer le bien-fondé du maintien de l'exemption par catégorie des conférences maritimes. Il sollicitera

⁸⁰ Le TPI a mentionné l'arrêt FEFC.

⁸¹ La décision avait été prise uniquement à titre de mesure de précaution, pour tenir compte de la possibilité selon laquelle le TPI ou la Cour pourrait considérer que la partie terrestre d'une opération de transport intermodale relèverait du champ d'application du règlement (CEE) n° 4056/86, qui prévoit une immunité en ce qui concerne les amendes si un accord est formellement notifié.

⁸² Document OCDE DSTI/DOT/(2002)2 '*Competition Policy in Liner Shipping – Final Report*', Paris, 16 avril 2002.

⁸³ Voir XXXIe Rapport sur la politique de concurrence, page 38.

également des commentaires sur la nécessité de simplifier et de moderniser le règlement (CEE) n° 4056/86 sur d'autres questions de fond.

4.2.3. *Affaires individuelles*

128. Le 14 novembre, la Commission européenne a adopté une décision qui exempte de l'application des règles de concurrence communautaires le Trans-Atlantic Conference Agreement (TACA), groupement de compagnies maritimes qui fournit des services réguliers de transport de marchandises conteneurisées entre des ports du nord de l'Europe et les États-Unis⁸⁴. Cette décision intervient au terme d'une longue enquête dans le cadre de laquelle les membres du TACA(1) ont accepté de faire d'importantes concessions.
129. L'accord ainsi autorisé prend directement le relais de l'accord TACA, déclaré illégal par la Commission par une décision de 1998, qui avait infligé aux membres des amendes d'un montant total de 273 millions d'euros - un record à l'époque. Le nouvel accord, communément appelé "TACA révisé", met les activités de la conférence TACA en conformité avec les principales lignes directrices des pratiques conférentielles (définies par la décision TACA).
130. À la suite de la décision TACA de 1998 et de modifications de la législation américaine en matière de transport maritime, qui instaurent davantage de concurrence, les membres du TACA exercent aujourd'hui leurs activités sur un marché considérablement plus ouvert et plus concurrentiel. Ce facteur a été déterminant dans la décision de la Commission d'accorder une exemption au TACA révisé.

4.3. **Transports ferroviaires**

131. En janvier, la Commission a présenté un deuxième paquet de propositions législatives en vue de l'intégration des réseaux ferroviaires nationaux dans une zone ferroviaire européenne unique. Ce paquet comprend l'ouverture des marchés de fret ferroviaire, nationaux et de cabotage, créant une stratégie européenne en matière de sécurité ferroviaire (qui comprend des mesures destinées à garantir un accès équitable et non discriminatoire aux centres de formation des équipages ferroviaires), le renforcement de l'interopérabilité des systèmes ferroviaires, ainsi que la fondation d'une Agence ferroviaire européenne. Entre-temps, la Commission a poursuivi ses travaux au sein d'un comité de comitologie afin d'aider les États membres à transposer le premier paquet⁸⁵ en droit national.
132. En mai, le commissaire Monti a exposé la conception de la Commission sur la politique de concurrence dans le domaine du transport ferroviaire. Il a mis en évidence trois faiblesses structurelles qui continuent d'empêcher l'intégration du marché et l'exercice d'une concurrence effective: absence de séparation adéquate

⁸⁴ JO L 26 du 31.1.1003, p. 53.

⁸⁵ Directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires. Directive 2001/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires. Directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (JO L 75 du 15.3.2001).

entre les gestionnaires des infrastructures ferroviaires et les exploitants des services ferroviaires qui utilisent ces infrastructures, manque de transparence dans les modalités d'attribution des sillons internationaux et, enfin, concurrence insuffisante du côté de l'offre.

133. La Commission a poursuivi les procédures ouvertes à l'encontre de Ferrovie dello Stato (FS)⁸⁶ et de Deutsche Bahn (DB)⁸⁷. Il s'agit dans les deux cas d'un comportement discriminatoire et d'exclusion pratiqué par les opérateurs en place envers un nouvel entrant. La Commission a ouvert la procédure formelle en 2001. Dans la première affaire, une petite entreprise ferroviaire privée allemande a déposé une plainte contre FS, faisant valoir que cette dernière l'a empêchée d'entrer sur le marché et d'offrir un service ferroviaire international pour le transport de voyageurs entre Bâle et Milan. Dans la seconde affaire, le plaignant a affirmé que DB avait agi d'une manière discriminatoire en ce qui concerne la fourniture de son service de traction et avait empêché un nouveau venu de maintenir un service international de transport de voyageurs entre l'Allemagne et la Suède. Une audition a eu lieu dans chacune des affaires, déclenchant des investigations détaillées, qui se sont poursuivies.

5. MEDIAS

134. Le secteur des médias connaît actuellement une profonde restructuration qui s'explique par la stagnation du marché, une dérive des coûts et les difficultés que présente la transition vers les plates-formes numériques. En conséquence, la concentration horizontale et verticale, notamment en matière de droits télévisuels sur des manifestations sportives de première importance, et le regroupement des plates-formes⁸⁸ ont débouché au cours de l'année sur un certain nombre d'affaires complexes où la Commission a eu l'occasion d'exposer les principes qui la guideront dans le traitement des affaires qui se produiront à l'avenir dans ce secteur.

5.1. Accès aux contenus de qualité

135. L'UEFA et la plupart des fédérations nationales de football assurent d'une manière centralisée la vente des droits de retransmission télévisuelle de matchs de football pour le compte des clubs de football. La Commission a estimé que les règles relatives à la vente centralisée, conjuguées à une pratique consistant à céder les droits de manière groupée et exclusive, avaient un effet important sur la structure des marchés de la publicité télévisuelle. En règle générale, la totalité des droits télévisuels de l'ensemble d'un tournoi sont vendus en bloc et sur une base d'exclusivité à un seul radiodiffuseur pour une période de longue durée. Étant donné que tous les droits sont attribués à un radiodiffuseur unique, la concurrence pour les obtenir est féroce et, au bout du compte, seul un des plus gros radiodiffuseurs peut gagner ce marché. Cette

⁸⁶ Affaire COMP/37.685

⁸⁷ Affaire COMP/37.985

⁸⁸ Comparer l'opération de concentration entre les deux plates-formes espagnoles de télévision payantes Canal Satélite Digital et Vía Digital, affaire COMP/M.2645 *Sogecable/Canalsatélite Digital/Vía Digital*, qui fait l'objet d'un renvoi aux autorités espagnoles, et l'opération de concentration entre les deux plates-formes italiennes de télévision payante Stream Teletipiù, affaire COMP/ M. 2876 *Newscorp/Teletipiù*.

manière de procéder risque de renforcer la concentration des médias et d'entraver la concurrence entre radiodiffuseurs.

136. La Commission considère que la vente centralisée limite la concurrence au sens de l'article 81, paragraphe 1, du traité CE, car il est impossible aux clubs membres de la ligue de vendre individuellement des droits médiatiques en se faisant concurrence entre eux.
137. Toutefois, correctement modifié, un système de vente centralisée peut constituer une manière efficace d'organiser la vente des droits de retransmission de manifestations sportives, et il peut bénéficier d'une exemption au titre de l'article 81, paragraphe 3, du traité CE. Premièrement, ce système pourrait améliorer la production d'un produit de la ligue (en assurant la couverture des matchs clés de ladite ligue), qui se distingue des autres radiodiffusions de matchs de football. En outre, l'existence d'un point de vente unique des droits médiatiques peut constituer une méthode commerciale efficace pour les parties concernées. La vente centralisée peut aussi encourager activement la stratégie de marque d'une ligue.

Ligue des champions de l'UEFA

138. Dans une affaire importante, qui portait sur la vente centralisée des droits de retransmission télévisuelle pour la ligue des champions de l'UEFA⁸⁹, un règlement a été trouvé en juin et une communication au titre de l'article 19, paragraphe 3, publiée en août 2002⁹⁰. Le règlement a débouché sur un engagement pris par l'UEFA de vendre les droits en question conformément à des procédures d'appel d'offres équitables, ouvertes et non discriminatoires, pour une durée maximale de trois ans, de répartir les droits en plusieurs lots pour permettre à un plus grand nombre de participants du marché d'y avoir accès et, enfin, d'ouvrir également l'accès aux nouveaux médias (internet; UMTS)⁹¹.
139. La Commission procédera, selon les mêmes principes, à l'examen d'accords nationaux et européens similaires.

5.2. Accès aux droits par les nouveaux médias

140. En 2002, la Commission a été amenée à s'intéresser de près aux nouveaux médias dans le cadre de plusieurs affaires apparues dans ce domaine. Alors que la plupart des affaires récentes relatives aux droits de retransmission de matchs de football ne concernaient que la télévision payante ou les chaînes à accès libre, les nouvelles affaires portent à présent aussi sur les nouvelles plates-formes de médias, telles que l'internet et les réseaux mobiles UMTS.
141. Pour déployer de nouveaux services sur ces deux plates-formes, il faut du contenu de qualité. Les fournisseurs potentiels de contenu sur ces nouveaux marchés ont pris contact avec la Commission au sujet de la disponibilité de contenu de qualité, en particulier de droits dans le domaine sportif. Il existe essentiellement deux catégories

⁸⁹ Affaire COMP/37.398; l'UEFA a notifié son système de vente centralisée le 1er février 1999 et a reçu une communication des griefs le 19 juillet 2001. L'UEFA y a répondu le 16 novembre 2001 et des négociations en vue d'un règlement ont été engagées peu après.

⁹⁰ JO C 196 du 17.8.2002, p. 3.

⁹¹ Communiqué de presse IP/02/806 du 3.6.2001

de détenteurs de contenu sportif: les détenteurs de droits tels que les fédérations et les clubs sportifs, et les agents qui jouent le rôle d'assembleurs, c'est-à-dire habillent et structurent le contenu en provenance de différents fournisseurs. D'après les renseignements dont dispose la Commission, les détenteurs de contenu s'abstiennent de mettre lesdits contenus à la disposition des nouvelles plates-formes.

142. Le football peut être un contenu qui dynamise le déploiement de services sur de nouvelles plates-formes de médias. Ce potentiel n'est toutefois pas actuellement exploité, et certaines informations donnent à penser que les détenteurs de droits sportifs les réservent pour eux-mêmes afin de protéger la valeur de leurs droits télévisuels.
143. Le refus de fourniture manifesté par les propriétaires de contenu pourrait enfreindre l'article 82 du traité CE et poser ainsi un problème de concurrence. Le fait d'empêcher des droits d'être utilisés pour les nouveaux médias dans le seul but de protéger des positions sur les marchés télévisuels traditionnels peut être considéré comme une restriction de production limitant la fourniture de services aux consommateurs.
144. Un accord relatif à la vente de droits télévisuels qui interdit ou empêche la commercialisation de nouveaux droits médiatiques peut restreindre le jeu de la concurrence lorsqu'il limite la production et le développement technique sur le marché au sens de l'article 81 du traité CE. D'autres restrictions telles que les limites imposées aux horaires de transmission pourraient avoir le même effet. Enfin, l'exclusivité peut également entraver la concurrence si elle verrouille le marché dans une mesure importante, en particulier lorsque ladite exclusivité est excessive en termes de durée ou de champ d'application.
145. La Commission continuera à suivre de près l'évolution du secteur des nouveaux médias et, le cas échéant, elle ouvrira des enquêtes.

5.3. Gestion collective et cession sous licence de droits d'auteur

146. La gestion collective et la cession sous licence de droits d'auteur en Europe soulèvent d'importants problèmes de concurrence depuis un certain nombre d'années⁹². La Commission traite actuellement un certain nombre d'affaires relatives à l'adaptation de la gestion des droits d'auteur traditionnels (TV, radio, discothèques, etc.) au nouvel environnement technique né du développement commercial de la radiodiffusion par internet et par satellite.
147. Le 8 octobre 2002, une décision d'exemption importante assortie de conditions et charges a été adoptée en ce qui concerne les conditions imposées par des sociétés de gestion collective aux utilisateurs de droits d'auteur pour la concession de licences⁹³. Cette décision fait suite à la notification d'un accord standard conclu entre des

⁹² Voir, par exemple, les décisions de la Commission: affaire IV/26.760 *GEMA*, décision du 2.6.1971, JO L 134 du 20.6.1971, p. 15 et décision du 6. 7.1972, JO L 166 du 24.7.1972, p. 22; affaire IV/29.971 *Statuts de la GEMA*, décision du 4.12.1981, JO L 94 du 8.4.1982, p. 12; affaire 29.839 *GVL*, décision du 29.10.1981, JO L 370 du 28.12.1981, p. 49; ou les arrêts de la Cour dans les affaires suivantes: *Phil Collins*, Recueil 1993, p. I-5145; *Musik-Vertrieb membran*, Recueil 1981, p. 147; *Tournier*, Recueil 1989, p. 2521; *Lucazeau*, Recueil 1989, p. 2811.

⁹³ Affaire COMP/C-2/38.014 IFPI "Simulcasting" (Fédération internationale de l'industrie phonographique).

sociétés de gestion collective agissant pour le compte de sociétés de production. Cet accord est destiné à faciliter, au moyen d'un "guichet unique", la concession de licences internationales sur les droits liés correspondants (droits de diffusion et droits de représentation publique) aux radiodiffuseurs qui souhaitent se lancer dans la diffusion en "simulcast"⁹⁴ et mettre ainsi à la disposition du public des œuvres musicales par l'intermédiaire de l'internet.

148. Il s'agit de la première décision arrêtée par la Commission dans le domaine de la gestion collective et de la cession sous licence de droits d'auteur en vue de l'exploitation commerciale d'œuvres musicales sur l'internet. Afin d'obtenir une exemption, les parties ont accepté de supprimer de leurs accords de concession réciproque de licences les restrictions territoriales (prévues à l'origine), permettant ainsi l'émergence d'une concurrence entre les services internet au niveau de la cession sous licence de droits d'auteur en Europe. La concurrence devient à présent possible, tant en ce qui concerne les services à fournir en matière de droits de gestion qui devront être acquittés par les titulaires de licences. Les radiodiffuseurs de l'EEE seront par conséquent en mesure de choisir auprès de quelle société ils souhaitent obtenir leur licence en simulcast "à guichet unique".
149. Les parties ayant aussi accepté de distinguer les redevances d'auteur proprement dites de leur redevance censée couvrir les frais administratifs de la société qui concède les licences, et de les prélever séparément, la transparence en termes de coûts supportés par les sociétés de gestion s'en trouvera renforcée. Du fait de cette transparence accrue en la matière, les radiodiffuseurs de l'EEE peuvent choisir parmi les sociétés de gestion implantées dans l'EEE la plus efficiente pour obtenir leur licence de diffusion en simulcast. Dans ce contexte, l'"efficacité" s'entend tant en termes de prix (redevance) que de niveau des frais d'administration.
150. Étant donné que les coûts des sociétés de gestion sont normalement répercutés sur les utilisateurs finals par l'intermédiaire des radiodiffuseurs, les pressions sur le niveau tant des prix que des frais d'administration amélioreront la gestion des droits et l'accès des radiodiffuseurs à ces droits aux fins de fourniture des services sur l'internet, ce qui se traduira par des avantages accrus pour le consommateur. La création, en termes de marché, d'une légitimité pour la diffusion en simulcast garantira non seulement que les consommateurs bénéficieront d'un accès à un choix plus large de programmes musicaux audio et vidéo diffusés sur l'internet mais que, dans le même temps, les détenteurs de droits et les artistes seront correctement rémunérés.

5.4. Livre et presse écrite

151. Dans le secteur du livre et de la presse écrite, en particulier pour ce qui concerne les livres, la Commission examine depuis longtemps des accords de fixation de prix transfrontières. Elle ne s'oppose pas, pour les produits imprimés, à des accords de prix imposés réellement nationaux, pour autant que ceux-ci n'affectent pas sensiblement le commerce entre États membres. Les principales affaires, en

⁹⁴ La "diffusion en simulcast" est la transmission du signal des stations de radio et de télévision simultanément et sans altération tant par des moyens conventionnels que par l'internet.

particulier celles qui concernent l'Allemagne, ont été réglées et clôturées cette année⁹⁵.

152. La transparence accrue des prix dans le secteur de l'édition, notamment en ce qui concerne les périodiques, après l'introduction effective de l'euro le 1er janvier 2002, a provoqué un afflux considérable de plaintes informelles de citoyens de l'Union qui invoquent, pour le même périodique, l'existence d'écarts de prix supposés injustifiés d'un pays à l'autre. En ce qui concerne l'édition universitaire et spécialisée, la Commission constate des hausses de prix persistantes, notamment en ce qui concerne les revues scientifiques, techniques et médicales publiées par les gros éditeurs internationaux.
153. Ces deux dossiers continueront à être suivis de près et des enquêtes seront ouvertes en tant que de besoin.

6. DISTRIBUTION DE VEHICULES AUTOMOBILES

154. Au cours de cette année, l'activité de la Commission s'est principalement concentrée sur l'adoption du nouveau règlement d'exemption pour le secteur automobile, sa brochure explicative, et le rapport semestriel sur les prix à l'intérieur de l'Union européenne.

6.1. Adoption du nouveau règlement d'exemption pour le secteur automobile

6.1.1. Contexte

155. Jusqu'au 30 septembre 2002, date de son expiration, le règlement (CE) n° 1475/95 exemptait de l'interdiction énoncée à l'article 81, paragraphe 1, les accords de distribution sélective et exclusive pour véhicules à moteurs de plus de trois roues par lesquels les producteurs instaurent des concessionnaires à l'intérieur de territoires exclusifs; ces concessionnaires peuvent vendre des véhicules soit à des clients finals, ou à leurs intermédiaires, et à d'autres concessionnaires agréés par le producteur⁹⁶.
156. Après un long et fructueux processus de consultation et d'évaluation initié en 1999, la Commission a adopté le nouveau règlement sur l'application de l'article 81, paragraphe 3, à certaines catégories d'accords verticaux et de pratiques concertées dans le secteur automobile: règlement (CE) n° 1400/2002 de la Commission du 31 juillet 2002⁹⁷. Ce règlement est entré en vigueur le 1er octobre 2002 et expirera le 31 mai 2010. Il prévoit également une période de transition générale d'une année au cours de laquelle les accords verticaux existants ne tombent pas dans le champ d'application de l'article 81, paragraphe 1, s'ils remplissent les conditions d'exemption du règlement (CE) n° 1475/95.

⁹⁵ Affaires COMP/C-2/34.657 *Sammelrevers*; COMP/C-2/37.906 *Internetbuchhandel*; COMP/C-2/38.019 *Proxis/KNO et al.*; communiqué de presse IP/02/461 du 22.3.2002.

⁹⁶ Règlement de la Commission (CE) n° 1475/95, du 28 juin 1995, concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité à certains accords de distribution et de service de vente et d'après-vente de véhicules automobiles, JO L 145 du 29.6.1995; IP/02/1073 et MEMO/02/174 de la Commission du 17.7.2002.

⁹⁷ JO L 203 du 1.8.2002, p. 30

157. Le nouveau règlement d'exemption par catégorie représente une évolution importante par rapport à l'ancien sur deux points. Premièrement, et bien qu'il s'agisse d'un règlement sectoriel, il s'inspire de la philosophie du règlement (CE) n° 2790/1999 quant à l'analyse économique des restrictions verticales et, corollairement, à l'abandon de l'approche consistant à autoriser certaines clauses, au bénéfice de l'approche consistant à exclure d'une exemption générale des restrictions caractérisées de concurrence. Et deuxièmement, tout en cessant de prescrire un système de distribution unique via l'exemption, et en offrant, au contraire, une plus grande flexibilité de choix aux opérateurs économiques, le nouveau règlement établit des règles plus strictes tant en matière de ventes de véhicules neufs, de pièces de rechange qu'en matière de prestation de services après-vente.
158. Cette approche plus stricte s'est imposée à la Commission à la suite des résultats du rapport d'évaluation sur le règlement (CE) n° 1475/95, qui concluait d'une part que ses prémisses n'étaient plus toutes d'actualité, et d'autre part que ses objectifs n'avaient pas tous été atteints, notamment en matière de concurrence intramarque, d'intégration de marché et d'avantages pour les consommateurs⁹⁸. La Commission a constaté que le règlement (CE) n° 2790/1999 concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité à des catégories d'accords verticaux et de pratiques concertées⁹⁹ ne permettait pas de remédier aux problèmes identifiés¹⁰⁰, d'autant plus qu'un effet cumulatif existait dans le secteur automobile dû à la similarité des accords de distribution en vigueur et aux restrictions de concurrence qu'ils comportent, ce qui justifiait un régime plus strict. L'adoption d'un règlement spécifique au secteur automobile était l'unique moyen d'apporter les solutions appropriées aux problèmes identifiés.

6.1.2. *Étapes significatives ayant mené à l'adoption du règlement*

159. L'adoption de ce nouveau règlement s'est faite dans un contexte de consultation très large de tous les opérateurs économiques concernées, affectés et potentiels, ainsi que des consommateurs.
160. Le rapport d'évaluation du règlement (CE) n° 1475/95 est basé sur des informations recueillies auprès des constructeurs de véhicules automobiles, équipementiers, concessionnaires officiels de vente et de services après-vente, vendeurs indépendants de véhicules, intermédiaires, réparateurs indépendants, grossistes et détaillants indépendants en pièces de rechange, nouveaux entrants potentiels, ainsi qu'auprès des consommateurs et certaines catégories de clients, comme par exemple les sociétés de leasing. Dès l'adoption de ce rapport, la Commission a invité toutes les parties intéressées à formuler ses remarques et commentaires et a organisé une audition à laquelle ont pris part, outre les catégories d'opérateurs susmentionnés, des

⁹⁸ Rapport sur l'évaluation du règlement (CE) n° 1475/95 concernant l'application de l'article 85 (maintenant 81), paragraphe 3, du traité à des catégories d'accords de distribution et de service de vente et d'après-vente de véhicules automobiles, 15.11.2000, COM(2000) 743 final; voir également le rapport de concurrence 2000, points 112 à 115.

⁹⁹ JO L 336 du 29.12.1999, p.21

¹⁰⁰ Par exemple en matière d'accès des réparateurs indépendants à l'information technique, aux outils de diagnostic et de réparation, à la formation, ou encore en matière d'accès au marché pour les pièces de rechange produites par les équipementiers. De plus, l'application de ce règlement ne tiendrait pas compte de l'effet cumulatif d'accords quasiment identiques dans la distribution automobile. En matière de vente de véhicules, ce règlement n'apporterait, au contraire, aucune évolution en faveur de l'intégration des marchés ou par exemple en matière de multimarquisme.

associations de consommateurs, ainsi que les autorités nationales de concurrence, des représentants du Parlement européen et de parlements nationaux¹⁰¹.

161. De plus, la Commission a commandité quatre études indépendantes, toutes de natures consultatives et ne comprenant aucune recommandation quant à la nature du régime à venir. Durant l'année 2000, deux études avaient porté d'une part sur le lien entre la vente de véhicules neufs et les services après-vente et d'autre part sur les différentiels de prix dans la Communauté¹⁰². Durant l'année 2001, la Commission a lancé une étude destinée à identifier et à mesurer l'impact économique de futurs scénarios législatifs éventuels sur toutes les parties intéressées¹⁰³. En parallèle, une étude sur les attentes des consommateurs a également été commanditée afin de déterminer leur position vis-à-vis du système actuel de distribution des voitures et des alternatives possibles pour le futur¹⁰⁴. La Commission a tenu également compte de toutes les autres sources d'information, telles que d'autres études disponibles¹⁰⁵.
162. À la suite de cette large consultation, et de son expérience propre, notamment dans le cadre du traitement d'affaires d'infractions graves à l'article 81¹⁰⁶, la Commission a adopté un projet de règlement le 5 février, projet discuté avec les États membres lors d'un premier Comité Consultatif le 7 mars¹⁰⁷. A la suite de sa publication, la Commission a reçu quelque 350 soumissions écrites de la part des constructeurs, concessionnaires, consommateurs, revendeurs, intermédiaires, réparateurs, fournisseurs de pièces de rechange, et de nombreux conseillers juridiques. Après examen de ces soumissions, ainsi que des commentaires et suggestions des États membres formulés lors du premier Comité Consultatif, la Commission a soumis un projet modifié aux États membres le 6 mai 2002 en vue du second Comité consultatif du 6 juin 2002.
163. En parallèle, dès l'adoption du premier projet de règlement en février 2002, la Commission a pris l'initiative de consulter le Parlement européen ainsi que le Comité économique et social européen, qui ont donné leur avis en date du 29 mai¹⁰⁸ et 30

¹⁰¹ Cette audition s'est tenue les 13 et 14 février 2000 et a réuni plus de 350 participants. Les contributions des participants peuvent être consultées via la section "voiture", sous "auditions, discours" sur le site internet de la Direction générale de la concurrence.

¹⁰² Ces deux études peuvent être consultées sur le site internet de la Direction générale de la concurrence : http://europa.eu.int/comm/competition/car_sector/. "Lien naturel entre vente et après-vente" (Autopolis), "Analyse économique des différences de prix dans la Communauté" (Hans Degryse et Frank Verboven - KU Leuven et CEPR). Voir également le rapport de concurrence 2000, point 113.

¹⁰³ Les termes de référence de cette étude, ainsi que l'étude, peuvent être consultés sur le site internet de la Direction générale de la concurrence : http://europa.eu.int/comm/competition/car_sector/. Cette étude réalisée par Arthur Andersen peut être consultée à l'adresse internet mentionnée ci-dessus.

¹⁰⁴ "Préférences des consommateurs en matière d'alternatives existantes ou potentielles pour la vente et les services après-vente dans la distribution automobile", Dr Lademan & Partner (http://europa.eu.int/comm/competition/car_sector/)

¹⁰⁵ Parmi ces sources, on peut mentionner l'étude commanditée par l'Association des Constructeurs Européens de l'Automobile (ACEA), qui porte également sur les effets économiques de systèmes de distribution alternatifs.

¹⁰⁶ Voir les affaires *Volkswagen I* (décision de la Commission du 28.1.1998, JO L 124 du 25.4.1999) et *Volkswagen II* (décision de la Commission du 29.6.2001, JO L 262 du 2.10.2001), *Opel* (décision de la Commission du 20.9.2000, JO L 59 du 28.2.2001) et *DaimlerChrysler* (décision de la Commission du 10.10.2001, JO L 257 du 25.9.2002).

¹⁰⁷ Projet publié au JO C 67 du 16.3.2002, p.2.

¹⁰⁸ Rapport du Dr Konrad - A5-0144/2002, publié sur le site internet du Parlement européen à la section Activités - Commissions - Commission des affaires économiques et monétaires (www2.europarl.eu.int).

mai¹⁰⁹ respectivement. Le Parlement européen et le Comité économique et social européen ont partagé le constat de la Commission tant sur le besoin de modification substantielle du contenu du règlement (CE) n° 1475/95 que sur l'orientation générale du projet. Le Parlement européen a notamment formulé une série de recommandations dont la Commission a en grande partie tenu compte, notamment à propos de la période transitoire au-delà de laquelle l'interdiction des clauses de localisation serait effective: la Commission a étendu cette période transitoire, initialement d'une durée d'un an dans le projet de règlement publié, jusqu'au 30 septembre 2005 comme le souhaitait le Parlement européen.

6.1.3. *Caractéristiques principales du règlement (CE) n° 1400/2002*

6.1.3.1. Considérations générales

164. Contrairement au règlement (CE) n° 1475/95, le nouveau règlement n'exempte pas, indistinctement du pouvoir de marché des entreprises parties à l'accord, un seul format identifié de distribution des véhicules neufs et de prestation de services après-vente obligatoirement liées l'une à l'autre.
165. Dans l'éventualité où des accords verticaux qui sont conclus dans le secteur automobile tomberaient sous l'interdiction énoncée à l'article 81, paragraphe 1, du traité, le règlement (CE) n° 1400/2002 les en exempte sous certaines conditions. Ces accords verticaux sont ceux ayant trait aux conditions d'achat, de vente ou de revente des véhicules automobiles neufs¹¹⁰, des pièces de rechange pour ces véhicules, et des prestations de services d'entretien et de réparation pour ces véhicules. Le champ d'application du nouveau règlement couvre donc diverses catégories d'accords verticaux, à l'objet plus vaste et diversifié que celui concerné par le règlement (CE) n° 1475/95.
166. De plus, de même que dans le régime général vertical, l'exemption est dorénavant liée à des seuils de parts de marché (30 % en général, et 40 % en cas de distribution sélective quantitative pour la vente des véhicules automobiles). Ainsi, il subsiste pour la Commission la possibilité d'examiner individuellement les conditions d'exemption stipulées à l'article 81, paragraphe 3, dans les situations où les parties à l'accord vertical jouiraient d'une part de marché supérieure aux seuils, même pour des accords verticaux qui rempliraient les conditions spécifiques de l'article 5 du règlement et ne contiendraient aucune des restrictions caractérisées de concurrence énumérées à l'article 4.
167. Le nouveau règlement se base donc également sur l'analyse économique des restrictions verticales d'une manière similaire à celle suivie lors de l'adoption du règlement (CE) n° 2790/1999. Cette approche débouche sur un règlement d'exemption qui, plutôt que de prescrire l'unique mode de distribution de produits admissible comme le faisait le règlement (CE) n° 1475/95, exclut du champ d'exemption une série de restrictions dont les effets négatifs en matière de distorsion sérieuse de la concurrence dans le secteur automobile ne sont en règle générale pas

¹⁰⁹ JO C 221, 17.9.2002, p.10.

¹¹⁰ Sont définis à l'article 1(n) les véhicules automobiles comme étant ces véhicules autopropulsés destinés à circuler sur la voie publique et dotés d'au moins trois roues (à savoir les voitures particulières, les véhicules utilitaires légers, les camions, les bus et les cars).

neutralisés par d'éventuels effets bénéfiques, même en deçà des seuils de part de marché pour lesquels l'exemption est automatiquement accordée.

168. Enfin, l'adoption d'un régime plus strict en matière de distribution sélective quantitative pour la vente des voitures et véhicules utilitaires légers justifie l'adoption d'un seuil de part de marché de 40 %, plutôt que de 30 % comme dans le régime général vertical.

6.1.3.2. Vente de véhicules neufs

169. En matière de distribution de véhicules neufs, les principales conditions d'exemption du nouveau règlement sont les suivantes.

- Dorénavant, les producteurs doivent en pratique choisir entre un système de distribution de nature soit sélective (qualitative ou quantitative) soit exclusive. La combinaison des distributions sélective et exclusive n'est plus autorisée parce que l'analyse et l'expérience acquise révèlent que la combinaison de la protection territoriale et de l'interdiction de vente à des membres non agréés dans le secteur automobile constitue un frein à une concurrence effective entre membres du réseau et à l'objectif d'intégration du marché intérieur.
- L'exemption n'est accordée à aucune restriction des ventes passives, ni aux restrictions de ventes actives dans un système de distribution sélective, ni à la restriction imposée aux distributeurs de voitures particulières ou de véhicules utilitaires légers membres d'un système de distribution sélective de ne pas pouvoir ouvrir des points de vente ou de livraison supplémentaires dans des territoires à l'intérieur du marché intérieur où la distribution sélective est d'application¹¹¹. Ces dispositions ont pour objectif de renforcer la concurrence intramarque entre distributeurs et d'accroître l'intégration du marché en facilitant l'arbitrage entre les marchés où des différentiels de prix importants sont constatés.
- Le lien obligatoire entre les activités de vente et de prestation de services après-vente n'est plus exempté. N'est pas non plus exemptée l'interdiction imposée à un concessionnaire de sous-traiter la prestation de services après-vente auprès de réparateurs agréés par le constructeur. La réorganisation du lien entre la vente et la prestation de services après-vente a pour objectif de permettre l'entrée sur le marché d'opérateurs intéressés exclusivement à l'une ou l'autre activité, ainsi que de promouvoir une meilleure allocation des investissements spécifiques par les opérateurs existants qui seront libres de les concentrer sur leur domaine de prédilection.
- L'interdiction du multimarquisme¹¹² à l'intérieur d'un même lieu d'exposition n'est pas exemptée par le nouveau règlement. Par contre, le constructeur peut imposer que les différentes marques soient exposées à des endroits spécifiquement réservés à chacune d'elle à l'intérieur du lieu d'exposition.

¹¹¹ Cette non-exemption des clauses de localisation sera effective à partir du 1 octobre 2005. Voir l'article 5, paragraphe 2, point b), et l'article 12, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1400/2002.

¹¹² Par multimarquisme l'on entend la possibilité de représenter plusieurs marques concurrentes appartenant à des groupes distincts d'entreprises.

- Les accords verticaux limitant le droit d'un distributeur de vendre des véhicules automobiles ayant des caractéristiques différentes des modèles équivalents dans la gamme visée par l'accord ne sont pas exemptés. Tout consommateur a ainsi le droit de se procurer un véhicule dans un autre État membre, avec les caractéristiques habituelles des véhicules vendus normalement dans son pays (ce que l'on appelle habituellement "clause de disponibilité")¹¹³.
- Les activités des intermédiaires mandatés par un consommateur ne sont plus sujettes à aucune condition. Ces intermédiaires sont un puissant instrument de développement du commerce transfrontalier.
- Enfin, l'indépendance des distributeurs de véhicules vis-à-vis de leur concédant est renforcée par la possibilité qui leur est donnée de représenter librement plusieurs marques de véhicules et le renforcement des critères minima de protection contractuelle (y compris en matière de durée minimale de contrat, de délai et de motivation du préavis de résiliation). Leur indépendance est également sensiblement renforcée par la liberté qui leur est accordée de vendre leur activité à d'autres membres agréés du réseau auquel ils appartiennent. De plus, l'exemption n'est accordée à l'accord vertical que si les parties contractantes peuvent renvoyer des disputes contractuelles à un tiers indépendant ou à l'arbitrage.

6.1.3.3. Prestations de services après-vente et vente de pièces de rechange

170. Les prestations de services après-vente (entretien et réparation) représentent un coût d'usage du véhicule automobile équivalent au coût d'achat (de l'ordre de 40 % du coût total). Il était donc essentiel d'améliorer également les conditions de concurrence dans ce secteur, d'autant plus que si un consommateur peut décider d'acheter son véhicule dans un État membre où celui-ci sera moins cher, cette possibilité est exclue en matière de prestations de services après-vente pour d'évidentes raisons de proximité.
171. C'est la raison pour laquelle le nouveau règlement s'est fixé pour objectifs d'augmenter la concurrence entre membres agréés des réseaux après-vente, de l'augmenter également entre membres agréés et réparateurs indépendants¹¹⁴, et d'améliorer les conditions d'accès aux pièces de rechange, tout en préservant, dans un souci de qualité et de sécurité, le droit des constructeurs de fixer les critères de qualification à satisfaire par leurs membres agréés.
172. En ce qui concerne la concurrence entre réparateurs agréés, celle-ci sera accrue, car dorénavant, lorsque le constructeur de véhicules automobiles mettra en place des critères de sélection purement qualitatifs, tout opérateur remplissant ces critères aura le droit de devenir membre du réseau agréé de réparation, à l'endroit où il le désire¹¹⁵. De plus, au regard de la restructuration des réseaux de vente de véhicules, des

¹¹³ Cette clause de disponibilité permet par exemple aux consommateurs d'Irlande et du Royaume-Uni d'acheter des véhicules avec volant à droite sur le continent.

¹¹⁴ Ces derniers regroupant plusieurs catégories d'opérateurs, du garagiste indépendant au point de service spécialisé (par exemple en carrosserie ou électronique), en passant par les chaînes actives surtout en matière de réparations et d'entretiens standardisés.

¹¹⁵ Les parts de marchés des constructeurs en matière de prestations de services après-vente sont en principe supérieures au seuil de 30 % fixé par le règlement (CE) n° 1400/2002 pour la vente de pièces de rechange et la prestation de services après-vente. En conséquence, les prestations de service après-vente seront régies par un système sélectif qualitatif.

concessionnaires dont le contrat aura été résilié pourront ainsi aisément devenir membres agréés des réseaux après-vente, contribuant ainsi au maintien de points de service à proximité des consommateurs. Les réparateurs indépendants qui le désirent pourront également devenir membres agréés s'ils satisfont aux critères établis.

173. Au niveau de la concurrence entre membres agréés et réparateurs indépendants, celle-ci s'intensifie également en raison de l'élargissement des conditions d'accès à l'information technique: les réparateurs indépendants ont en effet dorénavant accès à la même formation que les réparateurs agréés ainsi qu'aux outils de diagnostic. Ainsi, la compétence technique, de plus en plus complexe, est accessible aux réparateurs indépendants aux mêmes conditions que pour les réparateurs agréés. Ce faisant, ces opérateurs indépendants continueront non seulement à concurrencer, dans de meilleures conditions, les réparateurs officiels, mais ils contribueront également à préserver la sécurité en matière d'entretien et de réparation automobile en général. D'autres opérateurs joueront aussi un rôle à cet égard, tels que les clubs d'automobilistes ou les entreprises d'assistance routière, c'est pourquoi ce type d'opérateur bénéficie également du même accès élargi à l'information technique¹¹⁶.
174. Enfin, les producteurs de composants automobiles et de pièces de rechange verront leur accès aux canaux de distribution de pièces et aux réparateurs agréés facilité. Ces producteurs devront être libres de fournir les pièces de rechange d'origine ou les pièces de qualité équivalente tant aux réparateurs agréés qu'aux réparateurs indépendants. Corollairement, les distributeurs et réparateurs agréés devront être libres de s'approvisionner en pièces d'origine et en pièces de qualité équivalente auprès du fournisseur de leur choix. Un constructeur automobile ne pourra donc plus avoir l'exclusivité au niveau de la fourniture de composants ou de pièces de rechange qu'il ne produit pas lui-même. Cette évolution est importante puisqu'aujourd'hui, les équipementiers interviennent pour 80 % dans la production de ces produits, et les constructeurs automobiles pour 20 %. De plus, seront dorénavant considérées comme pièces de rechange d'origine non seulement celles fournies par le constructeur automobile mais également celles fabriquées par l'équipementier tant pour l'assemblage initial du véhicule automobile que celles produites par ce même équipementier selon les spécifications et les normes de fabrication fournies par le constructeur automobile pour la fabrication des composants ou pièces de rechange d'origine destinés au véhicule automobile en question.

6.1.3.4. Conclusion

175. Les objectifs du règlement (CE) n° 1400/2002 en matière d'accroissement de la concurrence tant pour la vente de véhicules neufs, de leurs pièces de rechange que pour les prestations de services après-vente vont de pair avec les objectifs d'amélioration du fonctionnement du marché intérieur et l'obtention d'avantages substantiels pour les consommateurs. L'établissement de ces objectifs n'altère pour autant en aucune manière le contrôle qualitatif exercé par les producteurs concernés sur leurs réseaux de distribution, la sécurité et la fiabilité de leurs produits. Ce nouveau règlement prévoyant toute une série d'opportunités commerciales à saisir par les opérateurs concernés, la réalisation des objectifs susmentionnés dépendra

¹¹⁶ Voir la liste non exhaustive de ces opérateurs indépendants à l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1400/2002.

entièrement des décisions commerciales que prendra justement, à son niveau, chacune des catégories d'opérateurs pour tirer profit de ces opportunités.

176. L'introduction de paramètres de différenciation des systèmes de distribution devrait permettre aux opérateurs concernés de s'adapter avec une facilité et une efficacité plus grandes aux conditions du marché et aux besoins des consommateurs, qui sont de plus susceptibles d'évoluer dans le temps.

6.1.4. Brochure explicative

177. La brochure explicative du 30 septembre 2002 concernant le règlement (CE) n° 1400/2002 adopte la même démarche pragmatique que la brochure expliquant les implications pratiques de l'ancien règlement. Elle était souhaitable, étant donné le changement substantiel introduit par le nouveau régime d'exemption. Elle était attendue tant des consommateurs que de tous les opérateurs économiques concernés. Le Parlement européen en a également recommandé la rédaction. Cette brochure a été rendue publique en même temps que l'entrée en vigueur du nouveau règlement, à savoir le 1 octobre 2002¹¹⁷.

178. La brochure explicative sert de guide pratique à l'attention des consommateurs et de tous les opérateurs impliqués dans des accords verticaux dans le secteur automobile. Elle vise également à aider les entreprises à analyser elles-mêmes la conformité de leurs accords verticaux avec les règles de concurrence.

179. Cette brochure expose la philosophie et les objectifs du règlement, explique sa structure et certains aspects juridiques et, surtout, répond à des questions pratiques que pourraient soulever les consommateurs et les opérateurs économiques concernés, tant en matière de vente de véhicules, de pièces de rechange que de prestations de services après-vente. Une section est enfin consacrée, au moyen d'exemples, aux principes sous-tendant la définition de marché dans le secteur automobile, ainsi qu'au calcul des parts de marché¹¹⁸. Cette section est d'autant plus importante que le nouveau règlement se base sur l'application de seuils de part de marché.

6.2. Évaluation générale de l'application du règlement d'exemption (CE) n° 1475/95 concernant les prix des voitures neuves

180. Ainsi que le règlement (CE) n° 1475/95 le requiert, la Commission a procédé à la comparaison des prix hors taxe des voitures neuves dans la Communauté. Cette comparaison s'effectue deux fois par an sur la base des prix de vente recommandés par les producteurs pour chaque pays membre de la Communauté, en mai et novembre de chaque année¹¹⁹.

¹¹⁷ La brochure explicative de la direction générale de la concurrence est disponible dans les onze langues officielles en version papier, mais également sur le site internet de la direction générale de la concurrence (http://europa.eu.int/comm/competition/car_sector/). Elle n'a pas force obligatoire sur le plan juridique. Voir aussi le communiqué de presse de la Commission IP/02/1392 du 30.9.2002.

¹¹⁸ À cet effet, la Commission a commandité auprès du professeur Verboven de la Katholieke Universiteit van Leuven une "Étude quantitative sur la définition de marché des voitures particulières". Cette étude peut être consultée à l'adresse internet "voiture" de la direction générale de la concurrence, dans la section "Études". Cette étude est de nature purement consultative et ne préjuge pas du résultat d'une analyse de marché menée par la Commission dans un cas individuel.

¹¹⁹ Voir les communiqués de presse IP/02/305 du 25.2.2002 et IP/02/1109 du 22.7.2002.

181. La comparaison des prix tant au 1er novembre 2001 qu'au 1er mai 2002 montre qu'aucune convergence notable des prix ne s'est produite, et ce malgré l'introduction de l'euro au 1er janvier 2002.
182. Comme lors des derniers rapports sur les prix des voitures, l'Espagne, la Grèce, la Finlande et le Danemark, qui n'est pas membre de la zone euro, restent les marchés où les prix hors taxes des voitures sont généralement les plus bas. D'autre part, l'Allemagne, le plus grand marché en volume, ainsi que l'Autriche, restent les pays où les prix sont les plus élevés dans la zone euro. Le Royaume-Uni reste globalement le marché le plus cher.
183. De la même manière que dans le rapport sur les prix au 1er mai 2001¹²⁰, l'écart de prix moyen à l'intérieur de la zone euro est beaucoup plus important (nettement supérieur à 20 %) dans les quatre premiers segments de voitures (A à D), où le nombre élevé de modèles offerts par des constructeurs concurrents devrait normalement être le signe d'une forte concurrence, que dans les segments E, F et G¹²¹. Cette constatation est valable tant pour les prix au 1er novembre 2001 que pour les prix au 1er mai 2002.
184. En chiffres absolus, ces différences de prix représentent des sommes considérables (de 4 000 à 7 000 euros par exemple pour certains modèles du segment D). Ces différences de prix importantes expliquent pourquoi beaucoup de consommateurs continuent à acheter leur voiture dans d'autres pays de la Communauté, non sans certaines difficultés comme l'atteste le nombre constant de consommateurs qui se plaignent à la Commission, par exemple de délais de livraison excessivement longs, ou d'autres entraves telles que des mesures d'interdiction des exportations entre États membres¹²².
185. Ces problèmes d'achat persistants aux cours des dernières années attestent que le fonctionnement du marché intérieur peut encore être sensiblement amélioré dans le secteur automobile. Cette amélioration est un des objectifs du nouveau règlement d'exemption adopté par la Commission, au bénéfice des consommateurs et des opérateurs économiques. C'est la raison pour laquelle la Commission a annoncé lors de l'adoption du règlement (CE) n° 1400/2002 qu'elle continuerait à suivre l'évolution des prix et à publier les rapports sur les prix deux fois par an.

7. SERVICES FINANCIERS

186. En 2002, l'application du droit de la concurrence a connu des développements importants dans le secteur des services financiers. En ce qui concerne les affaires individuelles, la Commission a adopté deux décisions, la première portant sur la commission multilatérale d'interchange de Visa International, la seconde infligeant une amende à huit banques autrichiennes pour leur participation à une entente de

¹²⁰ Voir le communiqué de presse IP/01/1051 du 23.7.2001.

¹²¹ Segment A et B (petite voiture), C (familiale), D (familiale supérieure), E (grande voiture), F (voiture de luxe) et G (tout-terrain/sport).

¹²² À ce propos, Volkswagen a introduit un pourvoi en annulation de l'arrêt du Tribunal de première instance du 6 juillet 2000 (affaire T-62/98; Recueil 2000, p. II-02707) qui confirmait largement la décision d'infraction avec amendes de la Commission du 28 janvier 1998 (JO L 124 du 25.4.98, p. 60). Les conclusions du 17 octobre 2002 de l'Avocat Général M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER dans l'affaire C-338/00/P proposent à la Cour de rejeter le pourvoi.

grande ampleur sur les prix. Sur le plan réglementaire, la Commission a publié un projet de règlement d'exemption par catégorie révisé dans le secteur de l'assurance, afin de recueillir des observations et de lui permettre d'adopter le nouveau règlement au début de 2003.

Visa International (commission multilatérale d'interchange)¹²³

187. Le 24 juillet, la Commission a arrêté une décision dans l'affaire Visa International, concernant les commissions multilatérales d'interchange. Une commission multilatérale d'interchange (CMI) est un paiement interbancaire effectué pour chaque transaction réalisée au moyen d'une carte de paiement. Dans le système Visa, la CMI est payée par la banque du commerçant à la banque du titulaire de carte. Pour la banque du commerçant, elle constitue donc un élément de coût, que celle-ci répercute normalement sur le commerçant, en l'intégrant aux frais qu'elle lui impute pour chaque paiement par carte Visa. Le niveau par défaut de la CMI de Visa - qui est applicable sauf accord bilatéral contraire entre banques - est fixé par le conseil d'administration de Visa et spécifié dans les règles de Visa International régissant les paiements par carte, qui ont été notifiées à la Commission.
188. La décision accorde une exemption soumise à conditions à certaines CMI de Visa, à savoir aux paiements transfrontaliers effectués au moyen de cartes consommateurs Visa à l'intérieur de l'Espace économique européen. La décision ne s'applique pas aux CMI prélevées sur les paiements intérieurs effectués par carte Visa dans les États membres, ni aux CMI applicables aux cartes commerciales. L'exemption est valable jusqu'au 31 décembre 2007.
189. En septembre 2000, la Commission avait publié une communication des griefs concernant le système appliqué précédemment par Visa en matière de CMI. Toutefois, une exemption a pu être accordée une fois que Visa a proposé des réformes importantes du système de CMI.

Banques autrichiennes¹²⁴

190. Le 11 juin, la Commission a imposé des amendes d'un total de 124,26 millions d'euros à huit banques autrichiennes pour leur participation à une entente sur les prix. À la suite d'articles parus dans la presse autrichienne, la Commission a procédé en juin 1998 à des vérifications surprises dans plusieurs banques autrichiennes. Les documents trouvés ont permis de mettre à jour un système hautement institutionnalisé de fixation de prix qui couvrait l'intégralité du territoire autrichien ainsi que l'ensemble des produits et services bancaires et la publicité, ou plutôt l'absence de publicité, les concernant. Les PDG des banques se réunissaient chaque mois, sauf en août, sous la dénomination de "Club Lombard". En outre, il y avait une table ronde distincte pour chaque produit bancaire, à laquelle participait la personne compétente au deuxième ou troisième niveau de la hiérarchie.
191. Cette entente avait commencé bien avant l'adhésion de l'Autriche à l'Espace économique européen, en 1994. Néanmoins, dans cette affaire, la Commission ne

¹²³ Affaire Comp/D-1/29.373, JO L 318 du 22.11.2002, p.17.

¹²⁴ Affaire Comp/D-1/36.571, non encore publiée au JO.

peut infliger des amendes que pour la période comprise entre la date d'adhésion à l'UE (1995) et juin 1998, lorsqu'elle a effectué des vérifications surprises, mettant ainsi fin à l'entente.

192. La Commission a jugé que le comportement des banques autrichiennes constituait une infraction très grave aux règles de concurrence définies à l'article 81 du traité.

*Projet de règlement modifié relatif à l'exemption par catégorie dans le secteur des assurances*¹²⁵

193. Le 9 juillet, la Commission a publié un projet de règlement par catégorie établissant une exemption par catégorie dans le secteur des assurances, destiné à remplacer éventuellement le règlement (CEE) n° 3932/92 de la Commission lorsqu'il viendra à expiration le 30 mars 2003. Elle a invité les intéressés à présenter leurs observations sur ce texte au plus tard le 30 septembre 2002. Les tiers intéressés ont présenté vingt-trois contributions, provenant d'organismes du secteur des assurances, d'associations de preneurs d'assurance et de pouvoirs publics. La Commission a ensuite examiné la possibilité d'apporter des changements supplémentaires à son projet à la lumière des observations reçues, en vue d'adopter un nouveau règlement au début de 2003.

8. SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION

194. La Commission a poursuivi son action en faveur d'un environnement ouvert et concurrentiel propice au développement de l'internet et du commerce électronique. Le plan d'action eEurope 2005 adopté par le Conseil européen de Séville en juin 2002 vise à promouvoir la diffusion et l'utilisation de l'internet en Europe, en particulier en vue de stimuler des services, applications et contenus fiables, basés sur une structure à large bande largement disponible. L'initiative eEurope fait partie de la stratégie de Lisbonne proposant de faire de l'Union européenne d'ici 2010 l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique, accompagnée d'une amélioration de l'emploi et de la cohésion sociale.
195. Des problèmes de concurrence subsistent et sont liés aux infrastructures de télécommunications utilisées pour le trafic internet. Ces problèmes concernent notamment les marchés de l'accès à internet, à large bande (haut débit) et à bande étroite (bas débit).
196. Cette année encore, des problèmes de concurrence sont apparus en matière de gouvernance de l'internet. La Commission poursuit, en application de l'article 82, l'instruction de plaintes déposées contre les exploitants de registres de noms de domaine de premier niveau. Pour la Commission, il ne fait aucun doute que les règles de concurrence communautaires s'appliquent au système de noms de domaine. De la même manière que d'autres produits plus traditionnels, les noms de domaine sont en effet négociés sur les marchés. Les clients paient pour avoir le droit d'exploiter des noms de domaine à leurs propres fins, ce qui est source de bénéfices pour les registres et les bureaux d'enregistrement.

¹²⁵ JO C 163 du 9.7.2002.

9. PROFESSIONS LIBERALES

9.1. Application des règles de concurrence communautaires aux professions libérales

197. Les professions libérales exigent une formation spéciale en lettres et sciences humaines ou en sciences. Citons par exemple les avocats, notaires, ingénieurs, architectes, médecins et comptables. Ce secteur se caractérise généralement par une forte régulation imposée par les gouvernements nationaux ou par les organisations professionnelles (autorégulation). Cette régulation peut notamment affecter le nombre des nouveaux venus dans la profession, les prix pratiqués par les professionnels et les modalités de tarification autorisées (par exemple, les pactes d'honoraires d'avocat), la structure organisationnelle des entreprises de services professionnels, les droits exclusifs dont elles bénéficient et leurs possibilités en matière de publicité. Lorsque les réglementations professionnelles résultent de décisions d'associations d'entreprises, elles sont manifestement susceptibles d'affecter la concurrence et peuvent donc entrer dans le champ d'application de l'article 81, paragraphe 1, du traité CE.

198. La politique de la Commission à l'égard des professions libérales consiste à appliquer pleinement les règles de concurrence à ce secteur tout en reconnaissant ses spécificités, telles que l'asymétrie des informations à la disposition du client et du prestataire de services. Elle ne met pas en cause l'existence des organisations professionnelles en tant que telles, mais elle exige, par exemple, que celles-ci utilisent leurs pouvoirs autorégulateurs au profit du consommateur et pas seulement dans l'intérêt de leurs membres. L'objectif général est d'améliorer le bien-être des consommateurs de services professionnels.

9.1.1. Conséquences des arrêts de la Cour

199. En 1998, la Cour de justice des Communautés européennes a précisé que les services professionnels étaient soumis aux règles de concurrence énoncées dans le traité CE. Elle a déclaré dans l'affaire *CNSD*¹²⁶ que la loi qui exigeait que les expéditeurs en douane italiens adoptent une décision fixant un tarif obligatoire pour tous les membres de la profession était contraire à l'article 81 (ex-article 85) lu en combinaison avec l'article 10 (ex-article 5). La Commission avait déjà estimé que la participation de l'organisation professionnelle à la fixation de ce tarif enfreignait aussi l'article 81, ce que le Tribunal de première instance a confirmé ultérieurement¹²⁷. En 2001, le Tribunal de première instance a également entériné pour l'essentiel une décision de la Commission déclarant que *l'Institut des mandataires agréés près l'Office européen des brevets*¹²⁸ enfreignait l'article 81, notamment en raison de sa règle interdisant à ses membres de faire de la publicité comparative.

200. En février 2002, deux nouveaux arrêts rendus par la Cour ont contribué à clarifier le cadre de l'action menée au titre des règles de concurrence dans le secteur des

¹²⁶ Affaire C-35/96, *Commission contre l'Italie*, arrêt du 18 juin 1998, Recueil 1998, p. I-3851.

¹²⁷ Affaire T-513/93, *Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali contre Commission*, arrêt du 30 mars 2000, Recueil 2000, p. II-1807.

¹²⁸ Affaire T-144/99. Connue sous la dénomination d'affaire IMA (en français) ou EPI (en anglais), arrêt du 28 mars 2001, Recueil 2001, p. II-01087.

professions libérales. Il a été demandé à la Cour de statuer sur la fixation des honoraires des avocats en Italie et sur une interdiction autorégulée des collaborations entre les avocats et les experts-comptables aux Pays-Bas. Dans l'affaire *Arduino*¹²⁹, la Cour de justice a estimé qu'un État membre pouvait fixer un barème d'honoraires si l'intérêt général l'exigeait et si l'État conservait le dernier mot et le contrôle sur la proposition que lui présente une organisation professionnelle. Dans l'arrêt *Wouters*¹³⁰, la Cour de justice a déclaré qu'une organisation professionnelle tenue de protéger l'intérêt général peut interdire les collaborations multidisciplinaires si celles-ci sont susceptibles de provoquer de graves conflits d'intérêts. Elle a défini une règle qui pourrait être qualifiée de générale selon laquelle il y a lieu d'établir si les restrictions de concurrence affectant les membres d'une organisation professionnelle et résultant d'une mesure d'autorégulation excèdent ou non ce qui est raisonnablement nécessaire pour garantir le bon exercice de la profession dans l'État membre concerné.

201. En ce qui concerne les barèmes d'honoraires fixes, la Commission pense qu'il est possible d'intervenir lorsque l'État ne fixe pas de tarif commun. Plus précisément, les pratiques suivantes peuvent être contestées:
- les "approbations automatiques", y compris les simples validations et les autorisations tacites, accordées par les États membres pour des accords ou des décisions où les procédures législatives en vigueur ne prévoient pas de mécanismes régulateurs et/ou d'autorité pour procéder à des consultations;
 - les pratiques où les autorités d'un État membre sont uniquement habilitées à rejeter ou à approuver les propositions des ordres professionnels sans être en mesure de modifier leur contenu ni d'y substituer leur propres décisions;
 - les propositions formulées par les opérateurs économiques de leur propre initiative sans qu'elles soient explicitement envisagées par la législation et pour lesquelles aucune procédure précise n'est prévue en vue d'une révision active, d'une modification ou d'un rejet éventuels, ou d'une adoption explicite;
 - les propositions ayant des effets obligatoires ou ayant pour conséquence de coordonner le comportement des membres des professions libérales avant leur adoption par l'autorité compétente.
202. En ce qui concerne les associations multidisciplinaires, les conclusions sont moins évidentes. Les États membres peuvent interdire ces associations entre certaines professions, en fonction des régimes juridiques respectifs en vertu desquels ces professions fonctionnent et la nécessité de l'interdiction afin de garantir l'intérêt général qui, d'après l'État membre, est en jeu. En principe, chaque affaire doit être examinée sur le fond.
203. L'arrêt *Wouters* donne toutefois également quelques orientations sur l'examen des règles purement "déontologiques" (éthiques). Tout examen de ces règles sous l'angle de la concurrence devra prendre en compte la conclusion de la Cour selon laquelle les règles déontologiques ne sont pas remises en question pour autant qu'elles soient raisonnablement nécessaires pour garantir l'exercice correct de la profession, et ne

¹²⁹ Affaire C-35/99, arrêt du 19 février 2002, Recueil 2002, p. I-01529

¹³⁰ Case C-309/99, arrêt du 19 février 2002, Recueil 2002, p. I-01577.

relèvent pas dans cette mesure de l'article 81, paragraphe 1. En ce qui concerne les règles qui ne sont pas raisonnablement nécessaires pour garantir cet objectif, elles doivent être évaluées en vue de vérifier si elles remplissent les conditions pour bénéficier d'une exemption au titre de l'article 81, paragraphe 3. À ce titre, l'arrêt *Wouters* affectera l'approche de la Commission envers d'autres types de règles et de pratiques restrictives dans ce domaine, telles que les restrictions sur la publicité, la sollicitation de clients et l'accès à la profession.

9.1.2. *Étude sur l'incidence économique de la régulation*

204. Les consommateurs et les entreprises continuent à rencontrer des difficultés considérables pour tirer parti du marché intérieur des services des professions libérales. Cette situation s'explique probablement jusqu'à un certain point par la régulation de l'État et l'autorégulation des professions, qui affectent les conditions de la concurrence. Certes, l'objectif principal de ces réglementations est probablement de garantir la qualité du service, mais on peut toutefois supposer que certaines réglementations en vigueur pourraient occasionner davantage de coûts que d'avantages. À tout le moins, certaines règles prétendument déontologiques sont maintenues en place sans que n'apparaisse clairement dans quelle mesure les consommateurs en bénéficient. Si des restrictions injustifiées étaient décelées et supprimées, les consommateurs bénéficieraient d'un meilleur choix et d'un meilleur rapport qualité-prix, et les prestataires de services seraient davantage à même de faire preuve de créativité et d'innovation et d'adapter leur offre à la demande de la clientèle.
205. En tenant compte de cette situation, la DG Concurrence a lancé en avril une étude sur les réglementations applicables aux professions libérales, dont les résultats sont attendus pour le premier semestre de 2003¹³¹. L'étude en question devrait tout d'abord fournir à la DG Concurrence des données factuelles utiles et actualisées sur les réglementations concernant les avocats et les notaires, les architectes et les ingénieurs, les commissaires aux comptes et les comptables, les médecins et les pharmaciens. Pour chaque profession, la comparaison objective s'étendra à tous les États membres. Il est déjà manifeste à ce stade que le degré de régulation varie fortement dans l'UE, ce qui laisse supposer que les objectifs d'utilité publique dont on estime dans certains États membres qu'ils requièrent des lois spécifiques sont perçus différemment ailleurs.
206. Deuxièmement, les consultants devraient réaliser une analyse coûts-avantages de la régulation de certaines des professions choisies au sein d'un échantillon suffisamment représentatif d'États membres. Le but est de mettre en lumière les incidences économiques des diverses options réglementaires. Idéalement, les résultats de l'étude devraient aider la Commission à évaluer les États membres en fonction de la "qualité" de leurs réglementations dans ce domaine, et à apporter des preuves économiques suffisantes laissant au moins supposer qu'une certaine libéralisation, qui doit être encore définie, serait bénéfique pour l'ensemble de l'économie européenne et, notamment, pour les consommateurs. A priori, les effets potentiels bénéfiques devraient être plus sensibles concernant les échanges interentreprises (B2B) que pour les consommateurs privés, du fait essentiellement

¹³¹ Le contractant, sélectionné au terme d'un appel d'offres ouvert, est l'Institute for Advanced Studies, un organisme sans but lucratif établi à Vienne.

que les entreprises sont davantage intéressées par les nouveaux types de services et une flexibilité accrue, et parce que le volume de services fournis au niveau interentreprises est plus important.

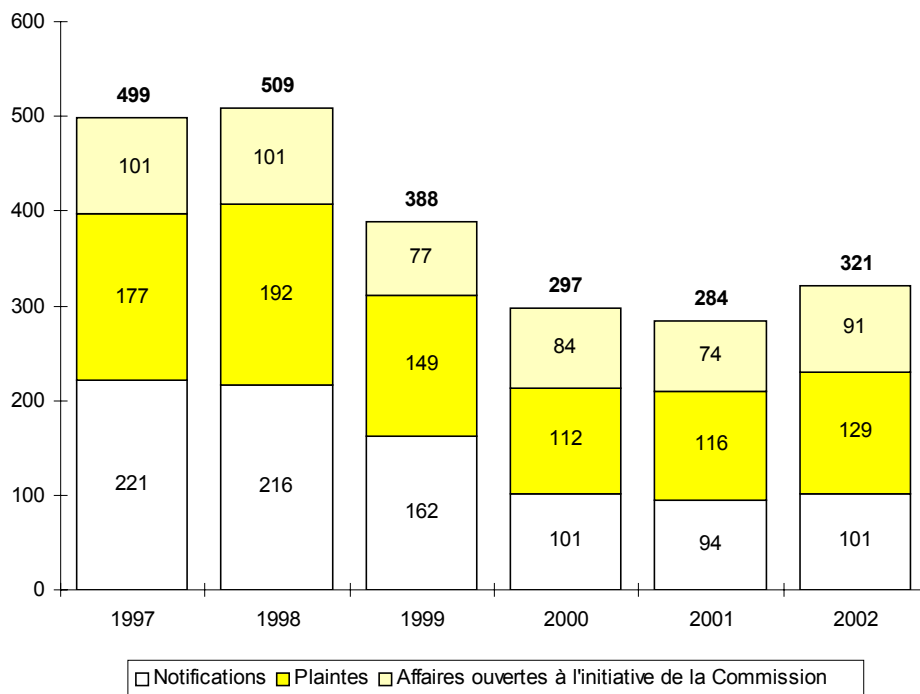
9.1.3. *Actions coordonnées avec les autorités nationales de la concurrence*

207. C'est dans ce contexte également que la DG concurrence tente de susciter un débat sur les questions de concurrence propres au secteur des professions libérales. Cette direction générale est entrée en contact avec les autorités nationales de la concurrence pour tirer les enseignements des affaires qu'elles ont traitées dans le passé et qu'elles traitent actuellement dans ce secteur: une première réunion a ainsi rassemblé les directeurs généraux des autorités nationales de la concurrence le 26 juin 2002, et une seconde les experts des États membres le 28 octobre 2002.
208. La réunion des directeurs généraux était fondée sur les réponses à un certain nombre de questions adressées préalablement aux autorités nationales de la concurrence concernant leur expérience de l'application du droit de la concurrence dans ce secteur. Les réponses reçues indiquent que bien que le droit national de la concurrence s'applique aux activités des professions libérales dans la quasi-totalité des États membres, son application en pratique est limitée par la législation nationale, qui impose des restrictions de la concurrence. Les autorités nationales de la concurrence ne sont généralement pas habilitées à intervenir là où existe ce type de législation. Elles se contentent donc dans ce domaine de formuler des avis sur les projets de lois. Les affaires les plus courantes concernent la fixation de prix par des organisations professionnelles, des conditions discriminatoires en matière d'accès à la profession et des restrictions en matière de publicité. Certaines autorités nationales de la concurrence ont adopté ou sont en train d'adopter un programme d'action général destiné à libéraliser ce secteur.
209. Le 28 octobre, un comité consultatif ad hoc composé d'experts des États membres s'est réuni à Bruxelles pour discuter de l'interprétation des arrêts *Arduino* et *Wouters*, et du type d'intervention que ces décisions autorisent du point de vue de la concurrence. Les experts des États membres ont exprimé leur satisfaction de pouvoir dialoguer et échanger leurs expériences dans ce secteur. Ils ont approuvé l'interprétation faite par la Commission des deux arrêts, telle qu'elle est exposée ci-dessus. Les participants ont par ailleurs conclu de leur rencontre que puisque de nombreuses restrictions semblaient découler de la législation nationale, un dialogue avec les organismes des États membres responsables de cette législation (les ministères de la justice par exemple), ainsi que les ministères des affaires économiques pourrait s'avérer utile.

D – STATISTIQUES

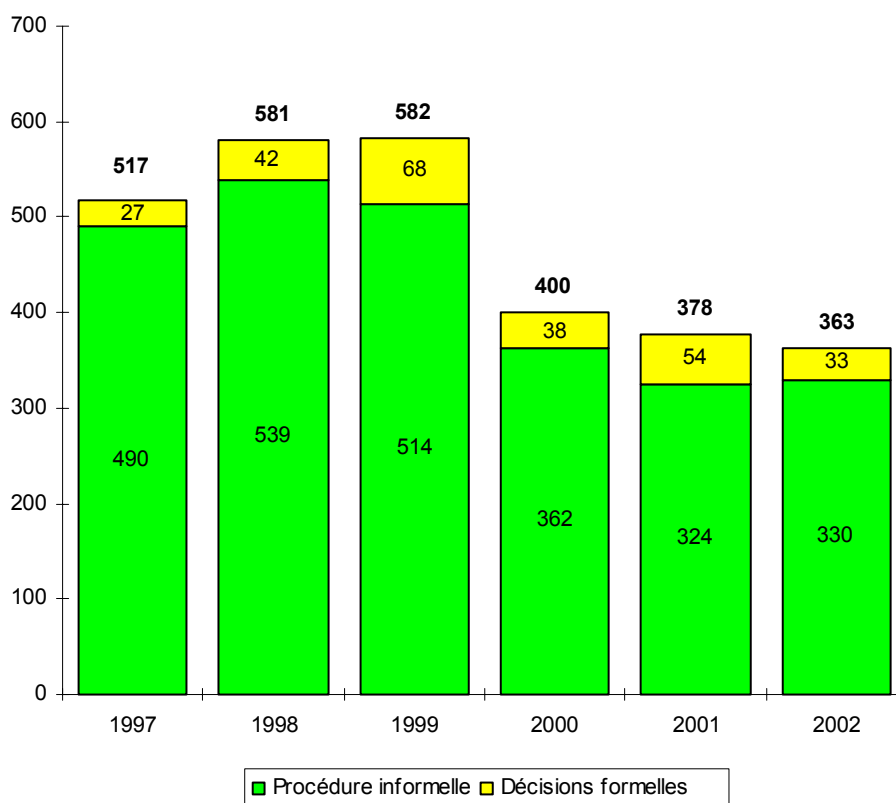
Graphique 1

Affaires nouvelles



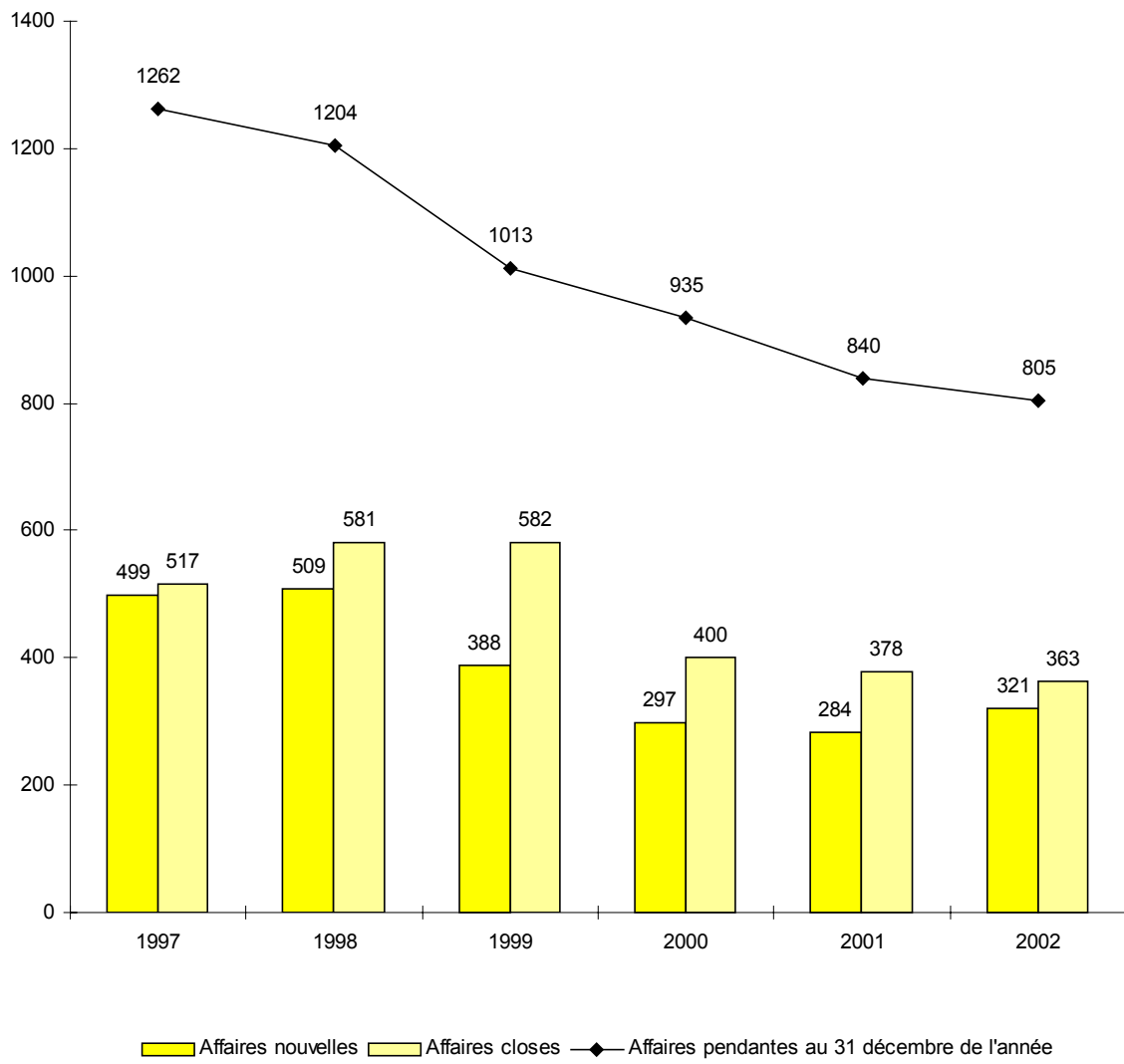
Graphique 2

Affaires traitées



Graphique 3

Evolution du nombre des affaires pendantes à la fin de l'année



II – Contrôle des concentrations

A – POLITIQUE GENERALE ET NOUVEAUX DEVELOPPEMENTS

1. INTRODUCTION

210. Parallèlement au repli des Bourses mondiales, le nombre de fusions et acquisitions notifiées à la Commission est retombé en 2002 aux niveaux qui avaient été enregistrés à la fin des années 90. Alors que 335 opérations de concentration de dimension communautaire avaient été notifiées en 2001 - ce qui marquait déjà un léger recul par rapport à 2000 (345) -, la Commission n'a reçu que 277 notifications en 2002 (voir graphique).

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	Total
Nombre de notifications	12	63	60	58	95	110	131	172	235	292	345	335	277	2185

211. Outre ce recul quantitatif, le nombre d'opérations de concentration soulevant des problèmes de concurrence et nécessitant donc une enquête approfondie («seconde phase») conduisant à l'adoption d'une décision en application de l'article 8 a diminué de plus des deux tiers, tombant de 20 affaires en 2001 à 7 en 2002. Ces sept opérations ont finalement toutes été autorisées, soit parce que les entreprises concernées ont proposé des engagements permettant d'éliminer les problèmes de concurrence initiaux (cinq affaires), soit parce que l'enquête approfondie n'a pas confirmé ces problèmes (deux affaires). En outre, la Commission a arrêté deux décisions en application de l'article 8, paragraphe 4, à l'égard d'opérations qui avaient fait l'objet d'une décision d'interdiction en 2001. Dans ces deux affaires, *Tetra Laval/Sidel*¹³² et *Schneider/Legrand*¹³³, les parties avaient lancé une offre d'achat inconditionnelle conformément aux règles du marché boursier français et acquis plus de 90 % des actions de leurs cibles respectives à la date de la décision d'interdiction. Par dérogation, le règlement sur les concentrations permet, dans le cas d'offres publiques d'achat, qu'une acquisition ait lieu avant que la Commission ait adopté une décision finale. Conformément à l'article 8, paragraphe 4, du règlement sur les concentrations, la Commission doit ordonner la séparation des entreprises selon un calendrier et des modalités permettant de rétablir une concurrence effective tout en offrant la meilleure protection des intérêts des deux entreprises.

212. La Commission n'a rendu aucune décision d'interdiction en 2002, alors qu'elle en avait arrêtées cinq l'année précédente. Cette évolution du nombre d'interdictions met en évidence le faible pourcentage d'opérations de concentration notifiées qui sont effectivement interdites. Même le chiffre «record», de cinq interdictions, enregistré en 2001 ne représentait que 1,7 % des opérations de concentration suffisamment importantes pour atteindre les seuils du règlement sur les concentrations cette

¹³² COMP/M.2416 – Tetra Laval/Sidel, 30.1.2002.

¹³³ COMP/M.2283 - Schneider/Legrand, 30.1.2002.

année-là. À de tels niveaux, les effets aléatoires l'emportent aisément sur toute tendance statistique systématique que l'on pourrait dégager des chiffres.

213. Au total, la Commission a pris 275 décisions finales en 2002, dont sept à la suite d'une enquête approfondie (aucune interdiction, deux autorisations sans conditions et cinq autorisations conditionnelles) et dix décisions d'autorisation conditionnelle rendues au terme de l'enquête initiale («première phase»). La Commission a autorisé 252 opérations au cours de la première phase, dont 111 (44 %) conformément à la procédure simplifiée instaurée en septembre 2000. Elle a adopté une décision en application de l'article 66 du traité CECA. En outre, elle a pris 13 décisions de renvoi en application de l'article 9 du règlement sur les concentrations et elle a ouvert une enquête approfondie dans sept affaires.
214. Le 17 avril, la Commission a décidé d'autoriser, sous réserve du respect de certains engagements, l'acquisition d'Aventis Crop Science (ACS) par Bayer¹³⁴. La division «santé animale» de cette dernière produit une vaste gamme de médicaments et de vaccins vétérinaires destinés aux animaux d'élevage et aux animaux domestiques, ainsi que plusieurs produits de toilette. Aventis Crop Science est née de la fusion en 1999 d'AgrEvo (l'ancienne entreprise commune Hoechst/Schering) et de la division «agriculture» de Rhône-Poulenc. À l'issue d'une enquête initiale d'un mois, la Commission a conclu le 4 décembre 2001 qu'il y avait lieu d'examiner d'une manière plus approfondie l'incidence de l'opération sur les conditions de concurrence sur plusieurs marchés relatifs à la protection des cultures et à la santé animale. Il est ressorti de son enquête approfondie, réalisée en étroite coopération avec la Federal Trade Commission américaine, que l'opération - telle qu'elle avait été notifiée - aurait entraîné un grand nombre de problèmes de concurrence dans les domaines des insecticides, des herbicides, des fongicides et des produits de traitement des semences destinés au secteur agricole, ainsi que dans les domaines des molluscides, des produits antiparasitaires professionnels et de certains produits vétérinaires (antipuces pour chats et chiens). La Commission a décidé de l'autoriser l'opération sous réserve de cessions importantes. Telle qu'initialement notifiée, l'opération aurait entraîné la création ou le renforcement d'une position dominante sur environ 130 marchés relatifs à la protection des cultures, à la lutte professionnelle contre les parasites et aux produits vétérinaires. Cependant, Bayer a proposé toute une série d'engagements, y compris la vente groupée de l'insecticide le plus vendu (Fipronil) et d'un certain nombre de fongicides, soit l'ensemble des activités européennes d'ACS dans le domaine du traitement des semences. Ces engagements ont permis de résoudre tous les problèmes de concurrence mis en évidence par la Commission, qui a ainsi pu prendre une décision d'autorisation en application de l'article 8, paragraphe 2.
215. La Commission a autorisé trois opérations de concentration auxquelles était partie Haniel Baustoff-Industrie Zuschlagstoffe GmbH («Haniel»), une entreprise allemande du secteur des matériaux de construction. Les opérations de concentration dans les affaires *Haniel/Fels*¹³⁵, *Haniel/Ytong*¹³⁶ et *Haniel/Cementbouw/JV (CVK)*¹³⁷

¹³⁴ M.2547.

¹³⁵ COMP/M.2495 – Haniel/Fels, 21.2.2002.

¹³⁶ COMP/M.2568 – Haniel/Ytong, 9.4.2002.

¹³⁷ COMP/M.2650 – Haniel/Cementbouw / JV (CVK), 26.6.2002.

ont toutes été autorisées à l'issue d'une enquête approfondie et, pour deux d'entre elles, après que les parties ont eu proposé des engagements importants.

216. La première de ces opérations consistait dans l'acquisition de Fels-Werke GmbH («Fels»), également une entreprise allemande du secteur des matériaux de construction. La Commission a examiné attentivement l'incidence de cette opération sur le marché néerlandais des matériaux de construction de murs, sur lequel Haniel avait une participation indirecte de 50 % dans CVK, une coopérative regroupant toutes les installations de production de produits silico-calcaires des Pays-Bas. Les 50 % restants étaient détenus indirectement par Cementbouw, un groupe néerlandais du secteur des matériaux de construction. La Commission a conclu que Haniel détenait déjà, par l'intermédiaire de CVK, une position dominante sur le marché des matériaux de construction pour murs porteurs, sa part de marché étant supérieure à 50 %. Cependant, elle a estimé que l'acquisition de Fels ne renforcerait pas cette position dominante, car la part de marché de Haniel n'augmenterait que très légèrement. Elle a donc autorisé cette acquisition¹³⁸.
217. La deuxième opération examinée par la Commission consistait dans le projet d'acquisition d'Ytong Holding AG («Ytong»), une autre entreprise allemande du secteur des matériaux de construction, par Haniel. Cette opération aurait renforcé la position dominante de Haniel sur le marché des matériaux de construction de murs. Haniel était déjà l'unique fournisseur de produits silico-calcaires aux Pays-Bas et serait devenue, en acquérant Ytong, le premier fournisseur de béton cellulaire. Par conséquent, les négociants en matériaux de construction et les entreprises du bâtiment se seraient également trouvés dans une situation de dépendance encore plus grande à l'égard des produits offerts par Haniel, ce qui aurait conféré à cette dernière un pouvoir de marché supplémentaire lui permettant de porter ses prix à un niveau supraconcurrentiel au détriment de ses clients. Comme l'engagement proposé, à savoir la cession des activités d'Ytong aux Pays-Bas, supprimerait le chevauchement d'activités dans ce pays, la Commission a pu autoriser l'opération en question.
218. La troisième affaire touchait en fait à l'autorisation avec effet rétroactif de l'acquisition de l'entreprise commune néerlandaise de produits silico-calcaires CVK par le groupe allemand Haniel et par l'entreprise néerlandaise Cementbouw, réalisée en 1999. La Commission n'a appris l'existence de cette opération que lors de son examen de l'acquisition de Fels et de celle d'Ytong par Haniel. Cementbouw et cette dernière avaient pris le contrôle de CVK et, indirectement, de ses membres en 1999 par le biais d'une série de contrats, mais ne les avaient pas notifiés à la Commission. Après un examen minutieux de l'opération CVK de 1999, notifiée en janvier 2002, la Commission est parvenue à la conclusion qu'elle aurait entraîné la création d'une position dominante de la nouvelle entité sur le marché néerlandais des matériaux de construction pour murs porteurs, car sa part de marché aurait largement dépassé les 50 %. CVK aurait été, avec l'une de ses entreprises fondatrices (Cementbouw), l'unique fournisseur de produits silico-calcaires, qui constituent les matériaux de construction de murs les plus utilisés par les entreprises du bâtiment aux Pays-Bas. Les négociants néerlandais en matériaux de construction et les entreprises

¹³⁸ En octobre 2001, alors qu'elle ouvrait une enquête approfondie à l'égard du marché néerlandais des matériaux de construction, la Commission a renvoyé au Bundeskartellamt l'examen de l'incidence de cette opération sur les marchés allemands en cause. Elle lui a ensuite renvoyé les aspects de l'acquisition d'Ytong par Haniel touchant les marchés allemands. Ces deux opérations ont finalement été autorisées sous réserve du respect de certains engagements.

néerlandaises du bâtiment, qui représentent un secteur important de l'économie, seraient ainsi devenus dépendants de CVK.

219. Afin d'éliminer les problèmes de concurrence mis en évidence par la Commission, Haniel et Cementbouw se sont engagées à mettre fin à leur contrôle en commun sur CVK et ses membres. En outre, elles mettront également un terme aux activités communes - par l'intermédiaire de CVK - en matière de vente et de commercialisation. En conséquence de cet engagement, deux groupes d'entreprises de produits silico-calcaires seront en concurrence sur le marché néerlandais des matériaux de construction et l'opération de concentration ne créera (ni ne renforcera) de position dominante sur le marché en cause.
220. En mai, à l'issue d'une enquête approfondie, l'offre d'achat lancée par Carnival Corporation en vue de prendre le contrôle de P&O Cruises¹³⁹ a été autorisée sans conditions. Le 16 décembre 2001, Carnival Corporation, organisateur de croisières exerçant son activité au niveau mondial, a lancé une offre d'achat en vue d'acquérir la totalité du capital de P&O Princess Plc, organisateur de croisières de droit britannique également présent au niveau mondial. Les autorités britanniques de concurrence ont introduit une demande de renvoi de l'affaire en application de l'article 9 du règlement sur les concentrations. La Commission a rejeté cette demande, car l'opération soulevait dès le début des problèmes de concurrence également dans d'autres États membres, notamment en Allemagne.
221. Carnival et P&O Princess représentaient environ un tiers des passagers de croisière en 2000 dans l'EEE, le principal chevauchement de leurs activités concernant le Royaume-Uni et l'Allemagne. Leur part de marché cumulée était également élevée en Italie et en Espagne, mais dans ces pays les activités de croisière de P&O n'étaient guère importantes. La Commission avait initialement émis des réserves du fait de la forte position des parties sur le marché des croisières au Royaume-Uni et en Allemagne et elle avait ouvert une enquête approfondie. Cependant, à l'issue de cette enquête, elle a conclu que la forte croissance enregistrée sur ce marché, l'absence de barrières importantes à l'entrée de ce dernier et la possibilité pour les concurrents de transférer des capacités, par exemple des États-Unis au Royaume-Uni, exerçaient une pression concurrentielle suffisante sur Carnival. En conséquence, elle a autorisé l'opération en question. Au cours de son enquête, la Commission a été en relation avec la Competition Commission britannique, qui a apprécié et autorisé une offre d'achat concurrente lancée par Royal Caribbean en vue d'acquérir P&O Princess, ainsi qu'avec la Federal Trade Commission américaine qui examinait alors ces deux opérations et qui a également adopté une décision d'autorisation.
222. En décembre, la Commission a autorisé, sous certaines conditions, la prise de contrôle en commun du fournisseur régional allemand de gaz en gros Gasversorgung Süddeutschland (GVS) par l'entreprise allemande d'électricité Energie Baden-Württemberg AG (EnBW, contrôlée par Électricité de France) et par l'entreprise italienne ENI S.p.A, qui exerce ses activités dans les secteurs gazier et pétrolier¹⁴⁰. L'opération, telle qu'elle avait initialement été notifiée à la Commission, aurait renforcé la position dominante de GVS sur le marché de la fourniture de gaz en gros dans le Land du Bade-Wurtemberg, dans le Sud-ouest de l'Allemagne, en lui

¹³⁹ COMP/M.2706 – Carnival Corporation / P&O Cruises, 24.7.2002.

¹⁴⁰ COMP/M.2822 – ENBW / ENI / GVS, 17.12.2002.

conférant le contrôle des distributeurs locaux d'EnBW. Afin de résoudre ces problèmes de concurrence, les parties ont proposé, au début de l'enquête approfondie, d'accorder un droit de résiliation anticipée à tous les distributeurs locaux de gaz qui avaient conclu un contrat d'approvisionnement de longue durée soit avec GVS, soit avec les filiales existantes d'EnBW Neckarwerke Stuttgart AG (NWS) et EnBW Gas GmbH. Les engagements proposés par les parties sont susceptibles de libérer une demande importante, étant donné que les distributeurs locaux seront en mesure de changer de fournisseur de gaz en gros. Ces engagements interviennent à un moment où l'on s'attend à un renforcement de la concurrence dans le Bade-Wurtemberg du fait de l'achèvement d'un nouveau gazoduc Wingas, prévu pour la fin de l'année 2004. Wingas exploite son propre réseau de gazoducs en Allemagne, et son nouveau gazoduc traversera le Bade-Wurtemberg d'est en ouest, lui donnant ainsi accès à la région de Stuttgart, dont la consommation est élevée.

2. CONTROLE JURIDICTIONNEL DES DECISIONS ADOPTEES EN 2002 EN MATIERE DE CONCENTRATIONS

223. Au cours de l'année 2002, le Tribunal de première instance (TPI) a statué dans trois affaires dans lesquelles la Commission avait interdit l'opération de concentration. Le Tribunal a pu statuer très rapidement dans deux de ces affaires du fait de l'application d'une nouvelle procédure accélérée, introduite en 2000, qui a permis de considérablement améliorer l'efficacité du contrôle juridictionnel de la procédure de contrôle des opérations de concentration par la Commission. À la fin de 2002, 16 recours en annulation contre des décisions de la Commission étaient pendants devant le TPI et la Cour de justice. Certaines décisions ont fait l'objet de plusieurs recours.

2.1. Airtours contre Commission¹⁴¹

224. Le 6 juin, le TPI a annulé la décision de la Commission interdisant une opération de concentration entre Airtours et First Choice, deux voyagistes basés au Royaume-Uni. La Commission avait reçu notification le 29 avril 1999 de l'offre d'achat qu'Airtours envisageait de lancer en vue de prendre le contrôle de First Choice. Au terme d'une enquête approfondie (seconde phase de la procédure de contrôle des opérations de concentration), la Commission avait décidé le 22 septembre 1999 d'interdire cette opération de concentration au motif qu'elle entraînerait la création d'une position dominante collective sur le marché britannique des voyages à forfait à l'étranger vers des destinations proches¹⁴².

225. À l'issue de l'opération en question, le marché n'aurait plus compté que trois grands voyagistes: la nouvelle entité (avec 19,4 % + 15,0 % = 34,4 % du marché), Thomas Cook (20,4 %) et Thomson (30,7 %), tous les autres concurrents contrôlant moins de 3 % du marché. La Commission avait conclu que les trois grands voyagistes restants seraient en mesure de coordonner leur comportement en limitant la capacité globale offerte sur le marché et, partant, en augmentant les prix appliqués aux consommateurs britanniques.

¹⁴¹ Arrêt du Tribunal de première instance du 6 juin 2002 dans l'affaire T-342/99, *Airtours plc contre Commission des Communautés européennes*.

¹⁴² Affaire n° IV/M.1524 – Airtours/First Choice.

226. La requérante a fait valoir que la Commission avait utilisé une définition nouvelle et incorrecte de la position dominante collective. Celle-ci avait indiqué dans la décision que le fait que les oligopoles se comportent toujours *comme s'il y avait entre eux un ou plusieurs accords explicites* ne constitue pas une condition nécessaire à l'existence d'une position dominante collective. Une position dominante collective au sens du règlement sur les concentrations peut également apparaître dans une situation où, «*du fait de la concentration, il dev[ient] rationnel, pour les oligopoles, en s'adaptant aux conditions du marché, d'adopter des comportements individuels qui réduisent sensiblement la concurrence entre eux et qui leur permettent d'agir, dans une large mesure, indépendamment de leurs concurrents, de leurs clients et des consommateurs*»¹⁴³. Cette considération n'était pas directement pertinente en l'espèce, dans la mesure où la Commission avait en effet conclu que les conditions d'une coordination tacite étaient réunies. Le TPI n'a donc pas examiné la question de savoir si la notion de position dominante collective pouvait recouvrir d'autres situations (c'est-à-dire autres que la coordination tacite). Le TPI a conclu que «*[l]a Décision constituant un acte d'application de l'article 2 du règlement n° 4064/89 à une opération de concentration déterminée, le Tribunal, dans le contrôle de la légalité d'une telle Décision, doit s'en tenir à la prise de position de la Commission par rapport à l'opération notifiée*»¹⁴⁴.
227. Un certain nombre de caractéristiques du marché avaient amené la Commission à conclure que les grands voyagistes seraient susceptibles de se livrer à une coordination tacite. Il est ressorti de son enquête que les voyagistes étaient interdépendants, que les marchés financiers étaient hostiles à des stratégies agressives fondées sur une croissance interne et que les investisseurs institutionnels détenaient des participations importantes dans ces voyagistes.
228. Le TPI a cependant considéré que la Commission n'avait pas réuni suffisamment de preuves à l'appui de ses affirmations. En 1997, la Monopolies and Mergers Commission (MMC) britannique avait publié une étude détaillée sur le marché des voyages à forfait à l'étranger qui concluait qu'une concurrence vigoureuse s'y exerçait cette année-là. Le TPI a accordé une grande importance à certaines conclusions de ce rapport et n'était en définitive pas convaincu que la situation à la date de la concentration ait changé au point de justifier les réserves émises par la Commission.
229. Il a conclu que la Commission avait commis une erreur d'appréciation en estimant qu'à l'issue de l'opération, les trois grands voyagistes ne seraient plus incités à se livrer concurrence. Il a considéré que la Commission n'avait pas établi à suffisance de droit son appréciation selon laquelle il existait déjà dans ce secteur une tendance à la domination collective et qu'elle n'avait pas tenu compte, comme elle le devait, du caractère volatile des parts de marché¹⁴⁵. Il a en outre estimé qu'elle avait fait une interprétation incorrecte des données dont elle disposait relatives à la croissance de la demande¹⁴⁶.
230. En ce qui concerne l'analyse générale de la coordination tacite, le TPI a cité les trois conditions qui sont nécessaires pour qu'une situation de position dominante collective, telle que définie dans l'arrêt, puisse être créée: la transparence, l'existence

¹⁴³ Décision, considérant 54.

¹⁴⁴ Arrêt, point 53.

¹⁴⁵ Arrêt, point 120.

¹⁴⁶ Arrêt, point 133.

de mécanismes de dissuasion et l'absence probable de réactions de la part des concurrents et des consommateurs¹⁴⁷.

Transparence

231. Pour qu'il y ait véritablement coordination tacite, chaque membre de l'oligopole dominant doit pouvoir connaître le comportement des autres membres, afin de vérifier s'ils adoptent ou non la même ligne d'action. La Commission avait conclu dans son appréciation que le marché était suffisamment transparent en raison, d'une part, des échanges fréquents entre les oligopoleurs et, d'autre part, de la publication des brochures, qui permettent à chaque voyageur de contrôler de près la capacité des autres. Le TPI a contesté cette appréciation¹⁴⁸.

Mécanismes de dissuasion

232. Des mécanismes de sanction ou de représailles dissuadant les oligopoleurs de s'écarter de la ligne de conduite commune doivent exister pour qu'une situation de coordination tacite puisse se maintenir dans la durée. La Commission avait conclu que plusieurs mécanismes de sanction existaient. En augmentant sa capacité, un voyageur pouvait fortement porter atteinte aux intérêts des autres et, dans la mesure où chaque voyageur vend les produits des autres dans sa chaîne d'agences de voyages, les produits du «contrevenant» pouvaient être déréférencés. Le TPI a rejeté l'existence de ces mécanismes de dissuasion au motif qu'ils étaient soit dénués de crédibilité, soit coûteux à mettre en œuvre¹⁴⁹.

Réactions des concurrents et des consommateurs

233. Une coordination tacite ne peut être stable qu'à la condition que les concurrents actuels et futurs ainsi que les consommateurs ne puissent pas remettre en cause les résultats attendus de la ligne d'action commune. La Commission avait considéré que la «frange» des petits fournisseurs ne pouvait pas exercer de pression sur les oligopoleurs, car elle était devenue dépendante d'eux du fait de leur intégration verticale. Le TPI a conclu que l'appréciation de la Commission était incorrecte et qu'elle avait sous-estimé leurs capacités d'exercer un contrepoids susceptible de contrecarrer la création d'une position dominante collective¹⁵⁰.
234. Bien qu'il ait annulé une décision de la Commission, cet arrêt doit être considéré comme une avancée en ce sens qu'il précise le niveau de preuve requis dans les cas de création d'une position dominante collective.

2.2. Schneider contre Commission

235. Le 22 octobre, le TPI, statuant pour la première fois selon la procédure accélérée dans une affaire de concentration, a annulé la décision de la Commission du 10 octobre 2001 déclarant l'opération de concentration entre les entreprises françaises de matériel électrique Schneider et Legrand incompatible avec le marché commun¹⁵¹.

¹⁴⁷ Arrêt, point 62.

¹⁴⁸ Arrêt, point 180.

¹⁴⁹ Arrêt, point 207.

¹⁵⁰ Arrêt, point 277.

¹⁵¹ Affaire T-310/01, *Schneider Electric SA contre Commission des Communautés européennes*.

236. Cette décision de la Commission a été annulée pour deux motifs: des erreurs d'analyse et d'appréciation, d'une part, et la violation des droits de la défense, d'autre part.
237. S'agissant de l'analyse économique de l'impact de l'opération de concentration faite par la Commission, le TPI a estimé que celle-ci était entachée d'erreurs d'analyse et d'appréciation de nature à la priver de valeur probante.
238. En premier lieu, le TPI a relevé que la Commission avait retenu des indices de puissance économique, tels que la gamme de produits et la panoplie de marques dont l'entité issue de la concentration aurait disposé dans l'ensemble de l'EEE, pour apprécier sa puissance économique sur chacun des différents marchés nationaux affectés par l'opération. Sans exclure a priori la possibilité de prendre en compte, à titre complémentaire, des facteurs transnationaux dans l'analyse des effets d'une concentration dans des marchés de dimension nationale, le TPI a jugé qu'en l'espèce la Commission n'avait pas démontré l'existence de tels effets dans chacun des marchés nationaux affectés.
239. En deuxième lieu, le TPI a conclu que la Commission avait à tort refusé de prendre en compte les ventes internes de certains concurrents verticalement intégrés, ce qui l'avait amenée à surestimer la puissance de l'entité issue de la concentration. Le Tribunal a, en effet, estimé que les prix des fabricants non intégrés, tels que Schneider et Legrand, subissaient directement la concurrence des fabricants intégrés dans le cadre de la réalisation, par voie d'appels d'offres, des grands projets de construction.
240. À ce stade, le TPI a posé le principe important selon lequel, quelle que soit l'ampleur des lacunes que peut présenter une décision de la Commission constatant l'incompatibilité d'une concentration avec le marché commun, celles-ci ne peuvent pas en entraîner l'annulation s'il ressort d'autres éléments contenus dans cette décision que la réalisation de l'opération entraînera la création ou le renforcement d'une position dominante ayant comme conséquence qu'une concurrence effective serait entravée de manière significative. Or, le TPI a constaté que la concentration entre Schneider et Legrand aboutissait à un tel résultat sur les marchés français.
241. Toutefois, en ce qui concerne ces marchés, le TPI a jugé que la Commission avait méconnu les droits de la défense de Schneider, car elle avait introduit dans la décision d'incompatibilité un grief qui ne figurait pas dans la communication des griefs. Le grief en question était tiré de la position de puissance vis-à-vis des grossistes dont l'entité issue de la concentration aurait bénéficié. Le TPI a estimé que cette violation des droits de la défense de Schneider avait affecté l'issue de la procédure à deux égards. En premier lieu, Schneider n'a pas reçu l'occasion de présenter utilement ses observations sur ce grief, que ce soit dans sa réponse à la communication des griefs ou au cours de l'audition. En second lieu, Schneider n'a pas bénéficié de l'opportunité de présenter en temps opportun des propositions de cessions d'actifs d'une ampleur suffisante pour permettre de résoudre les problèmes de concurrence identifiés par la Commission sur les marchés français.
242. Par ailleurs, le TPI a estimé qu'en égard à l'impératif de célérité qui caractérise l'économie générale du règlement n° 4064/89, le délai de 12 jours, correspondant à 5 jours ouvrables, fixé par la Commission aux parties pour répondre à une demande

de renseignements au titre de l'article 11, paragraphe 5, de ce règlement était raisonnable, nonobstant le grand nombre de questions posées (322).

243. Dans un arrêt distinct¹⁵² rendu le même jour, le TPI, statuant également selon la procédure accélérée, a annulé la décision de la Commission du 30 janvier 2002 ordonnant à Schneider de se séparer de Legrand. Il a estimé que la décision d'incompatibilité ayant été annulée, la décision de séparation était privée de base légale.
244. Dans ces deux affaires, le TPI a rendu un arrêt dix mois environ après le dépôt de la requête et douze mois environ après l'adoption de la décision d'incompatibilité. En outre, il s'est prononcé avant l'expiration du délai imparti à Schneider pour opérer la séparation avec Legrand.
245. Après une réflexion approfondie, la Commission a décidé de ne pas former de pourvoi contre l'arrêt rendu en l'espèce.

2.3. Tetra Laval contre Commission¹⁵³

246. Le 25 octobre, le TPI a annulé la décision de la Commission du 30 octobre 2001 déclarant l'opération de concentration entre Tetra Laval, une entreprise d'emballage de droit suisse spécialisée dans l'emballage carton, et Sidel, une entreprise d'emballage française exerçant l'essentiel de ses activités dans le secteur des équipements d'emballage plastique (PET), incompatible avec le marché commun.
247. Cette affaire est extrêmement importante. Il s'agit en effet de la première affaire dans laquelle le TPI a formellement examiné une opération de concentration présentant des aspects congloméraux et établi une jurisprudence - pouvant prêter à controverse - dans ce domaine, en abordant directement des questions telles que l'appréciation des concentrations conglomérales au regard du règlement sur les concentrations, la relation entre l'article 82 et ce règlement, et le rôle des mesures correctives de type comportemental. Cette affaire a fait l'objet de la procédure accélérée du TPI.

La décision de la Commission

248. La décision de la Commission a essentiellement porté sur les possibles effets de conglomérat anticoncurrentiels de l'opération. La Commission a conclu que les deux entreprises étaient présentes sur des marchés de produits distincts, à savoir le marché de l'emballage carton et celui des équipements d'emballage PET, qui sont cependant des marchés voisins étroitement liés, le PET étant un substitut technique pour les produits sensibles traditionnellement emballés dans du carton (les produits laitiers liquides, les jus et nectars, les boissons plates aromatisées aux fruits, ainsi que les boissons au thé ou au café) et dont la pénétration devrait, dans un avenir proche, sensiblement s'accroître sur ces segments au détriment du carton. L'opération de concentration aurait abouti à une structure de marché permettant à la nouvelle entité d'exploiter sa position dominante sur le marché de l'emballage carton pour transformer, par effet de levier, sa position de tête sur le marché des équipements d'emballage PET en position dominante. Elle aurait aussi renforcé la position

¹⁵² Affaire T-77/02.

¹⁵³ Arrêt du Tribunal de première instance du 25 octobre 2002 dans l'affaire T-05/02, *Tetra Laval contre Commission des Communautés européennes*.

dominante de Tetra sur le marché de l'emballage carton en éliminant la concurrence existante et potentielle de Sidel, numéro un d'un marché voisin et concurrent. La Commission a rejeté les mesures correctives proposées par Tetra, qui consistaient principalement dans l'engagement de ne pas se livrer à des pratiques abusives, de maintenir Sidel en tant qu'entreprise distincte et d'accorder à un tiers indépendant une licence relative aux machines SBM de Sidel. La Commission a conclu que ces mesures correctives ne constituaient pas une solution viable, qu'il serait impossible de les contrôler et qu'elles étaient insuffisantes pour éliminer les graves problèmes de concurrence soulevés par l'opération de concentration.

L'arrêt du TPI

249. Le TPI a été saisi d'un recours en annulation contre cette décision de la Commission pour violation des règles de procédure et des règles de fond du règlement sur les concentrations. En ce qui concerne la procédure, la requérante a fait valoir qu'un accès complet au dossier lui avait illégalement été refusé dans la mesure où un rapport d'expert et les réponses à une enquête menée sur sa proposition d'engagements ne lui avaient pas été communiqués. Pour ce qui est du fond, Tetra a soutenu que la Commission n'avait pas démontré que l'opération de concentration entraînerait la création ou le renforcement d'une position dominante, car tout effet de levier était impossible, aucun verrouillage du marché n'était à craindre et la disparition d'un concurrent potentiel ne dissuaderait pas Tetra d'innover et de baisser ses prix sur le marché de l'emballage carton.
250. Le Tribunal a rejeté les arguments de la requérante relatifs à la procédure. Il a conclu qu'elle avait eu un accès suffisant au rapport d'expert et qu'elle avait eu la possibilité de le comprendre et de présenter des observations à son sujet. En ce qui concerne les réponses à l'enquête sur les engagements, le Tribunal a estimé que la Commission avait le droit de n'y donner accès que sous la forme de résumés afin de protéger l'identité de certains auteurs de ces réponses qui craignaient des mesures de rétorsion. Le Tribunal a également rejeté les allégations de Tetra selon lesquelles les questionnaires présentaient des insuffisances et des imprécisions. Il a conclu qu'il ne ressortait pas des réponses que les personnes interrogées avaient été induites en erreur ou amenées à faire une confusion et que l'utilisation de résumés ne violait donc pas les droits de la défense.
251. Sur le fond, le Tribunal a confirmé que la Commission était habilitée à apprécier les possibles effets de conglomerat anticoncurrentiels de l'opération, même s'il considère qu'une concentration entre des entreprises actives sur des marchés distincts n'est pas normalement de nature à entraîner des problèmes de concurrence (point 150). Il a observé que dans certaines circonstances, il peut arriver que les moyens et capacités réunis par l'opération créent immédiatement des conditions permettant à la nouvelle entité, par le biais d'un effet de levier, de s'emparer, dans un avenir relativement proche, d'une position dominante sur l'autre marché (point 151). En effet, il a reconnu que la Commission avait démontré en l'espèce, sur la base de preuves solides et objectives, que les deux marchés en cause étaient étroitement liés et que la nouvelle entité aurait la possibilité d'exercer un effet de levier (point 199).

Effet de levier

252. Toutefois, s'il a constaté que comme la position dominante prévue ne se concrétiserait qu'après un certain laps de temps, l'analyse prospective de la

Commission devait, sans préjudice de sa marge d'appréciation, être «particulièrement plausible» (point 162), le Tribunal a conclu que dans les circonstances de l'espèce, la nouvelle entité ne serait pas susceptible d'exercer un effet de levier conduisant à l'éviction de concurrents (effets de verrouillage du marché).

253. Le Tribunal s'est fondé sur trois éléments: a) premièrement, la Commission aurait dû examiner dans quelle mesure les incitations, pour la nouvelle entité, à utiliser l'effet de levier seraient réduites, voire éliminées, en raison de l'illégalité des comportements en question, de la probabilité de leur détection, de leur poursuite par les autorités compétentes, tant au niveau communautaire que national, et des sanctions pécuniaires qui pourraient en résulter (point 159). En outre, elle aurait dû tenir compte des engagements comportementaux proposés par la requérante afin d'apprécier s'il était vraisemblable que la nouvelle entité exerce un effet de levier illégal (point 161). Ne disposant pas de cette appréciation, le Tribunal a fondé son analyse uniquement sur les comportements «qui, du moins vraisemblablement, ne seraient pas illégaux» (point 162); b) deuxièmement, le Tribunal a contesté les perspectives de croissance du PET sur le segment des produits laitiers et des jus de fruits avancées par la Commission, considérant qu'elles ne reposaient pas sur des preuves convaincantes (points 203 à 214); c) troisièmement, le TPI a conclu que la décision ne fournissait pas d'éléments suffisants pour justifier la définition de sous-marchés distincts parmi les machines SBM selon leur utilisation finale (point 269) et qu'il n'existait pas de marché distinct des machines SBM pour produits sensibles. Enfin, le TPI a estimé que la Commission avait sous-estimé l'importance des concurrents de la nouvelle entité sur les marchés de l'emballage carton et PET ainsi que celle de l'interaction entre ces deux matériaux et les autres matériaux d'emballage, tels que le verre, les boîtes métalliques et le PEHD, marchés sur lesquels la nouvelle entité ne serait pas présente ou ne détiendrait qu'une faible part de marché. Sur cette base, le Tribunal a donc considéré que la Commission avait commis une erreur manifeste d'appréciation en concluant qu'une position dominante serait créée sur les marchés des équipements d'emballage PET, en particulier ceux des machines SBM à faible et à forte capacité (point 308).

Réduction de la concurrence potentielle sur le marché du carton

254. De même, le Tribunal a reconnu que la Commission était habilitée à examiner les possibles effets de conglomérat anticoncurrentiels, à savoir la signification d'une réduction de la concurrence potentielle émanant des marchés des équipements PET sur les marchés du carton (point 323). Cependant, il a estimé que l'opération n'aurait pas d'incidence sur le comportement de Tetra en matière de fixation des prix et d'innovation sur le marché du carton, car une concurrence suffisante s'exerçait sur ce marché. Tetra devrait donc continuer à livrer concurrence aux autres fournisseurs et à innover. Par conséquent, il a conclu que la Commission n'avait pas démontré que la position de la nouvelle entité serait renforcée par rapport à celle de ses concurrents sur les marchés du carton.
255. En l'espèce, la Commission a formé un pourvoi contre l'arrêt du Tribunal.

3. MESURES CORRECTIVES

256. En 2002, dix opérations ont été autorisées au terme d'une enquête prolongée de la première phase (six semaines) et après que les parties à la concentration ont eu

proposé des engagements apportant une solution précise au problème de concurrence soulevé (donnant lieu à une décision en application de l'article 6, paragraphe 2, du règlement sur les concentrations. Bon nombre des affaires exposées ci-dessous ont fait l'objet de discussions approfondies entre la Commission et les parties à la concentration avant la notification. Ces discussions ont permis de mettre en évidence les problèmes de concurrence potentiels. Il peut s'agir là d'une manière efficace pour les entreprises d'obtenir le feu vert de la Commission pour une opération notifiée, en particulier lorsqu'elles sont conscientes des problèmes de concurrence qui pourraient se poser et ont déjà envisagé des cessions éventuelles.

SEB / Moulinex¹⁵⁴

257. La décision *SEB/Moulinex* a constitué la première décision de ce type en 2002. Elle concernait SEB, un fabricant français d'appareils de petit électroménager (par exemple, friteuses, grille-pain, cafetières, bouilloires, préparateurs culinaires, fers à repasser) commercialisés sous différentes marques telles que Tefal, Rowenta, Calor et SEB. Moulinex, également français, est le concurrent direct de SEB et possède des marques mondiales telles que Moulinex et Krups, et Swan au Royaume-Uni. La prise de contrôle de Moulinex par SEB devait avoir une incidence sensible sur la concurrence en France, où SEB est le numéro un du marché pour certains produits et Moulinex pour d'autres. Cette partie de l'affaire a été renvoyée aux autorités françaises en application de l'article 9, paragraphe 2, point a), à la suite de la demande qu'elles avaient introduite le 7 décembre 2001. Cette prise de contrôle aurait également dû soulever des problèmes de concurrence au Portugal, en Grèce, en Belgique et aux Pays-Bas, où l'une ou l'autre de ces deux entreprises détenait une part de marché élevée. En Allemagne, en Autriche, au Danemark, en Suède et en Norvège, l'opération aurait également modifié les conditions de concurrence de manière sensible sur plusieurs marchés de produits, en particulier sur celui des friteuses. Les volets de l'opération ne concernant pas la France ont été autorisés après que SEB a eu proposé de concéder des licences exclusives d'utilisation de la marque Moulinex, pendant cinq ans, pour la vente d'appareils de petit électroménager dans neuf pays (Portugal, Grèce, Belgique, Pays-Bas, Allemagne, Autriche, Danemark, Suède et Norvège). SEB réintroduira la marque Moulinex dans chacun de ces pays pour une nouvelle période de trois ans à compter de la date d'expiration de la licence exclusive, de manière à ce que le preneur de licence puisse progressivement lancer sa propre marque.

Masterfoods / Royal Canin¹⁵⁵

258. Masterfoods, filiale française du groupe américain Mars Inc., a notifié son projet d'acquisition de l'entreprise française d'aliments pour animaux de compagnie Royal Canin SA en janvier 2002. Mars produit des en-cas, des glaces et des aliments pour animaux de compagnie. Parmi les marques d'aliments pour animaux de compagnie qu'il détient figurent notamment Pedigree, Advance, Cesar, Whiskas et Sheba, vendues dans le monde entier, ainsi que des marques nationales ou régionales, comme Canigou et Brekkies. Royal Canin est le premier fournisseur d'aliments préparés secs pour animaux de compagnie; il a principalement développé ses activités liées à sa marque par l'intermédiaire de magasins spécialisés dans toute

¹⁵⁴ COMP/M.2621 – SEB/Moulinex, 8.1.2002.

¹⁵⁵ COMP/M.2544 – Masterfoods / Royal Canin, 15.2.2002.

l'Union européenne. L'analyse de l'opération, qui a duré six semaines, a mis au jour des problèmes de concurrence sur les marchés des aliments préparés secs pour animaux de compagnie en France et en Allemagne. Pour éliminer ces problèmes, le groupe Mars s'est engagé à céder pour l'ensemble de l'Europe ses activités liées à cinq marques d'aliments pour animaux de compagnie de la nouvelle entité, à savoir Advance, Premium, Royal Chien, Playdog et Brekkies, ainsi que deux grandes usines de production et d'autres actifs liés aux activités cédées. La réalisation de l'opération en question est subordonnée au respect de ces conditions. La Commission s'est bornée à examiner les effets de l'opération dans la seule Union européenne, car les aliments pour animaux de compagnie ne relèvent pas du champ d'application de l'accord EEE.

Solvay / Montedison/Ausimont¹⁵⁶

259. En février, Solvay, groupe chimique et pharmaceutique belge, a notifié à la Commission son projet d'acquisition d'Ausimont, société chimique italienne exerçant ses activités en Italie, en Allemagne, au Japon et aux États-Unis. La Commission a émis des doutes sérieux à l'égard de deux marchés: celui des persels, qui sont un matériau brut contenant un agent blanchissant utilisé dans la production de détergents, et celui du polyfluorure de vinylidène (PVDF), qui est un fluoropolymère à haute performance. Dans le cas du marché des persels, l'opération aurait créé un lien direct entre Solvay, le premier producteur européen, et Degussa, son principal concurrent, du fait de l'existence de MedAvox, une entreprise commune fondée par Degussa et Ausimont. Solvay, Degussa et MedAvox contrôlent plus de 75 % du marché des persels de l'EEE. Pour dissiper les doutes de la Commission, Solvay a proposé la cession de la participation d'Ausimont (50 %) dans MedAvox, afin de rompre effectivement tout lien avec Degussa. Le marché du PVDF destiné à l'extrusion et à l'injection était, quant à lui, déjà très concentré, ne comptant que quatre opérateurs: Solvay, Ausimont, Atofina et Kureha - Solvay et Atofina, avec plus de 90 % du marché, se classant de loin en tête. L'enquête menée par la Commission a montré que compte tenu des caractéristiques du marché, l'opération aurait pu placer Solvay et Atofina en situation de position dominante commune. En réponse aux doutes exprimés par la Commission, le groupe Solvay s'est engagé à vendre son usine de production de PVDF destiné à l'extrusion et à l'injection implantée à Decatur, aux États-Unis. Il s'agit de l'une des six usines de production de PVDF destiné à l'extrusion et à l'injection; elle représente environ 20 % de la capacité mondiale. Solvay s'est également engagé à céder la participation qu'il détient dans Alventia, une entreprise commune de production de fluorure de vinylidène (VF2), située à Decatur. Le VF2 est le principal matériau utilisé pour la production de PVDF. La Commission européenne et la Federal Trade Commission américaine ont coopéré dans leur examen de l'acquisition d'Ausimont par Solvay.

Imperial Tobacco / Reemtsma Cigarettenfabriken¹⁵⁷

260. Cette affaire concernait deux des plus grands cigarettiers du monde. Imperial Tobacco fabrique et vend toute une gamme de produits du tabac, dont les marques de cigarettes Superkings, Lambert and Butler, Embassy, John Player Special, Regal et Richmond, le tabac pour cigarettes à rouler Drum et le papier à cigarettes Rizla.

¹⁵⁶ COMP/M.2690 – Solvay / Montedison – Ausimont, 9.4.2002.

¹⁵⁷ COMP/M.2779 – Imperial Tobacco / Reemtsma Cigarettenfabriken, 8.5.2002.

Reemtsma, l'entreprise cible, est le cinquième cigarettier mondial et le fournisseur des marques de cigarettes West et Davidoff. Les activités des parties sont surtout complémentaires et l'enquête n'a pas révélé de problèmes de concurrence importants, excepté sur le marché britannique des cigarettes. Imperial Tobacco et Gallaher sont de loin les leaders sur ce marché, Gallaher étant essentiellement présent sur le segment des marques de luxe et Imperial Tobacco étant plutôt axé sur le segment des produits à bas prix. Si sa part de marché est relativement modeste, Reemtsma jouit d'une position unique sur le marché des cigarettes «sous marque propre», pour lesquelles il est le seul fournisseur important. Contrairement à la situation habituelle, Reemtsma possède un grand nombre de ce type de marques de cigarettes telles que Red Band au Royaume-Uni, dont l'exclusivité est cependant accordée aux distributeurs. Par conséquent, l'acquisition de Reemtsma aurait permis à Imperial Tobacco non seulement d'accéder à une position forte dans le secteur des cigarettes à bas prix, mais également de devenir l'unique fournisseur de cigarettes «sous marque propre». Étant donné que ce dernier type de cigarettes donne lieu à une forte concurrence sur le marché britannique et notamment dans le secteur des produits à bas prix, cette situation a soulevé de graves problèmes de concurrence.

261. Pour les résoudre, Imperial Tobacco s'est engagé à ne pas développer les marques commerciales pour son propre compte et à maintenir l'exclusivité dont bénéficient actuellement les distributeurs. Le groupe a également prévu, dans l'hypothèse où les distributeurs de «marques propres» trouveraient d'autres fournisseurs à l'avenir, qu'ils pourraient conserver les marques en cause. Ces engagements devraient mettre fin à la dépendance des distributeurs à l'égard d'Imperial Tobacco en garantissant que les cigarettes «sous marque propre» demeureront une source effective de concurrence sur le marché britannique.

Barilla / BPL / Kamps¹⁵⁸

262. Barilla et la banque italienne Banca Popolare di Lodi S.c.a.r.l. (BPL) ont lancé une offre publique d'achat de l'ensemble des actions cotées en bourse de Kamps en vue de prendre le contrôle en commun de cette dernière. Barilla produit et vend des pâtes et des sauces pour pâtes, des produits de boulangerie (pain, produits de substitution du pain et gâteaux), ainsi que des glaces. Si elle exerce la plus grande partie de ses activités de boulangerie en Italie, sa filiale Wasa est le premier producteur de pain croustillant dans plusieurs pays européens, notamment en Allemagne. Kamps, quant à elle, produit et vend des produits de boulangerie dans toute l'Europe. Elle possède entre autres les marques Lieken Urkorn et Golden Toast. Cette opération aurait renforcé la position de tête de Barilla pour le pain croustillant en Allemagne. En effet, comme elle possédait déjà la marque Wasa, de loin le leader du marché allemand, l'acquisition de la marque Lieken Urkorn de Kamps aurait renforcé sa position. Pour résoudre ces problèmes de concurrence, Barilla s'est engagée à céder les activités liées au pain croustillant Lieken Urkorn à un concurrent viable possédant une expérience dans le secteur des produits alimentaires.

¹⁵⁸ COMP/M.2817 - Barilla / BPL / Kamps, 25.6.2002.

BP / VEBA OEL¹⁵⁹

263. Cette affaire concernait la prise de contrôle par BP Plc de l'ensemble du capital de Veba Oel, une entreprise commune entre BP et E.ON dont la création avait été autorisée par la Commission en décembre 2001¹⁶⁰ et par le Bundeskartellamt allemand. La création de cette entreprise commune avait été autorisée sous réserve du respect de certaines conditions destinées à résoudre les problèmes de concurrence résultant du regroupement des activités de BP et de Veba Oel dans le secteur pétrolier. La prise de contrôle exclusif de Veba Oel par BP n'a pas soulevé de nouveaux problèmes de concurrence. Toutefois, dans la mesure où certaines des conditions imposées à l'entreprise commune BP/E.ON à la fois par la Commission et par le Bundeskartellamt n'ont pas été remplies, les problèmes de concurrence initiaux n'ont pas été entièrement résolus. Afin de remédier à ces problèmes, BP s'est engagée à respecter pleinement les engagements proposés à la Commission et au Bundeskartellamt dans l'affaire BP/E.ON. La Commission a donc donné son feu vert à cette opération sous réserve que cet engagement soit pleinement respecté.

Telia / Sonera¹⁶¹

264. La Commission a également autorisé au terme de l'enquête de la première phase l'acquisition du groupe de télécommunications de droit finlandais Sonera Corp. par le Suédois Telia AB. Telia et Sonera sont les premiers opérateurs de télécommunications dans leurs pays respectifs. Cette opération aurait entraîné des chevauchements directs d'activités en Finlande, en ce qui concerne les services de communications mobiles aux clients de détail, les services d'itinérance internationale en gros et les services de réseau local sans fil (WLAN). Toutefois, les problèmes soulevés par ces chevauchements d'activités ont été résolus par l'engagement pris par les parties de céder les activités de Telia liées aux communications mobiles en Finlande, y compris ses activités WLAN. En outre, les parts de marché élevées des parties sur un certain nombre de marchés liés verticalement, en particulier certains marchés de détail, le marché de gros de la terminaison d'appels sur leurs réseaux de téléphonie fixe et mobile (où elles jouissent d'une position de monopole) et le marché de gros de l'itinérance internationale en Suède et en Finlande, ont également posé des problèmes de concurrence. Cette intégration verticale aurait incité la nouvelle entité à évincer les concurrents des marchés des services de détail dans ces deux pays et lui en aurait donné les moyens, ce qui aurait abouti au renforcement de la position déjà forte des parties sur les marchés des services de communications mobiles et des solutions groupées de communications vocales et de communications de données. Pour remédier à ce risque d'éviction de la concurrence, les parties ont proposé d'instaurer une séparation juridique entre leurs réseaux fixes et mobiles ainsi qu'entre leurs services en Finlande et en Suède. Elles se sont également engagées à accorder un accès non discriminatoire à leurs réseaux. Enfin, elles ont proposé de céder les activités de Telia dans le secteur de la télévision par câble en Suède. Les réseaux câblés sont en effet considérés comme étant les substituts les plus crédibles aux infrastructures des opérateurs historiques de télécommunications.

¹⁵⁹ COMP/M.2761 – BP / VEBA OEL, 1.7.2002.

¹⁶⁰ Voir COMP/M.2533 – BP/E.ON, 20.12.2001.

¹⁶¹ COMP/M.2803 – Telia / Sonera, 10.7.2002.

265. L'acquisition de la société chimique allemande Degussa AG par le groupe minier et technologique allemand RAG avait initialement soulevé des problèmes de concurrence dans le secteur des matériaux de construction. RAG Aktiengesellschaft est un groupe minier et technologique international ayant son siège en Allemagne. Il exerce ses activités dans les domaines de l'extraction houillère, de la production d'électricité, des technologies environnementales, des produits chimiques et des matières plastiques. Degussa AG est, quant à elle, une société internationale ayant son siège en Allemagne, qui produit des spécialités chimiques. Ses activités couvrent les additifs alimentaires, les produits chimiques pour la construction, les revêtements et les polymères de spécialité. Degussa est actuellement détenue à 64 % par le groupe allemand de services publics E.ON. L'examen de l'opération réalisé par la Commission a montré que la réunion des activités respectives de RAG et de Degussa aurait pu entraîner la création d'une position dominante dans le domaine des produits entrant dans la composition des adjuvants pour béton. Ces produits sont destinés à influencer la viscosité et la teneur en eau du béton pour le rendre plus facile à travailler. Pour éliminer ces problèmes de concurrence, RAG a offert de céder sa capacité de production dans l'UE de naphthalène-sulfonate, important élément entrant dans la composition des adjuvants pour béton, et notamment ses unités de production en Italie, en Espagne et en Allemagne. Ces engagements ont éliminé le chevauchement des activités de RAG et de Degussa et ont permis la création d'un nouveau concurrent viable pour remédier à la disparition de Degussa en tant que fournisseur indépendant.

4. RENVOIS AU TITRE DES ARTICLES 9 ET 22 – NOUVEAUX DEVELOPPEMENTS

4.1. Introduction

266. L'année 2002 a été marquée par une forte augmentation du nombre de renvois au titre de l'article 9 du règlement sur les concentrations (11 en 2002 contre 7 en 2001)¹⁶³, tandis que pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de ce règlement le 21 septembre 1990, des États membres ont, dans deux affaires, saisi la Commission d'une demande conjointe de renvoi au titre de l'article 22, paragraphe 3, du règlement sur les concentrations¹⁶⁴. Fait étonnant, la moitié des demandes introduites au titre de l'article 9 ont donné lieu à un renvoi de l'affaire aux autorités nationales compétentes en janvier et en février de cette année. L'une de ces affaires¹⁶⁵ concernait un renvoi au gouvernement norvégien en application de l'article 6 du protocole 24 de l'accord EEE. Dans l'affaire *Leroy Merlin/Brico*, il s'est agi pour la première fois d'un renvoi à trois États membres différents. La Commission se félicite de cette évolution parce qu'elle est en phase avec le processus de réforme du système de contrôle des

¹⁶² COMP/M.2854 – RAG/ Degussa, 18.11.2002.

¹⁶³ M.2621, SEB/Moulinex, 8.1.2002; M.2502, Cargill/Cerestar, 18.1.2002; M.2683, Aker Maritime/Kvaerner (II), 23.1.2002; M.2662, Danish Crown/Steff-Houlberg, 14.2.2002; M.2639, Compass/Restorama/Rail Gourmet, 26.2.2002; M.2730, Connex/DNVBVG/JV, 24.4.2002; M.2760, Nehlsen/Rethmann/SWB/Bremerhaven, 30.5.2002; M.2845, Sogecable/Canalsatélite/Via Digital, 14.8.2002, M. 2881, Koninklijke BAM NBM/HBG, 3.9.2002 M.2898, Leroy Merlin/Brico, du 13.12.2002 et M.2857, Electrabel Customer Solutions/Intercommunale d'Électricité du Hainaut, du 23.12.2002.

¹⁶⁴ M.2698, Promatech/Sulzer, 17.4.2002; M.2738, GEES/Unison, 17.4.2002.

¹⁶⁵ Aker Maritime/Kvaerner II.

concentrations, qui - comme indiqué ci-après - vise notamment à optimiser la répartition des affaires entre la Commission et les États membres. En outre, le fait que des États membres ont invoqué l'article 22, paragraphe 3, du règlement sur les concentrations démontre la réussite de la coopération entre la Commission et les autorités nationales de concurrence, ce qui ne peut que profiter aux entreprises européennes.

267. Il convient également de souligner une autre évolution remarquable, à savoir celle du nombre de recours formés contre les décisions adoptées en application de l'article 9. Ces recours ont été introduits à la fois par des concurrents et par des parties aux concentrations. La décision de renvoi prise dans l'affaire *SEB/Moulinex* a été la première à faire l'objet d'un recours. Un recours a été formé en septembre contre la décision de renvoi dans l'affaire *BAM NBM/Hollandsche Beton Groep*. Cependant, à la suite de la décision d'autorisation des autorités néerlandaises de concurrence, ce recours a été retiré. De même, dans l'affaire *Sogecable/Canalsatélite/Via Digital*, deux recours ont récemment été introduits contre la décision de renvoi.
268. De plus amples informations sur les renvois précités au titre des articles 9 et 22 sont données ci-après.

4.2 Renvois au titre de l'article 9 du règlement sur les concentrations

SEB/Moulinex

269. Le 8 janvier 2002, la Commission a autorisé SEB à prendre le contrôle exclusif de Moulinex, sous réserve du respect de certains engagements. Le même jour, la Commission a renvoyé aux autorités françaises de concurrence l'examen de l'incidence de l'opération en France. SEB et Moulinex¹⁶⁶ sont tous deux des fabricants français d'appareils de petit électroménager, tels que les friteuses, les grille-pain, les cafetières et machines à café Espresso, les bouilloires, les mini-fours posables, les appareils à sandwich et gaufriers, les barbecues/grills, les préparateurs culinaires et les fers à repasser. L'étude approfondie du marché a démontré la dimension nationale des marchés des appareils de petit électroménager. En ce qui concerne le marché français, cette étude a aussi mis en évidence que l'opération menaçait de renforcer sensiblement la position du numéro un et d'éliminer un concurrent.
270. Le 15 juillet 2002, le ministre français des finances, de l'économie et de l'industrie a autorisé la partie française de l'opération, invoquant l'argument de l'«entreprise défaillante». En revanche, la Commission n'a pas retenu cet argument dans son appréciation des autres marchés nationaux de l'Union européenne. Les concurrents Babyliiss et Philips ont saisi le Tribunal de première instance d'un recours en annulation contre la décision de renvoi ainsi que contre la décision d'autorisation (première phase).

Cargill/Cerestar¹⁶⁷

271. Cette affaire concernait l'acquisition de l'entreprise française Cerestar par la société américaine Cargill Inc. Cette dernière est un opérateur international de tout premier

¹⁶⁶ Voir plus haut.

¹⁶⁷ COMP/M.2502 – Cargill/Cerestar, 18.1.2002.

plan dans différents secteurs de l'agro-alimentaire, parmi lesquels le négoce de produits de grande consommation et le traitement des céréales. Cerestar est le premier producteur européen d'amidon et de dérivés de l'amidon. Le Royaume-Uni a demandé le renvoi du projet de concentration en ce qui concerne ses répercussions sur le marché britannique des sirops de glucose et des mélanges à base de glucose. La Commission a autorisé l'opération pour l'ensemble de l'Espace économique européen, à l'exception du marché britannique des sirops de glucose et mélanges à base de glucose dont l'examen a été renvoyé à l'Office of Fair Trading britannique le 21 janvier 2002. À l'issue d'une enquête approfondie, les autorités britanniques ont également autorisé l'opération.

Aker Maritime/Kvaerner (II)¹⁶⁸

272. En janvier, la Commission a renvoyé à l'autorité norvégienne de concurrence l'examen de l'incidence qu'aurait dans les secteurs pétrolier et gazier l'acquisition de l'entreprise anglo-norvégienne Kvaerner par Aker Maritime (Norvège). C'était la première fois que la Commission renvoyait une affaire à un État de l'AELE. En ce qui concerne le secteur de la construction navale, la Commission a autorisé l'opération. Les autorités norvégiennes avaient demandé à la Commission de leur renvoyer l'affaire, car elles considéraient que la réunion envisagée des activités des parties dans les secteurs pétrolier et gazier soulèverait des problèmes de concurrence principalement sur le marché norvégien, en particulier sur le marché des nouvelles installations pétrolières et gazières et celui de l'entretien et de la transformation des plates-formes. En vertu de l'article 6 du protocole 24 de l'accord EEE, la Commission peut en effet renvoyer un cas de concentration aux autorités compétentes d'un État de l'AELE lorsque l'incidence de cette opération s'exerce principalement dans cet État. Reconnaissant que les autorités nationales norvégiennes étaient les mieux placées pour apprécier l'incidence de l'opération sur les marchés pétrolier et gazier sur le plateau continental norvégien, la Commission a donc accepté la demande de renvoi. Les autorités norvégiennes ont ensuite autorisé l'opération sans exiger d'engagements.

Danish Crown/Steff-Houlberg¹⁶⁹

273. L'affaire Danish Crown/Steff-Houlberg concernait la fusion des deux plus grands abattoirs du Danemark. Les problèmes de concurrence soulevés par cette opération se limitaient au marché danois. Le 28 décembre 2001, les autorités danoises ont demandé que l'affaire leur soit renvoyée au motif que l'opération de concentration menaçait d'entraîner de graves problèmes de concurrence sur cinq marchés: les marchés de l'achat de porcs vivants, de la vente de porc frais destiné à la consommation humaine directe, de la fourniture de porc frais destiné à la transformation, de la fourniture de produits transformés à base de porc et de la récupération de sous-produits d'abattoirs au Danemark. Le 14 février, la Commission a décidé d'accepter la demande danoise et de renvoyer aux autorités compétentes de ce pays l'examen de l'incidence de l'opération sur le marché danois. C'était la première fois que le Danemark introduisait une demande de renvoi. Ce pays a adopté sa propre législation en matière de contrôle des opérations de concentration en

¹⁶⁸ COMP/M.2683 – Aker Maritime/Kvaerner (II), 23.1.2002.

¹⁶⁹ COMP/M.2662 – Danish Crown/Steff-Houlberg, 14.2.2002.

octobre 2000. Les autorités danoises de concurrence ont ensuite autorisé l'opération, sous réserve du respect de certains engagements, au cours de la seconde phase.

***Compass/Restorama/Rail Gourmet/Gourmet Nova*¹⁷⁰**

274. Cette opération portait sur le projet d'acquisition, par Compass Group Plc, l'une des plus grandes sociétés britanniques de restauration, de Rail Gourmet, Restorama et Gourmet Nova, trois entreprises de restauration appartenant à SAirlines (Suisse). L'examen de l'affaire par la Commission avait révélé que les problèmes de concurrence étaient limités au marché britannique de la restauration à bord des trains, où les parties auraient détenu, à l'issue de l'opération, une part de marché cumulée comprise entre 85 % et 95 %. À la suite de la demande présentée par les autorités britanniques, la Commission a renvoyé à l'Office of Fair Trading britannique l'examen du projet d'acquisition de Rail Gourmet UK par Compass. Elle a autorisé les autres volets du projet d'acquisition, à savoir l'acquisition de Rail Gourmet en dehors du Royaume-Uni, d'une partie des activités de Gourmet Nova et de Restorama. Les autorités britanniques ont ensuite autorisé l'opération au terme d'une enquête approfondie.

***Connex/DNVBVG/JV*¹⁷¹**

275. Le 19 mars 2002, la Commission a renvoyé au Bundeskartellamt un projet d'entreprise commune dans le cadre de laquelle Connex Verkehr GmbH, filiale du groupe français Vivendi, et Deutsche Nahverkehrsgesellschaft mbH entendaient offrir des services de transport public local dans la région de Riesa (Saxe, Allemagne). Cette affaire a été renvoyée à l'autorité allemande de concurrence, car l'incidence de l'opération sur la concurrence se limitait à des marchés locaux à l'intérieur de l'Allemagne. En particulier, l'entreprise commune créerait des liens structurels entre l'opérateur de transport public à Hanovre et Connex, laquelle, en s'appuyant sur sa solide base située sur le marché voisin de Schaumburg, serait idéalement placée pour prendre pied sur le marché de Hanovre. L'opération de concentration envisagée lierait donc certains des principaux acteurs d'un marché qui venait tout juste de s'ouvrir à la concurrence des opérateurs privés. Bien que des opérateurs de toute l'Europe puissent, en théorie, participer aux appels d'offres pour obtenir une licence d'exploitation de services de transport public local en Allemagne, seuls les concurrents déjà présents sur un marché géographique voisin ont jusqu'ici réussi à pénétrer sur d'anciens marchés monopolistiques. Le Bundeskartellamt a ensuite autorisé l'opération à l'issue de l'enquête de la seconde phase.

***Nehlsen/ Rethmann/ SWB/ Bremerhavener Entsorgungsgesellschaft*¹⁷²**

276. Par décision du 24 avril 2002, la Commission européenne a renvoyé à l'autorité allemande de concurrence l'examen du projet de prise de contrôle en commun de Bremerhavener Entsorgungsgesellschaft mbH par Karl Nehlsen GmbH & Co KG, Rethmann Entsorgungswirtschaft GmbH & Co KG et swb AG. Le Bundeskartellamt avait introduit une demande de renvoi parce que cette opération de concentration menaçait de créer une position dominante sur les marchés régionaux de l'incinération des déchets municipaux et commerciaux dans les Länder de Basse-Saxe, de Brême et

¹⁷⁰ COMP/M.2639 – Compass/Restorama/Rail Gourmet/Gourmet Nova, 26.2.2002.

¹⁷¹ COMP/M.2730 – Connex/DNVBVG/JV, 24.4.2002.

¹⁷² COMP/M.2760 – Nehlsen/ Rethmann/ SWB/ Bremerhavener Entsorgungsgesellschaft, 30.5.2002.

de Hambourg. Le 17 décembre 2002, il a interdit l'opération au motif qu'elle entraînerait la création ou le renforcement d'une position dominante sur certains marchés liés à la collecte, au transport et à l'élimination des déchets ménagers et industriels.

Sogecable/ Canalsatélite Digital/ Via Digital¹⁷³

277. Le 3 juillet, la Commission a reçu une notification, en application du règlement sur les concentrations, visant à obtenir l'autorisation du projet d'acquisition, par Sogecable, le premier opérateur de télévision payante d'Espagne, de DTS Distribuidora de Televisión Digital S.A. (Vía Digital), son principal concurrent. Ce dernier est contrôlé par l'entreprise espagnole Grupo Admira Media, qui appartient au groupe Telefónica. Sogecable est, quant à lui, contrôlé conjointement par le groupe de médias espagnol Promotora de Informaciones (Prisa) et le groupe Canal +, qui appartient à Vivendi Universal. Les autorités espagnoles ont demandé à la Commission de leur renvoyer l'affaire au motif que l'opération de concentration menaçait de créer une position dominante entravant la concurrence sur des marchés distincts en Espagne. Celle-ci a accepté ce renvoi, car son examen de l'affaire avait confirmé que l'opération menaçait de créer ou de renforcer une position dominante sur les marchés suivants, limités géographiquement à l'Espagne: les marchés de la télévision payante, de l'acquisition de droits d'exclusivité pour les films d'appel, de l'acquisition et de l'exploitation de droits sur les matchs de football et d'autres sports, et de la commercialisation de chaînes de télévision. En outre, la Commission a examiné les effets de l'opération sur plusieurs marchés de télécommunications. Il est ressorti de son examen que la création d'un lien structurel entre les principaux opérateurs de télévision payante et de télécommunications en Espagne risquait de renforcer la position dominante de Telefónica sur un certain nombre de marchés de télécommunications. Le 29 novembre 2002, les autorités espagnoles ont autorisé l'opération sous certaines conditions. Deux groupes de concurrents présents sur le marché des services de télévision payante par câble ont saisi le Tribunal de première instance d'un recours en annulation contre cette décision de renvoi.

Hollandsche Beton Groep / Koninklijke BAM NBM¹⁷⁴

278. Dans cette affaire, il s'agissait de l'acquisition de l'entreprise néerlandaise de construction Hollandsche Beton Groep par son concurrent Koninklijke BAM NBM. L'autorité néerlandaise de concurrence (*Nederlandse Mededingingsautoriteit*) a demandé à la Commission de lui renvoyer les aspects de cette acquisition se rapportant aux Pays-Bas, au motif que cette opération menaçait de créer ou de renforcer une position dominante sur plusieurs marchés du secteur de la construction ainsi que sur plusieurs marchés de la production d'asphalte aux Pays-Bas. La Commission avait conclu, à l'issue de son enquête de la première phase, qu'une menace de cette nature pouvait en effet exister sur un marché éventuel des grands projets de construction, sur lequel BAM et HBG étaient particulièrement puissantes, ainsi que sur plusieurs marchés régionaux de l'asphalte. Étant donné que les problèmes de concurrence étaient circonscrits au marché néerlandais, la Commission a considéré que l'autorité néerlandaise de concurrence était la mieux placée pour apprécier l'incidence de l'opération sur la concurrence. Cette affaire a été renvoyée à

¹⁷³ COMP/M.2845 – Sogecable/ Canalsatélite Digital/ Via Digital, 14.8.2002.

¹⁷⁴ COMP/M.2881 – Hollandsche Beton Groep / Koninklijk BAM NBM, 3.9.2002.

l'autorité néerlandaise de concurrence par décision du 3 septembre 2002. Le même jour, la Commission a autorisé l'opération à l'égard du marché belge. Le 27 septembre, les parties ont introduit un recours en annulation contre la décision de renvoi. Elles l'ont cependant retiré après l'enquête approfondie et la décision d'autorisation de l'autorité néerlandaise de concurrence du 24 octobre 2002.

Leroy Merlin/Brico¹⁷⁵

279. Dans cette affaire, il était question de l'acquisition des points de vente français, espagnols et portugais du groupe belge Brico par l'entreprise française Leroy Merlin. Brico et Leroy Merlin sont tous deux spécialisés dans la distribution d'articles de bricolage en grandes surfaces. Cette opération était susceptible d'entraîner d'importants chevauchements horizontaux sur plusieurs marchés locaux en France, en Espagne et au Portugal. En conséquence, les autorités de ces trois pays ont demandé à la Commission de leur renvoyer les aspects de l'affaire se rapportant au marché de distribution, au motif que l'opération envisagée menaçait de créer ou de renforcer une position dominante au niveau de la distribution. La Commission avait conclu, à l'issue de son enquête de la première phase, qu'une menace de cette nature pouvait en effet exister sur un marché éventuel des grandes surfaces de bricolage. Étant donné qu'une analyse de l'opération devait être réalisée pour chaque marché local où des problèmes de concurrence pouvaient se poser, la Commission a considéré que les autorités nationales étaient les mieux placées pour apprécier l'incidence de l'opération sur la concurrence. Elle a renvoyé l'affaire aux trois États membres le 13 décembre 2002. En ce qui concerne le marché de l'approvisionnement en amont, la Commission a autorisé l'opération le même jour, car aucun problème de concurrence ne s'y posait.

Electrabel Customer Solutions / Intercommunale d'Électricité du Hainaut¹⁷⁶

280. Plus récemment, la Commission a renvoyé aux autorités belges l'examen de l'opération par laquelle Electrabel Customer Solutions («ECS») entend racheter à l'Intercommunale d'Électricité du Hainaut («IEH») ses activités de fourniture d'électricité aux clients éligibles. Les autorités belges avaient demandé ce renvoi au motif que l'opération menaçait de créer ou de renforcer une position dominante sur le marché belge de la fourniture d'électricité aux clients éligibles. Elles ont en outre fait valoir qu'un renvoi de l'affaire renforcerait la cohérence du processus décisionnel, car elles ont déjà, cette année, examiné cinq opérations de concentration similaires sur ce marché. Conformément à la législation belge en matière de libéralisation du marché de l'électricité, les intercommunales ne sont pas autorisées à exercer en même temps des activités de fourniture d'électricité aux clients éligibles et des activités de gestion du réseau de distribution. Les intercommunales, gestionnaires du réseau de distribution, doivent donc désigner un fournisseur par défaut à tout client éligible qui n'a pas encore choisi de fournisseur, afin de garantir la séparation de ces deux fonctions et la continuité de la fourniture d'électricité. Toutes les intercommunales dans lesquelles Electrabel détient des participations (les «intercommunales mixtes»), y compris IEH, ont désigné ECS comme fournisseur par défaut. Par conséquent, l'opération en question aboutirait à un transfert de clientèle d'IEH à ECS; pour compenser le manque à gagner des intercommunales, les parties ont rééquilibré leurs

¹⁷⁵ COMP/M.2898.

¹⁷⁶ COMP/M.2857 - ECS/IEH, 23.12.2002.

participations. Cette opération était donc soumise à l'obligation de notification prévue par le règlement sur les concentrations. À l'issue d'une étude approfondie du marché qui a confirmé que l'opération menaçait de renforcer la position dominante d'Electrabel sur le marché belge de la fourniture d'électricité aux clients éligibles, et après avoir conclu que les engagements proposés par les parties étaient insuffisants pour résoudre les problèmes de concurrence soulevés, la Commission a décidé de renvoyer l'affaire aux autorités belges le 23 décembre. Cette décision de renvoi a été principalement motivée par des considérations d'efficacité administrative et de cohérence du processus décisionnel.

Renvois au titre de l'article 22, paragraphe 3, du règlement sur les concentrations

Promatech/Sulzer Textil¹⁷⁷

281. À la suite de la demande conjointe de renvoi présentée, en application de l'article 22, paragraphe 3, du règlement sur les concentrations, par les autorités de concurrence de l'Autriche, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, du Portugal, de l'Espagne et du Royaume-Uni, la Commission a autorisé l'acquisition de Sulzer Textil, la division textile de la société suisse Sulzer Sulzer Ltd, par l'Italien Promatech SpA, également producteur de machines à tisser. Une enquête approfondie a montré que l'opération aurait entraîné la création d'une position dominante sur le marché ouest-européen des machines à tisser à pinces. Pour remédier aux problèmes de concurrence mis en évidence par la Commission, Promatech a proposé de céder les unités de production de machines à tisser à pinces de Sulzer Textil situées à Schio, près de Vérone (Italie), et à Zuchwil, près de Solothurn (Suisse). Ces engagements ont permis d'éviter le chevauchement d'activités qui aurait résulté de l'opération et ont totalement dissipé les objections soulevées par la Commission à son égard.

GEES/Unison¹⁷⁸

282. Dans cette affaire, il était question du projet de GE Engine Services Inc., une filiale à 100 % de General Electric, d'acquérir Unison Industries, un important fournisseur américain d'accessoires et de commandes de réacteur d'avion. L'opération avait été initialement notifiée à plusieurs États membres de l'Union européenne (Royaume-Uni, Allemagne, France, Italie, Espagne, Autriche et Grèce), car elle n'atteignait pas les seuils de chiffre d'affaires prévus à l'article 1er du règlement sur les concentrations. À la suite d'une demande conjointe de renvoi introduite par ces États membres en application de l'article 22, paragraphe 3, dudit règlement, la Commission a examiné l'opération en question et estimé qu'elle n'entraînait pas de chevauchements horizontaux entre les activités de GEES et d'Unison. Son appréciation s'est donc limitée à l'intégration verticale de leurs activités. La Commission est cependant parvenue à la conclusion qu'il n'y avait pas de risque de verrouillage des marchés, qu'il s'agisse des marchés des accessoires de réacteur fabriqués par Unison ou de ceux des réacteurs d'avion. En conséquence, elle a autorisé l'opération le 17 avril.

¹⁷⁷ COMP/M.2698 – Promatech/Sulzer Textil, 16.4.2002.

¹⁷⁸ COMP/M.2854 – GEES/ Degussa, 17.4.2002.

5. REFORME DU SYSTEME DE CONTROLE DES OPERATIONS DE CONCENTRATION

283. Le 11 décembre 2002, la Commission a adopté des propositions détaillées de réforme du système communautaire de contrôle des opérations de concentration. Ces propositions font suite à une année de consultation et de discussion sur le Livre vert¹⁷⁹ sur la révision du règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil, le «règlement sur les concentrations»¹⁸⁰. Dans ce Livre vert, la Commission a invité les intéressés à faire connaître leur point de vue sur les possibilités d'améliorer l'efficacité du cadre juridique applicable au contrôle communautaire des opérations de concentration, en l'adaptant mieux aux réalités d'une économie mondialisée, dans le contexte d'une Communauté en cours d'élargissement et de plus en plus intégrée. Le règlement sur les concentrations prévoit une révision régulière de certaines de ses dispositions, notamment celles qui concernent l'étendue des compétences de la Commission en matière de contrôle des opérations de concentration¹⁸¹. Depuis son adoption en 1989, le règlement sur les concentrations n'a fait qu'une fois l'objet d'importantes modifications, en 1997¹⁸². La révision actuelle contient, cependant, des propositions qui vont au-delà des questions de compétence et prévoit un examen plus approfondi et plus tourné vers l'avenir du fonctionnement de ce règlement dans son ensemble. Ces réformes comprennent: une proposition de modification du règlement sur les concentrations actuel; un projet de communication de la Commission sur l'appréciation des concentrations horizontales, qui fera l'objet d'une consultation publique jusqu'à la fin du mois de mars 2003; ainsi qu'un certain nombre de recommandations en matière de bonnes pratiques et d'autres mesures administratives destinées à accroître la transparence et à améliorer les procédures et systèmes internes actuels de la DG COMP.

5.1. Objectifs de la réforme

284. Les propositions de révision sont fondées sur l'expérience acquise par la Commission au cours de plus de douze ans d'application du règlement sur les concentrations. Elles visent à améliorer l'efficacité de ce règlement et à tenir compte des changements qui se sont opérés au cours de cette période, qu'il s'agisse de l'augmentation du nombre d'opérations de concentration, de leur plus grande complexité du point de vue économique ou des niveaux plus élevés de concentration industrielle qui ont exigé de la Commission qu'elle procède à des analyses économiques beaucoup plus poussées dans ses décisions motivées. La réforme envisagée vise également à combler les lacunes qui sont apparues au fil des ans. À cet égard, les propositions tiennent tout particulièrement compte des trois arrêts récents du Tribunal de première instance qui ont annulé les décisions d'interdiction rendues par la Commission dans les affaires *Airtours/First Choice*, *Schneider/Legrand* et *Tetra Laval/Sidel*.

¹⁷⁹ COM(2001) 745 final.

¹⁸⁰ JO L 395 du 30.12.1989, p. 1; version rectifiée: JO L 257 du 21.9.1990, p. 13.

¹⁸¹ Dans son rapport au Conseil, du 28 juin 2000, sur l'application des seuils prévus par le règlement sur les concentrations, la Commission a conclu qu'il y avait lieu de réviser les seuils existants afin que ce règlement s'applique à l'ensemble des opérations de concentration présentant un intérêt communautaire. Elle a en outre attiré l'attention sur un certain nombre d'autres questions de compétence, de fond et de procédure qu'il conviendrait d'examiner d'une manière plus approfondie (voir COM(2000) 399 final - 28.6.2000).

¹⁸² Règlement (CE) n° 1310/97 du Conseil, JO L 180 du 9.7.1997, p. 1, rectificatif: JO L 40 du 13.2.1998, p. 17.

285. La réforme poursuit un double objectif: d'une part, renforcer les points forts du système communautaire de contrôle des opérations de concentration et, d'autre part, assurer une efficacité continue de ce règlement en tant qu'instrument de contrôle, en relevant les nouveaux défis posés à l'économie de l'Union européenne, y compris son élargissement imminent.

Réactions au Livre vert

286. Le Livre vert a donné lieu à une vaste consultation publique sur un certain nombre d'idées concrètes visant à réformer le système communautaire de contrôle des opérations de concentration. Cette consultation a essentiellement porté sur les questions de compétence, de fond et de procédure. Toutefois, le Livre vert prévoyait aussi un examen des questions liées au système lui-même, afin de connaître les différents points de vue sur l'efficacité du système administratif en général, y compris les garanties d'une procédure régulière et les mécanismes de contrôle existants. Il cherchait également à connaître les différents points de vue sur l'efficacité du contrôle juridictionnel, tout en précisant que la Commission n'avait pas compétence pour proposer des modifications dans ce domaine.
287. Le Livre vert a suscité un très grand nombre de réactions. La Commission a en effet reçu plus de 120 réponses. Près de la moitié d'entre elles provenaient du monde des affaires (associations sectorielles ou entreprises individuelles) et plus d'un quart de la communauté juridique. En outre, elle a reçu des réponses de syndicats, d'associations de consommateurs et des milieux universitaires. Plusieurs États membres, ainsi que quelques pays candidats à l'adhésion, lui ont également présenté des observations écrites. La plupart des commentateurs se sont félicités de son ouverture d'esprit à l'égard d'une possible réforme du règlement sur les concentrations et ont salué les larges objectifs poursuivis par le Livre vert. Un résumé de l'ensemble des observations présentées à la Commission au sujet du Livre vert se trouve sur le site web de la DG COMP¹⁸³.
288. En ce qui concerne les questions liées au système lui-même, la majorité des commentateurs ont vanté les mérites du système communautaire de contrôle des opérations de concentration, notamment les délais fixes et courts ainsi que la publication de décisions motivées. Rares sont ceux qui ont préconisé l'abandon ou une refonte totale du système actuel, ou qui ont proposé, par exemple, la mise en place d'un système judiciaire inspiré du système américain. Parallèlement, certains ont émis des doutes quant à l'efficacité des garanties d'une procédure régulière offertes par le système et quant aux possibilités d'un contrôle juridictionnel effectif des décisions de la Commission en matière de concentrations.

5.2. La réforme envisagée

5.2.1. Questions de fond

Modification du critère de fond prévu par le règlement sur les concentrations

289. Le Livre vert de la Commission a ouvert une réflexion sur le bien-fondé du critère de fond inscrit à l'article 2 du règlement sur les concentrations (le «critère de la position

¹⁸³ <http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/review/comments.html>

dominante»). En particulier, il a invité les intéressés à commenter l'efficacité de ce critère par rapport à celui de la «diminution substantielle de la concurrence» («le critère SLC») utilisé dans plusieurs autres systèmes juridiques (et notamment aux États-Unis). Cette consultation a recueilli un large éventail d'observations à la fois en faveur et contre un changement de critère. Les partisans du passage au critère SLC ont essentiellement fait valoir que ce critère était par nature le mieux adapté pour apprécier tous les types de problèmes de concurrence - souvent complexes - que les opérations de concentration peuvent soulever, et que la portée du critère actuel pouvait se révéler imparfaite.

290. La Commission a toutefois conclu, sur la base de son expérience, que ces commentateurs accordaient trop d'importance à ces inconvénients potentiels du critère de la position dominante et elle a fait observer que, dans la pratique, ces deux critères avaient produit des résultats largement convergents, en particulier dans l'Union européenne et aux États-Unis au cours de ces dernières années. En outre, le maintien du critère de la position dominante permettrait de mieux préserver la jurisprudence établie au fil des années par les juridictions communautaires en ce qui concerne son interprétation et, partant, de garantir un niveau élevé de sécurité juridique. En vue cependant d'assurer cette sécurité juridique et d'accroître la transparence en ce qui concerne la portée du critère actuel, la Commission a proposé de préciser, à l'article 2 du règlement sur les concentrations, la notion de position dominante contenue dans le critère de fond actuel (en ajoutant un paragraphe à cet article et des considérants au règlement), de manière à établir clairement que ce critère s'applique également lorsqu'une opération de concentration produit des «effets unilatéraux» dans les situations d'oligopole - une «lacune» potentielle qui avait été mise en évidence par certains commentateurs. L'éclaircissement proposé est conforme à la définition d'une position dominante donnée par la Cour de justice dans les affaires de concentration¹⁸⁴, mais vise à accorder une plus grande attention à l'incidence économique des opérations de concentration.

Projet de communication sur l'appréciation des concentrations horizontales

291. Outre cette clarification du champ d'application de l'article 2 du règlement sur les concentrations, la Commission a adopté un projet de communication sur l'appréciation des concentrations «horizontales», qui lui permettrait d'accroître la transparence et la prévisibilité de son analyse dans les affaires de concentration et, partant, de renforcer la sécurité juridique pour toutes les parties concernées. Elle a également annoncé son intention d'adopter ensuite d'autres documents d'information sur son approche dans l'appréciation des concentrations «verticales» et «conglomérales».
292. Elle a élaboré un premier projet d'orientations en vue de définir un cadre économique adapté à l'appréciation des opérations de concentration dans lesquelles les entreprises concernées sont des fournisseurs du même marché en cause ou des concurrents potentiels sur ce marché (concentrations horizontales). Elle examinera ainsi la manière dont il convient d'analyser l'incidence d'une opération de concentration sur un marché, ce qui lui permettra d'expliquer, entre autres, son application de la notion de position dominante collective. Ce projet d'orientations porte également sur les facteurs qui peuvent atténuer la gravité des effets anticoncurrentiels constatés en

¹⁸⁴

Affaire T-102/96, Gencor/Commission, point 200, Recueil 1999, p. II-753.

première analyse, tels que l'existence d'une puissance d'achat, l'absence de barrières à l'entrée sur le marché, le fait que l'absorption soit l'unique possibilité de survie de l'entreprise rachetée, et l'existence de gains d'efficacité.

Prise en compte des gains d'efficacité

293. En ce qui concerne la prise en compte des gains d'efficacité, le projet de communication de la Commission indique qu'elle entend examiner attentivement les allégations de gains d'efficacité dans le cadre de son appréciation globale de l'opération de concentration. Elle pourrait ainsi conclure qu'en raison des gains d'efficacité qu'elle génère, l'opération ne crée ni ne renforce de position dominante ayant comme conséquence qu'une concurrence effective serait entravée de manière significative.
294. Cette approche est conforme aux observations reçues par la Commission au sujet du Livre vert qui soulignaient qu'il était possible de tenir compte des gains d'efficacité générés par les opérations de concentration sans modifier le libellé actuel du critère de fond du règlement sur les concentrations. L'article 2, paragraphe 1, point b), de ce règlement fournit une base juridique claire à cet égard en disposant que la Commission tient compte, entre autres, de «l'évolution du progrès technique et économique pour autant que celle-ci soit à l'avantage des consommateurs et ne constitue pas un obstacle à la concurrence».
295. Le projet de communication indique que l'existence de gains d'efficacité ne sera admise que lorsque la Commission sera en mesure de conclure, sur la base de preuves suffisantes, que les gains d'efficacité générés par l'opération inciteront la nouvelle entité à adopter un comportement favorable à la concurrence au profit des consommateurs, soit parce qu'ils contrebalanceront les effets préjudiciables, soit parce qu'ils les rendront improbables. Pour que la Commission parvienne à cette conclusion, les gains d'efficacité devront directement profiter aux consommateurs, être générés par l'opération de concentration elle-même et être importants, appropriés et vérifiables. La charge de la preuve incomberait aux parties, qui devraient notamment démontrer que ces gains sont suffisamment importants pour contrebalancer les effets anticoncurrentiels que l'opération aurait autrement. Le projet de communication indique également qu'il est improbable que des gains d'efficacité soient jugés suffisants pour autoriser une opération aboutissant à une situation de monopole ou de quasi-monopole.

5.3. Réforme de la procédure de contrôle des opérations de concentration

296. Comme cela a été indiqué plus haut, la réforme exigera non seulement une modification du règlement sur les concentrations lui-même, mais aussi l'adoption de mesures non législatives. Ces dernières sont destinées à veiller à ce que la Commission examine les opérations de concentration d'une manière plus approfondie et plus précise, en s'appuyant davantage sur l'analyse économique. En conséquence, la Commission doit renforcer le bien-fondé de ses décisions en matière de concentrations.

5.3.1. Mesures législatives

Délais

297. La Commission propose d'apporter un certain nombre de modifications importantes aux dispositions du règlement relatives aux délais. Premièrement, le délai pendant lequel les parties à la concentration peuvent proposer des engagements au cours de la première phase passerait de trois à quatre semaines¹⁸⁵. Cette modification leur accorderait donc une semaine supplémentaire pour résoudre les problèmes de concurrence. Deuxièmement, en cas de soumission de mesures correctives au cours de la seconde phase (à partir du 55^e jour ouvrable à compter de l'ouverture de la procédure), le délai de la seconde phase serait prolongé de trois semaines, ce qui donnerait plus de temps à la Commission pour dûment examiner les mesures correctives, et notamment consulter les États membres. Troisièmement, le projet de règlement propose d'ajouter jusqu'à quatre semaines à la seconde phase afin de garantir une enquête approfondie dans les affaires complexes. Les parties disposeraient d'un droit initial de prorogation. Cependant, la seconde phase pourrait également être prolongée à la demande de la Commission (mais avec l'accord des parties à la concentration), si elle était convaincue qu'il est légitime de prolonger le délai d'enquête. Enfin, le projet de règlement prévoit d'exempter, par une communication de la Commission, les opérations qui ne posent pas de problèmes, de l'interdiction de les réaliser dans l'attente d'une autorisation.

Calendrier des notifications

298. Une autre proposition répond à la nécessité d'assouplir le calendrier des notifications envoyées à la Commission. La modification envisagée permettrait de notifier une opération avant la conclusion d'un accord contraignant. Il est également proposé d'abandonner le délai actuel de notification d'une semaine à compter de la date de conclusion d'un tel accord, pour autant qu'aucune mesure ne soit prise en vue de sa mise en œuvre. Ces règles plus souples devraient permettre aux entreprises de mieux planifier leurs opérations sans avoir à tenir compte de contraintes réglementaires inutiles, tout en facilitant la coopération internationale en matière de concentrations, en particulier lorsqu'il s'agit de coordonner les enquêtes menées par des instances différentes.

Renforcement des pouvoirs d'enquête

299. En ce qui concerne les dispositions du règlement sur les concentrations relatives aux enquêtes, la Commission propose, à quelques exceptions près, d'aligner ses pouvoirs en la matière, y compris les dispositions relatives aux amendes, sur ceux proposés dans le nouveau règlement d'application des articles 81 et 82 CE. Cette modification lui permettra d'obtenir plus facilement des renseignements aux fins d'une enquête et d'infliger des amendes plus élevées pour manquement à l'obligation de fournir les renseignements demandés.

¹⁸⁵ Le calcul des délais fixés dans le règlement sur les concentrations et dans le règlement d'application sera simplifié et rendu plus transparent en ce sens que tous les délais seront exprimés en jours ouvrables, une semaine correspondant en général à cinq jours ouvrables, sauf si elle comprend des jours fériés officiels de la Commission.

300. Ces mesures sont importantes, notamment eu égard à la lourde charge de la preuve qui lui incombe, en particulier dans les affaires dans lesquelles elle propose d'intervenir. Néanmoins, il n'est pas proposé d'insérer dans le règlement sur les concentrations certains pouvoirs prévus dans le cadre des articles 81 et 82, principalement les perquisitions (au domicile) et les enquêtes sectorielles.

Répartition des affaires plus simple et plus souple

301. L'un des principaux objectifs de la réforme consistait à optimiser la répartition des affaires entre la Commission, d'une part, et les autorités nationales de concurrence, d'autre part, conformément au principe de subsidiarité, tout en s'attaquant au problème persistant des «notifications multiples» (c'est-à-dire la notification d'une opération à plusieurs autorités de concurrence de l'Union européenne).
302. Dans le Livre vert, la Commission a soumis au débat la possibilité, pour elle, d'obtenir une compétence exclusive pour toutes les opérations de concentration notifiables dans au moins trois États membres (la «proposition 3+»). Cette possibilité était considérée comme un moyen simple et efficace de réduire le nombre d'opérations de concentration exigeant des notifications multiples. Les commentateurs se sont largement déclarés en faveur d'une application renforcée du principe de subsidiarité dans la répartition des affaires. Cependant, les résultats de la consultation publique ont révélé les inconvénients potentiels que la proposition initiale pouvait présenter, notamment le vide juridique qu'elle risquait de faire apparaître.
303. À la lumière des commentaires reçus, la Commission a finalement décidé de ne pas donner suite à la «proposition 3+» et a proposé de simplifier le mécanisme de renvoi tout en le rendant plus souple. Elle propose en premier lieu de simplifier les critères de renvoi - y compris un rapprochement de ces critères dans les deux sens - et, en deuxième lieu, d'autoriser les renvois au stade de la prénotification. Les parties notifiantes disposeraient d'un droit d'initiative exclusif à ce stade de la procédure et, dans les affaires dans lesquelles elles considèrent qu'un renvoi améliorerait l'efficacité de la procédure de contrôle, elles pourraient formuler une demande motivée de renvoi au stade de la prénotification dans les deux sens. Cette demande devrait être acceptée à la fois par la Commission et par les autorités nationales de concurrence concernées dans de brefs délais, de manière à éviter toute impasse. La Commission propose en troisième lieu que, si au moins trois États membres conviennent de lui renvoyer une affaire, cette dernière soit réputée être de la compétence exclusive de la Communauté. Ces modifications du règlement sur les concentrations seraient complétées par une série de principes directeurs relatifs aux critères sur lesquels les décisions de renvoi doivent être fondées, et qui seraient soumis en temps voulu à la Commission pour adoption.

5.3.2. Mesures non législatives

Amélioration des compétences en économie de la DG COMP

304. La Commission envisage de créer au sein de la DG COMP un poste d'économiste en chef spécialisé dans le domaine de la concurrence, qui serait assisté du personnel nécessaire pour donner un avis économique impartial aux décideurs à tous les niveaux ainsi que des conseils tout au long de la procédure d'examen. Il s'agirait d'un

économiste éminent, détaché temporairement auprès de la Commission, de manière à ce que le titulaire du poste soit au fait des dernières réflexions dans le domaine de l'économie industrielle. Le rôle de cet économiste en chef ne se limiterait pas au contrôle des opérations de concentration, mais concernerait également le contrôle de l'application des règles de concurrence dans leur ensemble, y compris les règles applicables aux aides d'État.

305. La Commission entend aussi accélérer le recrutement d'économistes industriels au sein de la DG COMP et recourir plus largement à des experts extérieurs en économie. En particulier, il est prévu de commander plus souvent des études économétriques extérieures dans le cadre des enquêtes de la seconde phase.

Renforcement de l'évaluation collégiale

306. Une autre mesure consiste à recourir plus largement et d'une manière plus systématique au système du groupe d'évaluation collégiale dans les affaires de concentration faisant l'objet d'une enquête approfondie (seconde phase). Il est proposé de désigner, pour toutes les enquêtes approfondies, un groupe de fonctionnaires expérimentés qui aurait pour mandat d'examiner avec «un regard neuf» les conclusions de l'équipe chargée de l'affaire à des moments-clés de l'enquête. Les membres du groupe seraient choisis parmi les fonctionnaires de la direction générale. Des fonctionnaires des autres services concernés de la Commission seraient invités à participer aux discussions. À cette fin, il est prévu de créer une unité qui serait chargée de fournir l'assistance et le cadre nécessaires à l'exercice d'un contrôle interne réel et efficace des conclusions préliminaires des enquêteurs par ces groupes d'évaluation collégiale. Ce système serait en outre étendu à l'ensemble de la direction générale, au profit de la pratique décisionnelle de la Commission tant dans le domaine des ententes que dans celui des aides d'État.

Nouveau code de bonnes pratiques - renforcement des garanties d'une procédure régulière

307. La Commission a également annoncé son intention de modifier ses règles internes de manière à permettre aux parties d'avoir accès plus tôt à son dossier. Premièrement, les parties à la concentration auraient pleinement accès au dossier peu après l'ouverture de la procédure approfondie (c'est-à-dire à la suite de l'adoption d'une décision en application de l'article 6, paragraphe 1, point c), du règlement). Deuxièmement, il est prévu de veiller à ce que les parties à la concentration aient un accès ad hoc, pendant toute la durée de l'enquête, aux principaux arguments opposés par les tiers - tout en respectant, naturellement, les demandes légitimes de protection des informations confidentielles. Cela permettra d'accroître encore la transparence des procédures et donnera aux parties la possibilité de contester ces arguments des tiers dès le début de l'enquête, et pas seulement après avoir reçu la communication des griefs, comme c'est le cas actuellement.
308. Il est également proposé de donner aux parties à la concentration la possibilité de rencontrer les «plaignants» lors d'une réunion qui devrait idéalement avoir lieu avant l'envoi d'une communication des griefs. Cette mesure permettrait une confrontation plus précoce des arguments invoqués par les parties et par les tiers concernant l'incidence prévisible du projet de concentration et aiderait donc les services de la Commission à élaborer une communication des griefs plus précise.

309. Il est aussi envisagé de renforcer la discipline et la transparence dans le déroulement des enquêtes, en donnant aux parties à la concentration la possibilité d'assister à des «réunions-bilans» avec la Commission aux stades essentiels de la procédure. Les parties auraient ainsi la garantie d'être en permanence tenues informées de l'état d'avancement de l'enquête et auraient à tout moment la possibilité de s'entretenir de l'affaire avec de hauts fonctionnaires de la Commission.
310. Certaines de ces mesures non législatives figurent dans un projet de code de bonnes pratiques en matière d'examen des opérations de concentration, qui feront l'objet de discussions avec les milieux juridiques et d'affaires avant d'être arrêtées définitivement. Ces bonnes pratiques devraient porter sur le traitement quotidien des affaires de concentration par la DG COMP ainsi que sur les relations de la Commission avec les parties aux concentrations et avec les tiers intéressés, et aborderont en particulier les questions liées au calendrier des réunions, à la transparence, aux contacts préalables à la notification et aux garanties d'une procédure régulière. Ce projet de code de bonnes pratiques a été placé sur le site web de la DG COMP pour consultation.

Renforcement du rôle des conseillers-auditeurs

311. Un renforcement du rôle des conseillers-auditeurs fait également partie des réformes envisagées. Il est prévu de leur donner les ressources suffisantes, y compris des fonctionnaires de grade A, pour leur permettre de remplir pleinement leur mandat. Un renforcement de leur rôle a été largement plébiscité par les commentateurs du Livre vert.

Participation des consommateurs et des autres tiers intéressés

312. D'autres réformes prévoient la désignation d'un officier de liaison pour les consommateurs, afin d'inciter les associations de consommateurs à contribuer activement et de faciliter leur participation, sachant qu'elles manquent bien souvent de ressources. L'objectif est d'associer davantage les consommateurs aux procédures menées dans les affaires de concurrence. Bien que la finalité du contrôle des opérations de concentration soit la protection du bien-être des consommateurs, ces derniers et les associations qui représentent leurs intérêts présentent rarement des observations à la Commission sur l'incidence probable de certaines opérations.
313. La Commission envisage en outre de modifier le formulaire de notification d'une opération de concentration de manière à rappeler aux entreprises qu'elles sont tenues de se conformer aux obligations qui leur incombent, en vertu du droit national et du droit communautaire, en matière de consultation des représentants du personnel.

Renforcement du rôle du comité consultatif

314. Par ailleurs, il est envisagé de renforcer la participation du Comité consultatif en matière de concentrations (qui est composé des experts en concurrence des États membres). Ce comité joue un rôle essentiel en portant un regard extérieur sur les enquêtes de la Commission, en particulier lorsqu'il s'agit de clore une enquête approfondie. Si tout changement est en définitive lié à l'organisation interne du comité, la Commission a proposé que l'État membre rapporteur soit davantage associé au suivi des enquêtes, et ce dès l'ouverture d'une enquête approfondie

(seconde phase). Le comité consultatif pourrait aussi envisager de désigner des «participants à la discussion» chargés d'aider le «rapporteur» dans l'accomplissement de ses tâches, par exemple en examinant d'une manière plus approfondie certains aspects de l'enquête. La Commission pourrait faciliter cette évolution en établissant un dialogue avec le rapporteur et les participants à la discussion dès le début de l'enquête et en veillant à leur transmettre rapidement les informations pertinentes. La prolongation envisagée des enquêtes de la seconde phase, aux fins de l'examen approprié des mesures correctives proposées (voir ci-dessus), faciliterait également ce renforcement du rôle du comité consultatif.

Amélioration du traitement et de l'instruction des affaires

315. Enfin, la Commission entend prendre des mesures pratiques pour améliorer la manière dont les enquêtes sont menées, en raison notamment de la lourde charge de la preuve qui lui incombe dans toutes les affaires. Lorsqu'elle proposera d'intervenir, elle devra notamment s'assurer qu'elle dispose des ressources suffisantes pour examiner l'ensemble des opérations de concentration qui doivent l'être, que les équipes chargées de l'examen d'une affaire sont suffisamment importantes et possèdent l'expertise nécessaire pour mener à bien une enquête approfondie. Il conviendra également d'accorder une grande attention à la qualité des preuves sur lesquelles les décisions seront fondées.

Contrôle juridictionnel

316. La Commission a aussi annoncé son intention de continuer d'œuvrer pour la mise en place d'un contrôle rapide de ses décisions par les juridictions communautaires. L'instauration d'une procédure accélérée par le TPI constitue une avancée importante, qui démontre que le contrôle juridictionnel peut être relativement rapide: l'efficacité avec laquelle le TPI a statué sur les recours en annulation formés dans les affaires Schneider/LeGrand et Tetra Laval/Sidel représente un progrès réel.
317. La Commission - parallèlement à l'examen, au Conseil des ministres, de la révision du règlement sur les concentrations - a annoncé son intention d'étudier avec les États membres les différentes possibilités d'assurer un contrôle juridictionnel plus rapide dans les affaires de concentration. Elle consultera également la Cour de justice et le TPI sur ce point.

6. COOPERATION INTERNATIONALE

6.1. Réseau international de la concurrence (RIC)

318. La Commission a participé activement au groupe de travail du RIC sur le contrôle plurijuridictionnel des opérations de concentration (*Working Group on multi-jurisdictional merger control*) depuis sa création, à la fin de 2001. Les activités de ce groupe de travail ont été subdivisées en trois sous-groupes portant respectivement sur les techniques d'investigation utilisées pour instruire les affaires de concentration, sur le cadre analytique à la base du contrôle des concentrations et sur la notification et les procédures dans les systèmes de contrôle des concentrations. Un certain nombre d'organismes privés et de particuliers contribuent actuellement aux travaux de ces sous-groupes, auxquels la Commission participe également activement.

Le sous-groupe «notification et procédures» (Notification and Procedures Sub-Group)

319. Le mandat de ce sous-groupe est triple: renforcer l'efficacité de chaque système juridictionnel, faciliter la convergence, et réduire la charge publique et privée que représente le contrôle plurijuridictionnel des opérations de concentration. À cette fin, il a recensé, en collaboration avec des conseillers du secteur privé, l'ensemble des lois relatives au contrôle des concentrations et a recueilli des informations sur les coûts et charges que représente ce contrôle. Il a en outre défini une série de principes directeurs aux fins de la notification des opérations de concentration et a des procédures de contrôle, qui ont été adoptés par les membres du RIC lors de sa première conférence annuelle, qui s'est tenue à Naples en octobre 2002.
320. Ce sous-groupe envisage de développer ces principes directeurs dans un code de bonnes pratiques très complet («Pratiques recommandées»). Ses travaux ont déjà débuté et des pratiques recommandées portant essentiellement sur trois aspects [1) un lien suffisant entre l'incidence de l'opération et le système juridictionnel; 2) des seuils de notification clairs et objectifs; et 3) le calendrier des notifications] ont été adoptées par les membres du RIC. Il définit actuellement d'autres pratiques recommandées en vue de la deuxième conférence annuelle du RIC (qui se tiendra en 2003).

Le sous-groupe «techniques d'investigation» (Investigative Techniques Sub-Group)

321. Ce sous-groupe se concentre sur l'élaboration de bonnes pratiques aux fins de l'instruction des affaires de concentration, y compris 1) des méthodes de collecte de preuves fiables; 2) une planification efficace de l'enquête; et 3) le recours à des économistes ou l'évaluation des preuves de nature économique. Le programme de travail de l'année prochaine prévoit l'élaboration d'un «compendium des techniques d'investigation», qui répertorierait toute une série d'exemples d'outil d'investigation des différents systèmes juridictionnels.
322. Ce sous-groupe a organisé une conférence internationale de deux jours sur les concentrations, à Washington DC les 21 et 22 novembre 2002, à l'intention des praticiens du droit et des économistes. Cette conférence a consisté en plusieurs tables rondes/ateliers sur les outils d'investigation utilisés dans les différents systèmes juridictionnels, sur l'expérience acquise par les autorités de concurrence dans l'utilisation de ces outils, ainsi que sur le rôle des économistes dans l'examen des opérations et les possibilités de renforcement de la coopération internationale en matière de concentrations.

Le sous-groupe «cadre analytique» (Analytical Framework Sub-Group)

323. Ce sous-groupe se concentre sur le cadre analytique général du contrôle des opérations de concentration, y compris les normes de fond applicables à l'analyse des opérations et les critères d'application de ces normes. Il recueille actuellement des informations sur les normes de fond appliquées dans chaque système juridictionnel membre, y compris des informations sur les directives en matière d'exécution ou sur d'autres documents interprétatifs. Il a réalisé une étude plus approfondie de l'incidence des différentes normes dans quatre systèmes juridictionnels différents (Australie, Afrique du Sud, Allemagne et États-Unis).

324. À ce jour, ce sous-groupe a élaboré un document de discussion général visant à définir les principaux objectifs politiques qui sous-tendent le contrôle des opérations de concentration. En outre, il suit actuellement un programme de travail détaillé prévu pour l'année suivant la première conférence annuelle. Ce programme de travail consiste en quatre projets: 1) une analyse au niveau mondial des directives en matière de concentrations; 2) une analyse au niveau mondial de l'approche suivie à l'égard des gains d'efficacité résultant des concentrations; 3) une comparaison du critère de la position dominante avec celui de la diminution substantielle de la concurrence et (4) une analyse des questions ne se rapportant pas à la concurrence dans l'évaluation des concentrations. La priorité est donnée aux deux premiers projets.

6.2. Groupe de travail UE-États-Unis sur les concentrations

325. À la suite de l'accord conclu, lors de la réunion bilatérale UE-États-Unis (Commission/DoJ/FTC) qui s'est tenue à Washington le 24 septembre 2001, entre le vice-ministre américain de la justice, M. James, le président de la FTC, M. Muris, et le commissaire Monti, et visant à étendre et à intensifier les activités du groupe de travail UE-États-Unis sur les concentrations existant, la DG COMP est convenue avec les instances américaines qu'il y avait lieu de subdiviser ce dernier en sous-groupes¹⁸⁶. Un sous-groupe est chargé des questions de procédure et deux autres sous-groupes des questions de fond (l'un se concentre sur les aspects congloméraux des concentrations et l'autre sur le rôle des gains d'efficacité dans l'analyse du contrôle des concentrations).

326. À ce jour, les sous-groupes sur les questions de procédure et sur les aspects congloméraux des concentrations ont achevé leurs travaux. Dans chacun de ces sous-groupes, une série de vidéoconférences ont été organisées, consistant dans la présentation et l'examen de l'approche politique des uns et des autres et des enseignements tirés du contrôle des concentrations. Les fonctionnaires concernés ont aussi rencontré leurs homologues, en avril (réunions à Bruxelles pour le sous-groupe «questions de procédure») et en mai (réunions à Washington pour le sous-groupe «aspects congloméraux»). En juillet 2002, le sous-groupe «aspects congloméraux» a présenté les résultats de ses travaux lors de la réunion bilatérale UE-États-Unis qui s'est tenue à Bruxelles entre le vice-ministre américain de la justice, M. James, le président de la FTC, M. Muris et le commissaire Monti. Bien que certaines divergences d'opinion demeurent au sujet de la question des concentrations conglomérales, ces discussions ont permis une bien meilleure compréhension mutuelle de l'approche des uns et des autres dans ce domaine. Les travaux du sous-groupe chargé de l'examen des gains d'efficacité dans le cadre du contrôle des concentrations sont toujours en cours.

Bonnes pratiques en matière de coopération UE-États-Unis dans les affaires de concurrence

327. Le 30 octobre, le commissaire Monti et ses homologues américains, MM. Timothy Muris, président de la Federal Trade Commission américaine, et Charles James, vice-ministre américain de la justice chargé de la division «Antitrust», ont publié un

¹⁸⁶ Le groupe de travail UE-États-Unis sur les concentrations avait été initialement créé en 1999 et sa principale activité avant septembre 2001 consistait à examiner les approches respectives de l'Union européenne et des États-Unis à l'égard des mesures correctives proposées dans les affaires de concentration. Il s'est agi d'une expérience très fructueuse pour les trois instances concernées.

code de bonnes pratiques en matière de coopération dans le contrôle des concentrations, qui doit encore être adopté des deux côtés de l'Atlantique, en vue de réduire le risque de conclusions contraires au minimum et de renforcer les bonnes relations développées au cours de ces dix dernières années¹⁸⁷. Ces bonnes pratiques résultent des discussions du sous-groupe «questions de procédure» du groupe de travail UE-États-Unis sur les concentrations, qui ont permis de réunir des fonctionnaires expérimentés des trois instances concernées et qui ont porté sur les possibilités d'améliorer l'efficacité de la coopération bilatérale dans les affaires de concentration.

328. Ces bonnes pratiques ont établi une base plus précise aux fins de la coopération dans le contrôle des opérations de concentration. Elles reconnaissent que la coopération est la plus efficace lorsque les enquêtes se déroulent plus ou moins en parallèle. Les parties à la concentration auront donc la possibilité de rencontrer assez tôt les instances concernées pour examiner les questions liées au déroulement de la procédure. Les parties sont aussi encouragées à autoriser les instances concernées à échanger les informations qu'elles leur ont communiquées au cours d'une enquête et, le cas échéant, à accepter d'être interrogées en même temps par des fonctionnaires européens et américains. Ces bonnes pratiques mettent également en évidence les stades essentiels des enquêtes auxquels des contacts bilatéraux directs entre hauts fonctionnaires européens et américains pourraient être indiqués.

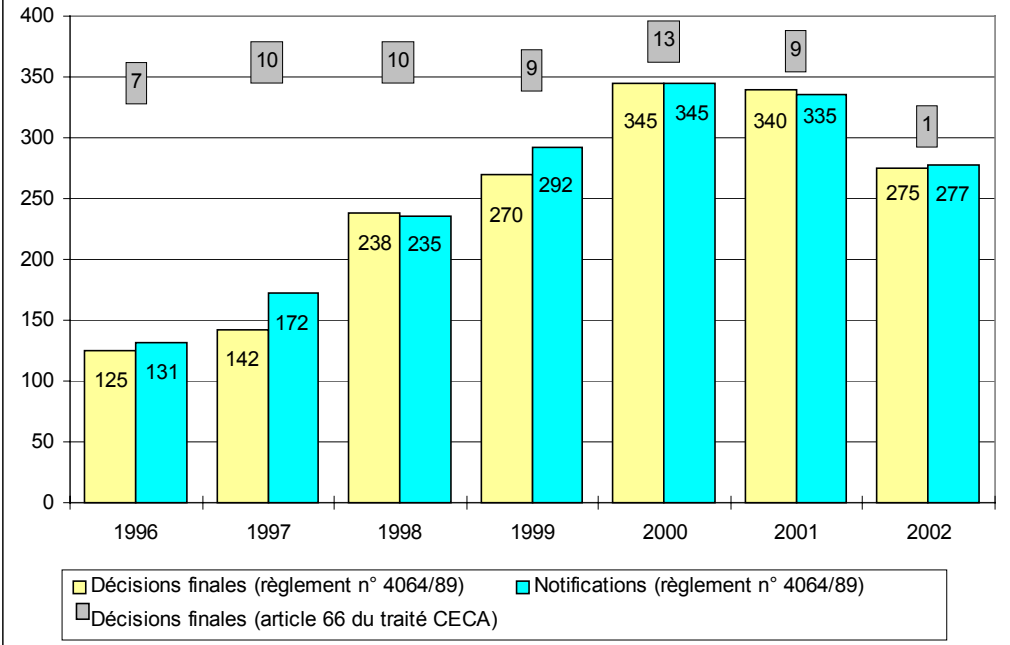
¹⁸⁷

La Commission coopère étroitement avec les autorités américaines, à savoir la division «Antitrust» du ministère américain de la justice et la Federal Trade Commission américaine, depuis l'entrée en vigueur du règlement communautaire sur les concentrations en 1990. Cette coopération s'est concrétisée par la conclusion de l'accord UE-États-Unis sur l'application des règles de concurrence en 1991. En particulier, l'Union européenne et les États-Unis coopèrent étroitement dans le cas des grandes opérations de concentration transfrontalières faisant l'objet d'une enquête des deux côtés de l'Atlantique. Les contacts bilatéraux permettent de réduire le risque de conclusions contraires au minimum et de rapprocher encore davantage les approches analytiques européenne et américaine.

B – STATISTIQUES

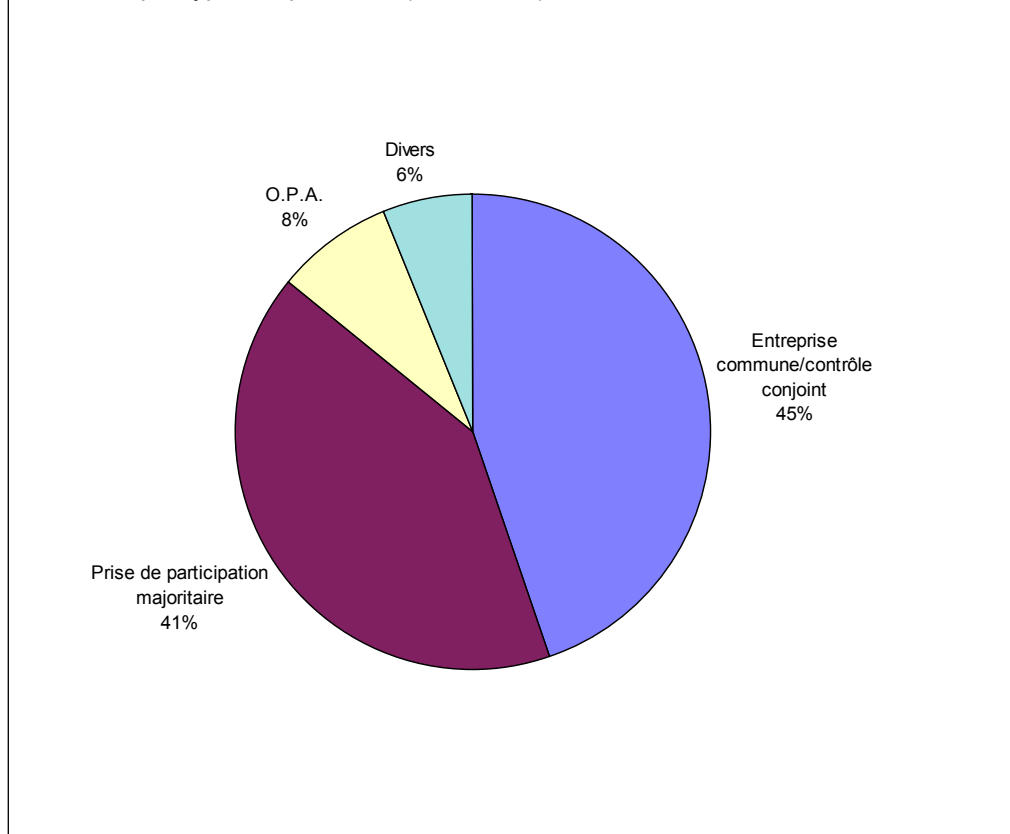
Graphique 4

Nombre de décisions finales adoptées chaque année depuis 1996 et nombre de notifications



Graphique 5

Ventilation par types d'opérations (1993-2002)



III – Aides d'État

A - POLITIQUE GENERALE

329. Le contrôle des aides d'État est axé sur l'incidence qu'ont sur la concurrence les aides consenties par les États membres aux entreprises. Il s'agit de s'assurer que les interventions publiques n'interfèrent pas avec le bon fonctionnement du marché intérieur ou ne portent pas atteinte à la compétitivité des entreprises de la Communauté, ainsi que de faire progresser la réforme structurelle. Il est veillé, en particulier, à ce que les effets bénéfiques de la libéralisation ne soient pas compromis par les mesures d'aide. Conformément aux objectifs fixés en la matière par le Conseil européen, les États membres doivent poursuivre leurs efforts en vue de réduire les niveaux d'aide exprimés en pourcentage du PIB, tout en réorientant ces aides vers des objectifs horizontaux d'intérêt commun, tels que le renforcement de la cohésion économique et sociale, l'emploi, la protection de l'environnement, la promotion de la recherche et du développement et la croissance des PME. Il convient également que le montant des aides accordées reste proportionné aux objectifs poursuivis.
330. Le contrôle des aides d'État est exercé au moyen d'instruments réglementaires. Ceux-ci peuvent consister en des instruments juridiques liant à la fois la Commission et les États membres ou en des actes non contraignants ne liant que la Commission, tels que les lignes directrices, les encadrements ou les communications. Les règlements définissent les procédures de notification et d'appréciation des aides et exemptent de l'obligation de notification certains types d'aide non problématiques. Des textes spécifiques énoncent également des règles applicables aux aides consenties dans des secteurs particuliers (comme, par exemple, la construction navale). Les actes non contraignants visent à clarifier la situation juridique en ce qui concerne les aides d'État et expliquent les critères sur lesquels la Commission se fonde lorsqu'elle procède à l'examen de cas individuels.
331. La Commission contrôle en outre le recouvrement des aides illégales par les États membres, ainsi que les aides qui ne doivent pas être notifiées. Ce contrôle sera peu à peu étendu à toutes les décisions en matière d'aides d'État qui posent des conditions auxquelles les États membres sont tenus de se conformer.

1. MODERNISER LE CONTROLE DES AIDES D'ETAT

1.1. Approche générale

332. Le vaste projet de refonte des règles, tant de procédure que de fond, applicables aux aides d'État a considérablement progressé et devrait aboutir avant l'élargissement; les nouvelles règles devraient donc pouvoir être mises en œuvre dans l'ensemble des 25 pays dès le premier élargissement au plus tard.
333. L'un des principaux objectifs de ce programme de réforme est la rationalisation des procédures et la suppression de toute lourdeur procédurale inutile en ce qui concerne l'examen des aides d'État, de façon à faciliter une prise de décisions rapide dans la plupart des cas et à pouvoir consacrer la majeure partie des ressources disponibles aux aspects les plus problématiques. La réforme a également pour but d'améliorer

sensiblement la coopération avec les États membres en sensibilisant les autorités régionales, locales et nationales et les instances judiciaires nationales à la question des aides d'État.

334. Des efforts seront également déployés afin que le contrôle des aides d'État s'inscrive dans le contexte plus large de la contribution à la poursuite de la réalisation d'un véritable marché intérieur et à la modernisation de l'industrie européenne en vue d'une meilleure compétitivité à long terme. Le processus de réforme devrait déboucher sur des procédures plus souples, prévisibles et transparentes, de même que sur des critères économiques fiables pour la mise en œuvre des mesures d'aide d'État.

1.2. Transparence

335. Dans un marché interdépendant tel que le marché intérieur, il est évident que l'objectif communément admis de modernisation de l'économie ne peut être atteint que grâce à une action concertée et à l'échange d'informations sur les meilleures pratiques. Les outils de base d'un tel échange d'informations sont le registre et le tableau de bord des aides d'État. Ces deux instruments ont été créés en 2001 et ont continué à être développés depuis.

1.3. Développement d'outils statistiques

336. Actuellement, les États membres communiquent des renseignements circonstanciés sur les aides d'État au moyen d'une série de rapports annuels et de statistiques sur les régimes d'aides. Les règles régissant cette obligation (lettre de la Commission aux États membres) sont en cours de réexamen. Un format révisé et simplifié de rapport sera adopté après consultation des États membres.
337. Il convient d'encourager les États membres à se conformer pleinement à cette obligation de rapport, de façon à rendre les aides d'État plus transparentes et à mieux cerner les améliorations nécessaires ou souhaitables pour ce qui est du contrôle de celles-ci.

1.4. Le tableau de bord des aides d'État

338. L'un des principaux objectifs du **tableau de bord des aides d'État** est de contrôler les progrès réalisés par les États membres en ce qui concerne la concrétisation des engagements pris lors des conseils européens de Stockholm et de Barcelone, à savoir réduire le montant global des aides d'État et cibler les aides sur des objectifs horizontaux d'intérêt commun, tels que la recherche et le développement et les petites et moyennes entreprises.
339. La qualité du tableau de bord des aides d'État dépend elle aussi largement des informations communiquées aux services de la Commission par les États membres. Il convient d'encourager ces derniers à utiliser ce tableau comme forum de discussion concernant les différentes pratiques dans le domaine des aides d'État, de façon à pouvoir procéder à l'analyse des meilleures pratiques. La Commission se considère à cet égard davantage comme un "facilitateur" que comme une instance de contrôle. Il peut être utile, à ce propos, de signaler que près de 80 % des aides notifiées sont autorisées sans qu'une procédure formelle d'examen ait été ouverte, que 5 % des cas donnent lieu à l'ouverture d'une telle procédure et que 15 % environ sont retirés par

les États membres. La communication d'informations plus détaillées par les États membres permettrait d'obtenir un résultat encore meilleur.

340. La plupart des informations fournies dans le dernier rapport sur les aides d'État ont été intégrées dans le tableau de bord, qui paraît désormais au printemps et en automne. Celui du printemps consiste en une compilation des données chiffrées communiquées par les États membres pour l'année précédente, tandis que celui de l'automne analyse de façon plus approfondie les renseignements reçus à la lumière des objectifs découlant des conclusions des Conseils européens en matière d'aides d'État. Le 28 novembre 2002, la Commission a publié sur son site *web* une édition spéciale du tableau de bord présentant la situation des pays candidats dans le cadre de leurs préparatifs d'adhésion.

1.5. Révision des encadrements et lignes directrices existants

1.5.1. L'encadrement multisectoriel

341. À l'issue de consultations menées auprès des États membres, un nouvel encadrement multisectoriel des aides à finalité régionale en faveur de grands projets d'investissement¹⁸⁸ a été adopté en 2002. L'entrée en vigueur de son volet principal a toutefois été reportée au 1er janvier 2004. Le nouvel encadrement fixe un ensemble de règles beaucoup plus claires aux fins de l'évaluation des aides d'État destinées à de grands projets d'investissement à finalité régionale et supprime l'obligation de notification préalable pour de nombreux projets d'aides, à condition que ceux-ci s'inscrivent dans le cadre d'un régime d'aides régionales autorisé précédemment. Cet encadrement rassemble et consolide également dans un texte unique les différents textes qui s'appliquaient auparavant par secteur à l'acier, aux fibres synthétiques et à l'automobile. Ainsi qu'il l'annonce, des travaux ont commencé afin de déterminer les secteurs souffrant de difficultés structurelles et devant être soumis à des règles plus strictes pour ce qui est des aides d'État.

1.5.2. La recherche et le développement

342. La Commission s'est également engagée il y a peu dans une révision des lignes directrices communautaires pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la recherche et du développement¹⁸⁹. À cet effet, elle a invité les États membres et les parties intéressées à présenter leurs observations sur la mise en œuvre de l'encadrement actuel, ainsi que sur la nécessité de changements. Après avoir pris connaissance de ces observations, elle est arrivée à la conclusion que les règles actuelles ne faisaient pas obstacle à la réalisation de l'objectif fixé par le Conseil européen de Barcelone, à savoir que les dépenses globales pour la recherche, le développement et l'innovation dans l'Union augmentent pour atteindre 3 % du PIB d'ici à 2010 et que les deux tiers de ces investissements proviennent du secteur privé. La Commission a par conséquent décidé de prolonger la validité de l'encadrement actuel jusque fin 2005; elle le révisera à cette date à la lumière des progrès réalisés pour atteindre l'objectif de Barcelone, ainsi que sur la base de l'analyse, actuellement en cours, de l'efficacité des différents types d'aides publiques à la recherche et au

¹⁸⁸ Communication de la Commission sur l'encadrement multisectoriel des aides à finalité régionale en faveur de grands projets d'investissement, JO C 70 du 19.03.2002, p. 8.

¹⁸⁹ JO C 111 du 08.05.2002.

développement et de la réalisation d'un étalonnage des performances des politiques nationales de recherche et de développement.

1.5.3. *Aides à l'emploi*

343. Le 6 novembre, la Commission a arrêté un règlement sur les aides à l'emploi¹⁹⁰ destinées à faciliter les initiatives des États membres en matière de création d'emplois. Selon le nouveau règlement, ces derniers peuvent accorder des aides à la création d'emplois et à l'embauche de travailleurs défavorisés et handicapés sans devoir solliciter l'autorisation préalable de la Commission. Pour les chômeurs de longue durée et autres travailleurs défavorisés, les États membres peuvent prendre à leur compte jusqu'à l'équivalent de 50 % des charges salariales et des cotisations obligatoires de sécurité sociale d'une année. Dans le cas des handicapés, les États membres peuvent prendre à leur charge jusqu'à 60 % de ces coûts.
344. Ce règlement a pour objectif de permettre une accélération de la mise en œuvre des mesures arrêtées par les États membres afin de favoriser la création d'emplois, en supprimant l'obligation de notifier à la Commission toutes les mesures respectant les termes et conditions fixés dans le règlement. Il vise les deux catégories d'aide à l'emploi les plus fréquentes, à savoir les aides à la création d'emplois et les aides visant à favoriser l'embauche de personnes défavorisées et handicapées. Les autres types d'aides ne sont pas interdits mais doivent être notifiés.
345. La proposition est conforme aux conclusions de divers Conseils européens, qui appellent à mettre l'accent non plus sur un soutien à des entreprises ou des secteurs individuels, mais plutôt sur la poursuite d'objectifs horizontaux d'intérêt communautaire. Elle laisse aux États membres plus de marge de manœuvre pour concevoir et mettre en œuvre des mesures de promotion de l'emploi, et donc permettre d'atteindre plus facilement les objectifs fixés en la matière au Conseil européen de Lisbonne en 2000.
346. Les règles applicables aux aides à l'emploi sont en grande partie alignées sur celles qui ont trait aux aides aux PME et aux aides régionales¹⁹¹, sauf pour ce qui est de la durée du maintien des emplois. Elles limitent l'exigence posée en la matière à trois ans, et à deux ans dans le cas des PME. Le règlement diffère en cela des règles concernant les PME et les aides régionales: en effet, il est apparu que l'exigence relative au maintien des emplois pendant cinq ans était trop stricte, en particulier pour les PME, qui souhaitent une plus grande souplesse sur le marché du travail.

1.5.4. *Les industries houillère et sidérurgique (traité CECA)*

347. S'agissant des secteurs du charbon et de l'acier, la Commission a adopté une communication qui clarifie certains aspects du traitement des affaires de concurrence, y compris l'application des procédures relatives aux aides d'État, à la suite de l'expiration, le 23 juillet 2002, du traité CECA¹⁹².

¹⁹⁰ JO L 337 du 13.12.2002, p. 3.

¹⁹¹ JO L 10 du 13.01.2001, p. 33 à 42.

¹⁹² Communication de la Commission sur certains aspects du traitement des affaires de concurrence résultant de l'expiration du traité CECA, points 18 à 21 (JO C 152 du 26.06.2002, p. 5).

348. S'agissant de l'acier, la Commission a décidé de continuer à considérer les aides consenties dans ce secteur de façon restrictive en maintenant l'interdiction des aides régionales à l'investissement¹⁹³ et des aides au sauvetage et à la restructuration¹⁹⁴.
349. Le 23 juillet 2002, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 1407/2002¹⁹⁵ concernant le traitement des aides d'État à l'industrie houillère après l'expiration du traité CECA, tout en encourageant simultanément la poursuite des efforts de restructuration et de modernisation de la production de charbon européenne dans le but de garantir un approvisionnement énergétique de base dans l'Union.

1.5.5. PME

350. Lorsqu'elle aura terminé le réexamen de la définition des "petites et moyennes entreprises"¹⁹⁶, qu'elle utilise dans divers contextes, la Commission proposera une modification des actuelles exemptions par catégorie en faveur des PME et des aides à la formation afin de tenir compte de la nouvelle définition. Parallèlement, elle examinera la possibilité d'étendre le champ d'application de l'exemption catégorielle des aides aux PME pour y inclure les aides à la recherche et au développement. Ce réexamen est prévu pour 2003.

1.5.6. Aides d'État et politique fiscale

351. À la suite de l'adoption par le Conseil ECOFIN du code de conduite sur la fiscalité des entreprises, une attention particulière a été consacrée en 2002 aux aides d'État octroyées au moyen de diverses mesures fiscales. La Commission s'est fondée sur sa communication concernant l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises¹⁹⁷ et a lancé, le 11 juillet 2001, une vaste enquête sur différentes mesures fiscales consenties par les États membres¹⁹⁸. L'examen d'un certain nombre de cas a abouti avant la fin de l'année, les mesures en cause devant être soit modifiées, soit retirées par les États membres. En outre, la Commission, dans le cadre du débat sur la proposition de directive relative à l'énergie, a fourni des précisions sur l'application des règles en matière d'aides d'État aux mesures fiscales ayant trait aux produits énergétiques et à l'électricité.

1.5.7. Quartiers urbains défavorisés

352. L'encadrement des aides d'État aux entreprises dans les quartiers urbains défavorisés a été aboli. Les aides concernant cette question et celles relatives à la revitalisation dans d'autres zones sont actuellement examinées au cas par cas en vue d'une autorisation éventuelle en vertu de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité sans compromettre d'autres règles en matière d'aides d'État, telles que les règles applicables aux aides régionales. La Commission devrait ainsi être en mesure d'acquérir l'expérience nécessaire pour se prononcer sur la nécessité de nouvelles règles.

¹⁹³ Communication de la Commission sur l'encadrement multisectoriel des aides à finalité régionale en faveur de grands projets d'investissement, point 27 (JO C 70 du 19.3.2002, p. 8.).

¹⁹⁴ Communication de la Commission sur les aides au sauvetage et à la restructuration et les aides à la fermeture dans l'industrie sidérurgique (JO C 70 du 19.3.2002, p. 21).

¹⁹⁵ JO L 205 du 02.08.2002, p. 1.

¹⁹⁶ JO L 107 du 30.04.1996, p. 4 à 9.

¹⁹⁷ JO C 384 de 1998, p. 3.

¹⁹⁸ IP/01/982.

2. ÉLARGISSEMENT¹⁹⁹

353. Les négociations d'adhésion, de même que l'examen du chapitre "concurrence", ont abouti pour dix pays candidats. La procédure se poursuit pour les deux pays candidats restants. S'agissant de la Turquie, l'examen analytique de sa législation en matière de concurrence a commencé.
354. En ce qui concerne les aides d'État, il convient de souligner que les pays candidats se montraient, sous l'ancien système économique, assez généreux. Les accords européens les invitaient déjà à aligner leur législation sur les règles communautaires existantes. Bien que la plupart des pays candidats aie déployé un certain nombre d'efforts sur le plan législatif, ils tentaient dans le même temps d'attirer les investissements étrangers par diverses mesures d'incitation, que l'on pourrait sans conteste qualifier d'aides d'État en vertu des articles 86 et 87 du traité.
355. L'un des principaux objectifs des négociations a été de rendre ces mesures compatibles avec les règles existantes en matière d'aides d'État dès l'adhésion des pays concernés, de façon à éviter d'importantes distorsions de concurrence.

B - NOTION D'AIDE

1. ORIGINE DES RESSOURCES

356. Dans l'arrêt *Stardust*, la Cour de justice²⁰⁰ a confirmé une nouvelle fois que, pour qu'un soutien financier constitue une aide d'État, il devait être considéré comme ayant été accordé au moyen de ressources d'État. Le fait que l'entreprise qui accorde les fonds soit une entreprise publique n'est pas suffisant en soi. L'élément déterminant à cet égard est que l'État détient et exerce effectivement le contrôle de l'entreprise qui verse les fonds, à moins qu'il ne puisse être démontré que ce soutien financier ne peut lui être imputé et qu'il ne s'agit donc pas d'une aide d'État.
357. Des plaintes ont conduit la Commission à examiner certains points du dispositif mis en place par le gouvernement *allemand* afin d'inciter les opérateurs à produire de l'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables²⁰¹. Selon ce dispositif, les distributeurs d'électricité sont tenus de connecter à leurs réseaux les installations de production d'électricité verte. L'obligation de raccordement qui leur est imposée est complétée par celle d'acheter cette électricité à un prix minimum supérieur à celui du marché.
358. La Commission a considéré que, contrairement aux allégations des plaignants, le dispositif ne comportait aucun élément d'aide. Certes, il procure un avantage économique aux entreprises qui produisent de l'électricité à partir de sources renouvelables, mais cet avantage *n'est pas financé au moyen de ressources d'État*. Il importe peu que l'obligation d'achat à des prix réglementés soit imposée à des distributeurs dont certains sont des entreprises publiques, puisque tous les

¹⁹⁹ Voir le chapitre distinct ci-après.

²⁰⁰ C-482/99.

²⁰¹ NN 27/2000 du 22 mai 2002.

distributeurs, indépendamment de leur statut juridique, sont soumis aux mêmes contraintes. Le cas d'espèce constitue ainsi le premier cas d'application de la jurisprudence *Preussen Elektra*²⁰² à un ensemble d'opérateurs publics.

359. Dans le cas de la *redevance de transition vers un système concurrentiel* ("*Competitive Transition Charge*" (CTC))²⁰³, le gouvernement britannique a imposé une taxe au consommateur final d'électricité. Cette taxe était versée directement au fournisseur d'électricité, c'est-à-dire sans l'intervention d'un organisme chargé de collecter ces taxes de façon centralisée avant de les redistribuer. Ces taxes visaient à compenser les coûts supplémentaires résultant de la conclusion de contrats d'approvisionnement à long terme à des prix effectivement ou potentiellement supérieurs à ceux du marché. La Commission, suivant une nouvelle fois la jurisprudence de l'affaire *Preussen Elektra*²⁰⁴, a considéré que ces taxes ne constituaient pas des ressources publiques et a par conséquent conclu à l'absence d'aide d'État.

2. AVANTAGES CONFÉRÉS À UNE OU PLUSIEURS ENTREPRISES

360. En 2002, la Commission européenne a ouvert une procédure formelle d'examen concernant six cas de cession de capital et de patrimoine à des banques régionales allemandes (la Landesbank Berlin, la Landesbank Schleswig-Holstein, la Hamburgische Landesbank, la Norddeutsche Landesbank, la Landesbank Hessen-Thüringen et la Bayerische Landesbank). En raison des répercussions possibles de la procédure relative à la Landesbank Berlin sur l'examen de l'aide à la restructuration consentie à la Bankgesellschaft Berlin, à laquelle appartient la première, cette procédure a été avancée à juillet 2002. Les cinq autres cas ont été ouverts en novembre 2002.
361. Au cours des années 90, ces banques régionales avaient bénéficié d'apports en capital par voie de cession d'actifs des *Länder* respectifs, leurs actionnaires, tels que des établissements de crédit à la construction de logements (*Wohnungsbaukreditanstalten*). Ces transferts ont permis d'augmenter leurs fonds propres. Étant donné que le montant des fonds propres détermine le volume de crédits qu'une banque peut octroyer, cette augmentation a permis aux banques concernées d'étendre considérablement leur volume de crédits. Des banques privées se sont plaintes du fait que les *Länder* concernés avaient mis leurs propres capitaux à disposition à des conditions privilégiées, conférant ainsi aux banques régionales un avantage concurrentiel significatif. Se fondant sur un examen préliminaire, la Commission a exprimé des doutes quant au fait que les *Länder* aient obtenu une rémunération appropriée pour le capital cédé, c'est-à-dire une rentabilité de leurs investissements jugé "normal" pour ce type de capital au moment considéré. Si les rémunérations versées sont effectivement inférieures aux taux habituels du marché, la différence devra être considérée comme constituant une aide.
362. Ces affaires sont comparables à celle de la cession de la Wohnungsbauförderanstalt à la WestLB, dans laquelle la Commission a décidé, en 1999, d'exiger la restitution des aides d'un montant s'élevant alors à quelque 800 millions d'euros. À l'époque, la

²⁰² C-379/98 du 13.03.2001.

²⁰³ N 661/99 du 01.03.2002.

²⁰⁴ Cf. note 202.

Commission avait annoncé qu'elle s'appuierait sur la décision WestLB, toujours pendante devant le Tribunal de première instance, pour examiner d'autres affaires de cession à des banques régionales. Ces décisions d'ouvrir la procédure ne préjugent nullement du résultat de l'enquête. Il va de soi que les conclusions du Tribunal dans l'affaire WestLB seront prises en compte dans chacune de ces procédures d'examen.

363. L'accord conclu le 17 juillet 2001 en ce qui concerne les garanties d'État accordées aux banques régionales et aux banques d'épargne allemandes ont été suivies d'intenses discussions entre la Commission et les autorités allemandes sur la transposition de cet accord dans le droit allemand. Seules deux questions n'avaient pu être réglées pour la fin 2001, à savoir, premièrement, celle des éléments à insérer dans les textes législatifs, considérants à ajouter ou engagements séparés à prendre par les autorités allemandes en vue du remplacement effectif de l'*Anstaltslast*, et, deuxièmement, celle du contenu exact de la clause maintenant le bénéfice de la *Gewährträgerhaftung* pour les dettes contractées durant la période de transition (soit du 19 juillet 2001 au 18 juillet 2005).
364. Le 28 février 2002, le commissaire Mario Monti et des représentants de l'État fédéral, des *Länder* et des banques d'épargne sont parvenus à s'entendre sur les deux grandes questions, évoquées plus haut, qui restaient en suspens, ainsi que sur deux nouveaux points apparus après la conclusion de l'accord du 17 juillet 2001, à savoir, premièrement, l'existence, dans certains *Länder*, d'une obligation de contribution financière (*Nachschusspflicht*) imposant aux détenteurs du capital des caisses d'épargne d'alimenter les fonds de garantie institutionnels (*Institutssicherungsfonds*), et, deuxièmement, les garanties d'État accordées aux "banques d'épargne libre". Ces conclusions ont valeur d'accord pour ce qui est des éléments à insérer dans les textes législatifs, considérants à ajouter et engagements séparés à prendre par les autorités allemandes.
365. L'accord du 17 juillet 2001 et les conclusions du 28 février 2002 sur les banques régionales et les banques d'épargne, de même que l'accord du 1er mars 2002 sur les établissements de crédit spécialisés, ont été transformés en une décision de la Commission le 27 mars 2002, décision qui modifie la recommandation de la Commission du 8 mai 2001 avec effet au 31 mars 2002. Cette modification a été acceptée par le gouvernement allemand le 11 avril 2002. Après de nouvelles discussions, tous les amendements nécessaires concernant les réglementations sur les banques régionales et les banques d'épargne ont été dûment adoptés par les autorités allemandes à la fin de l'année 2002.
366. Le 22 août 2002, la Commission européenne a déclaré que certaines mesures fiscales italiennes introduites en 1998 et 1999 en faveur des fondations bancaires n'étaient pas soumises aux règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État²⁰⁵. Elle considère en effet que l'activité de gestion du patrimoine et la mise en œuvre de procédures de versement de contributions à des organismes sans but lucratif ne constituent pas une activité économique. Les fondations bancaires ne doivent par conséquent pas être considérées comme des entreprises au sens des règles communautaires pertinentes.

205

C54/00.

367. Les mesures fiscales visées par la décision de la Commission ont été introduites par la loi n° 461 du 23 décembre 1998 et le décret-loi n° 153 du 17 mai 1999. Elles ont trait à l'attribution du statut juridique d'"entités non commerciales" aux fondations bancaires. Ce statut implique une réduction de 50 % de l'impôt italien normal sur le revenu des personnes morales (IRPEG), ainsi que d'autres avantages, tels que l'exonération fiscale de la cession des participations que ces fondations détiennent dans des banques ou de l'acquisition de biens instrumentaux.
368. La Commission a considéré que, étant donné que l'apport de fonds n'était pas une activité économique, les mesures législatives ne pouvaient procurer aux fondations n'exécutant pas d'autres tâches un quelconque avantage concurrentiel sur un "marché" spécifique. Les mesures en cause ne constituaient donc pas des aides d'État. La Commission n'a été à même de rendre cette décision qu'après que le gouvernement italien eut renforcé la distinction opérée entre banques et fondations à l'article 11 de la loi n° 448 du 28 décembre 2001. La nouvelle législation interdit le contrôle en commun des institutions bancaires par plusieurs fondations et instaure des règles plus strictes sur l'incompatibilité des positions en matière de gestion, ce qui empêche les fondations d'exercer des activités bancaires (par l'intermédiaire des banques dont elles détiennent le contrôle).
369. La décision indique toutefois que si les fondations étaient amenées à exercer des activités économiques, et dans la mesure où ces activités seraient susceptibles d'affecter les échanges entre États membres, tout avantage fiscal pourrait constituer une aide d'État et devrait être notifié à la Commission.
370. Le 30 octobre 2002, la Commission a confirmé, après une nouvelle enquête, sa décision initiale d'autoriser une aide de 647 millions d'euros pour la construction de la raffinerie Leuna 2000 dans le *Land* de *Saxe-Anhalt*, *Allemagne*²⁰⁶. La Commission a réexaminé les coûts du projet et a conclu à la nature non fondée des informations qu'elle avait reçues, selon lesquelles les coûts d'investissement avaient été gonflés dans le but d'obtenir des subventions plus importantes.
371. Le bénéficiaire de l'aide est *Mitteldeutsche Erdöl Raffinerie GmbH (MIDER)*, le propriétaire de la raffinerie Leuna à Leuna/Spergau, Saxe-Anhalt, qui est lui-même une filiale de *TotalFina Elf S.A.* En 1993 et 1994, la Commission avait autorisé le versement d'une série d'aides par la *Treuhandanstalt*, l'ancien organisme de privatisation est-allemand, en vue de la construction d'une nouvelle raffinerie sur l'ancien site chimique de Leuna. La plupart des mesures avaient été accordées sur la base de plusieurs programmes régionaux autorisés par la Commission.
372. En 1996, la Commission a reçu des informations laissant entendre que les coûts annoncés par ELF, qui a depuis lors fusionné avec *TotalFina*, étaient largement supérieurs aux coûts normaux de construction d'une usine comparable. Ses décisions de 1993 et 1994 reposaient sur l'estimation des coûts présentée par ELF. Après un examen préliminaire de ces informations, la Commission a ouvert une procédure formelle d'examen en juillet 1997 car elle nourrissait des doutes quant à la mise en œuvre de ses décisions initiales et à l'estimation des coûts sur laquelle celles-ci étaient fondées. Le gonflement des coûts d'investissement admissibles au bénéfice de l'aide aurait pu entraîner l'octroi d'une aide supérieure au montant strictement

²⁰⁶

C47/97.

nécessaire pour réaliser le projet et aurait pu donner lieu à une intensité d'aide supérieure au maximum autorisé pour cette région.

373. L'examen n'a cependant pas permis de démontrer que les coûts avaient été surestimés ou que l'aide avait été utilisée abusivement et a confirmé que les coûts admissibles pour l'ensemble du projet d'investissement s'élevaient à 2 403,1 millions d'euros. La Commission s'est également assurée que les paiements pour la construction de la raffinerie avaient été effectués et dûment comptabilisés. En outre, l'intensité brute de l'aide pour les coûts d'investissement admissibles concernés s'élevait à 26,9 %, soit un pourcentage nettement inférieur au plafond d'aide autorisé pour la Saxe-Anhalt, qui est de 35 %. En conséquence, l'aide était légale et la procédure d'examen pouvait être clôturée. L'aide versée jusqu'au mois d'octobre 2002 s'élevait à 585,7 millions d'euros. Le montant final de l'aide atteindra 647 millions d'euros et comprend un solde de 61,4 millions d'euros, immobilisé sur un "compte de garantie bloqué". La Commission ne s'oppose plus au paiement de cette somme.
374. La Commission a reçu plusieurs plaintes concernant le financement de l'aménagement à Mainz-Lerchenfeld²⁰⁷, en Allemagne, d'un parc médiatique dont les attractions seraient fournies par la chaîne publique allemande de télévision ZDF. Afin de déterminer si les caractéristiques du financement litigieux conduisaient à qualifier celui-ci d'aide d'État au sens du traité, la Commission a recherché l'éventuel avantage financier que retirerait l'exploitant du parc de l'utilisation de prestations fournies par ZDF. Le gérant du parc achetant au prix du marché les droits de diffusion des programmes à la filiale commerciale de ZDF et ne disposant par conséquent d'aucun avantage sur ses concurrents, le financement en cause ne constitue pas une aide.
375. Dans le cas du régime fiscal des *centres de coordination* mis en œuvre par la Belgique, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure d'examen après que les autorités belges eurent refusé d'adopter les mesures utiles qui leur étaient proposées. La Commission considère en effet que le régime en cause doit être adapté à l'évolution des règles communautaires, et notamment à sa communication sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises²⁰⁸.
376. Le caractère sélectif du régime est incontestable compte tenu des critères d'admissibilité au bénéfice de l'agrément administratif. La Commission nourrit cependant des doutes pour ce qui est de l'exonération du précompte immobilier et du droit proportionnel sur les apports, ainsi que de l'exclusion des frais financiers de la base de calcul des revenus imposables des centres de coordination. La Commission considère que la méthode d'imposition de type "cost plus" applicable au cas d'espèce est en principe acceptable, à condition toutefois qu'elle ne confère aucun avantage économique aux sociétés autorisées à s'en prévaloir.
377. Ainsi, il ne saurait être exclu à ce stade que l'allégement des charges financières dont bénéficient les centres de coordination belges constitue une aide au fonctionnement, en principe incompatible avec le traité, alors même que le budget des sociétés qui ne

²⁰⁷ NN 2/2002 du 04.06.2002.

²⁰⁸ JO C 384 du 10.12.1998, p. 3 à 9.

sont pas en situation d'établir des centres de coordination est grevé du poids de l'ensemble des taxes en vigueur dans l'État membre concerné²⁰⁹.

378. Dans sa décision finale relative aux conditions d'exonération de la taxe écologique britannique²¹⁰, la Commission a été amenée à qualifier de mesure générale plutôt que d'aide d'État l'exonération pour double usage (c'est-à-dire l'usage d'un produit à la fois comme combustible et comme matière première) instaurée par le programme gouvernemental visant à réduire les émissions de gaz carbonique.
379. La Commission a d'abord rappelé le principe établi selon lequel la taxe sur la consommation de produits énergétiques ne constituait pas en tant que telle une aide d'État. Elle a précisé qu'il en allait autrement des exonérations établies par un régime lorsque celles-ci avaient pour effet de favoriser certaines entreprises ou certaines productions, sauf si les exonérations en question étaient justifiées par la nature ou la logique générale du régime en cause. Dans le cas d'espèce, la Commission a considéré que l'exonération pour double usage ne pouvait bénéficier qu'aux entreprises utilisant certains procédés de production d'énergie limitativement énumérés dans la réglementation britannique. Le critère de sélectivité de l'aide était par conséquent établi.
380. Cependant, la répartition entre usage combustible et non combustible d'un même produit ne pouvant, selon les experts, être utilisée à des fins fiscales comme solution de remplacement de l'exonération des produits à double usage, la Commission a considéré que la mesure en cause était justifiée par la logique et la nature du dispositif du régime fiscal global établi en faveur de la politique concernant le changement climatique.
381. La Commission a clôturé la procédure ouverte en 2002 à l'encontre des aides publiques dont aurait bénéficié, selon un plaignant, le parc d'attractions thématique "Terra Mitica" situé dans la province d'Alicante²¹¹. La décision positive de la Commission était fondée en partie sur le mode de financement des infrastructures nécessaires au fonctionnement du parc.
382. "Terra Mitica" a couvert les coûts des travaux de raccordement aux infrastructures générales; ces dernières sont mises à disposition de la collectivité dans son ensemble, et leur financement, qui est à la charge des pouvoirs publics, ne constitue pas pour autant une aide. Les motifs d'un financement public sont en effet indifférents à la Commission dans son examen des aides; il lui suffit de considérer la spécificité de la mesure envisagée. Dans le cas d'espèce, cette condition n'était pas remplie.
383. La Commission a décidé d'ouvrir la procédure contradictoire à l'égard du dispositif fiscal applicable aux FSC américaines implantées en Belgique²¹². Ce dispositif repose sur un *ruling*, c'est-à-dire un accord préalable donné par l'administration fiscale quant au traitement favorable dont bénéficieront certaines opérations commerciales entre sociétés liées du fait de leur exclusion de la base des revenus imposables des FSC. La décision de la Commission ne met pas en cause la possibilité pour les États membres de recourir à une méthode forfaitaire de détermination du

²⁰⁹ E 1/00.

²¹⁰ C18/2001 (ex N123/2000) du 03.04.2002.

²¹¹ N42/2001 (ex NN 14/2001) du 22.06.2002.

²¹² NN 36/2002 – C30/02.

bénéfice imposable des sociétés. Elle impose en revanche à l'administration fiscale une obligation d'objectif visant à établir, en ce qui concerne les transactions de ce type, une imposition comparable à celle qui aurait été obtenue entre deux opérateurs indépendants au moyen de la méthode classique.

384. Dans un cas similaire, la Commission a, pour l'essentiel, justifié l'adoption d'une décision finale négative par l'avantage que le régime en cause conférait aux centres de coordination allemands²¹³. Ce régime mettait en place la méthode de calcul du revenu imposable dite "cost plus", qui était assortie de la possibilité, pour le centre de coordination imposable, d'opter pour un taux de marge bénéficiaire inférieur à 10 %, même dans les cas individuels où l'administration fiscale allemande aurait été en droit d'exiger l'application d'un taux supérieur. Aussi la Commission a-t-elle été conduite à considérer que le régime en cause limitait le montant de l'impôt sur les sociétés incombant aux centres de coordination et conférait à ceux-ci un avantage.
385. L'ouverture de la procédure ayant par ailleurs permis d'établir le caractère incontestablement sélectif du régime, compte tenu de l'exclusion de fait des sociétés allemandes, la Commission a jugé le régime d'aides en cause incompatible avec le traité.

2.1. Coûts échoués

386. Une question spécifique liée à la libéralisation du marché intérieur de l'électricité telle qu'elle découle de la directive 96/92²¹⁴ a conduit la Commission à définir un ensemble de charges propres au secteur, non amorties avant la libéralisation. Celles-ci sont qualifiées de "coûts échoués".
387. Les pouvoirs publics sont susceptibles de mettre en place des dispositifs visant à rétablir, sur chaque territoire, l'égalité entre anciens et nouveaux acteurs du secteur. La Commission est par conséquent amenée à examiner les dispositifs en cause afin de déterminer les conditions en vertu desquelles les aides d'État qu'ils comportent éventuellement peuvent être autorisées afin de compenser les coûts échoués devant être supportés par les entreprises.
388. S'agissant du cas *britannique*²¹⁵, les coûts échoués imputables à la société privée *Northern Ireland Electricity* résultaient des obligations nées de contrats existants d'approvisionnement à long terme à des prix qui étaient ou pouvaient être supérieurs au prix du marché. Afin de compenser les surcoûts en résultant pour l'entreprise, le gouvernement a institué le versement d'un prélèvement sur les consommateurs finals d'électricité, collecté par les distributeurs sans l'intervention d'un organisme chargé de le centraliser et de le redistribuer.
389. La Commission a considéré que les ressources en question étaient des ressources privées, dont la qualification relève de la jurisprudence *Preussen Elektra*; le dispositif en cause ne constituait par conséquent pas une aide d'État.
390. Le cas *belge* a conduit la Commission à préciser, à la lumière de la méthodologie d'analyse des aides d'État liées à des coûts échoués adoptée par la Commission

²¹³ C 47/2001 (ex NN 42/2000).

²¹⁴ JO L 27 du 30.01.1997, p. 20.

²¹⁵ N661/99.

le 26 juillet 2001²¹⁶, les critères qu'elle entend appliquer afin de déterminer les conditions d'application de la dérogation de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité aux coûts échoués constitutifs d'aides. La Commission a ainsi distingué trois volets du dispositif.

391. L'un a trait au démantèlement de sites nucléaires expérimentaux dont les producteurs d'électricité sont, avec l'État fédéral, co-responsables depuis 1990, soit six ans avant l'adoption de la directive. La Commission a considéré que les compensations dont bénéficiaient *Electrabel* et *SPE* satisfaisaient aux critères définis aux points 4.1. à 4.3. de la méthodologie.
392. En ce qui concerne en revanche le volet relatif aux pensions des agents du secteur de l'électricité, la Commission a émis des doutes fondés, notamment, sur le caractère non spécifique des engagements liant sur ce point *Electrabel* et *SPE* à leurs salariés. Toutes les entreprises relevant de la convention collective de l'électricité et du gaz, y compris donc les nouveaux entrants, sont en effet soumis aux mêmes obligations. D'autres points ont renforcé les doutes de la Commission, le dispositif ne semblant prévoir ni limitation dans le temps, ni modulation de la compensation en fonction de l'évolution du prix de marché de l'électricité et des gains de productivité prévisibles des entreprises en cause, ainsi que le prévoient les points 3.12., 4.1. et 4.5. de la méthodologie.
393. Le troisième volet du dispositif concerne la promotion des énergies renouvelables et de l'utilisation rationnelle de l'énergie, financée par la fixation d'un prix imposé aux consommateurs finals d'électricité supérieur à celui du marché. Les données étant similaires à celles du cas *britannique* évoqué plus haut, la Commission a repris l'analyse effectuée précédemment et considéré, en application de la jurisprudence *Preussen Elektra*, que le volet en cause ne comportait aucun élément d'aide.

3. SELECTIVITE

394. Dans un cas similaire à celui cité au point 375 ci-dessus, la Commission a clôturé par une décision négative la procédure ouverte le 11 juillet 2001 à l'égard du régime *espagnol* en faveur des centres de coordination, sans toutefois assortir sa décision d'une injonction de remboursement des aides déjà financées.
395. Sur ce dernier point, elle a admis que, compte tenu des similitudes existant entre la législation applicable aux centres de coordination de Vizcaya et celle applicable aux centres de coordination belges, les autorités espagnoles pouvaient légitimement considérer le dispositif basque comme ne comportant aucun élément d'aide. La Commission a en effet adopté en 1984 une décision en ce sens à l'égard du dispositif belge.
396. Sur le fond, il résulte de l'examen de la Commission que les centres de coordination de Vizcaya confèrent un avantage fiscal aux entreprises pouvant être admises au bénéfice du régime, en ce qu'il exclut de leur base imposable les coûts financiers afférents à leurs opérations. L'une des conditions d'admissibilité portant de surcroît sur l'obligation imposée aux entreprises de réaliser 25 % de leur chiffre d'affaires à

²¹⁶ Lettre de la Commission SG (2001) D/290869 du 6.8.2001.

l'exportation, la Commission a considéré que, dans le cas d'espèce, l'affectation des échanges renforçait la sélectivité du régime.

397. La Commission a clôturé la procédure formelle d'examen du dispositif fiscal préférentiel dont bénéficie l'archipel d'Åland (*Finlande*)²¹⁷ par une décision qualifiant d'aide d'État ce régime, qui repose sur l'implantation de sociétés captives d'assurance sur le territoire de ces îles.
398. Il est apparu à la Commission que, étant donné que l'unique fonction de ce type de sociétés était d'assurer les risques des entreprises auxquelles elles appartiennent, le dispositif établissait une sélectivité de fait entre entreprises. Certes, toute entreprise, sans distinction de taille ou de secteur d'activité, dispose de la possibilité légale de mettre en place sa propre société de réassurance. Cependant, seules certaines grandes entreprises sont en mesure de dégager des économies d'échelle de l'utilisation du dispositif en cause. Aussi le critère de sélectivité a-t-il été apprécié par la Commission dans sa réalité de fait.
399. En mai 2002, la Commission a arrêté une décision négative à l'égard d'une aide en faveur du fabricant de porcelaine GEA, clôturant ainsi la procédure d'examen ouverte en septembre 2001²¹⁸. En 1997, elle avait autorisé certaines mesures d'aide en faveur de Grupo de Empresas Álvarez ("GEA"), à condition que celle-ci ne reçoive pas d'autres aides durant la mise en œuvre de son plan de restructuration. En 2001, pourtant, la Commission a enregistré plusieurs plaintes selon lesquelles l'entreprise aurait bénéficié, depuis janvier 1997 tout au moins, d'un traitement favorable pour ce qui est de ses dettes envers la sécurité sociale et l'administration fiscale. La Commission a considéré que le non-paiement systématique et permanent des cotisations de sécurité sociale constituait un transfert de ressources d'État à GEA et VANOSA. Ce transfert leur confère un avantage concurrentiel car, contrairement à leurs concurrents, elles ne sont pas tenues de supporter ces coûts, ainsi qu'elles devraient normalement le faire. Cette situation constitue par conséquent une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.
400. Le seul fait que la législation nationale invoquée par le gouvernement espagnol soit applicable à toute entreprise soumise à une procédure de redressement judiciaire ou ayant contracté des dettes envers la sécurité sociale et le trésor public ne suffisait pas à faire échapper les mesures adoptées par l'Espagne à la qualification d'aides au sens de l'article 87 du traité. L'avantage tiré du non-paiement systématique et permanent des cotisations sociales, entre janvier 1997 et janvier 2001 tout au moins, trouvait son origine dans le fait que l'Espagne n'avait pas pris les mesures prévues par sa législation nationale (procédure de faillite, procédures exécutoires distinctes) afin d'éviter que les entreprises poursuivent leurs activités sans respecter leurs obligations fiscales et de sécurité sociale. Le comportement de l'État ne permettait en aucune façon de conclure qu'il avait agi comme un créancier privé cherchant à récupérer au moins une petite partie des impôts et cotisations dus.
401. Le 17 juillet 2002, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objections à l'égard de la privatisation de la Société française de production. La SFP est une entreprise publique qui opère dans le secteur de la production audiovisuelle. Dans le cadre de sa

²¹⁷ C 55/01.

²¹⁸ C 71/01.

privatisation, la *France* envisage de financer des mesures sociales en faveur des travailleurs licenciés. Ces mesures sociales ne diminuant pas les charges qui incombent normalement à l'entreprise concernée en vertu de ses obligations légales et conventionnelles, la Commission a considéré que le plan social financé par l'État ne comportait pas d'aides d'État en faveur de la SFP.

4. DISTORSION DE CONCURRENCE

402. La Cour de justice a confirmé la large interprétation qui est la sienne en la matière en mettant en avant le lien existant avec les effets sur les échanges: il suffit que l'aide renforce la position concurrentielle du bénéficiaire par rapport à ses concurrents et, partant, entrave la concurrence²¹⁹. La distorsion ne doit pas nécessairement être substantielle ou sensible. Un montant d'aide peu élevé n'exclut pas en soi l'existence d'une distorsion de concurrence, sauf dans les cas relevant de la règle *de minimis*.

5. ALTERATION DES ECHANGES

403. En juillet 2001, la Commission, dans le cadre de son examen des aides fiscales en vigueur dans les États membres, a proposé aux autorités *italiennes* des mesures utiles visant à rendre un dispositif conforme à sa communication, publiée peu auparavant, sur les mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises²²⁰. Les autorités italiennes n'ayant pas adopté les mesures proposées dans les délais fixés, la Commission a ouvert en février la procédure contradictoire, puis arrêté en décembre une décision finale négative à l'égard de ce régime existant, qui n'est cependant jamais entré en vigueur²²¹.
404. Le dispositif en cause repose sur l'octroi d'avantages fiscaux aux organismes financiers, compagnies d'assurances et organismes de crédit établis dans le centre et travaillant avec les pays d'Europe centrale. Il avait reçu le feu vert de la Commission en 1995, compte tenu du fait qu'il favorisait la mobilisation de capitaux privés destinés au développement des marchés financiers des pays d'Europe centrale.
405. La Commission considère aujourd'hui, à la lumière de sa communication sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises²²², que ce régime constitue une aide au fonctionnement ne répondant pas aux critères qui y sont énoncés. De surcroît, la mise en œuvre du régime affecterait dorénavant, compte tenu des accords conclus entre la Communauté et les pays candidats à l'adhésion, les échanges sur le marché des services financiers.

²¹⁹ Voir, par exemple, les arrêts rendus dans l'affaire C-05/01, Belgique/Commission, ainsi que dans les affaires T-269/99, T-271/99, T-272/99 et T-346 à 348/99, Diputación Foral de Guipúzcoa e.a/Commission.

²²⁰ JO C 384 du 10.12.1998.

²²¹ C16/2002 (ex E 5/2000).

²²² C48/2001 (ex NN43/2000).

C - EXAMEN DE LA COMPATIBILITE DES AIDES AVEC LE MARCHE COMMUN

1. AIDES HORIZONTALES

1.1. Aides au sauvetage

406. Le 13 novembre 2002, la Commission a décidé d'autoriser, sous certaines conditions, l'aide au sauvetage octroyée par la France à Bull²²³. Cette décision a mis un terme à la procédure ouverte le 9 avril 2002. Le gouvernement français, actionnaire de Bull, avait octroyé un prêt au sauvetage de 450 millions d'euros en décembre 2001 et durant le premier semestre 2002. La Commission, qui nourrissait des doutes quant à la compatibilité de cette aide au sauvetage avec les lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté, avait décidé d'ouvrir une procédure formelle. Elle s'interrogeait plus particulièrement sur le fait que l'aide semblât s'inscrire dans un processus de restructuration de longue durée, alors que les lignes directrices prévoient qu'une opération de sauvetage doit être exceptionnelle et avoir pour seul objet de maintenir l'activité pendant une période limitée au cours de laquelle l'avenir de l'entreprise peut être évalué. La Commission craignait également que l'aide accordée ait pu être utilisée pour couvrir les coûts de restructuration. Or, Bull ayant déjà reçu une aide à la restructuration en 1993-1994, une nouvelle aide à la restructuration ne pouvait normalement pas être autorisée en raison du principe de l'aide unique ("*one time, last time*") énoncé dans les lignes directrices.
407. Durant l'enquête, les autorités françaises ont fourni des preuves suffisantes du respect des lignes directrices susmentionnées: le prêt de sauvetage a été accordé pour des raisons sociales aiguës, à un taux d'intérêt au moins comparable à celui qu'une entreprise saine aurait dû acquitter dans des conditions normales de marché, et se bornait dans son montant à ce qui était nécessaire pour l'exploitation de l'entreprise pendant une période de six mois. Les autorités françaises ont fait valoir que les mesures en cause correspondaient à un prêt de sauvetage à court terme et que les coûts de restructuration avaient été financés par la vente d'actifs, et non par le prêt de sauvetage.
408. Conformément aux lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté²²⁴, l'aide au sauvetage devait être remboursée dans les douze mois suivant le dernier versement du prêt octroyé à Bull. La Commission a par conséquent décidé de soumettre son autorisation à la condition expresse que les autorités françaises apportent la preuve que Bull avait remboursé le prêt avant la fin de la période de douze mois suivant le versement de la dernière tranche. En outre, elle a soigneusement examiné si l'aide se bornait au montant nécessaire pour l'exploitation de l'entreprise pendant une période de six mois et, en particulier, si l'aide reçue n'était pas utilisée en vue de nouveaux investissements. Enfin, la décision de la Commission indique clairement qu'aucun soutien supplémentaire ne pourra être octroyé avant le 31 décembre 2004 sous forme d'aide à la restructuration. De même, aucune nouvelle aide au sauvetage ne pourra

²²³ C 29/02.

²²⁴ JO C 288 du 09.10.1999, p. 2 à 18.

être accordée à Bull puisque ce type d'aide constitue par définition une opération exceptionnelle destinée à garantir l'exploitation de l'entreprise pendant une période limitée.

409. Le 27 novembre 2002, la Commission a autorisé une aide au sauvetage du gouvernement *britannique* en faveur de British Energy plc²²⁵, l'un des principaux acteurs du marché britannique de l'électricité. Cette société exploite principalement des centrales nucléaires. La baisse des prix de gros de l'électricité qui a suivi l'introduction d'un nouveau système de négoce de l'électricité en Angleterre et au Pays de Galles a considérablement réduit les flux de trésorerie provenant des centrales nucléaires du groupe. Le 9 septembre 2002, le gouvernement britannique a décidé d'accorder à British Energy plc deux facilités de crédit. Celles-ci ont pour principaux objectifs de permettre à la société de faire face à ses coûts d'exploitation et d'éviter qu'elle ne manque à ses engagements contractuels et à ses obligations réglementaires pendant une période de six mois. Il est possible que les facilités de crédit soient, à un moment donné, remplacées par des garanties d'État sur des prêts accordés à British Energy plc par des banques privées.
410. Après avoir constaté que la décision était sans préjudice du respect des règles et obligations énoncées dans le traité Euratom, notamment en ce qui concerne les mesures à prendre dans le cadre de plans de restructuration ou de liquidation, la Commission a estimé que l'aide était limitée au montant nécessaire pour maintenir l'activité de l'entreprise. À cet égard, le gouvernement britannique a mis en place un mécanisme très rigoureux afin de faire en sorte que les fonds ne puissent être prélevés qu'au moment et dans la mesure où cela serait strictement nécessaire. La nécessité de chaque versement demandé par le bénéficiaire sera établie au préalable par des vérificateurs comptables indépendants. L'aide est, en tout état de cause, plafonnée à un montant maximum de 899 millions de GBP, majoré, le cas échéant, d'une somme de 276 millions de GBP réservée à certaines éventualités et qui ne pourra être utilisée qu'aux fins précises auxquelles elle est destinée. La Commission est arrivée à la conclusion que les facilités de crédit en question remplissaient les conditions énoncées dans les lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté. Elles sont justifiées par des raisons sociales aiguës, sont accordées sous la forme de prêts remboursables au taux du marché ou de garanties d'État couvrant de tels crédits, sont limitées au minimum nécessaire et n'ont pas de graves effets de débordement ("*spillover*") négatif dans d'autres États membres.
411. La Commission a par conséquent décidé d'autoriser l'aide pour une durée de six mois. Cette décision repose sur l'engagement pris par le gouvernement britannique de présenter à la Commission, dans un délai de six mois, un plan global de restructuration de British Energy plc. Le gouvernement britannique s'est en outre engagé à faire rapport mensuellement à la Commission sur les versements effectués au profit de British Energy plc, ainsi qu'à l'informer de toute modification substantielle de la situation du groupe. Toute aide accordée à l'avenir à British Energy plc dans le contexte du plan de restructuration devra être notifiée à la Commission et sera examinée individuellement.

225

NN 161/02.

1.2. Aides à la restructuration

412. Le 9 avril 2002, la Commission a ouvert une procédure d'examen à l'égard de la Bankgesellschaft Berlin AG afin d'examiner de façon approfondie l'aide à la restructuration consentie à celle-ci par le *Land* de Berlin, *Allemagne*²²⁶. La Bankgesellschaft Berlin, qui est contrôlée par le *Land* de Berlin, est la dixième banque d'Allemagne et occupe la première place dans le *Land* de Berlin. Engagée dans des affaires immobilières risquées, dont l'octroi de garanties locatives à des fonds de placement immobilier durant les années 90, la banque est entrée en 2001 dans une grave crise. Durant l'été 2001, une recapitalisation de 2 milliards d'euros a été nécessaire pour éviter une intervention des autorités de surveillance compétentes. L'injection de capitaux décidée par le Land de Berlin, soit 1,8 milliard d'euros environ, a été provisoirement autorisée par la Commission à titre de mesure de sauvetage, dans l'attente de la présentation et de l'examen d'un plan de restructuration. À la suite de la découverte d'autres risques, le *Land* a de nouveau dû intervenir en décembre 2001 et a accordé à la banque une garantie dite générale, comprenant des garanties de crédits et de passif (*book value*) d'un montant maximal théorique de 21 milliards d'euros environ. Bien qu'il s'agisse d'un montant théorique qui, selon des scénarios réalistes, ne se concrétisera pas, les garanties consenties pour les 25 à 30 prochaines années représenteront probablement plusieurs milliards d'euros.
413. La recapitalisation et les garanties faisant parties de la garantie générale forment la base du plan de restructuration présenté à la Commission à la fin du mois de janvier 2002. Après un premier examen, la Commission a émis des doutes quant à la compatibilité de l'aide à la restructuration avec le marché commun. Ses doutes portaient principalement sur la viabilité future de la banque et sur le caractère suffisant des mesures prévues pour réduire sa présence sur le marché. À la suite de la publication, en juin 2002, de la décision d'ouverture de la procédure, la Commission a reçu des observations de tiers, ainsi que plusieurs autres communications de renseignements de la part des autorités allemandes. En raison de la complexité de certains des aspects à examiner, parmi lesquels l'incidence d'une autre procédure ouverte en juillet 2002 à l'égard d'une cession de capital et d'actifs effectuée précédemment en faveur de la Landesbank Berlin, une filiale de la Bankgesellschaft Berlin, l'enquête était toujours en cours à la fin de l'année 2002.

1.3. Aides à l'environnement

414. La Commission a pris trois décisions concernant les taux d'accises applicables aux biocarburants, à la suite de la notification de mesures similaires par le Royaume-Uni²²⁷, l'Italie²²⁸ et la France²²⁹. Ces trois décisions ont été adoptées sur la base des décisions du Conseil des 25 mars et 27 juin 2002, conformément à l'article 8, paragraphe 4, de la directive 92/81/CEE du Conseil concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales. La mesure italienne consistait en la reconduction d'un régime fiscal en faveur de la production de biodiesel. Le régime britannique prévoyait quant à lui l'application de la nouvelle réduction des taux d'accises au biodiesel produit à partir d'éther de méthyle de colza

²²⁶ NN 5/02.

²²⁷ N 804/01, JO C 238 du 03.10.2002.

²²⁸ N 461/01, JO C 146 du 19.06.2002.

²²⁹ C 64/00, non encore publié.

ou d'hydrocarbures d'origine végétale. S'agissant enfin de la France, la décision a été adoptée à la suite d'un arrêt rendu par le Tribunal de première instance le 27 septembre 2000, arrêt qui annulait partiellement la décision de la Commission du 9 avril 1997 déclarant compatible avec le marché commun un régime d'aides aux esters d'huiles végétales et à l'éthyl-tertio-butyl-éther (ETBE).

415. Dans les trois cas, les aides ont été autorisées en raison de leur compatibilité avec l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement, et notamment sa section E.3.3., selon laquelle les aides au fonctionnement en faveur de la production d'énergies renouvelables peuvent généralement être autorisées. Afin de déterminer si une dérogation fiscale temporaire pouvait être justifiée, la Commission a examiné si les aides au fonctionnement étaient limitées au montant nécessaire pour couvrir la différence entre le coût de production de l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelables et le prix de marché de cette énergie. Elle a conclu dans les trois cas que l'existence d'une surcompensation au sens de l'encadrement des aides d'État pour la protection de l'environnement était exclue et que les aides en cause étaient limitées au montant nécessaire pour couvrir la différence entre le coût de production de l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelables et le prix de marché de cette énergie. Dans le cas français, néanmoins, les aides ont également été autorisées compte tenu du fait qu'elles n'affectaient pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Elles pouvaient par conséquent bénéficier de l'exemption prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE.
416. Le 3 avril 2002, la Commission a autorisé l'exonération des combustibles dits "à double usage" de la taxe *britannique* sur le changement climatique²³⁰, une taxe environnementale prélevée sur l'utilisation industrielle d'énergie comme combustible ou carburant. Cette taxe joue un rôle central dans la stratégie des autorités britanniques visant à réduire de 12,5 % les émissions de gaz à effet de serre, objectif convenu dans le cadre du protocole de Kyoto. L'exonération s'applique aux produits énergétiques utilisés à la fois comme combustibles et à des fins autres que la combustion. En mars 2001, la Commission avait ouvert une procédure formelle d'examen parce qu'elle craignait une distorsion de concurrence. Ses doutes se sont toutefois dissipés, et elle est parvenue à la conclusion que l'exonération des combustibles à double usage ne constituait pas une aide d'État. En outre, elle a également autorisé, en tant qu'aide compatible, une autre exemption en faveur d'une série limitée de procédés de production concurrençant directement les procédés qui bénéficient de l'exonération susmentionnée.
417. Le 24 avril 2002, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objections à l'égard du "prélèvement sur les agrégats", une taxe environnementale perçue sur l'exploitation commerciale de roches, de sable et de gravier lorsque ceux-ci sont utilisés comme agrégats à des fins de construction²³¹. Conformément à l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement, la Commission a autorisé l'instauration progressive de ce prélèvement en *Irlande du Nord*, sous la forme d'une exonération dégressive du prélèvement pendant une période de cinq ans.

²³⁰ C18/C19/2001.

²³¹ N 863/2001.

418. Dans le cas d'un régime *néerlandais*²³², la Commission a considéré que l'économie du régime justifiait la mise en place par les autorités d'un mécanisme global d'appréciation de l'évolution du prix des sols après décontamination. L'application de ce mécanisme devrait conduire à limiter à 70 % des coûts admissibles l'intensité des aides financées par le régime.
419. Le projet *allemand* d'aide à la construction d'une centrale solaire²³³ constitue le premier cas *ad hoc* d'aide à l'investissement dans le domaine des énergies renouvelables examiné par la Commission. Cette aide a été autorisée à la lumière des dispositions pertinentes de l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement²³⁴, et notamment de son point 37, qui détermine les coûts d'investissement admissibles au bénéfice d'une aide.
420. En ce qui concerne l'énergie solaire, donc renouvelable, ces coûts sont limités aux surcoûts supportés par l'entreprise qui a choisi de ne pas réaliser une installation de production d'énergie traditionnelle. Pour déterminer les surcoûts de l'investissement aidé, les autorités allemandes ont utilisé une méthode de calcul qui est apparue convaincante à la Commission et dont les différents éléments sont repris dans sa décision positive.

1.4. Aides à la recherche et au développement

421. La *France* a notifié, dans le cadre d'un régime autorisé, une aide individuelle à la recherche et au développement²³⁵ compte tenu des seuils de notification des projets d'aides Eureka. L'objectif général de MEDEA+ est d'assurer, grâce à la coopération entre des laboratoires publics ou universitaires et des centres de recherche industriels de plusieurs États membres, le développement de composants nécessaires à la conception du "réseau architecture électrique et électronique" de modules. La Commission a considéré que l'importance, tant quantitative que qualitative, de la coopération en cause justifiait son autorisation en application de l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité, en tant que "projet important d'intérêt européen commun".
422. La Commission a autorisé le financement du programme élaboré par la fondation KLICT²³⁶, une ONG *néerlandaise*, dans le but d'encourager la recherche sur les goulets d'étranglement, notamment dans les domaines de la circulation, de la pollution et de l'utilisation de l'espace, tant par les particuliers que par les entreprises. La fondation est le principal bénéficiaire de l'aide mais n'exerce elle-même aucune activité de recherche. Elle définit les thèmes de travail, choisit selon des critères préétablis les sous-contractants qui seront les bénéficiaires finals des aides et leur impose de constituer des groupes de recherche.
423. Le régime KLICT remplit les conditions énoncées aux points 5.4. et 5.3. et à l'annexe 1 de l'encadrement des aides à la recherche et au développement en ce qui concerne tant la définition que les plafonds d'intensité des aides à la recherche industrielle et à la recherche fondamentale.

²³² N 520/01, JO C 146 du 19.06.2002.

²³³ N345/2002 du 14.11.2002.

²³⁴ Cf. note 218.

²³⁵ N 702/B/01 du 03.08.2002.

²³⁶ N 652/2001 du 01.02.2002.

424. L'examen du régime BSIK²³⁷ a fourni à la Commission l'occasion de préciser le contenu de l'obligation de notification d'un projet d'aide individuelle financée dans le cadre d'un régime d'aides à la recherche et au développement préalablement autorisé par elle.
425. Le point 4.7. de l'encadrement précité²³⁸ limite en principe l'obligation d'une telle notification aux projets de recherche dont le coût excède 25 millions d'euros et qui bénéficient d'une aide dépassant l'équivalent-subvention brut de 5 millions d'euros.
426. Le projet d'aide doit bénéficier à des consortiums qui réuniront des centres publics de recherche et des entreprises manifestant leur intérêt pour le projet de recherche fondamentale ou industrielle mené par chacun d'entre eux. Seuls les centres publics pourront exploiter les droits de propriété intellectuelle qui découleront des résultats de la recherche. Les entreprises participant au projet auront un avantage indirect à être membre du consortium. L'intensité de l'aide consentie à chacune de ces entreprises sera appréciée selon une méthodologie établie par les autorités néerlandaises dans le but de déterminer les projets individuels de recherche d'un coût supérieur à 12 millions d'euros menés par des entreprises bénéficiant globalement d'une aide supérieure à 3,5 millions d'euros.
427. Dans ce contexte, la Commission a été en mesure de considérer que les seuils de notification des aides individuelles accordées dans le cadre du régime BSIK seraient conformes au point 4.7. de l'encadrement des aides à la recherche et au développement; elle a par conséquent autorisé le régime en cause.

2. AIDES REGIONALES

428. Le 17 juillet, la Commission a approuvé l'application d'un taux d'accises réduit au rhum traditionnel produit dans les départements français d'outre-mer (DOM)²³⁹. Par décision du 18 février 2002, le Conseil avait déjà permis cette réduction sous l'angle fiscal (article 3 de la directive 92/84/CEE). Le coût budgétaire (revenus non perçus) s'élève à quelque 46 millions d'euros par an. La Commission peut autoriser ce type d'aide au fonctionnement pour les régions ultrapériphériques conformément au point 4.16. des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale, telles que modifiées en 2000. La dépendance économique vis-à-vis de la filière canne-sucre-rhum dans les DOM a été un facteur important dans son appréciation de la mesure en cause.
429. La région des Açores (*Portugal*) a mis en place, conformément aux compétences dévolues par la constitution portugaise, un régime fiscal favorable aux agents économiques opérant sur son territoire²⁴⁰. La Commission a examiné le dispositif à la lumière des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale²⁴¹ et a considéré que les réductions des taux d'imposition prévues constituaient des aides au fonctionnement. Les aides en faveur de régions ultrapériphériques sont susceptibles de bénéficier d'une dérogation en application de l'article 87, paragraphe 3, points a)

²³⁷ N291/2002 du 08.08.2002.

²³⁸ Cf. note 234.

²³⁹ N179/02.

²⁴⁰ C35/02 (ex NN 10/2000).

²⁴¹ Cf. note 188.

ou b), du traité, pour autant qu'elles contribuent à compenser les surcoûts résultant de l'exercice d'une activité économique locale.

430. Ce point ne semblant pas établi, en particulier pour ce qui est de la localisation d'activités économiques tertiaires, largement indépendante de l'existence de handicaps régionaux, la Commission a décidé en avril d'ouvrir une procédure contradictoire à l'égard du régime en cause.
431. Elle a ainsi été amenée, compte tenu notamment des observations présentées par les autorités portugaises, à se prononcer sur le caractère sélectif des mesures fiscales adoptées par des entités régionales au bénéfice de l'ensemble des entreprises soumises à leur autorité normative. Sur le plan fiscal, l'existence même d'un avantage sélectif au bénéfice d'une entreprise est déterminée par rapport à une imposition de référence. Dans le cas d'espèce, vu la compétence accordée à la région en ce qui concerne la réduction, consentie à titre dérogatoire, du taux d'un impôt perçu sur tout le territoire du Portugal, le système fiscal national constitue le cadre de référence adéquat.
432. La Commission a donc considéré que, compte tenu de la sélectivité territoriale sur laquelle il repose, le régime fiscal dérogatoire bénéficiant à la région des Açores constituait une aide à finalité régionale plutôt qu'une mesure générale. Sa compatibilité avec le traité n'étant pas établie, la Commission a décidé en avril d'ouvrir la procédure d'examen à son égard afin de vérifier si le niveau des aides était proportionné aux coûts additionnels qu'elles visaient à compenser.
433. La Commission a clôturé son examen en décembre par l'adoption d'une décision positive en application de l'article 87, paragraphe 3, point a), décision subordonnée à l'exclusion des entreprises exerçant des activités financières ou des activités de type "service intragroupe" du bénéfice du régime. Des avantages fiscaux ayant cependant été illégalement accordés à de telles entreprises, la Commission a également assorti sa décision d'une demande de restitution des aides qu'ils comportaient.
434. La Commission a autorisé le financement d'un nouveau régime d'aides fiscales visant à promouvoir la localisation d'activités économiques créatrices d'emplois dans la zone franche de *Madère*²⁴². Compte tenu de leur objectif, qui est de surmonter les handicaps structurels permanents de la région de Madère, éloignée des centres économiques continentaux, les mesures en examen constituent des aides au fonctionnement.
435. La Commission a considéré que, en ce qui concerne de telles aides, les conditions restrictives posées par les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale étaient équilibrées par l'admissibilité de Madère au bénéfice de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité. À l'instar du régime établi en faveur de la zone spéciale canarienne (ZEC), les avantages fiscaux sont accordés proportionnellement à l'incidence des activités concernées sur le développement local. La Commission a jugé que l'aide proposée était proportionnelle et ciblée par rapport à l'objectif visé, conformément à la communication de la Commission sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises. Elle a donc autorisé le régime. Cette

²⁴² N 222/A/02.

décision positive est assortie de précisions visant à exclure du champ d'application du régime en cause les entreprises qui exercent des activités sans incidence réelle sur le développement régional, comme c'est le cas notamment des activités financières et des services intragroupe (centres de coordination, de trésorerie ou de distribution, etc.).

2.1. Aides multisectorielles

436. Le 9 avril 2002, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objections à l'égard d'un nouvel investissement important de STMicroelectronics dans le secteur des semi-conducteurs devant être réalisé à Catane, *Sicile*²⁴³. Ce projet d'investissement était l'un des plus gros investissements que la Commission ait eu à apprécier. L'aide envisagée s'élevait à 542,3 millions d'euros, pour des coûts admissibles totaux de 2,066 milliards d'euros. Le projet consistait à construire une nouvelle usine qui utiliserait des plaquettes de silicium de 12 pouces pour produire essentiellement des mémoires instantanées de la nouvelle génération technologique NOR. La Commission est parvenue à la conclusion que l'intensité d'aide envisagée, soit 26,25 % en ESN, correspondait à l'intensité maximale autorisée par l'encadrement multisectoriel pour ce projet spécifique. Pour apprécier la compatibilité de l'aide, la Commission a tenu compte de la situation du marché, des 1 150 emplois créés directement par le projet, ainsi que des retombées positives de l'investissement en cause sur l'économie des régions assistées, débouchant sur la création de 650 à 800 emplois indirects.
437. Le même jour, la Commission a autorisé une aide à l'investissement de 219 millions d'euros en faveur d'Infineon Technologies SC 300 pour la construction à *Dresde*, dans le *Land* de *Saxe*, d'une nouvelle usine de production d'unités de mémoire vive dynamique (ou DRAM (Dynamic Random Access Memory)) (des semi-conducteurs qui emmagasinent des données binaires) dont la capacité de stockage peut atteindre 512 mégabits, voire plus²⁴⁴. Cette aide représentait 19,8 % des coûts d'investissement totaux, soit 1,106 milliard d'euros. La Commission avait ouvert la procédure formelle d'examen en octobre 2001 car elle doutait que l'intensité d'aide envisagée de 19,8 % fût conforme à l'intensité d'aide maximale admissible calculée sur la base de l'encadrement multisectoriel. Après une enquête approfondie, la Commission est parvenue à la conclusion que le marché n'était pas en déclin absolu et que le projet aurait une incidence positive sur l'économie de la région. Le montant de l'aide a par conséquent été jugé compatible avec l'encadrement multisectoriel.
438. Le 9 avril, enfin, la Commission a autorisé les trois quarts des aides prévues en faveur de la société papetière Hamburger AG²⁴⁵. L'Allemagne pourra subventionner le projet à concurrence de 26,25 % des coûts d'investissement éligibles de 153 millions d'euros, ce qui correspond à environ 40 millions d'euros, au lieu des 35 % initialement notifiés (54 millions d'euros). Le projet porte sur la construction d'une nouvelle usine de production de papier cannelé dans le *Land* de Brandebourg. La Commission avait ouvert une procédure formelle d'examen en octobre 2001 parce qu'elle se demandait notamment si l'on pouvait exclure que le secteur en cause connaisse un déclin relatif et si le nombre total d'emplois indirects avancé par

²⁴³ N 844/01.

²⁴⁴ C86/01.

²⁴⁵ C72/01.

l'Allemagne pouvait être pris en considération pour l'évaluation de la compatibilité des aides. À l'issue de son enquête, la Commission est arrivée à la conclusion que ce marché connaissait effectivement un déclin relatif et que tous les emplois indirects devant être créés ne pourraient être pris en considération.

439. Le 19 juin 2002, la Commission a autorisé une aide d'État de quelque 250 millions d'euros consentie à Zellstoff Stendal GmbH en vue de la construction d'une nouvelle usine de pâte dans le *Land* de Saxe-Anhalt, *Allemagne*²⁴⁶. L'investissement, d'un coût total de 800 millions d'euros environ, se traduira par la création de 580 emplois directs dans l'usine à pâte, qui produira de la pâte kraft blanchie de résineux entrant dans la composition de toutes sortes de papier. De plus, quelque 1 000 emplois indirects seront créés dans la région même ou dans des zones assistées voisines. Compte tenu des retombées positives pour l'emploi et du fait que le secteur concerné ne souffre pas de surcapacités structurelles, l'intensité de l'aide notifiée, soit 31 % environ, a pu être acceptée pour ce grand projet. L'intensité normale de l'aide pour les grandes entreprises dans la région concernée est de 35 %.
440. Le 16 octobre 2002, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objections à l'égard d'un nouveau projet d'investissement important devant être mené à bien par Schott Lithotec à Hermsdorf, *Thüringe*²⁴⁷, une région assistée d'*Allemagne*. L'aide envisagée s'élevait à 80,5 millions d'euros, pour des coûts admissibles totaux de 230 millions d'euros. Le projet porte sur la construction d'une nouvelle usine de production de cristaux de fluorure de calcium destinés à la lithographie optique, utilisée pour produire des photorépéteurs. La Commission est arrivée à la conclusion que l'intensité envisagée de 35 % en ESB correspondait à l'intensité d'aide maximale admissible en vertu de l'encadrement multisectoriel pour ce projet spécifique. Afin d'apprécier la compatibilité de cette aide, la Commission a notamment tenu compte du fait que le projet permettrait de créer 350 emplois directs et que l'investissement en cause aurait des retombées positives pour l'économie des régions assistées, débouchant sur la création de 190 emplois indirects.
441. Le 30 octobre 2002, la Commission européenne a autorisé l'*Allemagne* à accorder à Communicant Semiconductor Technologies AG une aide de 371 millions d'euros, sous la forme de subventions à l'investissement, d'aides fiscales à l'investissement et d'une garantie d'emprunt, aux fins de la construction d'une nouvelle usine de production de semi-conducteurs à Francfort-sur-l'Oder, dans le *Land* de Brandebourg (est de l'Allemagne). L'intensité totale de l'aide envisagée s'élevait à 23,9 %, pour des coûts d'investissement admissibles de 1,553 milliard d'euros. D'après l'Allemagne, le projet devait permettre la création de 1 318 emplois directs. Environ 725 emplois indirects devaient également être créés dans la région. La Commission est parvenue à la conclusion que le marché des circuits intégrés destinés à des applications spécifiques, marché dont relèvent les produits de Communicant Semiconductor Technologies AG, n'était pas en déclin et avait même connu une croissance plus rapide que le secteur manufacturier dans son ensemble au cours des dernières années. Tenant compte de la situation du marché ainsi que de la création d'emplois directs et indirects dans le cadre du projet, la Commission a considéré que, conformément aux dispositions de l'encadrement multisectoriel, une aide inférieure ou égale à 26 % des

²⁴⁶ N 240/02.

²⁴⁷ N319/02.

coûts d'investissement serait, en l'espèce, compatible avec les règles communautaires.

442. Le 13 novembre 2002, la Commission est parvenue à la conclusion qu'une partie de l'aide que l'Allemagne envisageait d'accorder à Capro Schwedt GmbH pour la construction d'un nouveau complexe de production de caprolactame dépassait le montant maximum autorisé par l'encadrement multisectoriel²⁴⁸. En août 2001, l'Allemagne avait notifié une aide de 92,7 millions d'euros en faveur de Capro Schwedt GmbH aux fins d'un grand projet d'investissement dans un nouveau parc industriel chimique situé à Schwedt (Brandebourg). Le complexe de production, qui compte également trois fournisseurs, produira du caprolactame, principal produit intermédiaire entrant dans la fabrication des fibres synthétiques. Les coûts d'investissement admissibles s'élevaient à 331 millions d'euros. L'intensité totale de l'aide envisagée était de 28 %, ce qui correspond au plafond régional applicable aux grandes entreprises dans la région assistée. Au cours de la procédure d'examen, que la Commission a ouverte en janvier 2002, deux concurrents et une association agricole ont émis des réserves à l'égard du projet et ont ainsi confirmé les doutes de la Commission. Cette dernière a clôturé sa procédure d'examen en constatant que le marché du caprolactame était en déclin relatif (par rapport au taux de croissance moyen du secteur manufacturier). Le niveau d'aide admissible a par conséquent été ramené à 21 % des coûts d'investissement, soit 69,5 millions d'euros environ. En outre, la dernière tranche d'aide ne pourra être versée qu'une fois que la Commission se sera assurée que la totalité des 528 emplois annoncés ont effectivement été créés.

Encart 2: Un nouvel encadrement multisectoriel pour les aides régionales à l'investissement, comprenant de nouvelles règles applicables aux secteurs de l'automobile et des fibres synthétiques

Le 13 février 2002, la Commission européenne a approuvé une réforme majeure visant à établir un système plus rapide, plus simple et plus transparent de contrôle du soutien des pouvoirs publics aux grands projets d'investissement dans l'Union européenne. Le nouvel encadrement multisectoriel des aides à finalité régionale en faveur de grands projets d'investissement entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Il remplacera l'encadrement actuel, appliqué depuis septembre 1998. Il prévoit une obligation de notification limitée pour les grands projets, équilibrée par une réduction significative des niveaux d'aide admissibles. Les nouvelles règles s'appliqueront également aux secteurs des fibres synthétiques et de l'automobile, qui faisaient jusqu'ici l'objet de règles distinctes.

La nécessité d'une approche restrictive en matière d'aides à finalité régionale en faveur de projets d'investissement de grande envergure et à caractère mobile (c'est-à-dire de projets que les entreprises concernées pourraient réaliser à différents endroits) est largement admise:

- l'effet de distorsion de la concurrence que ces aides peuvent avoir est amplifié à mesure que les autres distorsions d'origine publique sont supprimées, que les marchés s'ouvrent à la concurrence et qu'ils s'intègrent davantage;

²⁴⁸

Cf. note 188.

- les grands projets d'investissement peuvent effectivement contribuer au développement régional. Ils sont cependant moins touchés par les problèmes spécifiquement régionaux qui affectent les zones défavorisées;
- en outre, les entreprises qui réalisent de grands investissements possèdent généralement un pouvoir de négociation considérable vis-à-vis des autorités qui octroient les aides, ce qui peut conduire à une escalade de promesses d'aide de plus en plus généreuses, parfois jusqu'à un niveau beaucoup plus élevé que nécessaire pour compenser les handicaps régionaux.

En vertu du nouvel encadrement, l'intensité d'aide réelle dont pourra bénéficier un grand projet correspond au plafond d'aides prévu dans les cartes des aides à finalité régionale, plafond qui sera automatiquement corrigé à la baisse selon l'échelle suivante:

IMPORTANCE DU PROJET	PLAFOND DES AIDES CORRIGE
Jusqu'à 50 millions d'euros	Aucune réduction. 100 % du plafond des aides à finalité régionale
Tranche comprise entre 50 et 100 millions d'euros	50 % du plafond des aides à finalité régionale
Tranche supérieure à 100 millions d'euros	34 % du plafond des aides à finalité régionale

Exemple: dans une région où le plafond des aides régionales est de 20 %, un projet dont le coût d'investissement admissible total est de 80 millions d'euros pourra bénéficier d'une aide à concurrence de 13 millions d'euros, soit 10 millions d'euros pour la première tranche d'investissement de 50 millions d'euros et 3 millions d'euros pour les 30 millions d'euros restants.

Une "prime de cohésion" peut être octroyée en faveur des grands projets cofinancés par les fonds structurels communautaires. Pour ces projets, un coefficient de 1,15 sera appliqué à l'intensité d'aide admissible calculée selon l'échelle présentée ci-dessus. Le nouveau système prendra ainsi en considération la valeur ajoutée de ces grands projets cofinancés pour la cohésion économique et sociale de la Communauté.

Certains projets devront encore faire l'objet d'une notification et d'une appréciation distinctes si l'aide envisagée est supérieure au montant maximum dont pourrait bénéficier un projet de 100 millions d'euros. Aucune aide ne sera autorisée pour les projets qui renforcent une part de marché élevée (plus de 25 %) ou augmentent la capacité de plus de 5 % dans un secteur en stagnation.

L'encadrement prévoit également une "liste de secteurs connaissant des difficultés structurelles". Aucune aide régionale ne sera autorisée pour les projets d'investissement devant être menés à bien dans ces secteurs, à moins que l'État membre n'apporte la preuve que, même si le *secteur* est considéré en déclin, le marché du *produit* concerné enregistre une croissance rapide (en général, la fabrication d'un produit donné ne constitue que l'une des activités d'un secteur). La Commission établira cette liste pour le 31 décembre 2003.

Le nouvel encadrement sera applicable du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2009. Il comprend des règles transitoires. En 2003, aucune aide à l'investissement ne pourra être consentie dans le secteur des fibres synthétiques. Dans le secteur automobile, les projets pourront bénéficier d'aides à concurrence de 30 % des plafonds régionaux respectifs fixés pour cette même année. Si ce taux de 30 % peut sembler relativement bas, il ne faut pas perdre de vue que, par rapport aux règles actuelles, un plus grand nombre de projets relevant du secteur de l'automobile pourront bénéficier d'aides et que les coûts admissibles par projet pourraient être plus élevés qu'aujourd'hui. Cette règle transitoire des 30 % vise à atteindre, plus aisément et rapidement, un résultat qui est, en moyenne, comparable au fonctionnement de l'encadrement des aides d'État dans le secteur automobile actuellement en vigueur. À partir de 2004, les secteurs des fibres synthétiques et de l'automobile pourraient être repris dans la "liste des secteurs", mais il se peut aussi qu'ils n'y figurent pas. Cet aspect doit encore être examiné et est fonction de la question de savoir s'il y a lieu ou non de considérer ces secteurs comme "connaissant de graves difficultés structurelles".

2.2. Aides au développement des activités internationales des entreprises

443. La Commission a décidé d'ouvrir une procédure à l'égard d'un projet d'aide *portugais* dans le secteur des services, qui constitue un cas d'application d'un régime autorisé précédemment et visant à favoriser les stratégies des entreprises²⁴⁹. Le projet relève effectivement de la catégorie d'investissements prévue par le régime, à savoir les investissements liés à l'internationalisation des agents économiques. Il s'agit en l'espèce, pour la Commission, de se prononcer sur la possibilité, pour une société portugaise du secteur touristique, d'obtenir, au profit de sa filiale brésilienne, l'octroi d'une subvention en vue de la transformation d'un bâtiment à rénover en hôtel de luxe.
444. Sans être opposée par principe au financement d'un tel projet, la Commission a émis des doutes quant au respect du critère de nécessité de l'aide par les autorités portugaises. Il ne semble pas établi à ce stade que les risques politico-économiques encourus par un investisseur de la Communauté au Brésil doivent être compensés par une aide.
445. La Commission a ouvert la procédure contradictoire à l'égard d'une aide visant à favoriser l'internationalisation de l'économie *sicilienne*²⁵⁰. Ce régime d'aides prévoit le financement de deux types d'activités, à savoir la réalisation d'investissements stables sur des marchés étrangers (centres d'exposition, bureaux de représentation) et le lancement d'opérations internationales de promotion par des consortiums de PME créés à cet effet.
446. La Commission ne peut exclure à ce stade que les aides visant à assurer le financement d'investissements stables soient incompatibles avec le marché commun.
447. La Commission considère *a priori* les aides en faveur de consortiums comme des aides au fonctionnement; le caractère incomplet des informations dont elle dispose ne lui permet pas de déterminer si ces aides sont proportionnées aux handicaps régionaux qu'elles visent à pallier.

²⁴⁹ C47/2002 (ex N137/2002) du 02.07.2002.

²⁵⁰ N 285/01.

2.3. Aides sociales

448. La Commission a approuvé, conformément à l'article 87, paragraphe 3, point c), un régime d'aides financées par la Vénétie, *Italie*²⁵¹, dans le but de fournir un logement aux ressortissants de pays tiers travaillant dans la région. Les entreprises percevront les subventions, mais ne bénéficieront de l'aide que de façon marginale.
449. Il est en effet apparu à la Commission que le dispositif était conçu principalement dans l'intérêt des travailleurs et que le montant des subventions octroyées aux entreprises servirait essentiellement à couvrir les coûts qu'elles avaient engagés pour la recherche et la mise à disposition de logements appropriés. La Commission a néanmoins considéré que les avantages accordés aux travailleurs concernés n'étaient pas dépourvus d'effets quant au choix de leur employeur, favorisant ainsi les entreprises de la région Vénétie. La mise à disposition de logements décentes a été reconnue par le Conseil comme constituant l'un des vecteurs de l'intégration des ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire de l'Union. La Commission a donc pu apprécier positivement le régime en examen comme poursuivant un objectif d'intérêt commun, à savoir la lutte contre l'exclusion sociale, tout en s'attachant au faible montant de l'aide en cause accordée aux entreprises.
450. Le 2 octobre 2002, la Commission a adopté une décision qualifiant de mesure générale le dispositif *français* mis en place par la loi du 1er août 2002 en faveur de l'emploi. Le public visé est celui des jeunes âgés de 16 à 22 ans qui ne sont pas titulaires d'un diplôme de second cycle de l'enseignement général, technique ou professionnel. L'appréciation de la Commission repose sur le caractère non sélectif et non discrétionnaire du dispositif, étant établi par ailleurs que les autres critères cumulatifs permettant de définir une aide sont réunis en l'espèce.
451. La Commission s'est référée à sa communication sur le contrôle des aides en relation avec la réduction du coût du travail²⁵² pour apprécier le dispositif en question, communication selon laquelle une "réduction générale, automatique et non discrétionnaire des coûts de main d'œuvre non salariaux n'entre évidemment pas dans le champ d'application des règles de concurrence en matière d'aides d'État". La communication précise également que "le ciblage sur certaines catégories de travailleurs" ne modifie en rien l'analyse, "pour autant que les mesures s'appliquent de manière automatique sans discrimination entre entreprises".
452. La décision de la Commission relève par ailleurs que le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes remplit de surcroît les conditions posées par les lignes directrices concernant les aides à l'emploi²⁵³.

²⁵¹ N599/A/2.001.

²⁵² JO C 1 du 3.1.1997, p.10.

²⁵³ JO C 334 du 12.12.1995, p. 4. Ultérieurement à la décision commentée ici, la Commission a adopté, le 12 décembre 2002, le règlement n° 2204/2002 (JO L 337 du 13.12.2002, p. 3), conformément auquel elle se prononcerait dorénavant dans un cas semblable. Ce changement ne modifie en rien l'analyse du cas d'espèce.

2.4. Aides sectorielles

2.4.1. Installations à câbles

453. Le 27 février 2002, la Commission européenne a adopté deux décisions concernant des aides d'État en faveur d'installations à câbles en *Italie*²⁵⁴ et en *Autriche*²⁵⁵. Elle a, ce faisant, clarifié l'application des règles en matière d'aides d'État à ce secteur. Elle a opéré une distinction entre les installations destinées à répondre aux besoins généraux de transport et celles destinées à la pratique de sports. Elle a également rappelé qu'il n'est question d'aides d'État que lorsque les mesures publiques de soutien affectent les échanges entre États membres: un soutien public en faveur d'installations destinées à un usage purement local ne constitue par conséquent pas une aide d'État. Par ailleurs, des aides en faveur d'installations situées dans des stations qui sont en concurrence avec des installations se trouvant dans d'autres États membres doivent être progressivement ramenées à l'intensité acceptable en application de la législation et des lignes directrices en vigueur sur une période transitoire de cinq ans.
454. Pour apprécier les mesures de soutien public aux installations à câbles, la Commission est partie du principe que le financement d'installations nécessaires à l'exploitation d'une activité capable d'attirer des utilisateurs non résidents serait généralement considéré comme ayant un effet sur le commerce entre États membres. Les installations à usage sportif situées dans des régions dont le niveau d'équipement est faible et la capacité touristique limitée peuvent cependant faire exception à cette règle. En ce qui concerne les installations destinées principalement à répondre aux besoins généraux de mobilité de la population, elles n'auraient d'effet sur les échanges entre États membres que s'il existait une concurrence transfrontalière pour la fourniture du service de transport.
455. En conséquence, la Commission a estimé que, sur les 82 installations devant bénéficier d'un financement public dans le cadre de la première application du régime italien, on ne se trouvait en présence d'aides d'État que dans 40 cas. Parmi ceux-ci, une distinction a été opérée entre les installations destinées à répondre aux besoins généraux de transport, qui ont toutes été examinées et exemptées en application de l'article 73 du traité CE, et les installations destinées à un usage sportif, qui ont toutes bénéficié d'une dérogation en application de l'article 87, paragraphe 3, point c).
456. De même, dans le cas du projet de Mutterer Alm au Tyrol, Autriche, la Commission a considéré un soutien public à l'investissement en faveur de remonte-pentes et de canons à neige, destinés à revitaliser la station de ski, comme constituant une aide compatible en application de l'article 87, paragraphe 3, point c).
457. La Commission a estimé que la fourniture de services liés aux sports d'hiver fait de plus en plus l'objet d'une concurrence transfrontalière. Cette concurrence croissante modifie la nature des problèmes et renforce les effets de distorsion des aides au secteur des installations à câbles. C'est pourquoi il a été jugé nécessaire que la politique de la Commission dans ce domaine soit, à l'avenir, définie plus clairement,

²⁵⁴ N 376/01.

²⁵⁵ N 860/01.

interprétée strictement et appliquée uniformément. La Commission a reconnu que les entreprises du secteur avaient largement bénéficié dans le passé de diverses formes de soutien économique de la part des autorités nationales, régionales et locales. Certaines de ces interventions ont été jugées compatibles en vertu de l'article 87, paragraphe 3, point c). Un changement de politique visant à délimiter plus strictement la compatibilité ne peut par conséquent intervenir trop brusquement et une mise en œuvre progressive des règles types est nécessaire.

458. La Commission appréciera les projets d'aide en faveur de ce secteur au regard de l'ensemble de règles contenues notamment dans son règlement concernant les aides d'État en faveur des petites et moyennes entreprises et dans les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale, telles qu'elles ont été clarifiées à cet effet. Toutefois, elle acceptera une majoration temporaire mais dégressive des niveaux d'aide par ailleurs justifiée en application de la législation et des lignes directrices en vigueur, selon la grille suivante:

- 25 points de pourcentage supplémentaires pour les aides accordées en 2002;
- 20 points de pourcentage supplémentaires pour les aides accordées en 2003;
- 15 points de pourcentage supplémentaires pour les aides accordées en 2004;
- 10 points de pourcentage supplémentaires pour les aides accordées en 2005;
- 5 points de pourcentage supplémentaires pour les aides accordées en 2006.

459. Cette approche semble répondre à la nécessité de permettre aux bénéficiaires de s'adapter à la nouvelle politique, tout en alignant le traitement réservé au secteur des installations à câbles sur celui dont font l'objet d'autres secteurs dans un délai raisonnable.

2.4.2. *Construction navale*

460. Le Conseil a approuvé la stratégie à deux volets proposée par la Commission pour contrer les pratiques déloyales de la Corée dans le secteur de la construction navale, en adoptant le mécanisme défensif temporaire (MDT)²⁵⁶, d'une part, et en acceptant de traduire la Corée devant l'OMC d'autre part. Le MDT est une mesure exceptionnelle et limitée visant à soutenir la procédure engagée par la Communauté devant l'OMC (il ne sera mis en œuvre qu'une fois cette action engagée). Ses éléments reflètent clairement son rôle de soutien envers une telle action.

461. Des aides au fonctionnement jusqu'à concurrence de 6 % de la valeur contractuelle peuvent être autorisées pour les deux types de navires pour lesquels l'industrie communautaire souffre d'un *préjudice grave* en raison des pratiques déloyales de la Corée, à savoir les navires porte-conteneurs et les transporteurs de produits pétroliers/chimiques; les transporteurs de GNL pourront également être admis au bénéfice d'une aide si la Commission confirme, sur la base d'enquêtes complémentaires, que l'industrie communautaire subit également sur ce segment de marché un *préjudice grave*.

²⁵⁶ Règlement n° 1177/2002 du Conseil du 27 juin 2002.

462. Les aides ne peuvent être autorisées que pour les contrats ayant suscité la concurrence d'un chantier naval coréen offrant un prix moins élevé que celui proposé par le chantier communautaire. Le MDT expirera le 31 mars 2004, date qui doit coïncider avec celle approximative de l'aboutissement de la procédure engagée devant l'OMC. Si cette procédure devait aboutir ou être suspendue avant cette date, plus aucune nouvelle aide ne serait autorisée. S'agissant des questions de procédure, toute aide envisagée par un État membre en application du MDT doit recevoir l'aval de la Commission, que ce soit en tant que régime ou en tant qu'aide *ad hoc*.
463. Le 5 juin 2002, la Commission européenne a décidé d'autoriser une aide d'État de 29,5 millions d'euros devant être consentie à la société *grecque* Hellenic Shipyards²⁵⁷ pour couvrir les coûts de mise à la retraite anticipée d'environ 200 salariés travaillant dans la construction navale civile. La Commission a également décidé de procéder à un examen approfondi des autres aides devant être octroyées à la même entreprise car elle n'avait pas été en mesure d'établir que toutes les aides prévues en faveur de celle-ci répondaient aux critères du règlement concernant les aides à la construction navale.
464. Le même jour, la Commission européenne a autorisé la majeure partie (51,1 millions d'euros) d'une aide totale de 55,1 millions d'euros octroyée par les autorités néerlandaises pour soutenir la restructuration du Koninklijke Schelde Groep (KSG) dans le contexte de sa vente au groupe Damen Shipyards (Damen)²⁵⁸. La Commission a estimé que le plan de restructuration de KSG prévu par Damen était une garantie de viabilité et que l'aide était limitée au minimum nécessaire. Cependant, comme l'aide ne s'accompagnait pas d'une réduction des capacités dans la construction navale civile, ainsi que l'exige le règlement concernant les aides à la construction navale, la Commission a conclu que, sur le montant total de l'aide, 4 millions d'euros étaient incompatibles avec le marché commun. Les autorités néerlandaises ont récupéré cette partie de l'aide auprès du bénéficiaire. Elles ont soutenu que toutes les mesures entraient dans le champ d'application de l'article 296 du traité CE relatif aux mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels de leur sécurité. La Commission n'a pu retenir cette thèse, car les mesures en cause affectaient incontestablement les conditions de concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins militaires.

2.4.3. *Le secteur automobile*

465. L'encadrement communautaire des aides d'État dans le secteur automobile est arrivé à expiration en décembre 2002. En vertu de cet encadrement, la Commission devait veiller à ce que les aides accordées dans ce secteur soient à la fois nécessaires et proportionnées. Pour ce qui est de la *nécessité* de l'aide, le bénéficiaire devait prouver de manière claire qu'il disposait ainsi une alternative économiquement viable pour l'implantation de son projet. En d'autres termes, le projet devait être "mobile" et l'aide, nécessaire à sa réalisation sur le site envisagé. La *proportionnalité* de l'aide était appréciée au moyen d'une analyse coûts/avantages. Cette analyse comparait les coûts supportés par un investisseur pour pouvoir réaliser le projet dans la région concernée avec ceux qu'il devrait supporter pour un projet identique sur l'autre site possible, ce qui permettait de déterminer les handicaps régionaux spécifiques

²⁵⁷ N513/01.
²⁵⁸ C 64/01.

auxquels le projet serait exposé. Les aides ne pouvaient dépasser ni le plafond prévu pour les aides régionales en faveur de nouveaux investissements dans la région assistée, ni le handicap régional, tel qu'établi par l'analyse coûts/avantages.

466. À partir de 2004, le secteur automobile sera pleinement intégré dans le nouvel encadrement multisectoriel des aides à finalité régionale en faveur de grands projets d'investissement²⁵⁹. La sévérité de ces nouvelles règles sera proportionnelle à la taille de l'investissement. Les très grands projets pourront toujours bénéficier d'aides d'État, mais le plafond de celles-ci sera abaissé. Dans l'intervalle, en 2003, des règles transitoires très simples s'appliqueront au secteur. Selon celles-ci, les projets du secteur automobile pourront bénéficier d'un plafond d'aides égal à 30 % du montant maximum pouvant être accordé à chaque région (au lieu de 100 % en vertu des règles actuelles).
467. L'année 2002, soit la dernière année durant laquelle l'encadrement précité était applicable, a été caractérisée par une augmentation du nombre d'affaires notifiées.
468. Le 22 mai 2002, la Commission a décidé d'ouvrir une procédure d'examen approfondi concernant une aide d'un montant de 61 millions d'euros destinée à l'usine Volkswagen de Pampelune²⁶⁰. Ce projet d'aide régionale a trait à la production du nouveau modèle Polo. Lors de l'ouverture de la procédure, la Commission a indiqué qu'elle doutait que l'usine Volkswagen de Bratislava ait réellement été considérée comme un site alternatif viable pour le projet. Elle n'était pas non plus certaine que les handicaps en termes de coûts représentés par Pampelune par rapport à Bratislava aient été correctement mentionnés dans la notification.
469. Le 2 octobre 2002, à l'issue d'une enquête approfondie, la Commission a autorisé une aide régionale à l'investissement devant être consentie à Opel Portugal (groupe General Motors) pour son usine d'Azambuja, dans la région de Lisbonne²⁶¹. Cette aide concerne un investissement de 124 millions d'euros portant sur l'installation de lignes de production d'un nouveau modèle de petite taille, à la fois voiture particulière et véhicule utilitaire, la Corsa Combo. L'enquête approfondie a démarré en mars 2002 et a débouché sur l'autorisation d'une aide régionale à hauteur de 35 millions d'euros. La Commission a autorisé, par la même décision, l'octroi d'une subvention de 3 millions d'euros pour des coûts d'aide à la formation de 7 millions d'euros supportés par Opel Portugal pour l'organisation de sa formation interne en rapport avec le projet d'investissement. Le montant autorisé était inférieur à celui qu'avaient proposé les autorités portugaises (3,4 millions d'euros), la Commission ayant constaté qu'un certain nombre d'actions de formation procuraient des qualifications qui n'étaient que partiellement transférables à d'autres entreprises ou domaines d'activité.
470. Le 2 octobre 2002, la Commission a également donné son feu vert, à l'issue d'une enquête approfondie, à une aide régionale à l'investissement en faveur d'Iveco²⁶² (groupe Fiat) pour son site de Foggia (*Italie*). Cette aide a trait à un investissement de 323 millions d'euros devant permettre la production d'un nouveau moteur, dénommé F1, destiné à des véhicules utilitaires légers. L'enquête approfondie a démarré en

²⁵⁹ Cf. note 188.

²⁶⁰ N121/2001.

²⁶¹ C23/02.

²⁶² C92/02.

décembre 2001 et a débouché sur l'autorisation d'une aide régionale de 121 millions d'euros. Le projet sera réalisé dans les Pouilles, une région reconnue par la Commission comme pouvant bénéficier d'aides régionales jusqu'à concurrence de 35 % des coûts d'investissement admissibles.

471. Le 2 octobre 2002, enfin, la Commission a décidé d'ouvrir une enquête approfondie concernant une aide destinée à l'usine BMW de Steyr, *Haute-Autriche*²⁶³. En avril 2002, l'Autriche avait notifié un projet d'octroi d'aides au développement régional, à la formation, à la recherche et au développement, à l'innovation et à la protection de l'environnement. L'aide envisagée s'élève à 40,25 millions d'euros environ et doit permettre la réalisation de différents investissements dans l'usine qui produit des moteurs essence et diesel à quatre et six cylindres et développe une technologie de moteurs diesel.
472. Le 27 novembre 2002, la Commission a décidé d'ouvrir une enquête approfondie concernant un projet d'aide d'un montant de 30 millions d'euros ayant trait à des investissements de 440 millions d'euros réalisés par Opel dans son usine de construction automobile de Saragosse²⁶⁴, *Espagne*. Ce projet consiste en la production de l'Opel Meriva, un nouveau petit véhicule multifonctions basé sur la plate-forme de l'Opel Corsa. À cette occasion, la Commission a émis des doutes au sujet de la mobilité du projet, de même que sur la détermination du handicap régional de la région de Saragosse tel qu'il a été calculé dans l'analyse coûts/avantages.
473. Le 11 décembre 2002, la Commission est parvenue à la conclusion que l'*Allemagne* devait réduire l'aide régionale qu'elle envisageait d'accorder à BMW pour la construction d'une nouvelle usine automobile à Leipzig (*Saxe*)²⁶⁵. Le montant total des investissements admissibles s'élève à 1 204,9 millions d'euros. L'objectif de l'aide envisagée de 418,6 millions d'euros était d'inciter l'entreprise à investir à Leipzig, une région assistée au sens de l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité CE. Etant donné que la Commission avait des doutes quant à la compatibilité de l'aide avec les règles régissant les aides d'État dans le secteur automobile, elle a décidé, le 3 avril 2001, d'ouvrir la procédure formelle d'examen. Elle a estimé que le projet en cause était mobile et que Kolin, en République tchèque, était un site de substitution économiquement viable. L'aide était par conséquent nécessaire à la réalisation du projet dans la région assistée de Leipzig. Les doutes que nourrissait la Commission portaient sur la proportionnalité de l'aide. Après avoir examiné l'analyse coûts/avantages, elle est parvenue à la conclusion que le handicap régional de la réalisation du projet à Leipzig (par rapport à Kolin) était de 31,14 %, taux inférieur à celui qui avait initialement été indiqué par l'Allemagne. L'Allemagne avait par conséquent surestimé le handicap de coût de Leipzig. Compte tenu de la forte augmentation de la capacité de production, le taux d'aide autorisé a une nouvelle fois été réduit à raison d'un point de pourcentage pour être ramené à 30,14 %. La Commission n'a donc autorisé qu'une aide correspondant à 30,14 % de l'investissement admissible de 1 204,9 millions d'euros, soit 363,16 millions d'euros. Le reste de l'aide notifiée, soit 55,4 millions d'euros, a été jugé incompatible avec le marché commun.

²⁶³ N 316/02.

²⁶⁴ C 75/02.

²⁶⁵ C 26/02.

2.4.4. *L'industrie houillère*

474. Quatre États membres de l'UE produisent actuellement de la houille. En raison de conditions géologiques défavorables, la plupart des mines européennes ne sont pas compétitives par rapport au charbon importé. Jusqu'à l'expiration du traité CECA, intervenue le 23 juillet 2002, les aides d'État étaient régies par la décision 3632/93/CECA²⁶⁶, qui fixait les conditions dans lesquelles de telles aides pouvaient être accordées. Le 23 juillet 2002, le Conseil a arrêté un règlement concernant les aides d'État à l'industrie houillère, de façon à pouvoir traiter les aides d'État qui seront consenties après le 24 juillet 2002²⁶⁷. Le nouveau système repose sur une production minimale de houille devant contribuer au maintien d'une quotité de sources indigènes d'énergie primaire qui permettra de renforcer de manière significative la sécurité énergétique de l'Union.
475. Les aides d'État en faveur de l'industrie houillère contribueront également à la restructuration de ce secteur, compte tenu des répercussions sociales et régionales liées aux réductions d'activité. Les États membres notifient par conséquent les aides qu'ils octroient sur une base annuelle. La Commission a autorisé des régimes d'aides permettant à l'Allemagne²⁶⁸, à la France²⁶⁹, à l'Espagne²⁷⁰ et au Royaume-Uni²⁷¹ d'accorder à l'industrie houillère les fonds publics nécessaires pour l'année 2002. Ces aides couvrent la différence entre les coûts de production et le prix du charbon sur le marché international et constituent également une compensation pour le versement des charges sociales.
476. En ce qui concerne l'acquisition en 1998 de Saarbergwerke AG et de Preussag Anthrazit GmbH par RAG Aktiengesellschaft (RAG), des producteurs de houille allemands, la Commission a constaté²⁷² que l'opération de rachat de Saarbergwerke par RAG à la République fédérale d'Allemagne et au *Land* allemand de Sarre ne comportait pas d'aide publique.

2.4.5. *Industrie sidérurgique*

477. La Commission a ouvert des procédures d'examen à l'égard d'aides à l'environnement devant être consenties aux sociétés Ilva SpA, Acciaierie di Sicilia SpA, Duferdofin SpA et Acciaierie Valbruna SpA, *Italie*. Elle a clôturé ces procédures en constatant le retrait des notifications relatives à Duferdofin SpA²⁷³ et à Acciaierie Valbruna SpA²⁷⁴

²⁶⁶ JO L 329 du 30.12.1993, p. 12.

²⁶⁷ JO L 205 du 02.08.2002, p. 1.

²⁶⁸ Décision 2002/171/CECA de la Commission du 2 octobre 2001, JO L 56 du 27.02.2002, p. 27 (aides couvrant des coûts relatifs à 2002) et décision 2002/550/CECA de la Commission du 2 octobre 2002 (aides couvrant des coûts postérieurs au 24 juillet 2002).

²⁶⁹ Décision 2002/551/CECA de la Commission du 2 octobre 2002.

²⁷⁰ Décision 2002/2/CECA de la Commission du 2 juillet 2002 (aides couvrant des coûts antérieurs au 23 juillet 2002) et décision 2002/6/CECA de la Commission du 12 juin 2002 (aides couvrant des coûts postérieurs au 24 juillet 2002).

²⁷¹ Décision 2001/9/CECA de la Commission du 20 mars 2002.

Décision 2001/10/CECA de la Commission du 5 juin 2002.

Décisions 2001/11/CECA et 2001/12/CECA de la Commission du 17 juillet 2002.

²⁷² Décision de la Commission du 7 mai 2002.

²⁷³ C 9/2002.

²⁷⁴ C 12/2002.

et en délivrant une autorisation dans les cas d'Ilva SpA²⁷⁵ et d'Acciaierie di Sicilia SpA²⁷⁶.

478. La Commission a clos par une décision partiellement négative la procédure qu'elle avait ouverte en 2001 à l'égard d'aides à la recherche et au développement consenties illégalement à plusieurs entreprises sidérurgiques du *Pays basque*²⁷⁷. Elle a également décidé d'étendre la procédure ouverte en 2001 concernant certaines mesures adoptées par le gouvernement de Galice en faveur d'une nouvelle usine, Siderúrgica Añón²⁷⁸.
479. Dans une affaire concernant la Belgique, la Commission a ouvert une procédure à l'égard de la participation de la *Région wallonne* dans une nouvelle entreprise, dénommée Carsid²⁷⁹.
480. La Commission a également ouvert une procédure en ce qui concerne une aide à l'environnement devant être consentie par la *France* à Sollac SA. Elle a ensuite décidé de clore cette procédure, ayant constaté que la notification correspondante avait été retirée²⁸⁰.

3. TRANSPORTS

3.1. Transports ferroviaires

481. La revitalisation du secteur des chemins de fer est un élément essentiel de la politique commune des transports, qui vise à établir un système de transports durable par un rééquilibrage entre les différents modes de transport. Dans son livre blanc sur la politique européenne des transports²⁸¹, la Commission européenne a rappelé que les transports ferroviaires étaient le secteur stratégique dont dépendrait le succès de ces efforts de rééquilibrage. La Commission réserve donc un accueil favorable aux aides visant à promouvoir les transports ferroviaires, notamment aux investissements dans l'infrastructure. Elle a ainsi autorisé en 2002 plusieurs régimes d'aides destinés à développer le secteur des chemins de fer.
482. En ce qui concerne le *Royaume-Uni*, la Commission a adopté deux décisions qui concernent le gestionnaire de l'infrastructure du principal réseau ferroviaire national de Grande-Bretagne. Les autorités britanniques avaient notifié un programme de sauvetage financier destiné à assurer la continuité de l'offre de services ferroviaires, sans laquelle le secteur ferroviaire britannique risquait de s'effondrer rapidement. Ces aides au sauvetage ont été autorisées par la Commission le 13 février 2002 pour une période de 12 mois, au cours de laquelle une solution plus durable devait être trouvée²⁸². Le 17 juillet 2002, la Commission a approuvé des mesures financières destinées à permettre à une société nouvellement créée, Network Rail, de se charger de l'exploitation et de la gestion du réseau ferroviaire britannique dans un but non

²⁷⁵ C 10/2002.

²⁷⁶ C 8/2002.

²⁷⁷ C 20/2001.

²⁷⁸ C 95/2001.

²⁷⁹ C 25/2002.

²⁸⁰ C 27/2002.

²⁸¹ La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix

²⁸² Affaire NN 170/2001, décision de la Commission du 13.02.02 (JO C 98 du 23.04.2002, p. 36).

lucratif, mettant ainsi fin à l'incertitude entourant l'avenir de ce réseau²⁸³. Les 24 avril et 18 septembre 2002, la Commission a aussi autorisé plusieurs modifications des mécanismes financiers mis en place par le *Royaume-Uni* pour la construction de la liaison ferroviaire d'Eurotunnel (Channel Tunnel Rail Link, CTRL)²⁸⁴.

483. En ce qui concerne les autres États membres, la Commission a autorisé, le 27 février 2002, un plan du *Danemark* visant à annuler d'anciens prêts publics, quasiment libres de remboursement et d'intérêts, octroyés à 13 compagnies de chemins de fer locales²⁸⁵. Le 19 juin 2002, elle a également autorisé un régime *autrichien* d'aides à la construction, à l'extension et à la modernisation de voies de sécurité privées dans le cadre de l'amélioration du réseau ferroviaire national principal²⁸⁶. En outre, le 18 septembre 2002, la Commission a autorisé une aide en faveur du *Land* de Saxe-Anhalt (*Allemagne*) afin de promouvoir le transfert des flux de transport de marchandises de la route vers le rail. Ce régime vise à préserver et à développer le réseau de centres de trafic de marchandises, ainsi que les zones de manutention et de chargement²⁸⁷. Enfin, le 11 décembre 2002, la Commission a autorisé la prolongation pour quatre ans d'un régime *danois* qui compense l'effet d'une taxe sur l'utilisation des infrastructures ferroviaires par l'octroi d'une subvention pour des motifs environnementaux en faveur du transport des marchandises par rail²⁸⁸.

3.2. Transports combinés

484. Depuis un certain temps, la Communauté poursuit une politique dont l'objectif est de mettre en place un système de transport intermodal équilibré et comprenant des mesures visant à favoriser la compétitivité des transports combinés face aux transports routiers. La politique communautaire en matière de transports combinés vise principalement le transfert des transports routiers vers d'autres modes de transport. La Commission est donc favorable aux aides qui visent à promouvoir ce mode de transport par l'acquisition d'équipements destinés aux transports combinés et la construction d'une infrastructure spécifique²⁸⁹.
485. Le 13 février 2002, la Commission a donné son accord sur un régime d'aides aux transports combinés en faveur de la province autonome de Bolzano-Haut-Adige (Italie)²⁹⁰. Ce régime octroie des subventions aux entreprises logistiques offrant des services de transports combinés par rail au départ ou à destination de ce territoire, en particulier sur le trajet Bolzano-Brenner. Ces subventions permettront de réduire le prix payé par les utilisateurs des infrastructures de transports combinés et de concurrencer les transports routiers à des conditions de marché similaires. Pour éviter

²⁸³ N 356/2002, *Network Rail*, décision de la Commission du 17.07.2002 (JO C 232 du 28.09.2002, p. 2).

²⁸⁴ Affaires N 706/2002 (JO C 130 du 01.06.2002, p. 5) et N 523/2002 (JO C 262 du 29.10.2002).

²⁸⁵ Affaire N 784/2001 - *Aide pour les chemins de fer privés danois*. Décision de la Commission du 27.02.2002 (JO C 88 du 12.04.2002, p 17).

²⁸⁶ Affaire N 643/2001- Autriche - *Programme d'aide en faveur de l'aménagement de voies ferroviaires d'évitement*. Décision de la Commission du 19.06.2002 (JO C 178 du 26.07.2002).

²⁸⁷ Affaire N308/2002 -*Promotion de l'investissement dans l'infrastructure ferroviaire*. Décision de la Commission du 18.09.2002 (JO C 277 du 14.11.2002).

²⁸⁸ Affaire N 287/02, non encore publiée.

²⁸⁹ Affaire N 644/2001- "*Fonds d'État autrichien ERP*". Décision de la Commission du 27.02.2002 (JO C 88 du 12.04.2002, p.17); Affaire N 406/2002- "*Förderrichtlinie*". Décision de la Commission du 2.10. 2002 (JO C 292 du 27.11.2002).

²⁹⁰ Affaire N 638/2001 (JO C 88 du 12.04.2002, p. 16)

toute distorsion de la concurrence, une procédure d'appel d'offres concernant les prestations ferroviaires est engagée pour une période limitée.

486. Le 27 février 2002, la Commission a approuvé une aide au démarrage pour un nouveau service pilote privé de transports combinés entre *l'Allemagne et l'Italie*²⁹¹ dans le but d'alléger le trafic routier au profit du rail sur le trajet Munich-Vérone (via le Brenner). Ce service pilote, prévu pour une durée initiale d'un an, qui a déjà reçu le soutien du programme européen PACT²⁹², contribuera à alléger le trafic sur l'autoroute très fréquentée de ce couloir majeur.
487. Le 14 mai 2002, à l'issue de la procédure formelle d'examen, la Commission a conclu qu'aucune aide d'État, au sens de l'article 87, paragraphe 1, n'avait été versée à BahnTrans, transporteur de fret allemand, par l'intermédiaire de sa société mère, l'entreprise publique Deutsche Bahn AG²⁹³ (*Allemagne*).
488. Le 17 juillet 2002, la Commission a décidé d'ouvrir une procédure d'examen sur des aides versées par les *Pays-Bas* à Huisvuilcentrale Noord-Holland (HVC), pour la construction d'un terminal à conteneurs à Alkmaar²⁹⁴. Situé à proximité immédiate d'une installation d'incinération de déchets exploitée par la société HVC, ce terminal devrait encourager le transport des déchets ménagers par voie navigable plutôt que par la route. La Commission a jugé nécessaire d'examiner si ces aides étaient proportionnées, si la concurrence entre les terminaux des voies navigables n'était pas faussée, et d'analyser les effets de cette subvention sur le marché de la gestion des déchets.
489. Le 24 juillet 2002, la Commission a approuvé la plus grande partie des dispositions spéciales appliquées au secteur des transports dans la province autonome de Trente, afin d'encourager le recours à des modes de transport autres que la route pour assurer le transport des marchandises²⁹⁵. Elle a néanmoins décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE, en ce qui concerne l'aide à l'investissement dans des wagons et du matériel roulant neuf ou remis à neuf, en raison de doutes quant à sa compatibilité avec le règlement (CE) n° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État en faveur des petites et moyennes entreprises²⁹⁶.

3.3 Transports routiers

490. Le 27 février 2002, la Commission a décidé, dans le contexte de la hausse du prix du pétrole enregistrée en 2000, d'ouvrir une procédure formelle d'examen à l'égard de deux régimes d'aides destinés à favoriser une certaine catégorie de véhicules en les faisant bénéficier d'une réduction des droits de péage²⁹⁷. Lors de l'examen de ces

²⁹¹ Affaire NN 134/2002 (ex N 841/01) - "*Lokomotio*n" (JO C 88 du 12.04.2002, p. 16)

²⁹² Programme Actions pilotes en faveur du transport combiné (PACT); décision de la Commission du 25.07.2001

²⁹³ Affaire C63/2000 (ex NN 102/00) (JO L 211 du 07.08.2002)

²⁹⁴ Affaire C 51/2002 (ex N 840/2001) (JO C 212 du 06.09.2002)

²⁹⁵ N833/2001 (JO C 242 du 08.10.2002)

²⁹⁶ JO L 10 du 13.01.2001, p.33.

²⁹⁷ Affaire C11/2002 (ex N 382/01) - Italie (Piémont) - Réductions des droits de péage en faveur de certains poids lourds affectés au transport routier de marchandises afin de dévier leur circulation de la route étatique 33 du Lac Majeur vers l'autoroute A/26 (JO C 87 du 11.04.2002); affaire C14/02 (ex NN 72/01) - Portugal - Réduction des droits de péage en faveur de certains poids lourds affectés au transport

affaires, la Commission a émis des doutes quant à l'opportunité de ces mesures eu égard à la protection de l'environnement et à leur compatibilité avec la politique commune des transports.

491. Plusieurs décisions ont été adoptées concernant des aides à l'investissement dans le secteur des transports²⁹⁸. La Commission souligne toutefois que dans les secteurs en surcapacité tels que les transports routiers, aucune aide ne peut en principe être accordée pour l'acquisition de véhicules de transport. Il reste néanmoins possible d'octroyer des aides pour l'achat de véhicules neufs si cette mesure poursuit des objectifs de protection de l'environnement ou de sécurité et compense effectivement les coûts d'un alignement sur des règles techniques plus rigoureuses que celles de la législation nationale ou communautaire.
492. En conséquence, la Commission a autorisé un régime d'aides institué par l'Espagne pour l'achat de véhicules électriques ou à propulsion hybride sur le territoire de la communauté autonome de Castille-León²⁹⁹, de même qu'un régime tendant à mettre en service des véhicules adaptés aux personnes à mobilité réduite³⁰⁰. Les autres décisions concernaient un régime d'aides du Danemark tendant à encourager l'utilisation de camions moins polluants³⁰¹, ainsi que plusieurs mesures d'aide à l'emploi prises en 2001 et 2002 par les autorités des Asturies (Espagne)³⁰² en faveur des transports, afin de promouvoir la création et le maintien de l'emploi dans ce secteur.

Encart 3: Entreprises de transports routiers

En mai 2002, le Conseil a adopté à l'unanimité trois décisions sur l'octroi d'aides par les Pays-Bas, l'Italie et la France³⁰³ à des entreprises de transports routiers. Ces décisions garantissent la compatibilité avec le marché commun des mesures de dérogation adoptées par le Conseil (2001/224/CE) le 12 mars 2001 en vue d'autoriser les Pays-Bas, l'Italie et la France à appliquer des taux réduits de droits d'accise sur certaines huiles minérales en faveur des transporteurs routiers. Rappelons qu'en 2001, le Conseil a décidé d'autoriser les Pays-Bas, l'Italie et la France à appliquer, jusqu'au 1^{er} octobre 2002 pour le premier État membre et jusqu'au 31 décembre 2002 pour les deux autres, des taux réduits de droits d'accise sur le diesel pour les transporteurs routiers. Toutefois, la Commission ayant décidé d'ouvrir une procédure contre ces trois pays en vertu de l'article 88, paragraphe 2, CE³⁰⁴, les trois États membres en question ont demandé au Conseil et obtenu de celui-ci la reconnaissance de

routier de marchandises et de passagers adoptées à la suite de la hausse du prix du pétrole à l'été - automne 2000 (JO C 88 du 12.04.2002)

²⁹⁸ Affaire N 762/2001- "Régime d'aides à l'investissement de la région autonome de Madère", décision de la Commission du 27.02.2002; affaire N 646/00,- Italie, décision de la Commission du 7.05.2002; affaire N 507/2001- Portugal "Siriart", décision de la Commission du 7.05.2002 (JO C 146 du 19.06.2002).

²⁹⁹ Affaire N 203/2002, décision de la Commission du 18.09.2002 (JO C 9 du 15.01.2003).

³⁰⁰ Affaire N 337/02 – Espagne (communauté de Madrid) – "Aide en vue de l'acquisition de véhicules de transport publics adaptés aux personnes à mobilité réduite", décision de la Commission du 27.11.2002, non encore publiée.

³⁰¹ Affaire N 100/01 – "Loi relative aux subventions à des camions particulièrement favorables à l'environnement", décision de la Commission du 22.05.2002 (JO C 154 du 28.06.2002).

³⁰² N 600/B/2001, décision de la Commission du 16.10.2002.

³⁰³ Pays-Bas (doc. 8032/02 + COR1); Italie (doc. 8033/02 + COR1); France (doc. 8034/02 + COR1).

³⁰⁴ Affaire C 24/2001-Italie; affaire C 25/2001-France; affaire C 26/2001- Pays-Bas.

l'existence de circonstances exceptionnelles au sens de l'article 88, paragraphe 2, alinéa 3, qui permettent de considérer ces aides comme compatibles avec le marché commun.

3.4. Transports de personnes

493. Le 2 octobre 2002, la Commission a décidé de ne pas s'opposer à divers arrangements que le gouvernement du *Royaume-Uni* entend mettre sur pied pour la rénovation et la modernisation du métro de Londres dans le cadre d'un partenariat public-privé³⁰⁵. Le but de ces mesures est d'améliorer le métro de Londres en associant l'efficacité d'un exploitant public à la gestion par le secteur privé d'une infrastructure meilleure. La Commission est d'avis que ces arrangements, notamment la rétribution qui sera versée aux sociétés d'infrastructure, ne constituent pas des aides d'État. Ils sont le fruit de processus concurrentiels de passation de marchés éliminant tout avantage possible.

3.5. Navigation intérieure

3.5.1. Transports par voies navigables

494. Le Livre blanc sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010³⁰⁶ préconise de favoriser les modes de transport les plus respectueux de l'environnement et disposant de capacités résiduelles, tels que la navigation intérieure. Le transfert des transports de marchandises par route vers la navigation intérieure revêt donc un intérêt commun au sens de l'article 87, paragraphe 3, point c). Le 27 novembre 2002³⁰⁷, la Commission a indiqué que la cession d'une partie substantielle du capital de la société *Erste Donau-Dampfschiffahrt-Gesellschaft m.b.H.*, détenue à 100 % par la *République d'Autriche*, à la ville de Vienne ne pouvait être considérée comme une aide d'État.

3.5.2. Transports maritimes

495. Le 30 janvier 2002, la Commission a autorisé un régime d'aides *français* destiné à couvrir, pendant trois ans, jusqu'à 30% des coûts de fonctionnement des nouvelles lignes de transport maritime à courte distance³⁰⁸. Les autorités françaises compléteront, par des aides nationales, les mesures de soutien européennes au transport maritime à courte distance, en finançant des projets qui ne pourraient recevoir de financements communautaires parce qu'ils ne font intervenir que des opérateurs nationaux.

496. La Commission a approuvé plusieurs régimes de taxation au tonnage³⁰⁹ permettant aux entreprises de payer l'impôt en fonction de la capacité de leur flotte plutôt que de leurs bénéficiaires. Ces régimes s'ajoutent à plusieurs régimes de taxation au tonnage déjà approuvés par la Commission aux *Pays-Bas*, en *Allemagne* et au *Royaume-Uni*.

³⁰⁵ Affaire N 264/2002 (JO C 309 du 12.12.2002).

³⁰⁶ COM (2001) 370.

³⁰⁷ Affaire N 471/2002- Autriche.

³⁰⁸ C 65/2000 (ex N 679/2000) (JO C 196 du 25.07.2002).

³⁰⁹ Affaire N 736/01- Espagne, décision de la Commission du 27.02.2002

affaire N 563/01- Danemark, décision de la Commission du 12.03.2002 (JO C 146 du 19.06.2002)

affaire N 195/02- Finlande, décision de la Commission du 16.10.2002

affaire N504/2002- Irlande, décision de la Commission du 15.12.2002.

Il semble que ces mesures permettent déjà d'inverser la tendance dans un secteur des transports maritimes communautaires en déclin.

497. Le 19 juin 2002, la Commission a adopté une décision négative en ce qui concerne l'octroi d'aides d'État au transport maritime pour des activités de remorquage portuaire effectuées par des opérateurs *néerlandais* à l'intérieur et autour des ports de l'UE³¹⁰. Comme les activités de remorquage sont considérées comme un service portuaire, qui ne constitue pas une activité de "transport maritime", l'octroi d'aides au transport maritime pour ces services a été déclaré incompatible avec le marché commun. Ce type d'aides ayant déjà été accordé par le passé, la Commission a décidé que les Pays-Bas devaient récupérer les aides versées depuis le 12 septembre 1990.
498. Le 20 décembre 2001, la Commission a décidé d'ouvrir une procédure formelle d'examen sur un régime d'aides italien³¹¹ au titre duquel les armateurs qui mettent hors service les pétroliers à simple coque de plus de vingt ans d'âge reçoivent une prime. Toutefois, le 17 juillet 2002, elle est parvenue à la conclusion que ce régime devrait contribuer dans une large mesure à la protection de l'environnement et à la sécurité en mer.
499. Le 2 juillet 2002, la Commission a approuvé une aide ayant trait aux obligations de service public (OSP) en matière de services de transports maritimes vers la *Corse*³¹². Le 17 juillet 2002, elle a autorisé une aide sous la forme d'un prêt de 22,5 millions d'euros en vue du sauvetage de la *Société nationale maritime Corse-Méditerranée* (SNCM)³¹³. Cette aide doit être accordée par l'État français par l'intermédiaire de la *Compagnie générale maritime et financière* (CGMF), détenue à 100 % par l'État. En outre, la Commission a ouvert une procédure formelle d'examen le 19 août 2002 à l'égard du projet d'aide à la restructuration en faveur de la SNCM³¹⁴.
500. La Commission n'a soulevé aucune objection concernant la prolongation en 2002 d'un régime *italien* d'allègement des charges sociales des entreprises de transport maritime dans le secteur du cabotage³¹⁵, régime qu'elle avait déjà approuvé pour la période 1999-2001.
501. Le 2 octobre 2002, la Commission a décidé d'ouvrir une procédure formelle d'examen à l'égard d'une subvention à l'investissement que le *Royaume-Uni* projetait d'accorder à Clydeboyd Ltd³¹⁶ en vue d'agrandir un poste d'accostage et de moderniser des installations de manutention du fret. La Commission a émis des doutes quant au caractère proportionné de cette aide et à l'impact négatif qu'elle pourrait avoir sur les infrastructures existantes.

³¹⁰ Affaire C 56/2001 (JO L 314 du 18.11.1997)

³¹¹ Affaire C97/2001 (ex N93/2001) "Sécurité du transport maritime", décision de la Commission du 20.12.2001

³¹² N 781/01 "Desserte maritime de la Corse" (JO C 186 du 06.08.2002)

³¹³ Affaire NN 27/2002, non encore publiée.

³¹⁴ Affaire C 58/02 (ex N 118/2002) (JO C 308 du 11.12.2002)

³¹⁵ Affaire N 519/02 "Prolongation d'un régime d'allègement des charges sociales dans le secteur du cabotage maritime", décision de la Commission du 06.09.2002 (JO C 262 du 29.10.2002)

³¹⁶ C 62/02 (ex N 221/02) (JO C 269 du 05.11.2002)

502. La Commission a par ailleurs donné le feu vert à un régime *allemand* d'aides à la formation maritime pour 2002³¹⁷, ayant déjà approuvé par le passé des régimes allemands similaires pour 1998, 1999, 2000 et 2001. Ces aides contribueront à préserver le savoir-faire et les compétences maritimes à bord des navires marchands allemands. La Commission a aussi décidé de ne pas s'opposer à des subventions publiques de la Région flamande pour financer les capitaineries des ports maritimes *belges*³¹⁸.
503. Le 13 novembre 2002, la Commission a approuvé les mesures *danoises* de réduction de l'impôt sur le revenu³¹⁹ pour les marins à bord des navires danois immatriculés soit dans le registre ordinaire (DAS), soit dans le deuxième registre (DIS). Le 2 décembre 2002, elle n'a soulevé aucune objection à propos d'une modification mineure apportée à un régime réduisant les impôts locaux pour les entreprises maritimes³²⁰. En outre, elle a estimé que la réduction de la durée minimale passée en mer de 169 à 161 jours pour pouvoir bénéficier du système *irlandais* d'abattement fiscal sur les revenus des gens de mer (Irish Seafarers' Income Tax Allowance Scheme)³²¹ ne portait pas atteinte aux conclusions de sa décision du 2 mars 1999 et que le régime ainsi modifié restait compatible avec le marché commun.

3.6. Transports aériens

504. Face aux conséquences des attaques terroristes du 11 septembre 2001, qui ont conduit le secteur de l'assurance à réévaluer la situation et à supprimer à brève échéance presque toute couverture pour les risques de guerre et de terrorisme, la Commission a poursuivi l'application de sa politique, définie dans sa Communication du 10 octobre 2001³²². Elle avait en effet souligné dans celle-ci que si la situation de couverture d'assurance insuffisante devait perdurer, les États membres pourraient décider de continuer à offrir une garantie complémentaire d'assurance ou d'assumer directement le risque eux-mêmes. Ainsi, la possibilité d'intervention au niveau national a été prolongée à trois reprises, jusqu'aux 31 mars, 30 juin et finalement 31 octobre 2002³²³. La Commission avait également défini dans sa Communication dans quelles conditions elle jugerait que les mesures prises par les gouvernements en matière d'assurance sont conformes à l'article 87 (2) point b), du Traité. Cette disposition permet en effet aux États membres d'octroyer des aides destinées à « remédier aux dommages causés par des événements extraordinaires ». La Commission a, en conséquence, examiné les mesures, qui lui ont été notifiées, à chaque renouvellement des aides sur la base de cet article³²⁴.

³¹⁷ Affaire NN 94/2002- Allemagne. Décision de la Commission du 30.10.2002, non encore publiée.

³¹⁸ Affaire N 438/02- Belgique. Décision de la Commission du 16.10.2002 (JO C 284 du 21.11.2002)

³¹⁹ Affaire NN 116/1998 – Danemark. Décision de la Commission du 13.11.2002

³²⁰ Affaire N 662/2002 – France – décision de la Commission du 02.12.2002

³²¹ Affaire N 661/2002- Irlande. Décision de la Commission du 2.12.2002 (JO C 15 du 22.01.2003)

³²² Communication de la Commission européenne du 10 octobre 2001 sur les conséquences des attentats aux Etats-Unis pour le secteur du transport aérien COM (2001) 574

³²³ Communication du 2.07.2002, COM(2002) 320 final.

³²⁴ Irlande NN 34/2002 Aviation Insurance scheme, décision de la Commission du 27.02.2002.

Pays-Bas NN 35/2002 Maatregeleninzake overheisdekking voor molestschade in de luchtvaartsector, décision de la Commission du 27.02.2002.

Royaume Uni NN 43/2002 Extension of Airline Insurance, décision de la Commission du 27.02.2002

Finland NN 45/2002, décision de la Commission du 06.03.2002.

505. Elle a également autorisé les régimes de compensation établis par plusieurs États membres pour les pertes des compagnies aériennes causées par la fermeture de certaines parties de l'espace aérien du 11 au 14 septembre 2001. La Commission avait néanmoins considéré qu'un certain nombre de critères, définis dans sa Communication, devaient être remplis pour pouvoir autoriser ces aides.
506. A ce titre, la Commission a approuvé les régimes mis en place par la *France, le Royaume-Uni et l'Allemagne*, respectivement par des décisions du 30 janvier, du 12 mars et du 2 juillet 2002³²⁵. A l'inverse, la Commission a décidé le 5 juin 2002 d'ouvrir la procédure formelle d'examen contre la prolongation, notifiée par la France, de l'aide pour les coûts supportés au-delà du 14 septembre 2001³²⁶; une décision finale négative a été prise à cet effet le 11 décembre 2002³²⁷. Enfin le 16 octobre 2002, la Commission a décidé, au sujet du régime prévu par l'Autriche, de l'approuver pour partie, mais également d'ouvrir la procédure formelle d'examen pour les indemnisations de coûts postérieurs au 14 septembre 2001³²⁸. La Commission poursuit l'examen de la compatibilité des régimes d'aide d'urgence semblables notifiés par d'autres États membres.
507. Par ailleurs, la Commission a décidé d'ouvrir le 6 mars 2002³²⁹ la procédure d'examen prévue à l'article 88 (2) du Traité CE contre la Grèce concernant une utilisation, qui pourrait être abusive, d'aides d'État précédemment autorisées en 1994 et en 1998³³⁰, et l'octroi d'une nouvelle aide à la compagnie aérienne Olympic Airways (OA) et à ses filiales. Le 11 décembre 2002, la Commission a constaté l'incompatibilité avec le traité d'une partie des aides précédemment octroyées par l'État grec³³¹ et l'octroi de nouvelles aides illégales qui n'ont pas été notifiées. La Commission a donc demandé à la Grèce de récupérer les aides versées après le 14 août 1998.
508. Le 9 avril 2002, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objection aux mesures de refinancement envisagées par la TAP³³². La Commission a considéré que le plan de la compagnie *portugaise* visant à libérer plusieurs garanties et à utiliser les actifs libérés pour gager des dispositifs financiers supplémentaires ne constituait pas une aide d'État.
509. La Commission a autorisé également, le 19 juin 2002³³³, deux mesures financières concernant Alitalia, en *Italie*. D'une part, la Commission a jugé compatible avec le traité CE le versement de la troisième tranche de 129 millions d'euros de l'aide à la restructuration approuvée en 1997. D'autre part, elle a considéré que la future augmentation de capital, d'un montant maximal de 1,4 milliards d'euros qui serait soumise aux actionnaires de la compagnie, ne satisfaisait guère au critère de l'investisseur privé en économie de marché et ne constituait donc pas une aide d'État.

³²⁵ France: N 806/2001, JO C 59 du 6.03.2002, p 25; Royaume-Uni: N 854/2001, JO C 98 du 23.04.2002, p 36; Allemagne: N269/2002, non encore publiée au JO.

³²⁶ C 42/2002 (ex N 286/2002), JO C 170 du 16.07.2002, p 11.

³²⁷ C 42/2002 (ex N 286/2002), non encore publiée au JO.

³²⁸ C 65/2002 (ex N 262/2002), JO C 309 du 12.12.2002.

³²⁹ C 19/2002 (ex NN 133/2000), JO C 98 du 23.04.2002, p.8.

³³⁰ JO L 128 du 21.05.1999, p.1 et JO L 273 du 25.10.1994, p.22.

³³¹ Selon l'article 87, paragraphe 1, du traité.

³³² Affaire N 132/02.

³³³ C 54/96 et N 318/02, non encore publiée au JO.

510. Enfin, le 11 décembre 2002, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure formelle d'examen au sujet des avantages reçus par la compagnie *Ryanair* lors de l'installation de sa première base en Europe continentale en 2001, à Charleroi. Ces avantages ont été octroyés par la région wallonne (réduction des taxes aéroportuaires d'une manière non transparente et discriminatoire), et par le gestionnaire de l'aéroport, qui est une entreprise publique contrôlée par la Région (subventions pour l'ouverture de nouvelles lignes, frais d'hôtel du personnel, prise en charge des frais de publicité/marketing, etc.).
511. Le même jour, la Commission a également décidé d'ouvrir la procédure à l'égard des aides octroyées à la compagnie aérienne *Intermediacion Aérea (Intermed)* sur la ligne régulière entre Gérone et Madrid. Elle a exprimé des doutes quant au respect des conditions spécifiques permettant à un État membre d'imposer des obligations de service public.

4. AGRICULTURE

4.1. Évolution de la politique agricole et initiatives législatives en 2002

4.1.1. Nouvelles lignes directrices pour les aides d'État à l'élimination des déchets d'abattoirs et aux animaux trouvés morts, ainsi qu'aux frais de dépistage des encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST)

512. Le 27 novembre, la Commission a adopté de nouvelles lignes directrices concernant les aides d'État à l'élimination des déchets d'abattoirs et aux animaux trouvés morts, ainsi qu'aux frais de dépistage des encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST)³³⁴. Ces nouvelles règles précisent et modifient la politique communautaire en matière d'aides d'État dans ces secteurs. Cette mesure était nécessaire, car la diversité des politiques suivies par les États membres engendrait un risque important de distorsion de la concurrence.
513. La législation relative à l'ESB a fondamentalement modifié les données financières en ce qui concerne les déchets d'abattoirs. Ce qui constituait auparavant un produit valorisable est synonyme aujourd'hui de déchets dont l'élimination est en outre coûteuse.
514. Pour permettre à ce secteur de s'adapter à la situation, la Commission a autorisé le paiement d'aides publiques importantes. Or, cela risque de fausser gravement la concurrence. Si certains États membres accordent en effet des aides importantes, d'autres ne le font pas. Dès lors, un réexamen de la politique suivie dans ce domaine s'imposait. Les nouvelles règles tiennent ainsi compte de la nécessité de protéger la santé humaine et l'environnement, ce qui justifie l'octroi d'aides, sans créer de distorsions de concurrence anormales.
515. Ces nouvelles lignes directrices n'affectent nullement la possibilité d'octroyer des aides d'État ni l'obligation légale, prévue par les règlements spécifiques du Conseil, de compenser les pertes subies par les agriculteurs si leurs animaux se révèlent atteints par l'ESB ou toute autre maladie comparable. Elles visent plutôt à réduire la

³³⁴ JO C 324 du 24.12.2002.

charge financière permanente résultant de l'obligation générale d'effectuer des tests et de séparer les matériels à risque des animaux sains.

516. Dorénavant, aucune aide publique ne sera plus accordée pour couvrir le coût d'élimination des **déchets d'abattoirs** quels qu'ils soient. À titre exceptionnel, les États membres peuvent encore subventionner à hauteur de 50 % les frais d'élimination des matériels à risque spécifiés et des farines de viande et d'os ne pouvant plus être utilisées à des fins commerciales produits en 2003.
517. En ce qui concerne les **tests de dépistage des EST**, les États membres devront respecter un montant maximum de 40 euros pour les aides aux tests de dépistage de l'ESB chez les bovins abattus pour la consommation humaine après le 1er janvier 2003. Aucun montant maximum de ce type n'est prévu actuellement. Il comprend le coût total du dépistage, c'est-à-dire la trousse d'analyse, ainsi que les frais de prélèvement, de transport, d'analyse, de stockage et de destruction de l'échantillon. Il faut rappeler que sur ces 40 euros, la Communauté en verse 15 actuellement (10,5 euros en 2003). Ce montant maximum a été jugé suffisant pour couvrir le prix des fournisseurs de trousse d'analyse les plus compétitifs de l'Union européenne. Cette limite de 40 euros doit éviter des distorsions de concurrence et inciter les fournisseurs plus chers à baisser leurs prix. Quant aux autres tests de dépistage des EST (effectués, par exemple, sur des bovins ou ovins trouvés morts), la Commission a décidé de continuer à autoriser des aides d'État allant jusqu'à 100 % des frais, sans limiter le montant.
518. Dans le cas des **animaux trouvés morts** dans l'exploitation, et uniquement dans ce cas, les États membres pourront également accorder une aide publique couvrant jusqu'à 100 % des frais d'enlèvement (collecte et transport) et 75 % des frais de destruction (stockage, transformation, destruction et élimination finale). Une aide de 100 % à la destruction pourra être octroyée dans certaines circonstances, par exemple si elle est financée par des redevances ou des contributions du secteur viande. Pour permettre aux États membres d'adapter leurs dispositifs de financement actuels, la Commission autorisera jusqu'à la fin de 2003 des aides à concurrence de 100 % des frais.
519. Ces lignes directrices seront applicables aux nouvelles aides d'État, y compris aux notifications en cours, à partir du 1er janvier 2003. La Commission propose aux États membres d'adapter leurs régimes d'aides d'État actuels aux présentes lignes directrices avant le 31 décembre 2003 au plus tard. Ces lignes directrices resteront en vigueur jusqu'au 31 décembre 2013.

4.2 Aperçu des affaires:

520. La Commission a reçu 341 notifications de projets d'aides d'État destinées au secteur agricole et agro-industriel. Elle a commencé l'examen de 34 aides, qui n'avaient pas été préalablement notifiées comme l'exige l'article 88, paragraphe 3, CE. Aucun examen d'aides existantes au regard de l'article 88, paragraphe 1, CE n'a été entamé ou conclu. La Commission n'a soulevé aucune objection à 250 mesures. Plusieurs d'entre elles ont été approuvées après avoir été modifiées par les États membres concernés ou après que ceux-ci se furent engagés à les rendre conformes aux règles communautaires sur les aides d'État. La Commission a ouvert la procédure de l'article 88, paragraphe 2, CE dans cinq cas où les mesures prises soulevaient des doutes sérieux quant à leur compatibilité avec le marché commun. Elle a clos la

procédure dans quatre cas et a rendu une décision finale négative à l'égard de trois d'entre eux. Dans tous les cas où elle a pris une décision négative et où les aides avaient déjà été accordées par l'État membre en question, la Commission en a ordonné la récupération.

521. Les explications qui suivent portent sur plusieurs affaires qui soulèvent les questions les plus intéressantes en ce qui concerne la politique des aides d'État dans le secteur agricole et agro-industriel en 2002.

4.2.1. *Catastrophes naturelles.*

522. La Commission a approuvé cinq régimes d'aides visant à indemniser les victimes du secteur agricole pour les dommages causés par les récentes inondations en *Allemagne*. Ces régimes ont été examinés rapidement et la Commission a conclu que l'indemnisation proposée par l'Allemagne pouvait être versée dans son intégralité. Ces mesures ont été jugées compatibles avec l'article 87, paragraphe 2, point b), CE, en application duquel la Commission peut approuver des aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles. Les mesures approuvées sont les suivantes:

- Les agriculteurs seront indemnisés à concurrence de 20 % (30 % dans les zones défavorisées) pour les pertes de revenu subies en raison des inondations et des dommages causés aux superficies agricoles³³⁵.
- Des paiements immédiats à concurrence de 50 % seront effectués pour compenser les dégâts des inondations et, notamment, la perte, la destruction et la détérioration de biens économiques tels que les bâtiments, les machines, les terres et le cheptel. Les agriculteurs seront indemnisés pour les pertes d'actif circulant, ainsi que pour les frais d'évacuation³³⁶.
- Une aide sera également octroyée pour compenser totalement ou partiellement les pertes subies en matière d'investissements immobiliers, afin de permettre aux exploitations de poursuivre leurs activités³³⁷.
- Le programme spécial de la tâche d'intérêt commun «Agriculture» relatif aux dégâts des inondations couvre notamment les aides à la reconstruction des villages, à la réfection des routes dans les zones rurales et à la restauration des forêts, ainsi qu'à l'aquaculture. L'accent est mis tout particulièrement sur une restauration respectueuse de l'environnement³³⁸.
- Un allègement de dette correspondant à 80 % des prêts accordés par la *Landwirtschaftliche Rentenbank* servira à reconstituer les liquidités des bénéficiaires et à réaliser des investissements dans les exploitations agricoles et sylvicoles³³⁹.

³³⁵ N 567/2002.

³³⁶ N 581/2002.

³³⁷ N 595/2002.

³³⁸ N 647/2002.

³³⁹ N 682/2002.

523. Le 18 septembre, la Commission a approuvé un important régime d'aides destinées à compenser les pertes occasionnées par des calamités naturelles en Grèce³⁴⁰. La méthode de calcul des pertes repose non pas sur la production globale d'années de référence, qui est la principale méthode de calcul préconisée par les Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole, mais sur des rendements départementaux (les lignes directrices précitées prévoient la possibilité d'employer d'autres méthodes de calcul que celle qui y est citée, pour autant que leur adéquation soit démontrée). Le budget de ce régime est très élevé : plus de 171 millions d'euros pour les aides d'État et plus de 126 millions d'euros pour les aides que les autorités grecques voudraient faire cofinancer par l'Union européenne et qui sont encore actuellement en cours d'examen.

4.2.2. *Promotion et publicité*

524. Le 13 février, la Commission a autorisé l'Allemagne (Bavière) à verser une aide d'un montant total de 3,5 millions d'euros pour 2002 pour le lancement d'un nouveau label de qualité. Pour 2003 et 2004, un budget annuel de plus de 2 millions d'euros a été approuvé. Ce label de qualité s'inscrit dans le cadre d'un vaste programme d'assurance et de contrôle de la qualité qui a été lancé en vue de retrouver la confiance des consommateurs après une chute importante des ventes de viande bovine due à la crise de l'ESB. Le label de qualité est accessible à toutes les entreprises de l'Union européenne, pour autant qu'elles respectent les conditions du programme.

525. Les aides sont destinées à couvrir le coût de différentes mesures individuelles telles que:

- le contrôle et la certification des entreprises participant au programme,
- les actions d'information visant à expliquer le label et sa portée au consommateur,
- les mesures de promotion des ventes et les actions publicitaires.

526. Les aides seront accordées à des groupes d'utilisateurs du label, par exemple des associations de marketing ou d'autres entreprises du secteur de la production alimentaire. Les utilisateurs du label doivent remplir certaines conditions en matière de production, de transformation et de commercialisation du bœuf et seront soumis à des normes de contrôle nettement plus sévères que les normes habituelles. Il est également prévu d'étendre ultérieurement ce label à des produits autres que la viande bovine.

527. La Commission a autorisé ces aides sur la base de nouvelles lignes directrices communautaires applicables aux aides d'État à la publicité des produits agricoles, entrées en vigueur le 1er janvier 2002. Ces lignes directrices permettent, pour la première fois, la combinaison d'informations concernant la qualité des produits et leur origine dans un seul label. Le label pour lequel la Commission vient d'autoriser l'octroi d'aides d'État permet aux producteurs de l'ensemble de la Communauté d'indiquer l'origine respective de leurs produits.

³⁴⁰ N 143/2002.

528. Le 27 février, la Commission a approuvé un régime national d'aides à la promotion et à la publicité³⁴¹ en *Italie*. Ce régime modifie des régimes analogues déjà approuvés par la Commission dans le cadre des dossiers d'aide n° N 558/2000³⁴² et N 729/A/2000³⁴³, pour les rendre conformes aux dispositions des Lignes directrices communautaires applicables aux aides d'État à la publicité des produits relevant de l'annexe I du traité et de certains produits ne relevant pas de l'annexe I³⁴⁴ concernant les aides d'État à l'élimination des déchets d'abattoirs et aux animaux trouvés morts, ainsi qu'aux frais de dépistage des encéphalopathies spongiformes.
529. Il s'agit d'un des premiers cas d'application à grande échelle (toutes les formes d'association représentatives des producteurs agricoles étant des bénéficiaires potentiels du régime) des Lignes directrices susmentionnées. L'application du régime sera vérifiée dans les rapports annuels que les autorités italiennes devront soumettre.

4.2.3. *Hausse du coût du carburant*

530. Le 11 décembre la Commission a pris une décision partiellement négative à l'égard des mesures de soutien prises par l'*Espagne* en raison de la hausse du prix de carburant et pour lesquelles elle avait ouvert la procédure formelle d'examen en avril 2001³⁴⁵. La Commission a estimé que plusieurs mesures directement liées à cette hausse du prix ne tombaient pas sous les règles relatives aux aides d'État. Par contre, elle a considéré que pour deux des mesures présentées (bonification de prêts et de garanties et certains avantages fiscaux), l'*Espagne* n'a pas pu démontrer qu'elles se limitaient à compenser les dommages subis sous l'effet de cette hausse de prix du carburant. La Commission a donc considéré ces mesures comme des aides au fonctionnement incompatibles avec les règles de concurrence.
531. La Commission a décidé qu'au regard du traité, les mesures suivantes ne constituaient pas une aide :
- Modification de la loi concernant la taxe sur la valeur ajoutée;
 - Mesures fiscales en faveur des coopératives agricoles;
 - Mesures fiscales concernant l'impôt sur le revenu des personnes physiques et la taxe sur la valeur ajoutée, incluant les mesures suivantes:
 - Pour l'exercice 2000, l'application à certaines activités d'élevage soumises au régime d'estimation objective d'un indice correcteur pour les aliments pour bétail achetés à des tiers;
 - Pour l'exercice 2001, la réduction du rendement net dans le cadre du régime d'estimation objective de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les activités agricoles et d'élevage;

³⁴¹ N 30/2002.

³⁴² Cf. lettre SG(2001) D/286564 du 28.2.2001.

³⁴³ Cf. lettre SG(2001) D/286847 du 13.3.2001.

³⁴⁴ JO C 252 du 12.9.2001, p. 5.

³⁴⁵ C 22/2001.

- Pour l'exercice 2001 également, la réduction du pourcentage servant à déterminer les versements trimestriels dans le cadre du régime simplifié de la taxe sur la valeur ajoutée pour certaines activités agricoles et la mesure fiscale consistant dans l'augmentation du pourcentage des dépenses difficiles à justifier dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

532. La Commission a décidé, en revanche, que les aides d'État accordées en faveur des titulaires d'exploitations agricoles sous la forme de bonification de prêts et de garanties, ainsi que l'extension aux exercices 2000 et 2001 des avantages fiscaux applicables dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à la transmission de certaines terres et exploitations agricoles, étaient incompatibles avec le marché commun. Pour ces mesures, l'Espagne n'a fourni aucune information qui démontre un lien entre la hausse du prix du pétrole et les dommages subis par les agriculteurs. S'agissant d'aides illégales, l'Espagne doit les supprimer et les récupérer auprès des bénéficiaires sans délai. L'Espagne doit informer la Commission dans un délai de deux mois des mesures prises pour annuler et récupérer ces aides.

4.2.4. *Ouverture de la procédure formelle d'examen*

Aides aux industries de l'extraction, du raffinage et de la mise en bouteille de l'huile de grignons d'olive

533. Le 14 mars, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure d'examen en matière d'aides d'État à l'égard d'un régime d'aide octroyé par l'Espagne en faveur des industries de l'extraction, du raffinage et de la mise en bouteille de l'huile de grignons d'olive³⁴⁶. Les aides sont accordées sous forme de prêts d'un montant global maximal de 5000 millions pesetas (30,05 millions d'euros), avec un taux d'intérêt bonifié par le ministère de l'agriculture, qui pourra aussi bonifier les garanties sur ces prêts.

534. La Commission considère à ce stade qu'il s'agit d'aides d'État destinées à améliorer la situation financière des industries, mais qui ne contribuent en aucune manière au développement du secteur. Par conséquent, elles pourraient constituer des aides au fonctionnement incompatibles avec le marché commun. De plus, ces aides pourraient être en infraction avec la réglementation communautaire (OCM).

Aides aux organisations de producteurs d'huile d'olive

535. Le 19 juillet, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure d'examen à l'égard d'un régime d'aide régional (*Estremadura, Espagne*) accordé aux organisations de producteurs d'huile d'olive. L'aide accordée sous forme de subvention calculée en fonction du nombre de demandes d'aide à la production d'huile et d'olives de table, complète l'aide communautaire prévue par le règlement (CEE) n° 136/66.

536. La Commission considère à ce stade qu'une subvention octroyée aux organisations de producteurs qui est calculée en fonction du nombre de demandes transmises d'aide à la production d'huile et d'olives de table constitue une aide d'État destinée à améliorer la situation financière des groupements, mais qui ne contribue en aucune manière au développement du secteur. Par conséquent, ces aides seraient à considérer comme des aides au fonctionnement incompatibles avec le marché commun. De surcroît, il s'agit d'aides susceptibles d'interférer avec les mécanismes qui régissent

³⁴⁶ C 21/2002 (ex NN 14/2002).

les organisations communes de marché et d'être en infraction au regard ces mécanismes et de la réglementation communautaire.

Aide visant à financer le service public d'équarrissage

537. Le 10 juillet, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure formelle d'examen à l'égard de certains aspects du système d'équarrissage en France³⁴⁷. La Commission a été saisie de plusieurs plaintes indiquant le caractère distorsif de la taxe d'équarrissage. La taxe d'équarrissage a pour objet de financer un service public qui consiste en la collecte et en l'élimination des cadavres d'animaux et de saisies d'abattoirs reconnus impropres à la consommation humaine et animale. Instituée avec effet à partir du 1er janvier 1997, elle porte sur les achats de viande et d'autres produits spécifiés par toute personne qui réalise des ventes au détail de ces produits, et a pour assiette la valeur hors TVA des achats de toute provenance.
538. L'examen de la Commission porte surtout sur le fait que la taxe d'équarrissage, instituée pour financer le système, frappe aussi la viande provenant des autres États membres sans qu'elle puisse profiter du système d'équarrissage. De plus, la gratuité du service semble avoir pour résultat que ses bénéficiaires directs, notamment les abattoirs, les éleveurs et les détenteurs des farines animales, sont exonérés des coûts de l'élimination des déchets produits dans l'exercice de leurs activités. Cela pourrait constituer une aide d'État, peut-être incompatible, en faveur de ces opérateurs.
539. La Commission examine aussi le fait que la taxe soit imposée à partir d'un certain chiffre d'affaires total d'une entreprise, et non pas sur la base des ventes de viande. Certaines entreprises se voient en effet exempter de la taxe même dans le cas où elles vendent plus de viande qu'une autre entreprise qui réalise un chiffre d'affaires plus élevé avec d'autres produits. Cette exemption pourrait constituer une aide d'État incompatible pour les entreprises qui ne sont pas soumises à la taxe.
540. Par ailleurs, la Cour de justice des Communautés européennes a été saisie d'une question préjudicielle concernant l'interprétation de l'article 87, paragraphe 1 du traité³⁴⁸, en relation avec la taxe d'équarrissage.

Programme d'aide visant à rationaliser le secteur des abattoirs de porcs

541. Le 28 décembre 2001, la Commission européenne a décidé d'ouvrir une procédure formelle d'examen à l'égard d'un programme d'aide notifié visant à rationaliser le secteur des abattoirs de porcs aux Pays-Bas³⁴⁹. À la lumière de l'arrêt rendu par le Tribunal de première instance dans l'affaire *Weyl Beef Products BV et autres contre Commission*³⁵⁰, il a été jugé nécessaire de déterminer si la mesure notifiée, qui reposait sur un accord de réduction de capacité passé entre plusieurs entreprises, était conforme à l'article 81 CE. La Commission doutait que cette mesure puisse bénéficier d'une dérogation en tant que cartel de crise, car il n'y avait aucune surcapacité structurelle apparente dans le secteur. Elle doutait en outre que cette mesure améliore la production. Enfin, la Commission a émis des doutes quant à la compatibilité de la mesure proposée avec les dispositions du titre 9 des Lignes

³⁴⁷ C 49/2002.

³⁴⁸ Affaire C-126/01, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie contre S.A. GEMO.

³⁴⁹ Affaire C 91/2001 (ex N 568/2001) (JO C 37 du 9.2.2002, p. 17).

³⁵⁰ Affaires jointes T-197/97 et T-198/97, 31.1.2001.

directrices concernant les aides d'État dans le secteur agricole. Par lettre du 5 août 2002, les autorités néerlandaises ont retiré la notification de cette mesure. Aucune décision finale ne sera par conséquent adoptée dans cette affaire.

5. PECHE

542. En raison de ses caractéristiques de nature sociale et économique, le secteur de la pêche a fait l'objet, au cours de la période examinée, d'interventions publiques considérables, tant au niveau communautaire qu'au niveau national.
543. La Commission a vérifié la compatibilité des régimes d'aides nationaux au regard des lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture³⁵¹.
544. En décembre 2002, le Conseil a approuvé la réforme de la politique commune de la pêche. Le règlement n° 2369/2002 du Conseil³⁵² a simplifié l'article 19 du règlement (CE) n° 2792/1999, qui détermine la mesure dans laquelle les règles du traité relatives aux aides d'État sont applicables au secteur de la pêche.
545. Pour accélérer le paiement des fonds structurels communautaires et alléger la charge administrative que font peser, tant sur les États membres que sur la Commission, les décisions positives de "routine" rendues en matière d'aides d'État, sans toutefois relâcher le régime de contrôle des aides d'État, les paiements passés ou futurs des États membres dans le cadre de leur participation financière obligatoire aux mesures financées par la Communauté en vertu de l'instrument financier d'orientation de la pêche ne sont plus soumis aux dispositions des articles 87 à 89 du traité depuis le 1er janvier 2003. Ces articles restent néanmoins applicables à toute aide qui excède les paiements obligatoires en vertu de ces dispositions. Le contrôle *a posteriori* prévu au moment du remboursement des États membres conformément aux règles des fonds structurels demeure en place.
546. La Commission a approuvé, le 27 novembre 2002, un régime d'aides notifié par les autorités néerlandaises, destiné au rachat, au cours de l'année 2003, de licences de pêche « réservées »³⁵³. De telles licences, qui donnent le droit à pratiquer des activités de pêche, ne sont pas liées à un navire donné, mais sont placées par leur propriétaire sur le marché. Elles peuvent être acquises par l'armateur d'un navire de pêche à tout moment dans une limite de deux ans à compter de leur émission.
547. Le régime d'aides notifié, dont le montant s'élève à 900 000 euro, a pour objectif le rachat de licences réservées par l'État néerlandais au prix du marché, en vue de leur retrait de la circulation, et dans la perspective de la disparition de ces licences au 1er janvier 2004. Les Pays-Bas ont donné l'assurance qu'aucune aide supplémentaire ne serait versée à cette fin et qu'il serait mis un terme au système des licences réservées avant la fin 2004.

³⁵¹ JO C 19 du 20.1.2001.

³⁵² Règlement (CE) n° 2369/2002 du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2792/1999 définissant les modalités et conditions des actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche, JO L 358 du 31.12.2002, p. 49.

³⁵³ N546/2001.

548. En novembre 2002, la Commission a adopté deux décisions finales positives³⁵⁴ sur des aides visant à indemniser les pêcheurs contraints d'interrompre temporairement leur activité en 2000. Dans le premier cas, cette cessation temporaire d'activité était due à un problème de pollution; dans le second, elle s'inscrivait dans le cadre d'un programme de protection des ressources marines. À la même date, la Commission a décidé de ne pas s'opposer à des régimes d'aides du même type, institués dans le cadre de programmes de protection des ressources pour 2001 et 2002³⁵⁵.

D - PROCEDURES

1. AIDES EXISTANTES

549. Le 16 octobre 2002, la Commission a ouvert une procédure formelle d'examen à l'égard des aides existantes versées aux producteurs *allemands* d'eau-de-vie de céréales (Kornbranntwein³⁵⁶). Cette décision fait suite au refus des autorités allemandes de se conformer à la recommandation de la Commission adoptée le 19 juin 2002 qui les invitait à intégrer à leur législation d'ici la fin de l'année 2003 les mesures utiles visant à réformer leur loi relative au monopole de l'eau-de-vie de céréales "Kornbranntwein". Tel qu'il existe, le régime allemand institue une aide aux producteurs domestiques dont ne bénéficient pas les producteurs des autres États membres. Les autorités allemandes estiment que les règles agricoles, peu contraignantes, sont applicables au produit en cause, tandis que la Commission considère que l'eau-de-vie de céréales, qui est une boisson spiritueuse, est soumise aux règles des articles 87 et 88 du Traité CE.
550. La position commune de l'UE sur le chapitre "concurrence" de novembre 2001 définit une procédure d'examen des aides d'État, qui entrera en vigueur avant la date effective de l'adhésion et que les pays candidats souhaitent maintenir au-delà de cette date.
551. Le projet de traité d'adhésion dispose que les aides suivantes sont considérées comme des aides existantes au sens de l'article 88, paragraphe 1, CE à partir de la date de l'adhésion:
- (a) les aides entrées en vigueur avant le 10 décembre 1994;
 - (b) les aides énumérées dans une annexe au traité d'adhésion (la "liste du traité");
 - (c) les aides qui, avant la date de l'adhésion, ont été examinées par l'autorité responsable du contrôle des aides d'État du nouvel État membre et ont été jugées compatibles avec l'acquis communautaire, et pour lesquelles la Commission n'a soulevé aucune objection liée à une grave mise en doute de leur compatibilité avec le marché commun (procédure dite "transitoire").

³⁵⁴ C83 et C84/2001.

³⁵⁵ NN159/2001 et NN107/2002.

³⁵⁶ E 47/2002.

552. Toute mesure qui ne constitue pas une aide d'État et qui ne relève pas des cas énumérés ci-dessus sera considérée comme une aide nouvelle à la date de l'adhésion aux fins de l'application de l'article 88, paragraphe 3, CE.
553. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux aides accordées dans le secteur des transports, ni aux activités liées à la production, à la transformation ou à la commercialisation des produits énumérés en annexe I au traité CE, à l'exception des produits de la pêche et des produits dérivés. Elles sont sans préjudice des mesures transitoires définies dans le projet de traité d'adhésion en ce qui concerne la politique de concurrence.
554. La liste du traité a été élaborée en 2002, sur la base des mesures communiquées par les pays candidats. À la fin d'octobre 2002, les pays candidats avaient notifié 322 aides d'État (57 % concernaient des aides individuelles et 43 % des régimes d'aides). Les services de la Commission les ont examinées à la lumière des informations fournies par les États candidats et ont conclu à la compatibilité de 69 % d'entre elles. Ils ont donc proposé de faire figurer ces aides dans la liste du traité.

2. AIDES EXEMPTÉES

555. Des règlements d'exemption ont été adoptés pour favoriser l'octroi d'aides par les États membres dans certains secteurs. Concrètement, cela signifie que les États membres n'ont pas besoin de notifier officiellement leurs projets à la Commission avant de verser les aides.
556. Toutefois, pour permettre à la Commission de mener à bien son activité de contrôle y compris dans ces secteurs, les États membres sont tenus de l'informer chaque année des aides qui ont été accordées dans le cadre de ces règlements d'exemption.
557. Ce système des rapports annuels doit être amélioré. La Commission a lancé une initiative de formation d'envergure à l'intention des États membres, afin de leur montrer l'utilité des informations fournies pour améliorer la transparence dans le domaine des aides d'État et de les informer des exigences minimales à respecter en cette matière pour qu'elle puisse s'acquitter de ses obligations de contrôle.

3. RECUPERATION DES AIDES

558. Le 12 mars, la Commission a ordonné la récupération d'une aide de 7,83 millions d'euros versée à Neue Erba Lautex GmbH (NEL) (*Allemagne*) et à sa société mère en faillite, Erba Lautex GmbH. Ces deux personnes morales forment un groupe maintenu artificiellement en vie grâce à cette aide nouvelle et à la non-récupération d'une aide de 61,36 millions d'euros déjà considérée incompatible depuis juillet 1999. La Commission ne pouvait autoriser une société, qui n'avait pas remboursé l'aide déclarée incompatible deux ans et demi auparavant, à créer une filiale dans le seul but d'obtenir plus d'aides de l'État et d'aggraver encore les distorsions de la concurrence. Dans sa décision, la Commission a, premièrement, établi que NEL n'était pas une nouvelle société indépendante, mais formait un groupe avec sa société mère, l'entreprise en faillite Erba Lautex GmbH. Elle a estimé en second lieu que cette aide n'était pas compatible avec le marché commun, car elle ne remplissait manifestement pas les conditions fixées par les lignes directrices sur les aides au sauvetage et à la restructuration. Enfin, elle a noté que cette aide nouvelle, associée à

la non-récupération de l'aide déclarée incompatible en juillet 1999, avait un effet cumulé négatif sur la concurrence, et ne faisait qu'aggraver les distorsions observées sur le marché.

559. Le 30 octobre, la Commission a mis fin à trois ans d'enquête en ordonnant la récupération d'une aide incompatible de 15,7 millions d'euros versée à l'ancien fabricant de porcelaine est-allemand Kahla (*Thuringe*)³⁵⁷. Cette décision concerne deux personnes morales différentes: Kahla Porzellan GmbH (Kahla I) - entreprise privatisée en 1991, mais qui a fait faillite en 1993 à la suite de lourdes pertes – et Kahla/Thüringen Porzellan GmbH (Kahla II), qui lui a succédé. Cette dernière a été créée en 1993 pour reprendre les actifs de Kahla I après sa faillite et poursuivre ses activités de production de vaisselle en porcelaine. Une procédure formelle d'examen a été ouverte en novembre 2000 et prolongée en novembre 2001. Cette enquête portait sur 33 aides destinées à Kahla I et II, pour un total de quelque 79 millions d'euros. Parmi les 10 mesures en faveur de Kahla I, la Commission a conclu que quelque 37 millions d'euros ne constituaient pas des aides d'État et que 19 millions d'euros relevaient de régimes d'aide autorisés. Les 3 millions d'euros restants ont été examinés à la lumière des Lignes directrices sur les aides au sauvetage et à la restructuration, mais comme les critères imposés par ces Lignes directrices n'étaient pas remplis, ces aides ont été déclarées incompatibles. En ce qui concerne les 23 mesures en faveur de Kahla II, la Commission a conclu qu'elles constituaient toutes des aides. Sur le montant total en cause, quelque 7,3 millions d'euros relevaient de régimes d'aide autorisés et 12,7 millions d'euros ont été considérés comme des aides ad hoc. Des documents datant de la création de la société indiquaient clairement que Kahla II était en difficulté depuis sa création et ce, jusqu'en 1996. C'est pourquoi les aides octroyées au cours de cette période ont été appréciées au regard des Lignes directrices sur les aides d'État au sauvetage et à la restructuration. Toutefois, en l'absence de plan de restructuration valable et de contribution substantielle à la restructuration, ces aides ont été considérées incompatibles. Les aides accordées à partir de 1996 ont été considérées comme des aides à l'investissement régional. Toutefois, comme il s'agissait manifestement d'aides au fonctionnement non liées à un investissement initial, elles ont également été considérées incompatibles. Une aide incompatible de 15,7 millions d'euros doit donc être récupérée auprès de Kahla I et II.

Récupération des aides et utilisation par le Conseil de l'article 88(2) du traité

560. Le 27 février 2002, la Commission européenne a décidé de former un recours en annulation auprès de la Cour de Justice contre une décision du Conseil³⁵⁸ des ministres du 21 janvier 2002 autorisant le *Portugal* à octroyer une aide d'État d'un montant maximum de 16,3 millions d'euros aux éleveurs de porcs. Le montant de cette aide est équivalent à celui que 2116 éleveurs auraient dû restituer conformément à deux décisions finales négatives de la Commission du 25 novembre 1999³⁵⁹ et du 4 octobre 2000³⁶⁰.
561. Ayant estimé que ces mesures devaient être considérées comme des aides incompatibles avec les articles du Traité (articles 87 et 88), la Commission a exigé du

³⁵⁷ C62/00.

³⁵⁸ Décision 2002/114/CE du 21 janvier 2002 JO L 43 du 14.2.2002, p. 18.

³⁵⁹ JO L 66/20 du 14.3.2000.

³⁶⁰ JO L 29/49 du 31.1.2001

Portugal qu'il prenne des mesures afin de récupérer les montants illégalement octroyés. Ces décisions sont restées incontestées, car le Portugal n'a pas formé de recours auprès de la Cour de Justice.

562. Les autorités portugaises ont effectivement lancé la procédure de récupération des aides incompatibles, puis elles ont changé d'avis et, par lettre datée de 23 novembre 2001, elles ont formellement demandé au Conseil l'autorisation, selon la procédure prévue à l'article 88 du Traité, d'octroyer une aide d'un montant total de 16,3 millions d'euros aux 2116 bénéficiaires des deux décisions négatives rendues par la Commission.
563. Le Conseil des Ministres du 21 janvier 2002 a adopté une décision favorable autorisant l'octroi de l'aide en question. Cette décision, fondée formellement sur l'article 88 (2) du Traité, est considérée par la Commission, en l'espèce, comme un abus d'utilisation de cette disposition. Le Conseil a adopté cette décision plus de 15 mois après l'adoption des décisions négatives rendues par la Commission. Pour la première fois, le Conseil a utilisé cette procédure exceptionnelle pour approuver une aide qui vise exclusivement à annuler les effets économiques de deux décisions finales de la Commission. Celle-ci voit la sécurité juridique des décisions de l'Union européenne sérieusement menacée par cette décision du Conseil.
564. Pour la Commission, l'utilisation par le Conseil de la procédure prévue à l'article 88 du Traité pour annuler *'de facto'* et sans limitation dans le temps les effets économiques des deux décisions finales précitées:
- comporte une entorse inacceptable à la sécurité juridique de tous les intéressés;
 - implique que le Conseil agit en deuxième instance, portant ainsi à la fois atteinte au pouvoir décisionnel de la Commission et au pouvoir juridictionnel de la Cour ;
 - soulève une question de principe sur la réalité de l'autorité de la Commission pour décider de la politique des aides d'État et sur la répartition de compétences entre les institutions telle qu'elle est instituée par le Traité lui-même.

La Commission a donc saisi la Cour de justice dans cette affaire³⁶¹.

4. NON-EXECUTION DES DECISIONS

565. Par son arrêt du 3 juillet 2001, la Cour avait constaté la non-exécution de la décision de la Commission du 4 décembre 1996 ordonnant la récupération des aides illégalement accordées dans le cadre du régime *belge* MARIBELbis/ter qui repose sur des réductions de cotisations de sécurité sociale pour les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale.
566. La Belgique a certes adopté le 24 décembre 1999 une loi de récupération « Maribel quarter ». Toutefois, la Commission a considéré que cette loi ne permettait pas la récupération complète des aides en cause. En effet, cette loi ouvrait aux entreprises

³⁶¹ Affaire C-110/02, Commission des Communautés européennes contre Conseil de l'Union européenne.

ayant remboursé l'aide la possibilité de déduire de nouveau de leur base imposable le montant remboursé, ce qui aboutissait à leur accorder indûment une nouvelle aide. De plus, l'application par les autorités belges de la règle *de minimis* est apparue abusive à la Commission, notamment en ce qu'elle permet aux entreprises des secteurs exclus (transports, agriculture, charbon, acier) d'en bénéficier.

567. L'arrêt de la Cour n'ayant pas été exécuté correctement, la Commission a adressé le 20 mars 2002 une mise en demeure aux autorités belges sur la base de l'article 228 du Traité ; il s'en est suivi la suppression de la double déduction fiscale. Le problème posé par la règle *de minimis* n'a en revanche pas pu être résolu à ce stade de la procédure.
568. En conséquence, la Commission a décidé le 17 juillet 2002 d'adresser aux autorités belges un avis motivé pour non-exécution de l'arrêt. Dans l'hypothèse où ses exigences ne seraient pas satisfaites, la Commission pourrait saisir la Cour aux fins d'obtenir la condamnation de la Belgique au paiement d'une astreinte. Ce recours constituerait alors le premier de ce type formé dans le domaine des aides d'État.

5. DECISIONS DU JUGE COMMUNAUTAIRE

569. Le 17 octobre, le Tribunal de première instance a annulé la décision de la Commission européenne du 18 janvier 2000³⁶² qui considèrent incompatibles des aides versées à Linde AG, au motif que les mesures litigieuses ne constituaient pas des aides d'État. En 1996-1997, l'agence publique de privatisation *allemande* Treuhandanstalt (THA/BvS), qui détenait une installation de production de monoxyde de carbone sur le site chimique de Leuna, a subi de lourdes pertes après avoir contracté, envers l'Union Chimique Belge (UCB), une obligation de fourniture à long terme, peu avantageuse économiquement. Le prix convenu pour le monoxyde de carbone ne couvrait même pas les coûts de production. Pour réduire ses pertes, THA/BvS a accordé à Linde une subvention de 9 millions DEM pour la construction d'une nouvelle installation de production de monoxyde de carbone. En contrepartie, Linde reprenait à sa charge l'obligation de fourniture à l'UCB.
570. La Commission a estimé que même si la subvention accordée à Linde était économiquement avantageuse pour l'État allemand, elle constituait néanmoins une aide, car elle permettait à Linde d'obtenir une nouvelle installation de production sans devoir en supporter totalement les coûts. Le Tribunal a rejeté la qualification d'aide, en raison des conditions particulières qui existaient sur le marché de ce produit et notamment du fait que le lieu de production devait coïncider avec celui de la consommation. Dans le raisonnement juridique du Tribunal, la confirmation du principe de l'investisseur en économie de marché, même si elle n'apparaît pas explicitement, revêt une importance primordiale.
571. Même si le Tribunal apprécie globalement le comportement "économiquement rationnel" de THA/BvS qui fait faire des économies à l'État, il applique finalement comme critère principal le principe de l'investisseur en économie de marché, du moins selon l'interprétation de la Commission. Le Tribunal déclare que seule la partie (hypothétique) de la subvention qui excéderait le prix du marché (équivalent)

³⁶² Affaire COMP C 18/99, 2000/524/CE (JO L 211 du 22.08.2000, p. 7).

pour le transfert de l'obligation de fourniture de monoxyde de carbone est susceptible de constituer une aide d'État. À cet effet, la Commission aurait dû déterminer si le montant de cette subvention reflétait le prix (du marché) tel qu'il aurait été fixé par des opérateurs économiques se trouvant dans une situation identique.

572. Pour ce faire, la Commission aurait dû déterminer le prix du marché pour le transfert de l'obligation de fourniture et le comparer aux 9 millions DEM versés par l'État allemand. La subvention octroyée par l'État allemand n'aurait donc pas pu être qualifiée d'aide si un investisseur privé avait été disposé à verser le même montant, c'est-à-dire si l'Allemagne s'était comportée en "homo oeconomicus". Par conséquent, seule la partie de la subvention qui excéderait le prix du marché pourrait être qualifiée d'aide d'État. La Commission a réouvert la procédure d'examen.
573. Le 11 juillet, le Tribunal de Première Instance s'est prononcé sur le recours en annulation contre la décision 1999/484/CE de la Commission du 3 février 1999³⁶³, déclarant illégales et incompatibles avec le marché commun les aides d'État accordées par le gouvernement espagnol à l'entreprise Hijos de Andrés Molina SA (HAMSA), formé par cette société, soutenue par l'Espagne.
574. L'entreprise bénéficiaire (HAMSA) avait fait l'objet de plusieurs mesures de soutien financier depuis 1993, à savoir, prêts et garanties de la part de l'organisme public IFA, conversion en capital d'une partie des dettes envers IFA et remises des dettes de la part de plusieurs autorités publiques. Parmi les huit moyens d'annulation présentés par la requérante, avec l'appui de l'État espagnol, contre la décision de la Commission, le seul qui ait été retenu par le Tribunal concernait les aides accordées sous forme d'annulation de dettes par les organismes d'État.
575. Dans son arrêt, le Tribunal reconnaît que la Commission a « évalué la situation globale des créanciers publics par rapport à celle des créanciers privés, en tirant des conclusions décisives d'une simple comparaison entre le montant total des créances publiques et celui des créances privées et entre le pourcentage moyen de remise des créanciers publics et celui des créanciers privés, ainsi que de la constatation que les créanciers publics, à la différence de la majorité des créanciers privés, détenaient des privilèges voir des hypothèques ». Le Tribunal a estimé qu'« il incombait à la Commission de déterminer, pour chacun des organismes publics en cause, et en tenant compte des facteurs précités, si la remise de dettes qu'il a octroyée était manifestement plus importante que celle qu'aurait accordée un créancier privé hypothétique se trouvant, à l'égard de la requérante, dans une situation comparable à celle de l'organisme public concerné et cherchant à récupérer des sommes qui lui sont dues ». C'est donc l'approche globale « peu nuancée » suivie par la Commission qui a amené à l'annulation de cette partie de la décision.
576. En revanche, le Tribunal a rejeté tous les autres griefs de la requérante, en particulier celui concernant la non-application du principe de la discipline régionale à une aide sectorielle ad hoc et celui concernant l'altération des échanges sur la base de données globales sans une démonstration analytique concrète.

³⁶³ JO L 193 du 26.7.1999, p. 1.

577. La Cour a été saisie de deux recours en annulation dirigés contre les décisions de la Commission 2000/237/CE³⁶⁴ et 2000/0240/CE³⁶⁵, datées du 22 décembre 1999, déclarant incompatibles avec le traité deux régimes d'aides mis à exécution par l'Espagne (1) en faveur des productions horticoles destinées à la transformation industrielle, dans le premier cas, ainsi que (2) pour le financement du fonds de roulement dans le deuxième. Dans les deux cas, la Cour a confirmé que l'importance relativement faible d'une aide ou la taille relativement modeste de l'entreprise bénéficiaire n'excluaient pas a priori l'éventualité que les échanges entre États membres soient affectés et a confirmé que la règle « *de minimis* » n'était pas applicable aux aides agricoles.
578. Quant au manque de motivation de l'altération des échanges, la Cour a confirmé que la Commission n'était pas tenue de démontrer l'effet des aides. En même temps elle a relevé que les décisions attaquées contenaient des données sur les échanges entre les autres États membres et l'Espagne, indiquant le contexte global dans lequel les aides s'inscrivaient, ainsi que des indications sur l'effet général des aides sur les coûts de production et sur l'existence d'une organisation commune des marchés.
579. La Cour a aussi confirmé dans les deux arrêts que,
- l'emploi des termes « anormalement » et « grave » dans la dérogation contenue à l'article 87, paragraphe 3, point a) montrait que celle-ci ne concernait que des régions où la situation économique est extrêmement défavorable par rapport à l'ensemble de la Communauté, tandis que la dérogation contenue au point c) de cette même disposition avait une portée plus large en ce qu'elle permettait le développement de certaines régions d'un État qui sont défavorisées par rapport à la moyenne nationale. Elle a ajouté qu'en matière d'aides au fonctionnement non conçues comme des aides régionales à l'investissement ou à la création d'emplois et non couvertes par une autre pratique comme, par exemple, celle relative aux crédits de gestion, l'analyse de l'impact sectoriel primait celle de l'impact régional ;
 - les aides en cause comportaient une incitation financière à vendre et acquérir de matières premières de la région; elles constituaient de ce fait une restriction à la libre circulation de marchandises et, concrètement, une mesure d'effet équivalente à une restriction quantitative prohibée par le Traité. De ce fait, elles ne pouvaient être déclarées compatibles avec le marché commun, car l'organisation commune du marché correspondante s'en trouvait affectée.

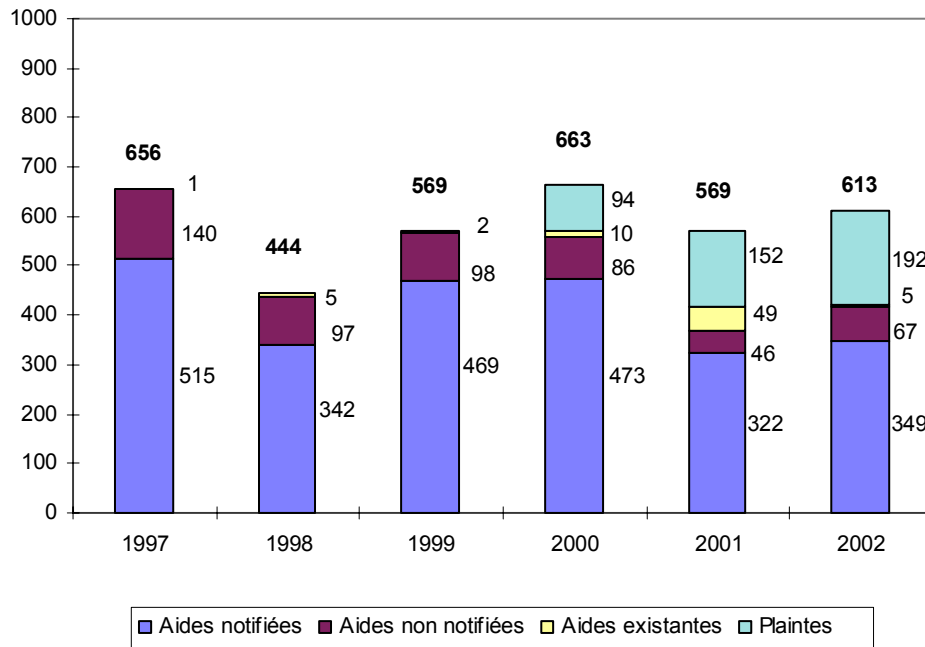
³⁶⁴ JO L 75 du 24.3.2000, p. 54 .

³⁶⁵ JO L 76 du 25.3.2000, p.16

E – STATISTIQUES

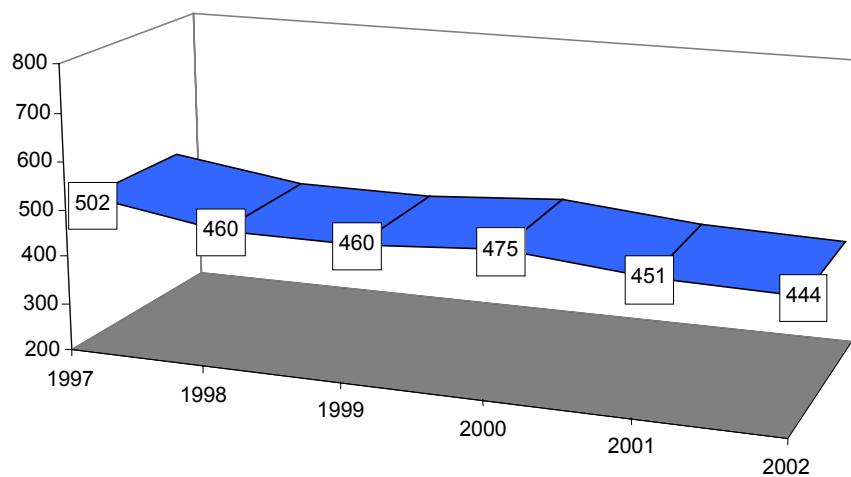
Graphique 6

Évolution du nombre de cas enregistrés (dans les secteurs autres que l'agriculture, la pêche, les transports et l'industrie houillère) entre 1997 et 2002



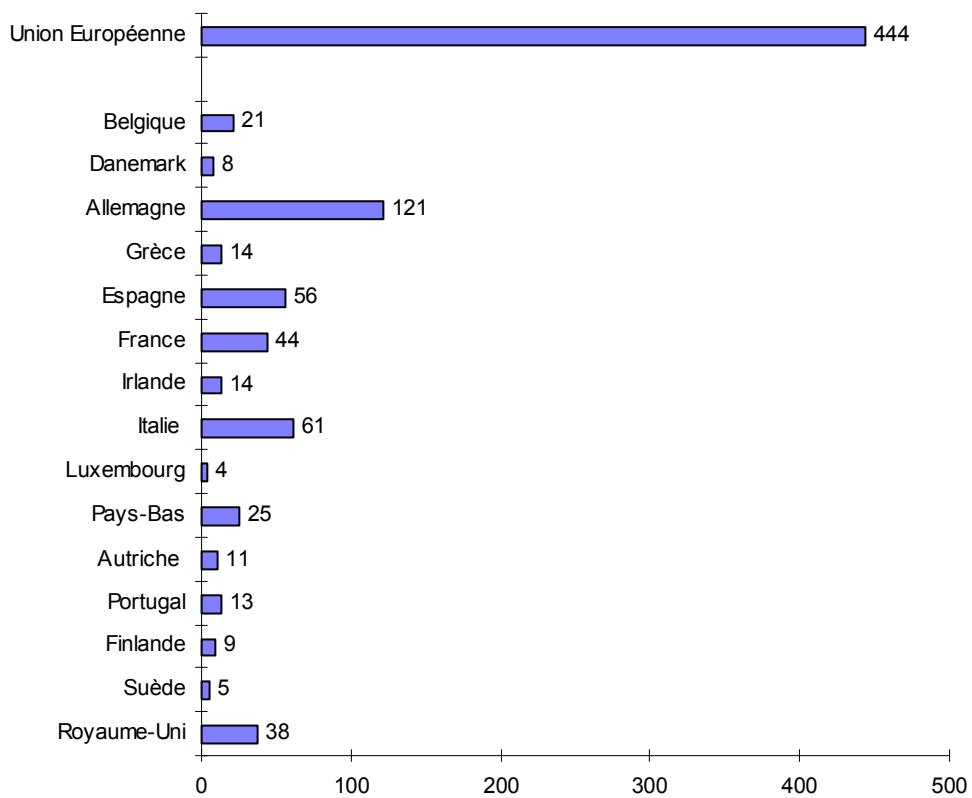
Graphique 7

Évolution du nombre de décisions adoptées par la Commission (dans les secteurs autres que l'agriculture, la pêche, les transports et l'industrie houillère) entre 1997 et 2002



Graphique 8

Nombre de décisions par État membre en 2002 (dans les secteurs autres que l'agriculture, la pêche, les transports et l'industrie houillère)



IV – Services d'intérêt général

1. PRINCIPES GENERAUX

580. L'importance qu'attache l'Union européenne au maintien et au développement de services d'intérêt général de grande qualité au niveau européen a été soulignée à maintes reprises ces dernières années, notamment par les Conseils européens successifs, ainsi que par le Parlement européen, qui suit cette question de près. Ce chapitre distinct, qui s'intéresse essentiellement à l'évolution des services d'intérêt économique général (SIEG)³⁶⁶ en 2002, s'inscrit dans le droit fil de la démarche spécifique entreprise dans le rapport annuel de l'an dernier en vue de mieux informer le grand public sur les SIEG³⁶⁷.
581. Dans son rapport au Conseil européen de Laeken, la Commission avait notamment indiqué qu'elle "entendait établir, courant 2002, en étroite collaboration avec les États membres, un cadre communautaire pour les aides d'État octroyées aux entreprises chargées d'assurer des services d'intérêt économique général. Grâce à ce cadre, les États membres et les entreprises seront informés des conditions dans lesquelles la Commission peut autoriser des aides d'État accordées à titre de compensation pour des obligations de service public. Ce cadre pourrait notamment préciser les conditions d'autorisation des régimes d'aides d'État appliquées par la Commission, ce qui permettrait d'alléger l'obligation de notification pour les aides individuelles. Dans un deuxième temps, la Commission évaluera l'expérience acquise avec l'application de l'encadrement et, dans la mesure justifiée par l'expérience, prévoit d'adopter un règlement exemptant certaines aides du domaine des services d'intérêt économique général de l'obligation de notification préalable".
582. Ce rapport a été préparé par la Commission à la lumière de la jurisprudence du Tribunal de première instance³⁶⁸ selon laquelle les compensations de service public constituent des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité. Toutefois, entre-temps, la Cour de justice a rendu son arrêt Ferring³⁶⁹, dans lequel elle tend à indiquer que les compensations dont le montant ne dépasse pas les coûts du SIEG ne procurent pas d'avantage aux entreprises bénéficiaires et, de ce fait, ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 87 CE. Par contre, les éventuelles surcompensations sont susceptibles de constituer des aides d'État.
583. Suite à l'arrêt Ferring, l'avocat général Léger a rendu ses conclusions dans l'affaire Altmark Trans³⁷⁰, dans lesquelles il propose à la Cour de renverser son arrêt Ferring et de revenir à la jurisprudence du Tribunal dans les affaires FFSA et SIC. Par

³⁶⁶ Conformément aux définitions figurant dans plusieurs communications de la Commission, les services d'intérêt général (SIG) comprennent les services d'intérêt général de nature économique et non économique, tandis que les services d'intérêt économique général (SIEG) ne comprennent que les services d'intérêt général de nature économique.

³⁶⁷ Pour une synthèse des principes généraux applicables dans ce domaine, voir la partie IV.1, points 487-489, du rapport de concurrence 2001.

³⁶⁸ En particulier, arrêt FFSA du 27 février 1997, affaire T-106/95, et arrêt SIC du 10 mai 2000, affaire T-46/97.

³⁶⁹ Arrêt du 22 novembre 2001. Affaire C-53/00.

³⁷⁰ Conclusions du 19 mars 2002. Affaire C-280/00.

ailleurs, le 30 avril 2002, l'avocat général Jacobs a rendu ses conclusions dans l'affaire GEMO SA³⁷¹, dans lesquelles il propose d'établir une distinction selon deux catégories de cas, fondée sur la nature du lien entre le financement accordé et les charges d'intérêt général imposées ainsi que sur la clarté avec laquelle ces charges sont définies. Les cas dans lesquels le lien entre, d'une part, le financement étatique accordé et, d'autre part, les obligations d'intérêt général clairement définies est direct et manifeste relèveraient d'une approche compensatoire telle que retenue dans l'arrêt Ferring. Par contre, les cas dans lesquels il n'apparaît pas clairement que le financement étatique est destiné, en tant que stricte contrepartie, à des obligations d'intérêt général clairement définies relèveraient d'une approche "aides d'État". L'approche proposée par M. Jacobs paraît suivie par l'avocat général Stix-Hackl dans ses conclusions du 7 novembre 2002 relatives à l'affaire Enirisorse SpA³⁷².

584. Dans son rapport au Conseil européen de Séville³⁷³, la Commission a rappelé l'évolution de la jurisprudence et a souligné qu'en raison des incertitudes quant à la qualification juridique des compensations de service public, il n'est pas possible de finaliser un texte à ce sujet, comme envisagé dans le rapport au Conseil européen de Laeken. Un texte élaboré à la lumière de la jurisprudence actuelle n'apporterait pas la sécurité juridique recherchée par les États membres et les entreprises en charge de SIEG.
585. En effet, si dans ses prochains arrêts, la Cour de justice estime que les compensations de service public constituent des aides d'État, l'approche envisagée par la Commission dans son rapport au Conseil européen de Laeken peut être poursuivie. Par contre, si la Cour confirme sa jurisprudence Ferring, les compensations dont le montant n'excède pas ce qui est nécessaire au fonctionnement des SIEG ne constituent pas des aides d'État, et dès lors l'obligation de notification préalable prévue à l'article 88, paragraphe 3, du traité n'est pas applicable.
586. Quant au fond, il convient de souligner qu'en tout état de cause, le débat juridique sur la qualification de la compensation de service public ne porte pas préjudice au bon fonctionnement des SIEG. Dans l'hypothèse où la jurisprudence Ferring est confirmée, les États membres peuvent attribuer des compensations qui, correctement calculées, ne constituent pas des aides. Si la jurisprudence Ferring n'est pas confirmée, la compensation est une aide d'État, mais si celle-ci n'entraîne pas de surcompensation, elle est compatible avec le traité en application de l'article 86, paragraphe 2. Quelle que soit l'hypothèse, les entreprises en charge de SIEG sont donc assurées de disposer des ressources nécessaires à leur fonctionnement.
587. Dans son rapport au Conseil européen de Copenhague³⁷⁴, la Commission a rappelé ces principes et annoncé la préparation d'un document qui devrait en particulier aborder les questions suivantes:

- la notion de SIEG et la liberté des États membres pour définir leurs SIEG;

³⁷¹ Affaire C-126/01.

³⁷² Affaires jointes C-34/01 à C-38/01.

³⁷³ Rapport relatif à l'état des travaux concernant les lignes directrices relatives aux aides d'État liées aux services d'intérêt économique général, COM (2002) 280 final.

³⁷⁴ COM (2002)636/3.

- le champ d'application des règles relatives aux aides d'État, en particulier en ce qui concerne les notions d'activité économique et d'affectation des échanges;
- les relations entre les États et les entreprises en charge de SIEG, en particulier la nécessité de disposer d'une définition précise des obligations qui pèsent sur les entreprises, et les compensations éventuelles octroyées par l'État;
- les modalités de sélection des entreprises en charge de SIEG;
- le financement du service public. Indépendamment de la qualification de la compensation, il convient que le montant de celle-ci soit calculé correctement afin d'éviter toute surcompensation constitutive d'aide d'État incompatible.

588. Après une première discussion avec les experts des États membres en décembre 2002 sur la base d'un document informel des services, la Commission entend poursuivre ses travaux en 2003 et préparer un document à la lumière de la jurisprudence de la Cour.

2. ÉVÉNEMENTS RECENTS

2.1. Projet de livre vert concernant une directive-cadre sur les SIG

589. Dans son rapport au Conseil européen de Laeken (2001), la Commission s'est engagée à examiner la suggestion de consolider et de spécifier dans une directive-cadre les principes relatifs aux services d'intérêt général (SIG) qui sous-tendent l'article 16 du traité CE. En réponse à une requête formulée par le Conseil européen de Barcelone cette année, la Commission a fait le point sur ses travaux à la fin 2002. Elle a précisé qu'elle préparerait tout d'abord un document de consultation sous la forme d'un livre vert sur une éventuelle directive-cadre, s'engageant ainsi à faire l'inventaire de l'ensemble des politiques communautaires dans le domaine des SIG et à les passer au crible pour s'assurer de leur cohérence et de leur validité. Le livre vert, qui devrait être adopté au premier trimestre 2003, permettra à la Commission de susciter le débat à l'échelle européenne sur une série de questions liées au SIG et de tirer des conclusions d'ordre pratique des résultats de ce débat et de sa propre analyse.

2.2. Cas d'aides d'État traités par la Commission

Crédit Mutuel

590. Le 15 janvier 2002, la Commission a décidé que le Crédit Mutuel avait bénéficié d'une surcompensation de la part de l'État français pour la gestion du Livret bleu³⁷⁵. Elle ne visait en aucune façon à critiquer le compte d'épargne du Livret bleu ou à remettre en cause son existence. La Commission a reconnu dans sa décision que ce produit financier élaboré par l'État français procurait un avantage au consommateur en mettant un produit d'épargne défiscalisé à la disposition du plus grand nombre.

591. Une mission de service public comporte à la fois des charges et des compensations qui peuvent être traduites en coûts et en recettes. Si l'exécution d'une mission de

³⁷⁵ C 88/97.

service public peut en elle-même conférer un avantage à l'entreprise qui en est chargée, cela n'est pas considéré comme contraire aux règles relatives aux aides d'État si les compensations correspondent exactement aux charges supplémentaires générées par l'accomplissement de cette mission.

592. Du côté des coûts, la Commission a pris en compte la part des charges d'exploitation des succursales résultant de la distribution du Livret bleu, le paiement d'intérêts nets d'impôt aux titulaires de Livrets bleus ainsi que les frais généraux liés à la gestion du mécanisme, par exemple aux transferts de fonds en faveur de la CDC ou des projets d'investissement sélectionnés. Pour ce qui est des recettes, la Commission a retenu les deux éléments suivants, qu'elle a qualifiés de ressources d'État: la commission versée sur instruction de l'État par la banque publique CDC qui correspond à 1,3 % des fonds déposés auprès de celle-ci, d'une part, et le remboursement de l'avantage fiscal, d'autre part. Étant donné que le Crédit Mutuel gérait lui-même une partie des fonds du Livret bleu, soit en investissant dans des projets sur instruction de l'État, soit en prenant ses propres décisions d'investissement, les marges nettes qu'il dégagait de ces opérations faisaient également partie du mécanisme du Livret bleu. Le solde de ces coûts et de ces recettes étant positif sur une longue période, la Commission a conclu que le Crédit Mutuel avait bénéficié d'une surcompensation pour ce service. Le Crédit Mutuel a été contraint de rembourser ces recettes supplémentaires et les autorités françaises modifieront le système de compensation pour le rendre compatible avec les règles du traité.
593. Par sa décision, la Commission a mis un terme à une procédure longue et complexe et confirmé à la fois son soutien aux États membres qui fournissent des services d'intérêt général et son rôle qui consiste à faire en sorte que des intermédiaires ne tirent pas d'avantages financiers ou commerciaux injustifiés au détriment des contribuables et d'autres acteurs du marché.

Ente Poste Italiane

594. En 1997, la Commission a reçu une plainte alléguant que l'Italie avait adopté, à l'occasion de la transformation de l'Amministrazione Poste e Telegrafi en Ente Poste Italiane (EPI)³⁷⁶, plusieurs mesures accordant des aides d'État, sans les avoir notifiées à la Commission. En juillet 1998, la Commission a ouvert une procédure d'examen formelle. À cette occasion, elle a identifié plusieurs autres mesures susceptibles de constituer des aides d'État, qui n'avaient pas été mentionnées par le plaignant, et elle a donc étendu la procédure dans le courant de 1998. EPI a été ultérieurement transformé en Poste Italiane Spa.
595. La Commission a commencé par calculer le montant de l'aide financière dont EPI a bénéficié grâce à ces mesures entre 1994 et 1999. Au cours de cette période, le montant de l'aide financière allouée par l'État à Poste Italiane se chiffre à 17 960 milliards d'ITL (soit près de 9 milliards d'euros). La Commission a ensuite comparé le montant de l'aide avec les coûts supplémentaires supportés par EPI pour remplir la mission de service public qui lui a été confiée par l'État. En effet, lorsqu'il s'agit d'évaluer si des mesures financières favorisant une entreprise investie d'une mission d'intérêt général sont conformes au traité, il convient avant tout de vérifier si ces mesures vont ou non au-delà des coûts supplémentaires supportés par cette

³⁷⁶

C 47/98.

entreprise pour remplir sa mission d'intérêt général. Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, les États membres peuvent faire en sorte que des entreprises chargées d'une mission d'intérêt général remplissent cette mission dans des conditions d'équilibre économique. C'est pourquoi, si l'aide n'est pas supérieure aux coûts supplémentaires, les mesures ne constituent pas des aides d'État.

596. Pour calculer ces coûts supplémentaires, la Commission s'est appuyée sur les comptes certifiés distincts d'EPI. En effet, avant même l'entrée en vigueur de la directive postale, EPI a mis en place un système comptable distinct conforme au texte et à l'esprit de la directive qui permet de calculer les coûts supplémentaires de tous les services qu'EPI doit fournir dans le cadre de son obligation de service public.
597. La Commission est parvenue à la conclusion que de 1994 à 1999, les coûts supplémentaires générés par la mission de service public confiée à EPI ont été de l'ordre de 3 000 milliards d'ITL (1,5 milliard d'euros) par an. Ces coûts très élevés peuvent s'expliquer par plusieurs facteurs et, tout particulièrement, par la charge très lourde imposée par le tarif préférentiel consenti pour les journaux et magazines et les publications à but non lucratif. Les coûts supplémentaires nets supportés par Poste Italienne pour remplir les différentes obligations de service public qui lui ont été confiées se sont élevés à plus de 18 000 milliards d'ITL.
598. La comparaison entre le montant des coûts supplémentaires dus à la mission de service public et le montant des aides accordées à EPI a révélé que celui-ci n'avait pas obtenu de compensation excessive pour sa mission de service public. L'aide financière accordée à EPI jusqu'en 1999 grâce aux mesures évaluées dans le cadre de l'examen de la Commission n'étant pas supérieure aux coûts supplémentaires nets générés par la mission de service public confiée à cette même entreprise, la Commission a décidé de clôturer son enquête par une décision positive.
599. En se fondant sur des comparaisons similaires des coûts supplémentaires liés à la prestation de services d'intérêt économique général et des sommes versées par l'État à titre de compensation, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objections à l'égard de quatre notifications transmises par les autorités britanniques, suédoises et irlandaises dans le domaine des services postaux. Dans chacun de ces cas, le gouvernement a exigé que le réseau demeure surdimensionné d'un point de vue économique afin de maintenir un accès aux services publics et de versement des prestations sociales par la présence de bureaux de poste sur l'ensemble du territoire national.
600. En Suède, le gouvernement verse une contribution financière au réseau des bureaux de poste afin de compenser les coûts nets que celui-ci supporte pour fournir les services de versements de prestations et d'opérations sur compte courant, par l'intermédiaire à la fois de guichets non rentables (c'est-à-dire ceux situés dans des localités qui ne possèdent pas de banque) et du service de facteurs ruraux destiné aux 700 000 particuliers et 5 000 entreprises établis dans des endroits isolés. En Irlande, l'apport de capitaux de 12,7 millions d'euros envisagé pour redéployer le réseau d'une manière durable est nettement inférieur aux coûts supplémentaires nets de la prestation de services publics par la partie non rentable du réseau que le gouvernement s'est engagé à maintenir en activité. De même, au Royaume-Uni, la compensation versée par le gouvernement dans le cadre du "réaménagement proposé du réseau de guichets postaux urbains" vise à assurer la continuité du service public. Enfin, en ce qui concerne les propositions du Royaume-Uni de "services bancaires

universels" (Universal Banking Services, UBS), qui visent à permettre la migration obligatoire des prestations sociales vers un système de virement automatique, tout en facilitant l'accès au compte courant des personnes "non bancarisées", la compensation versée par le gouvernement au réseau de bureaux de poste pour effectuer les opérations au guichet et fournir les services de post-marché d'une banque postale ne dépassent pas les coûts nets du service public correspondant.

601. Les mécanismes destinés à garantir l'absence de surcompensation et, dans le cas contraire, à récupérer cette surcompensation dans des délais raisonnables étant en place, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objections à l'égard des notifications susmentionnées.

Entreprises italiennes de services publics

602. Dans le cas des entreprises italiennes de services publics³⁷⁷, la Commission a dû évaluer certains avantages accordés à des entreprises de droit italien dans le cadre de la constitution possible de sociétés de capitaux à participation publique majoritaire, voire minoritaire. Ces entreprises pouvaient prendre en charge des services dans des domaines tels que les transports, l'eau, le gaz, l'électricité, les déchets ou les produits pharmaceutiques qui sont d'ordinaire du ressort des municipalités. La réforme permettait d'accroître la participation du capital privé dans le secteur des services publics et de gérer ces activités de manière plus entrepreneuriale.
603. Les entreprises en question bénéficiaient d'une exonération de l'impôt sur les sociétés pendant trois ans, d'une exonération des droits grevant les transferts d'actifs, ainsi que de la possibilité de contracter des prêts auprès d'un organisme administratif italien, la "Cassa Depositi e Prestiti". La Commission a estimé que le mécanisme de prêts et l'exonération fiscale constituaient des aides d'État puisqu'ils accordaient aux entreprises concernées un accès privilégié à des prêts et à des capitaux privés.
604. La Commission a réfuté l'argument avancé par les autorités italiennes selon lequel ces avantages devaient être considérés comme une compensation pour les services publics. Indépendamment de savoir si l'arrêt rendu par le TPI dans l'affaire Ferring sera confirmé ou non par la Cour de justice, la Commission a apprécié cette affaire sur la base des principes de neutralité, de mandat, de définition, ainsi que de proportionnalité. Elle a estimé qu'aucun de ces principes n'avait été respecté: l'aide n'était pas liée à la mission de service d'intérêt général confiée à l'entreprise et la législation italienne qui a habilité les municipalités à constituer ces sociétés n'imposait aucune obligation de service public. De plus, la loi ne définissait pas clairement la mission de service public et n'a pas confié explicitement cette mission à la nouvelle catégorie d'entreprises. De ce fait, ni la proportionnalité des avantages ni le montant des fonds publics alloués à ces entreprises n'ont pu être évalués.
605. Après avoir été appréciés sur la base de la communication de la Commission de 2001³⁷⁸, les avantages en question ont été considérés comme des aides d'État au sens de l'article 86 du traité.

³⁷⁷ C 27/99.

³⁷⁸ JO C 17 du 17.1.2001, p. 4-23.

Organismes publics de radiodiffusion

606. En 2002, la Commission a adopté deux décisions approuvant le financement public d'organismes publics de radiodiffusion qui lui avait été notifié par des États membres.
607. Le 13 février 2002, la Commission a approuvé une aide aux stations de télévision locales dans la communauté française de Belgique (N 548/01)³⁷⁹ à titre de compensation pour leurs obligations de service public. La Commission a conclu que l'obligation de service public ne contenait pas d'erreur manifeste et que les stations avaient été officiellement chargées de fournir ce service. Pour ce qui est de la proportionnalité, elle a estimé que des dispositions juridiques étaient en place, qui permettaient de s'assurer de l'utilisation correcte de l'aide aux seules fins des obligations de service public et que des mécanismes de contrôle avaient également été institués pour empêcher les subventions croisées d'activités ne relevant pas du service public. La Commission n'a donc pas soulevé d'objection à l'égard de l'aide.
608. Le 22 mai 2002, la Commission a approuvé le financement public de la BBC par le Royaume-Uni sur le montant de la redevance de licence pour la gestion de neuf nouveaux canaux numériques (N 631/2001). La Commission a conclu que les nouveaux canaux numériques faisaient partie de l'obligation de service public de la BBC et que cette obligation, qui a été officiellement confiée à la BBC, ne contenait pas d'erreur manifeste. Elle a en outre estimé que la compensation accordée par l'État n'était pas disproportionnée par rapport aux coûts nets des nouveaux canaux. La Commission a donc conclu que la mesure ne constituait pas une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.

Accord sur les établissements de crédit spécialisés

609. Le 1er mars 2002, le commissaire Mario Monti et le secrétaire d'État Caio Koch-Weser se sont entendus sur la question des établissements de crédit spécialisés allemands dans le cadre de l'examen global des garanties accordées par l'État aux banques publiques allemandes. Ces dernières peuvent continuer à bénéficier de garanties de l'État pour autant que les missions d'intérêt public qui leur ont été confiées soient conformes aux règles communautaires en matière d'aides d'État. L'accomplissement de missions d'intérêt public doit respecter le principe de non-discrimination, conformément au droit communautaire. Une autre tâche à caractère public, qui sera autorisée à l'avenir à bénéficier de ces garanties, consiste pour ces établissements à participer au financement de projets d'intérêt communautaire cofinancés par la Banque européenne d'investissement. En outre, les établissements de crédit spécialisés pourront poursuivre leurs activités à caractère purement social, de financement de l'État et des municipalités ainsi que de crédit à l'exportation à l'extérieur de l'UE, dans l'Espace économique européen et les pays candidats à l'adhésion, toutes choses compatibles avec les règles de l'OMC et les autres obligations internationales que la Communauté est tenue de respecter. Cet accord ne porte en rien préjudice à l'examen de ces activités à la lumière des règles communautaires concernant les aides d'État vis-à-vis des bénéficiaires.

³⁷⁹ JO C 150 du 22.6.2002, p. 7.

610. L'accord du 1er mars 2002 stipule que les autorités allemandes devront, d'ici la fin mars 2004, décrire de façon plus détaillée les missions publiques dans les textes de loi. Les activités commerciales devront être abandonnées ou tenues à l'écart des garanties en question par la constitution d'une filiale juridiquement indépendante ne bénéficiant pas du soutien de l'État. Ces dispositions devront être mises en œuvre d'ici à la fin 2007.
611. L'accord concerne la relation entre les activités commerciales et les missions d'intérêt général des banques, vue sous l'angle des aides d'État, ce qui représente un champ d'analyse relativement nouveau. Lorsqu'une entreprise exerce des activités à la fois commerciales et d'intérêt général, il est essentiel que les aides allouées aux missions d'intérêt général ne rejaillissent pas sur la partie commerciale. La Commission a dû examiner cet aspect notamment pour Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW); elle a conclu que l'aide était susceptible d'avoir des répercussions sur les activités commerciales et qu'il était nécessaire de séparer nettement les deux champs d'activités. Elle a ajouté que si KfW souhaitait continuer à bénéficier de l'aide sous la forme de garanties de l'État, il devrait confier ses activités commerciales à une entité juridique distincte ne bénéficiant pas du soutien de l'État. Cette solution constitue la référence à l'aune de laquelle la Commission examinera à l'avenir les régimes d'aides similaires en faveur d'établissements commerciaux chargés de missions de service public.

Encadré 4 Deutsche Post

Le 19 juin 2002, la Commission a conclu la procédure concernant diverses formes d'aides d'État accordées à Deutsche Post en indiquant que l'opérateur allemand avait utilisé les 572 millions d'euros qu'il avait reçus de l'État pour financer ses missions de service public pour subventionner des prix inférieurs aux coûts sur le marché concurrentiel de l'envoi de colis "de porte à porte" entre 1994 et 1998. Selon la Commission, les opérateurs postaux percevant des fonds publics pour assurer des prestations d'intérêt général ne peuvent utiliser ces ressources pour subventionner des prix inférieurs aux coûts dans le cadre d'activités ouvertes à la concurrence.

En 1994, United Parcel Service (UPS), une entreprise privée spécialisée dans l'envoi de colis "de porte à porte" pour la clientèle professionnelle a introduit une plainte contre DPAG, l'accusant de vendre à perte ses propres services de livraison de colis. En 1997, l'association allemande des entreprises privées d'envoi de colis, la BIEK, s'est jointe à l'action en déclarant que, sans l'aide de l'État, DPAG n'aurait pas pu survivre dans ce secteur commercial.

Contrairement au service de courrier, les envois de colis sont ouverts à la concurrence en Allemagne. À partir des années 70, les entreprises privées sont entrées sur ce marché et se sont spécialisées dans ce que l'on appelle le service "de porte à porte" pour la clientèle professionnelle. De nombreux opérateurs privés sont apparus depuis lors, créant de nouveaux emplois et offrant pour la première fois aux entreprises et aux particuliers le choix entre plusieurs fournisseurs, d'où une amélioration des services et une concurrence des prix. Dans les années 90 sont apparus des services d'envoi de colis plus rapides et plus sûrs, dont l'exemple type est la livraison de porte à porte en 24 heures, proposée par divers opérateurs privés. Outre Deutsche Post et UPS, il existe de nombreuses autres sociétés assurant ce service, telles que Deutscher Paket Dienst, German Parcel ou Hermes Versand Service.

Pour Deutsche Post, ce nouvel environnement concurrentiel a créé de nouveaux défis. Alors qu'au départ, le prix de ses envois de colis était limité par un contrôle réglementaire, Deutsche Post est libre, depuis 1994, de proposer des rabais à sa clientèle des envois de porte à porte.

Ce service est réservé aux clients professionnels qui envoient de gros volumes et préfèrent donc faire enlever les colis directement chez eux par DPAG, plutôt que de les apporter au bureau de poste le plus proche. DPAG n'accorde de remise qu'aux clients n'ayant pas recours au bureau de poste. Les utilisateurs des guichets traditionnels paient le tarif uniforme en vigueur.

Entre 1994 et 1998, DPAG a mené une politique de rabais agressive sur les services commerciaux d'envoi de porte à porte. Pendant toute cette période, certains clients professionnels ont ainsi bénéficié de tarifs très inférieurs au tarif uniforme censé être abordable pour tous les autres utilisateurs. Cette politique a entraîné une perte totale de 572 millions d'euros dans l'activité d'envoi de colis entre 1994 et 1998, perte qui a été couverte par l'aide d'État que DPAG percevait en contrepartie de sa mission de service public. La situation a été corrigée en 1999, lorsque les recettes ont couvert les coûts de l'activité d'envoi de colis de porte à porte.

Une procédure intentée sur le fondement de l'article 82 du traité CE (abus de position dominante), elle aussi consécutive à une plainte d'UPS, a amené Deutsche Post à séparer son activité d'envoi de colis l'année dernière, afin d'éviter que ce cas de subventions croisées ne se reproduise.

La Commission a fait observer que le comportement de Deutsche Post ne trouvait pas sa justification dans les contraintes réglementaires ou les obligations liées à sa mission de service public. Cette mission ne l'obligeait pas, en effet, à favoriser les clients du service "porte à porte" en leur proposant des prix substantiellement inférieurs au tarif général abordable. Il n'y a donc aucun rapport de cause à effet entre les pertes dues à la politique de rabais et la mission publique confiée à DPAG.

Or, bien qu'elle n'ait pas été causée par la mission de service public, la perte de 572 millions d'euros a été financée par des ressources d'État, ce qui était illicite. Il y a ainsi eu distorsion de concurrence sur le marché des envois de colis, au détriment des entreprises privées. Pour mettre fin à cette situation, les autorités allemandes doivent récupérer le montant de l'aide d'État utilisé pour évincer les concurrents du secteur.

3. ENTENTES ET ABUS DE POSITION DOMINANTE (Y COMPRIS DANS LE CADRE DE LA LIBERALISATION DES MARCHES)

612. En 2002, la Cour a, par une série d'arrêts, précisé la définition des services auxquels les règles de concurrence ne s'appliquent pas, ainsi que la manière de fournir des SIEG sans enfreindre ces règles.

613. La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a déjà qualifié d'activité non économique la gestion de régimes obligatoires de sécurité sociale (c'est-à-dire imposés par l'État), essentiellement fondés sur le principe de solidarité³⁸⁰. Les organismes chargés de la gestion de ces régimes obligatoires de sécurité sociale ne

³⁸⁰ Les prestations versées remplissent une fonction exclusivement sociale lorsqu'elles sont imposées par la loi et qu'elles ne sont pas proportionnelles au montant des cotisations obligatoires.

sont pas des entreprises au sens du droit communautaire de la concurrence. Cette approche a été confirmée par la CJCE dans l'arrêt *INAIL*³⁸¹, qui dispose qu'un organisme qui est chargé par la loi de la gestion d'un régime d'assurance obligatoire contre les accidents du travail et les maladies professionnelles n'exerce pas une activité économique. La CJCE a fondé ses conclusions sur deux aspects:

- le régime d'assurance reposait essentiellement sur le principe de solidarité, car le taux des cotisations n'était pas systématiquement proportionnel au risque assuré et le montant des prestations versées n'était pas nécessairement proportionnel aux revenus de l'assuré. L'absence de lien direct entre les cotisations acquittées et les prestations versées impliquait ainsi une solidarité entre les travailleurs les mieux rémunérés et ceux qui, compte tenu de leurs faibles revenus, auraient été privés d'une couverture sociale adéquate si un tel lien existait. La CJCE a également souligné que l'affiliation obligatoire qui caractérise ce régime d'assurance était indispensable à l'équilibre financier de celui-ci ainsi qu'à la mise en œuvre du principe de solidarité;
- le montant des prestations et celui des cotisations étaient soumis au contrôle de l'État et étaient, en dernier ressort, fixés par ce dernier.

614. Dans son arrêt *Aéroports de Paris (ADP)*³⁸², la CJCE a pleinement confirmé un arrêt³⁸³ rendu par le Tribunal de première instance (TPI), qui confirmait lui-même une décision prise par la Commission en vertu de l'article 82 du traité CE concernant un abus de position dominante par ADP dans son rôle de gestionnaire des aéroports de Paris. Une question clé dans cette affaire était de savoir si – et dans quelle mesure – ADP devait être considéré comme une entreprise au sens du droit communautaire de la concurrence. Dans ce contexte, le TPI et la CJCE ont mis l'accent sur l'approche fonctionnelle, qui s'intéresse à l'activité concernée. À cet égard, la CJCE a précisé qu'une même entité pouvait remplir deux fonctions. Elle peut participer à l'exercice de l'autorité publique, qui est une activité de nature non économique, tout en pratiquant des activités économiques pour lesquelles elle sera considérée comme une entreprise pour autant que ces activités soient détachables de celles qu'elle exerce en tant qu'autorité publique. Il s'ensuit que la circonstance qu'ADP était un établissement public placé sous l'autorité du ministre responsable de l'aviation civile et qu'il assurait la gestion d'installations relevant du domaine public ne pouvait exclure à elle seule qu'il puisse être considéré comme une entreprise au sens de l'article 82 du traité. Le TPI a confirmé la séparabilité des activités purement administratives et de surveillance d'ADP (notamment l'encadrement du contrôle du trafic aérien ainsi que de l'embarquement et du débarquement des passagers), qui relèvent de l'exercice de l'autorité publique, des services qu'il fournit en sa qualité de gestionnaire des aéroports de Paris qui sont destinés à d'autres opérateurs des aéroports (compagnies aériennes, services d'assistance en escale) et qui sont rémunérés par des redevances commerciales variant selon le chiffre d'affaires réalisé. Le TPI et la CJCE ont confirmé le point de vue de la Commission selon lequel la fourniture de ces derniers services constitue une activité économique.

³⁸¹ Arrêt du 22.1.2002 dans l'affaire C-218/00.

³⁸² Arrêt du 24.10.2002 dans l'affaire C-82/01 P.

³⁸³ Arrêt du 12.12.2002 dans l'affaire T-128/98, *Aéroports de Paris*.

615. Dans l'arrêt *UPS*³⁸⁴, le Tribunal de première instance (TPI) a confirmé une décision de la Commission rejetant une plainte déposée par *UPS* contre *Deutsche Post* en vertu de l'article 82 du traité CE. *UPS* prétendait que *Deutsche Post* avait abusé de sa position dominante sur le marché des lettres, pour lequel il bénéficiait d'un droit exclusif, en utilisant les bénéfices qu'il avait réalisés sur ce marché réservé pour acquérir le contrôle d'une entreprise active sur le marché des colis ouvert à la concurrence. Le plaignant a fait valoir que *Deutsche Post* avait été investi d'un droit exclusif uniquement dans le but de garantir la prestation d'un service d'intérêt économique général, à savoir le service universel de courrier, en préservant l'équilibre économique dudit service. *Deutsche Post* aurait donc enfreint l'article 82 en utilisant le revenu découlant de l'exclusivité à d'autres fins, telles que l'acquisition du contrôle d'entreprises actives sur des marchés libéralisés voisins.
616. Dans son arrêt, le TPI a tout d'abord fait observer que le simple fait qu'un droit exclusif ait été accordé à une entreprise dans le but de garantir la prestation d'un service d'intérêt économique général n'interdisait pas à cette entreprise de tirer profit de ses activités réservées ou d'étendre ses activités à des secteurs non réservés. Il a ensuite indiqué que l'acquisition d'une entreprise active sur un marché libéralisé voisin pouvait susciter des problèmes au regard des règles communautaires de la concurrence dans le cas où les fonds utilisés par l'entreprise possédant le monopole résultaient de prix excessifs ou discriminatoires, ou d'autres pratiques abusives, imposés sur son marché réservé. En présence d'indices permettant, dans une telle situation, de soupçonner une violation de l'article 82 CE, il était nécessaire d'examiner l'origine des fonds employés pour une telle acquisition afin de déterminer si celle-ci ne résultait pas d'un abus de position dominante. Toutefois, en l'espèce, le TPI a finalement conclu que le simple fait que *Deutsche Post* disposait de fonds lui permettant de réaliser l'acquisition en cause n'autorisait pas à présumer l'existence d'un comportement abusif sur le marché réservé. À défaut de tout élément de nature à établir que les fonds à la disposition de l'entreprise possédant le monopole, utilisés aux fins de ladite acquisition, résultaient de pratiques abusives de la part de celle-ci sur le marché réservé des lettres, le seul fait qu'elle ait utilisé ces fonds pour acquérir le contrôle conjoint d'une entreprise active sur un marché voisin ouvert à la concurrence ne soulevait, en soi, même si ces fonds provenaient du marché réservé, aucun problème du point de vue des règles de la concurrence et ne pouvait donc être constitutif d'une violation de l'article 82 CE, ni ne pouvait engendrer pour la Commission l'obligation d'apprécier l'origine de ces fonds au regard dudit article.

4. LIBERALISATION PAR LE BIAIS DE MESURES LEGISLATIVES

617. Dans le droit fil des conclusions du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, la Commission a continué, tout au long de 2002, de promouvoir l'ouverture des marchés et la concurrence, en élaborant des propositions législatives et en assurant leur suivi ainsi qu'en surveillant la mise en œuvre de la législation communautaire existante. À l'instar des années précédentes, elle s'est intéressée à des secteurs dans lesquels des services d'intérêt économique général sont fournis, en tenant compte du principe de proportionnalité et des spécificités de chacun des secteurs concernés.

³⁸⁴

Arrêt du 20.3.2002 dans l'affaire T-175/99, *United Parcel Services Europe SA*.

Transports

618. Dans le secteur des transports, les discussions se sont poursuivies sur la proposition modifiée de règlement de la Commission visant à introduire une concurrence régulée dans les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable³⁸⁵. Une grande partie des transports publics dans l'UE auront sans doute besoin d'un soutien financier des pouvoirs publics dans un avenir prévisible. Les autorités interviennent depuis longtemps pour garantir un niveau de services supérieur et/ou des tarifs inférieurs à ce que le marché peut offrir. Ces interventions se sont généralement traduites par la mise en place d'un opérateur public, détenu et/ou contrôlé par l'autorité, qui s'est vu accorder des droits exclusifs et une compensation financière pour les obligations de service public.
619. Le fait que ces services soient des SIEG³⁸⁶ n'a pas empêché plusieurs États membres de légiférer au niveau national pour introduire certains éléments de concurrence sur leurs marchés nationaux de transports publics. Il existe actuellement une douzaine d'opérateurs européens qui participent à la fourniture de ces services. Des parties substantielles du marché restent toutefois à l'abri de toute forme de concurrence.
620. En raison de la spécificité des transports publics, l'ouverture du marché a souvent pris la forme d'une "concurrence régulée" (appels d'offres concurrentiels pour l'octroi de droits exclusifs et/ou de subventions pour les services fournis pendant une période définie) et c'est ce modèle que la Commission a proposé.

Services postaux

621. Le 10 juin, le Conseil et le Parlement européen ont adopté, sur proposition de la Commission, une nouvelle directive postale (directive 2002/39/CE)³⁸⁷ modifiant la directive existante 97/67/CE. Cette nouvelle directive ouvre clairement la voie à l'achèvement du marché intérieur des services postaux par une libéralisation progressive et contrôlée de ces services, associée à la fourniture continue d'un service universel de haute qualité. Cet objectif doit être atteint par une réduction progressive du secteur réservé. D'autres éléments de la nouvelle directive postale témoignent de la nécessité de concilier l'achèvement du marché intérieur des services postaux et le maintien d'un service universel de grande qualité. Premièrement, les services de courrier transfrontière sortant ont été ouverts à la concurrence, sauf dans les États membres où les recettes générées par ces services sont jugées nécessaires pour garantir la fourniture du service universel. Deuxièmement, le financement de services universels en dehors du secteur réservé par des recettes provenant de services du secteur réservé est interdit, sauf si une telle subvention croisée s'avère absolument indispensable à l'accomplissement des obligations spécifiques de service universel imposées au domaine concurrentiel. La nouvelle directive dispose également que lorsqu'ils appliquent des tarifs spéciaux, les prestataires du service

³⁸⁵ Proposition relative à l'action des États membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable, COM(2002)107 final.

³⁸⁶ Ibid, considérants 11, 14 et 17.

³⁸⁷ Directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté.

universel sont tenus de respecter les principes de transparence et de non-discrimination.

Télécommunications

622. Le Conseil a adopté, le 14 février, un nouveau cadre pour la réglementation ex-ante des réseaux et des services de communications électroniques qui est entré en vigueur le 24 avril. Ce nouvel ensemble de mesures législatives, qui se compose de quatre directives, modifie en profondeur le cadre réglementaire applicable aux télécommunications en vue d'intensifier la concurrence dans ce secteur essentiel de l'économie européenne. Les directives devraient être mises en œuvre d'ici le 25 juillet 2003. La directive concernant le service universel et les droits des utilisateurs, qui fait partie de cet ensemble, vise essentiellement à garantir la disponibilité du service universel dans le domaine des communications électroniques, tout en défendant les intérêts des utilisateurs et des consommateurs, notamment par la réglementation des tarifs de détail dans les cas où la réglementation des tarifs de gros s'avère insuffisante.

Énergie

623. Dans le secteur de l'énergie, la Commission a proposé deux nouvelles directives, qui contribueront à améliorer la sécurité des approvisionnements pétroliers et gaziers de l'UE³⁸⁸. S'agissant du secteur pétrolier, la directive propose d'ajouter de nouvelles mesures aux mesures existantes. Elle prévoit de porter les stocks de sécurité actuels de 90 à 120 jours de consommation ainsi que de créer un organisme central de stockage, qui devra être propriétaire de stocks représentant au minimum 40 jours de consommation. La proposition prévoit également l'adoption par l'UE d'une stratégie commune en cas de crise énergétique. Enfin, les stocks pourraient être utilisés non seulement en cas de crise énergétique, mais également en cas de risque générant une volatilité dangereuse des marchés.
624. En ce qui concerne le gaz, la directive proposée prévoit que les États membres définissent une politique générale et des normes de sécurité pour l'approvisionnement en gaz fondées sur une définition claire des rôles et des responsabilités des différents acteurs du marché. En cas de crise, des mécanismes solidaires et coordonnés seront mis en œuvre. Les États membres seront également tenus de définir des objectifs nationaux afin que le stockage de gaz et d'autres mesures assurent un approvisionnement continu des consommateurs "non interruptibles".
625. En plus de ces mesures destinées à améliorer la sécurité d'approvisionnement, la Commission a adopté une proposition modifiée concernant les directives relatives à l'achèvement des marchés intérieurs du gaz et de l'électricité³⁸⁹. Cette proposition intègre divers amendements proposés en première lecture par le Parlement européen sur les obligations de service universel et de service public. Le Conseil est parvenu à un accord politique le 25 novembre, en approuvant les propositions de la Commission destinées à renforcer la protection des consommateurs les plus vulnérables. Une fois adoptée, cette directive contribuera de manière significative à garantir un niveau élevé d'obligations de service universel, notamment pour tous les

³⁸⁸ COM(2002) 488 final du 11.9.2002; voir également IP/02/1288.

³⁸⁹ COM(2002) 304 final du 7.6.2002.

ménages et les petites entreprises qui consomment de l'électricité et qui auront le droit d'être approvisionnés avec de l'électricité de qualité à un prix raisonnable. De plus, les dispositions relatives à l'étiquetage de l'énergie exigent que figurent sur les factures la contribution de chaque source d'énergie et, au moins, les informations sur l'impact environnemental en termes d'émissions de CO₂ et de déchets radioactifs. Les éléments de cette proposition qui ont trait à l'ouverture du marché sont décrits dans le chapitre sur l'énergie³⁹⁰.

³⁹⁰ Voir la partie I.C.1 ci-dessus.

V – Coopération internationale

A – ÉLARGISSEMENT

1. NEGOCIATIONS D'ADHESION

626. En 2002, l'Union européenne a poursuivi les négociations d'adhésion sur le chapitre concurrence avec les 12 pays candidats que sont la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. Dans le cas de la Turquie, elle a entamé l'examen analytique du droit turc de la concurrence.
627. Pour satisfaire aux critères d'adhésion, les pays candidats devaient démontrer qu'ils possèdent une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. En ce qui concerne la politique de concurrence, ils devaient montrer, bien avant l'adhésion, que leurs entreprises et leurs autorités se sont accoutumées à travailler dans un environnement similaire à celui de l'UE et qu'elles seraient donc en mesure de faire face aux pressions concurrentielles du marché intérieur. Dans ce contexte, l'UE a imposé trois conditions lors des négociations: i) le cadre législatif nécessaire doit être en place (dans les domaines de la lutte contre les ententes et des aides d'État), ii) la capacité administrative requise doit être disponible et iii) les pays doivent être à même de présenter un bilan crédible en ce qui concerne l'application du droit communautaire de la concurrence.
628. En se fondant sur l'évaluation de ces critères, l'UE a été en mesure de clore provisoirement les négociations sur le chapitre concurrence, conformément à la proposition de la Commission, avec l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovénie lors des conférences d'adhésion de novembre 2001.
629. En juin 2002, les négociations ont été provisoirement closes avec Chypre, moyennant des modifications notables du code fiscal et l'assujettissement des aides fiscales au contrôle des aides d'État. Les entreprises internationales installées à Chypre peuvent en outre continuer à bénéficier d'une réduction de l'impôt sur les sociétés jusqu'au 31 décembre 2005.
630. Les progrès accomplis par les autres pays, notamment dans le domaine de la conformité du contrôle des aides d'État avec l'acquis, a permis à la Commission de proposer, en septembre 2002, de clore les négociations avec la Hongrie, Malte, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie. Sur la base de la proposition de la Commission, l'UE a tout d'abord conclu les négociations avec Malte, la République tchèque et la Slovaquie en octobre, avec la Pologne en novembre, puis avec la Hongrie en décembre.
631. En règle générale, les pays candidats ont dû supprimer les régimes d'aides d'État jugés incompatibles avec l'acquis communautaire ou les transformer en régimes d'aides conformes aux principes de l'acquis. À titre exceptionnel, des accords ont été négociés qui permettent de supprimer progressivement certaines aides incompatibles. En outre, des aides à la restructuration ont parfois été autorisées, toujours à titre

exceptionnel, en contrepartie de la réduction de la capacité de production des entreprises bénéficiaires afin de limiter les risques de distorsion de la concurrence.

632. Sur la base de cette approche restrictive, l'UE a accepté des régimes transitoires limités dans le domaine des aides fiscales et de la restructuration d'entreprises sensibles (sidérurgie et construction navale) en faveur de la Hongrie, de Malte, de la Pologne et de la Slovaquie³⁹¹.
633. La République tchèque bénéficie pour sa part d'une période transitoire pour la restructuration de son industrie sidérurgique, assortie de conditions à remplir pour garantir la viabilité des entreprises sidérurgiques tchèques, la proportionnalité de l'aide ainsi que les réductions de capacité.
634. La période de grâce prévue par le protocole n° 2 de l'accord européen, qui permet d'accorder à titre exceptionnel des aides à la restructuration à l'industrie sidérurgique, a été prorogée. Cette décision a été prise sur la base du programme de restructuration de l'industrie sidérurgique qui a été remis par les autorités tchèques à la fin du mois de juin 2002 et qui a été jugé acceptable par l'UE.
635. Pour ce qui est de la Hongrie, des régimes transitoires limités ont été acceptés aux fins de la conversion et de la suppression progressive des avantages fiscaux incompatibles accordés en vertu de l'ancienne législation fiscale. Le système de conversion plafonne strictement les exonérations fiscales déjà octroyées dans le cadre de deux programmes d'investissement. Quant aux réductions d'impôts précédemment accordées à des sociétés offshore ainsi qu'à certaines exonérations fiscales allouées par les autorités locales, elles seront supprimées d'ici à 2005 et 2007 respectivement.
636. Dans le cas de Malte, il existe des régimes transitoires limités pour l'adaptation, d'ici à 2005, des marchés liés à l'importation, au stockage et à la distribution de gros de produits pétroliers, conformément à l'article 31 du traité CE. D'autres régimes similaires sont censés faciliter la conversion et la suppression progressive de régimes d'aides incompatibles relevant de l'ancienne législation fiscale, des plafonds stricts étant imposés aux exonérations fiscales déjà accordées. Enfin, Malte a pu conserver un système de taux d'imposition réduit dans le cadre de certains régimes d'aides fiscales jusqu'en 2008 et accorder des aides à la restructuration à ses chantiers navals, moyennant des réductions de capacité et des niveaux de production soumis à certaines conditions.
637. En Pologne, un cadre pour l'approbation des aides à la restructuration en faveur de l'industrie sidérurgique a été défini lors des négociations sur la base du nouveau programme de restructuration, qui prévoit des conditions strictes de réductions de capacité. Avant que le régime transitoire pour les aides à la restructuration puisse entrer en application dans le cadre du traité d'adhésion, la période de grâce prévue par le protocole n° 2 de l'accord européen concernant l'approbation de ces aides doit encore être prorogée.
638. En ce qui concerne les zones économiques spéciales en Pologne, les aides fiscales octroyées en vertu de la législation polonaise qui sont incompatibles avec les règles

³⁹¹ en plus de Chypre, déjà mentionné.

communautaires en matière d'aides d'État doivent être transformées en régimes d'aides permettant de plafonner strictement les exonérations fiscales déjà accordées. La durée de validité des mesures d'aides fiscales aux PME sera pour sa part réduite, prenant fin en 2011 pour les petites entreprises et en 2010 pour les entreprises de taille moyenne.

639. Enfin, les entreprises polonaises pourront, pendant une période limitée, bénéficier d'aides d'État pour des investissements à finalité environnementale afin de satisfaire aux normes en la matière de l'UE.
640. En Slovaquie, les régimes transitoires concernent des aides fiscales en faveur de deux entreprises. Ainsi, des aides fiscales incompatibles accordées à une entreprise sidérurgique doivent être supprimées à la fin de 2009 ou dès qu'elles atteignent un montant prédéterminé. Ces aides doivent faciliter la réduction sans heurt d'effectifs pléthoriques, les économies ainsi réalisées étant comparables au montant des aides. Les autres aides fiscales incompatibles dont bénéficie une entreprise automobile ont été transformées en aides régionales à l'investissement, qui seront limitées à un maximum de 30 % des coûts d'investissement admissibles.
641. Une part importante des négociations d'adhésion sur le chapitre concurrence concerne le traitement des aides que les pays candidats souhaitent maintenir après l'adhésion. Une liste des régimes d'aides existants (régimes et aides ad hoc), qui ont été évalués par les autorités chargées des aides d'État dans les différents pays candidats et qui ont été jugés compatibles avec l'acquis, est communiquée à la Commission. Si la Commission ne soulève pas d'objections, les régimes d'aides sont considérés comme des aides existantes. Toutes les aides considérées comme des aides d'État selon le droit communautaire et qui ne figurent pas sur la liste seront considérées comme des aides nouvelles lors de l'adhésion.

2. PROGRES REALISES EN MATIERE D'ALIGNEMENT DES REGLES DE CONCURRENCE

642. La Commission européenne établit régulièrement des rapports sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats à l'adhésion. Les cinquièmes rapports réguliers pour les dix pays d'Europe centrale et orientale (PECO), Chypre, Malte et la Turquie, adoptés par la Commission européenne en octobre 2002, évaluent les progrès réalisés depuis les précédents rapports de 2001.
643. D'une manière générale, les résultats obtenus dans le domaine de la lutte contre les ententes et des opérations de concentration sont satisfaisants, tant du point de vue législatif qu'en ce qui concerne la création de la capacité administrative nécessaire. Tous les pays candidats ont adopté des législations de base en matière de concurrence, qui reprennent les éléments essentiels des articles 81 et 82 du traité CE, et la plupart d'entre eux ont également mis en place un contrôle des opérations de concentration. Des autorités de concurrence ont été instituées relativement rapidement.
644. En raison notamment de la modernisation et de la décentralisation prévues de l'application des règles communautaires de lutte contre les ententes, les efforts visant à améliorer les résultats dans ce domaine et à renforcer la capacité administrative des autorités doivent se poursuivre, en s'attaquant en priorité aux comportements qui faussent le plus gravement la concurrence et en mettant en place des sanctions plus

dissuasives. De même, il est important de poursuivre les actions de sensibilisation et d'associer plus étroitement le pouvoir judiciaire à la répression des ententes illégales.

645. Par comparaison, l'instauration d'un contrôle des aides d'État dans les pays candidats a été beaucoup plus controversée, lente et politiquement sensible. Les négociations d'adhésion ont toutefois contribué à accélérer la création de cadres juridiques et procéduraux pour le contrôle des aides d'État. À la fin de 2002, la plupart des pays candidats contrôlaient les aides d'État sur la base de critères analogues à ceux utilisés au niveau communautaire.
646. Tous les pays candidats avec lesquels des négociations étaient en cours ont créé des autorités nationales de contrôle des aides d'État. La Turquie a accepté de le faire pour le 1er janvier 2003. La Commission a souligné que ces autorités devaient effectivement contrôler les aides d'État nouvelles et existantes accordées par toutes les entités concernées.
647. Pour garantir la transparence nécessaire, la plupart des pays candidats ont dressé des inventaires exhaustifs des aides existantes qui sont mis à jour en permanence. En outre, la Commission a continué à collaborer avec les autorités de contrôle de ces pays afin de faire en sorte que leurs rapports annuels sur les aides d'État soient conformes à la méthode qu'elle utilise pour établir ses propres rapports. En 2002, des données des pays candidats ont été incluses pour la première fois dans le tableau de bord des aides d'État de la Commission, qui constitue une source d'informations transparente et accessible au public sur la situation générale des aides d'État dans l'Union européenne et les pays candidats.

3. INSTRUMENTS RELEVANT DES ACCORDS D'ASSOCIATION

648. En vue de compléter le cadre juridique régissant les relations entre la Communauté et les dix pays associés d'Europe centrale et orientale dans le domaine de la concurrence, deux séries de règles d'application ont fait l'objet de discussions avec les PECO³⁹². La première concerne la mise en œuvre des dispositions des accords européens relatives à la concurrence et applicables aux entreprises (ententes et positions dominantes), tandis que la seconde porte sur les règles relatives aux aides d'État.
649. Des règles d'application des dispositions en matière d'ententes et de positions dominantes ont déjà été adoptées, ces dernières années, pour tous les PECO (République tchèque³⁹³, Pologne³⁹⁴, Slovaquie³⁹⁵, Hongrie³⁹⁶, Bulgarie³⁹⁷, Roumanie³⁹⁸, Estonie³⁹⁹, Lituanie⁴⁰⁰, Slovénie⁴⁰¹ et Lettonie⁴⁰²). Toutefois, en raison

³⁹² Le Conseil d'association CE-Turquie de décembre 2001 a adopté des règles d'application uniques, conformément à la décision de l'union douanière de 1995, tant pour les entreprises que pour le contrôle des aides d'État.

³⁹³ Décision 1/96 du Conseil d'association UE-République tchèque du 30 janvier 1996 (JO L 31 du 9.2.1996).

³⁹⁴ Décision 1/96 du Conseil d'association UE-Pologne du 16 juillet 1996 (JO L 208 du 17.8.1996).

³⁹⁵ Décision 1/96 du Conseil d'association UE-Slovaquie du 15 août 1996 (JO L 295 du 20.11.1996).

³⁹⁶ Décision 2/96 du Conseil d'association UE-Hongrie du 6 novembre 1996 (JO L 295 du 20.11.1996) remplacée par la décision 1/2002, voir note de bas de page 403.

³⁹⁷ Décision 2/97 du Conseil d'association UE-Bulgarie du 7 octobre 1997 (JO L 15 du 21.1.1998).

³⁹⁸ Décision 1/99 du Conseil d'association UE-Roumanie du 16 mars 1999 (JO L 96 du 10.4.1999).

de certains problèmes d'ordre constitutionnel dans la mise en œuvre de ces règles en Hongrie, le conseil d'association les a modifiées en 2002⁴⁰³. Quant aux règles d'application relatives aux aides d'État, elles sont déjà en vigueur dans huit PECO (République tchèque⁴⁰⁴, Lituanie⁴⁰⁵, Lettonie⁴⁰⁶, Roumanie⁴⁰⁷, Slovénie⁴⁰⁸, Pologne⁴⁰⁹, Bulgarie⁴¹⁰ et Slovaquie⁴¹¹), de même qu'en Estonie⁴¹² depuis 2002.

650. Les cartes des aides à finalité régionale, qui doivent être adoptées par les conseils d'association respectifs, ont été approuvées par le Conseil en 2002 pour l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovénie. Ces cartes avaient été présentées par la Commission sur la base de propositions soumises par les pays associés. En 2002, la Commission a également présenté au Conseil des projets de cartes des aides à finalité régionale pour la Pologne et la Roumanie.
651. Dans le domaine de la sidérurgie, la période de grâce prévue par le protocole n° 2 de l'accord européen concernant l'approbation des aides à la restructuration a été prorogée en 2002⁴¹³ pour la République tchèque, qui a vu son programme de restructuration approuvé. Des prorogations similaires sont envisagées pour la Pologne, la Roumanie et la Bulgarie, en attendant l'approbation de leurs programmes de restructuration respectifs.

4. ASSISTANCE TECHNIQUE AUX PAYS CANDIDATS

652. L'assistance technique dans le domaine de la concurrence demeure un outil essentiel pour préparer les pays candidats à l'adhésion. Des mesures spécifiques sont mises en œuvre dans le cadre des programmes PHARE. En exécution des programmes de jumelage, destinés à renforcer les institutions des pays candidats, des experts des États membres sont détachés pour de longues périodes auprès des PECO, afin de conseiller les autorités nationales chargées de la concurrence et du contrôle des aides d'État. En outre, des sessions communes de formation ont été organisées en avril 2002 pour des fonctionnaires des autorités de concurrence des pays candidats. Ces sessions sont axées sur l'explication du nouvel acquis en matière de concurrence, ainsi que sur la mise en œuvre et l'application des règles de concurrence. En octobre 2002, une session de formation sur la politique de concurrence a été organisée à l'intention des juges des pays candidats.

³⁹⁹ Décision 1/99 du Conseil d'association UE-Estonie du 28 avril 1999 (JO L 144 du 9.6.1999).

⁴⁰⁰ Décision 4/99 du Conseil d'association UE-Lituanie du 26 mai 1999 (JO L 156 du 23.6.1999).

⁴⁰¹ Décision 4/2000 du Conseil d'association UE-Slovénie du 21 décembre 2000 (JO L 130 du 12.5.2001).

⁴⁰² Décision 5/2001 du Conseil d'association UE-Lettonie du 25 avril 2001 (JO L 183 du 6.7.2001).

⁴⁰³ Décision 1/2002 du Conseil d'association UE-Hongrie du 29 janvier 2002 (JO L 145 du 4.6.2002).

⁴⁰⁴ Décision 1/98 du Conseil d'association UE-République tchèque du 24 juin 1998 (JO L 195 du 11.7.1998).

⁴⁰⁵ Décision 2/2001 du Conseil d'association UE-Lituanie du 22 février 2001 (JO L 98 du 7.4.2001).

⁴⁰⁶ Décision 4/2001 du Conseil d'association UE-Lettonie du 20 mars 2001 (JO L 163 du 20.6.2001).

⁴⁰⁷ Décision 4/2001 du Conseil d'association UE-Roumanie du 10 avril 2001 (JO L 138 du 22.5.2001).

⁴⁰⁸ Décision 2/2001 du Conseil d'association UE-Slovénie du 3 mai 2001 (JO L 163 du 20.6.2001).

⁴⁰⁹ Décision 3/2001 du Conseil d'association UE-Pologne du 23 mai 2001 (JO L 215 du 9.8.2001).

⁴¹⁰ Décision 2/2001 du Conseil d'association UE-Bulgarie du 23 mai 2001 (JO L 216 du 10.8.2001).

⁴¹¹ Décision 6/2001 du Conseil d'association UE-Slovaquie du 22 novembre 2001 (JO L 48 du 20.02.2002).

⁴¹² Décision 1/2002 du Conseil d'association UE-Estonie du 15 janvier 2002 (JO L 299 du 01.11.2002).

⁴¹³ Voir point ci-dessus.

653. La Commission européenne a mené une politique volontariste d'intensification des contacts avec les autorités de concurrence des pays candidats. La 8e conférence annuelle sur la concurrence, qui réunit les autorités de concurrence des pays candidats et la Commission européenne, s'est tenue en juin 2002, à Vilnius, en Lituanie. Les délégations comprenaient des fonctionnaires de haut niveau des autorités chargées de la concurrence et des aides d'État, y compris le commissaire Monti. La conférence annuelle constitue un forum propice à l'échange d'idées et d'expériences. Elle permet également d'établir ou de renforcer les contacts professionnels entre fonctionnaires chargés de la concurrence. La conférence de cette année a porté plus particulièrement sur la préparation concrète des pays candidats à l'adhésion dans le domaine de la concurrence.
654. La direction générale de la concurrence a continué d'organiser, au cours de l'année 2002, diverses réunions bilatérales avec les autorités chargées de la concurrence et des aides d'État dans les pays candidats. Les discussions techniques entre experts ont porté sur l'alignement des dispositions en matière d'ententes et de positions dominantes, le renforcement des institutions et le contrôle du respect de la législation. Des réunions similaires ont également eu lieu sur le rapprochement des législations relatives aux aides d'État, la création d'autorités de contrôle des aides d'État, des questions particulières comme l'établissement des rapports annuels sur les aides d'État, les cartes des aides à finalité régionale, les éléments d'aides d'État contenus dans les mesures d'incitation à l'investissement et les zones économiques spéciales ainsi que l'appréciation des aides individuelles en faveur des secteurs sensibles.

B. – COOPERATION BILATERALE

1. ÉTATS-UNIS

655. La coopération bilatérale avec les États-Unis repose sur l'accord de coopération dans le domaine de la concurrence du 23 septembre 1991. Chaque année, la Commission fait un rapport détaillé au Conseil et au Parlement européen sur sa coopération avec les États-Unis dans le cadre de l'accord de coopération de 1991⁴¹⁴ et de l'accord de courtoisie active de 1998⁴¹⁵. Le dernier rapport couvrait la période allant du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2001⁴¹⁶. Le rapport 2002 sera publié dans le courant de l'année 2003.
656. En 2002, la Commission a poursuivi sa coopération avec la division de la concurrence ("antitrust") du ministère américain de la justice et avec la FTC (commission fédérale du commerce). Un grand nombre d'opérations ont été examinées simultanément par la Commission et les autorités américaines. Les discussions entre les différentes instances sont généralement axées sur des questions

⁴¹⁴ Accord entre les Communautés européennes et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant l'application de leurs règles de concurrence (JO L 95 du 27.4.1995; rectificatif publié au JO L 131 du 15.6.1995).

⁴¹⁵ Accord entre les Communautés européennes et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant la mise en œuvre des principes de courtoisie active dans l'application de leurs règles de concurrence (JO L 173 du 18.6.1998).

⁴¹⁶ Adopté le 17.9.2002 (COM(2002) 505 final).

telles que la définition des marchés, les effets possibles d'une opération sur la concurrence qui s'exerce sur ces marchés ainsi que la viabilité des mesures correctives éventuellement proposées.

657. Des enquêtes ayant entraîné une coopération transatlantique étroite ont notamment été menées dans les affaires de concentration Bayer/Aventis Crop Science, HP/Compaq et Solvay/Ausimont. La Commission a aussi coopéré étroitement avec ses homologues américains dans plusieurs enquêtes ne portant pas sur des opérations de concentration. En particulier, d'importantes affaires d'entente de dimension internationale sont souvent traitées simultanément par la Commission et le ministère américain de la justice. La coopération dans le cadre d'enquêtes sur des ententes suppose également de coordonner certaines démarches telles que les dates des inspections. La coopération UE-États-Unis dans des affaires de concurrence est examinée plus en profondeur dans le chapitre du présent rapport consacré au contrôle des concentrations.
658. Les contacts bilatéraux entre la Commission et les services américains compétents ont été nombreux en 2002 et les responsables américains et européens se sont rendu de fréquentes visites. Le 23 juillet, le commissaire Mario Monti a rencontré à Bruxelles les chefs des autorités de concurrence américaines, le vice-ministre de la justice, Charles James, et le président de la FTC, Timothy Muris, à l'occasion de la réunion bilatérale UE-États-Unis qui se tient tous les ans.
659. Le groupe de travail commun UE-États-Unis a poursuivi ses travaux en 2002. Il se compose de plusieurs sous-groupes dont l'un traite des questions de procédure et les autres des questions de fond. En octobre, la Commission et les autorités de concurrence américaines, le ministère de la justice et la FTC, ont convenu de "bonnes pratiques" en matière de coopération sur les affaires d'entente. Dans ces orientations, la Commission et les autorités américaines définissent les pratiques à suivre lorsqu'elles examinent la même affaire.

2. CANADA

660. La coopération bilatérale avec le Canada repose sur l'accord de coopération dans le domaine de la concurrence qui est entré en vigueur en juin 1999⁴¹⁷. Chaque année, la Commission fait un rapport détaillé au Conseil et au Parlement européen sur sa coopération avec le Canada. Le dernier rapport couvrait la période allant du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2001⁴¹⁸. Le rapport 2002 sera publié dans le courant de l'année 2003.
661. Un nombre croissant d'affaires sont examinées par les autorités de concurrence des deux parties. Les contacts entre la Commission et son homologue canadien, le Bureau canadien de la concurrence, ont été fréquents et fructueux. Les discussions ont porté sur des affaires concrètes ainsi que sur des questions plus générales de politique de la concurrence. Les membres des unités "concentrations" et "ententes" des deux autorités se sont réunis pour discuter de questions propres à leur secteur spécifique. De plus, pour la première fois en 2002, un échange de personnel a été

⁴¹⁷ Accord entre les Communautés européennes et le gouvernement du Canada concernant l'application de leur droit de la concurrence (JO L 175 du 10.07.1999).

⁴¹⁸ Adopté le 17.9.2002 (COM(2002) 505 final).

organisé pour une période de six mois entre un fonctionnaire de la Commission et un fonctionnaire du Bureau de la concurrence.

3. JAPON

662. Les relations entre la Commission et les autorités japonaises ont été ponctuées par de nombreuses réunions et rencontres officielles. La réunion bilatérale annuelle entre la Commission et l'autorité de concurrence japonaise (Fair Trade Commission of Japan) a eu lieu le 25 octobre à Bruxelles. Les deux parties ont examiné les récents développements et les perspectives de coopération bilatérale.
663. La Commission a négocié avec succès un accord de coopération bilatérale avec les autorités japonaises. Par conséquent, le 8 mai, la Commission a adopté une proposition de décision du Conseil et de la Commission portant conclusion de l'accord entre les Communautés européennes et le gouvernement du Japon concernant la coopération en matière de pratiques anticoncurrentielles⁴¹⁹. En annexe de cette proposition figure le projet de l'accord bilatéral envisagé entre l'UE et le Japon. Ce projet d'accord est le fruit de négociations intenses qui se sont déroulées de juin 2000 à mai 2002 entre la Commission et le gouvernement japonais, tant à Tokyo qu'à Bruxelles. La Commission a négocié le projet de texte sur la base des directives approuvées par le Conseil le 8 juin 2000. L'accord envisagé viendra renforcer le réseau en pleine expansion des accords de coopération bilatérale en matière de concurrence, s'ajoutant notamment aux accords UE/États-Unis de 1991 et de 1998, à l'accord UE/Canada de 1999⁴²⁰ et à l'accord États-Unis/Japon de 1999⁴²¹. Avant de se prononcer sur le texte proposé par la Commission, le Conseil a consulté le Parlement européen, qui a approuvé le texte le 3 juillet. La procédure d'adoption et de signature de l'accord va maintenant se poursuivre au niveau du Conseil. L'accord proposé facilitera la coopération entre la Commission et l'autorité de concurrence japonaise, tout en leur permettant de nouer des relations plus étroites et de mieux comprendre leurs politiques de concurrence respectives.

4. AUTRES PAYS DE L'OCDE

664. En 2002, la Commission a coopéré avec les autorités de concurrence de plusieurs pays de l'OCDE, notamment l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Corée. Ces contacts ont porté à la fois sur des affaires concrètes et sur des questions plus générales de politique de concurrence.
665. Pendant l'année, la Commission a aussi poursuivi sa coopération étroite avec l'Autorité de surveillance de l'AELE, dans le cadre de l'application de l'accord sur l'Espace économique européen.

⁴¹⁹ COM(2002) 230 final du 8.5.2002, disponible en ligne à l'adresse suivante: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2002/com2002_0230en01.pdf

⁴²⁰ Accord entre les Communautés européennes et le gouvernement du Canada concernant l'application de leur droit de la concurrence, JO L 175 du 10.07.1999.

⁴²¹ Disponible en ligne à l'adresse suivante: <http://www.usdoj.gov/atr/public/international/docs/3740.htm>

C. – COOPERATION MULTILATERALE

1. RESEAU INTERNATIONAL DE LA CONCURRENCE (RIC)

666. Le réseau international de la concurrence (RIC) est une initiative récente qui permet aux autorités de concurrence du monde entier de discuter des possibilités de convergence sur certains aspects de la politique internationale en la matière. La Commission a été l'un des principaux acteurs du lancement du RIC par 14 autorités de concurrence à New York en octobre 2001. En un an, 77 autorités de concurrence de 68 pays représentant les cinq continents ont adhéré au RIC. Une des principales caractéristiques du réseau est qu'il accueille un grand nombre de jeunes autorités de concurrence des économies en développement et en transition. Il a été créé comme un réseau virtuel, axé sur des projets spécifiques devant faciliter la coopération effective entre les autorités de concurrence. Il vise, à terme, à recommander des "bonnes pratiques" qui devraient contribuer à renforcer la gouvernance dans le contexte de la mondialisation.
667. Durant sa première année d'existence, le RIC a fait porter ses efforts sur deux projets: le premier touchait aux aspects de procédure et de fond du contrôle des opérations de concentration concernant plus d'un pays, tandis que le second a passé en revue les approches de défense de la concurrence. L'expression "défense de la concurrence" renvoie à la mission particulière des autorités de concurrence qui consiste à prévenir et à corriger les distorsions de la concurrence dues à l'intervention des pouvoirs publics. Les résultats de ces projets ont été présentés à de hauts responsables de la concurrence, des représentants d'autres organismes internationaux actifs dans ce domaine ainsi qu'à des conseillers non gouvernementaux lors de la conférence d'inauguration du RIC, qui s'est tenue du 27 au 29 septembre à Naples en Italie. Les membres du RIC ont notamment adopté une série de "principes directeurs non contraignants pour les procédures et la notification des concentrations" et examiné une série de "pratiques recommandées" plus concrètes pour le contrôle international des concentrations. À Naples, les membres du RIC ont également discuté d'un cadre analytique approprié pour l'examen des concentrations. Le groupe de travail du RIC chargé de la défense de la concurrence a pour sa part présenté une étude exhaustive sur les activités concrètes des autorités membres du RIC en la matière et les moyens qu'elles utilisent. Les résultats de cet examen sans précédent, auquel la Commission a grandement contribué, s'inspirent dans une large mesure d'une enquête réalisée auprès des membres du RIC. Tous les documents du RIC sont disponibles sur le site internet du réseau à l'adresse suivante: www.internationalcompetitionnetwork.org.
668. À Naples, les membres du RIC ont également mis sur pied un groupe de travail supplémentaire chargé d'examiner les besoins spécifiques des économies en développement et en transition et ont demandé à la Commission européenne et au tribunal sud-africain de la concurrence de coprésider ce projet baptisé "Renforcement des capacités et mise en œuvre de la politique de concurrence" (*Capacity Building and Competition Policy Implementation*). Dans un premier temps, le groupe de travail s'intéressera à trois thèmes: i) les avantages liés à l'application du droit de la concurrence dans les pays en développement, ii) l'évaluation des difficultés rencontrées par les pays en développement dans la mise en œuvre des politiques de concurrence et la création d'agences d'application crédibles, y compris les moyens

utilisés par ces pays pour surmonter ces difficultés et iii) les modèles d'appui de pays partenaires et d'organismes multinationaux.

2. GROUPE DE TRAVAIL DE L'OMC SUR L'INTERACTION DU COMMERCE ET DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE (WGTC)

669. Lors de la quatrième conférence ministérielle de l'OMC à Doha, Qatar (9-14 novembre 2001), les ministres ont reconnu "les arguments en faveur d'un cadre multilatéral [concernant la politique de la concurrence] destiné à améliorer la contribution de la politique de la concurrence au commerce international et au développement (...). Jusqu'à la cinquième session, la suite des travaux du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence sera centrée sur la clarification [de certains points]". Les ministres ont en outre convenu que des négociations auront lieu après la cinquième session de la Conférence ministérielle. La réunion du WGTC des 23 et 24 avril était la première à avoir lieu après la conférence ministérielle de l'OMC à Doha et l'invitation précise faite dans le plan d'action de Doha pour le développement de "clarifier" les questions liées à la négociation d'un accord multilatéral sur le commerce et la concurrence dans le cadre de l'OMC. Le principal point à l'ordre du jour concernait les besoins à court et à long terme d'assistance technique et de renforcement des capacités des pays en développement afin qu'ils distinguent les questions à retenir pour les futures négociations et établissent des systèmes de concurrence nationaux crédibles. En vue de la discussion, le secrétariat a rédigé une note d'information générale sur l'assistance technique et le renforcement des capacités. Il a également présenté trois autres notes dans le courant de 2002, sur la coopération volontaire, les ententes caractérisées et les principes fondamentaux du commerce et de la concurrence. La CE a soumis une contribution⁴²² sur l'assistance technique et les modalités de la coopération volontaire à l'échelle internationale. Au cours de la discussion, elle a mis en relief la nécessité de fournir un appui en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités, afin, d'une part, d'étayer la capacité institutionnelle d'un pays d'analyser son économie et le marché et de veiller au respect des règles et, d'autre part, de sensibiliser le public aux objectifs de la politique de concurrence et de diffuser une culture de la concurrence.
670. La deuxième réunion du WGTC, qui a eu lieu les 1er et 2 juillet, a été le théâtre de discussions de fond animées sur les deux points inscrits à l'ordre du jour, à savoir les ententes caractérisées et la coopération volontaire entre les autorités de concurrence. La CE a présenté une contribution sur les ententes injustifiables (WT/WGTC/193). Les participants ont étudié les différentes options possibles concernant la portée d'une interdiction des ententes caractérisées (uniquement les ententes internationales, toutes les ententes ayant des effets sur le commerce international ou toutes les ententes sans exception) ainsi que sur l'articulation entre l'interdiction implicite et les approches de type "règle de raison". Un autre point abordé concernait les caractéristiques minimales d'une interdiction multilatérale (par exemple, interdiction explicite, obligation de prévoir des sanctions effectives, etc.). Les participants se sont également penchés sur les aspects généraux de la coopération (discussion multilatérale, Comité OMC, examen collégial, méthodes, etc.), ainsi que sur la

⁴²²

WT/WGTC/184.

coopération dans des affaires spécifiques (dont une discussion sur la courtoisie active).

671. La troisième réunion du WGTCP, organisée les 26 et 27 septembre, était consacrée aux principes fondamentaux du commerce et de la concurrence. La CE a fait part de son point de vue oralement et, sur la base des observations formulées et des questions soulevées lors de la réunion de septembre, a soumis un document sur ce thème en amont de la réunion de novembre. D'autres rapports et exposés destinés à la réunion de septembre ont été présentés par la Nouvelle-Zélande (qui a proposé d'introduire un nouveau "principe d'exhaustivité" exigeant que l'ensemble des exemptions/exceptions soient mises en œuvre de façon à minimiser les distorsions économiques), l'Australie, la Corée, la Thaïlande (qui a proposé un principe distinct sur le "traitement spécial et différencié"), la Suisse, les États-Unis (qui ont également posé des questions détaillées sur le contenu de l'"impartialité procédurale"), le Japon, l'Inde (qui a laissé entendre qu'elle pourrait donner son accord si elle disposait d'une période de transition suffisamment longue avant la mise en œuvre) et, enfin, la République tchèque.
672. La dernière réunion du WGTCP de l'année a eu lieu le 20 novembre. Le document de la CE sur les "principes fondamentaux" (l'unique contribution de fond) a été favorablement accueilli et a suscité quelques réactions positives, malgré l'absence remarquée de fonctionnaires de la capitale. Sur le front des procédures, les participants ont convenu d'organiser en 2003 deux réunions consacrées à des questions de fond avant la cinquième conférence ministérielle de l'OMC à Cancun en septembre 2003 où les ministres arrêteront les modalités des négociations.

3. COMITE DE LA CONCURRENCE DE L'OCDE

673. Le Comité de la concurrence (CC) s'est réuni à trois reprises en 2002: le 12 février, les 5 et 6 juin et les 23 et 24 octobre. La première de ces réunions a été consacrée à l'évaluation collégiale de la Turquie et au rapport de ce pays, axé sur ses efforts en matière d'application des règles. Le secrétariat du CC a également présenté une note concernant la concurrence sur les marchés de produits. La CE a exprimé à cet égard un avis positif, ajoutant qu'il convenait de développer et de mettre à jour les indicateurs de performance.
674. Lors de sa deuxième réunion, le CC a examiné la planification des réunions futures du Forum mondial de la concurrence et convenu que celui-ci se réunirait la prochaine fois en février 2003⁴²³, dans le prolongement immédiat du CC. Le CC a en outre débattu des remises et des primes de fidélité. Certains pays sont très soucieux d'interdire ces pratiques lorsqu'elles sont le fait d'entreprises en position dominante, tandis que d'autres insistent pour que la preuve soit établie qu'elles portent finalement préjudice aux acheteurs, même si, au départ, elles étaient censées être avantageuses pour les bénéficiaires des remises et des primes consenties. Un consensus s'est toutefois dégagé autour de l'idée que plus une entreprise est puissante sur un marché, plus la probabilité que les primes de fidélité qu'elle octroie aient des effets

⁴²³ Parmi les thèmes abordés figureront: 1) un examen approfondi des institutions chargées de la concurrence en Afrique du Sud, 2) un débat sur les finalités du droit et de la politique de la concurrence et sur la structure optimale des institutions chargées de la concurrence, 3) une réflexion sur le rôle de la politique de la concurrence dans une économie de petite taille.

anticoncurrentiels est élevée. Enfin, le CC a organisé une table ronde sur l'examen des opérations de concentration sur les marchés émergents (très innovants). Les délégués ont convenu que s'il n'était pas nécessaire de recourir à une approche spécifique pour l'examen de ces opérations, les autorités de la concurrence se heurteront néanmoins à des difficultés spécifiques pour définir les marchés, évaluer les barrières à l'entrée et prévoir l'évolution probable des marchés. Ces difficultés les amèneront à accorder moins d'importance aux caractéristiques structurelles, c'est-à-dire aux indices de concentration. Elles exigeront en outre que l'accent soit placé sur l'amélioration de la compréhension du fonctionnement de ces marchés, notamment en mettant pleinement à profit les informations recueillies auprès des organismes de défense de la concurrence sur les marchés présentant une infrastructure de réseau. Les autorités de la concurrence sont parfaitement conscientes que dans le cas de concentrations sur ces marchés, les effets favorables ou préjudiciables à la concurrence ont tendance à se manifester sur l'efficacité dynamique plutôt que sur l'efficacité statique. En général, leurs efforts portent essentiellement sur les marchés de produits et de technologies où elles concentrent pour une large part leur attention sur la concurrence potentielle. La différence la plus manifeste que l'on observe entre les examens des concentrations dans les secteurs très innovants et dans d'autres secteurs tient aux mesures correctives adoptées. Sur les marchés émergents en effet, on a beaucoup plus souvent recours à des solutions de type comportemental sur mesure ou à des solutions hybrides de type à la fois comportemental et structurel pour éliminer les effets anticoncurrentiels nets.

675. À l'occasion de sa dernière réunion, le CC a organisé une table ronde sur la communication et le positionnement stratégique des autorités de la concurrence vis-à-vis des médias. La discussion a essentiellement porté sur les moyens d'améliorer la communication dans le domaine de la politique de concurrence. Les participants à une autre table ronde, qui se sont penchés sur les critères spécifiques utilisés pour évaluer les concentrations, ont pesé le pour et le contre du critère de la "restriction substantielle de la concurrence" et du critère de la "position dominante". Enfin, il a été convenu d'organiser une table ronde sur les mesures correctives prises dans les opérations de concentration (printemps 2003), le verrouillage excessif (automne 2003), les questions de protection des consommateurs (automne 2003) ainsi que la concurrence et l'innovation (printemps 2004).

4. GROUPE D'EXPERTS INTERGOUVERNEMENTAL (GEI) DE LA CNUCED

676. La quatrième réunion du GEI de la CNUCED, qui s'est tenue à Genève du 3 au 5 juillet, a réuni un nombre satisfaisant d'experts de la concurrence venant de pays en développement et d'organisations régionales. À la suite du discours liminaire prononcé par M. Nam Kee Lee, président de l'autorité de concurrence coréenne, les délégués ont pris la parole pour présenter l'évolution des politiques et des mesures d'application dans leur pays respectif, en particulier la Russie, la France, l'Ukraine, l'Iran, l'Inde, Cuba, l'Afrique du Sud, le Zimbabwe, la Zambie, le Qatar, le Sri Lanka, le Venezuela, la Roumanie, la Chine⁴²⁴, la Côte d'Ivoire, la Malaisie, le Maroc, l'Argentine, la République dominicaine, le Burkina Faso, le Liban, le Bangladesh, le

⁴²⁴

Une loi sur la concurrence a été adoptée en 1993, qui porte à la fois sur la lutte contre les ententes et la concurrence déloyale. Les autorités chinoises ont traité 285 affaires de pratiques commerciales restrictives et 203 affaires de tentatives de monopolisation en 2001 (le nombre d'affaires en 2001 était supérieur au nombre total d'affaires enregistrées entre 1995 et 2000).

Costa Rica, la Corée, le Bénin ainsi que les organisations africaines régionales que sont l'UEMOA et le COMESA. Les intervenants ont mis l'accent sur la spécificité des besoins et des exigences des économies en développement, tout en sollicitant une coopération et une assistance techniques accrues pour renforcer leur capacité en vue du prochain cycle de négociations de l'OMC. La délégation de la CE a pris la parole lors du débat sur l'interface entre les autorités de réglementation sectorielles et les autorités de concurrence "généralistes" et a présenté les principes de base à l'origine de la décision d'ouvrir les services publics à la concurrence, la charge de travail entre les autorités de réglementation et les autorités de concurrence, ainsi que l'expérience de l'UE dans une série de domaines (par exemple, télécommunications ONP, dégroupage de la boucle locale, réglementation asymétrique/ex-ante, etc.). La CE est également intervenue sur le thème de l'assistance technique et du renforcement des capacités.

VI – Perspectives pour 2003

1. ENTENTES ET ABUS DE POSITION DOMINANTE ET LIBERALISATION

Nouveaux instruments dans le contexte de la modernisation des règles d'application des articles 81 et 82 du traité CE

677. Afin de préparer l'application effective du règlement 1/2003⁴²⁵ à compter du 1er mai 2004, la Commission adoptera dans le courant de 2003 un règlement de mise en œuvre et une série de communications destinés à aider les autorités nationales de la concurrence, les tribunaux nationaux, les consommateurs et l'industrie à se familiariser avec le nouveau régime de contrôle. La Commission devrait adopter des communications sur la coopération avec les autorités nationales de la concurrence et les tribunaux nationaux, l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité CE et du critère de l'"effet sur les échanges entre États membres", la publication d'orientations et le traitement des plaintes.

Activités de contrôle

678. L'essentiel des travaux de la DG Concurrence liés à l'application des règles en matière d'ententes et de positions dominantes consistera, comme dans le passé, à traiter les différents dossiers. La DG s'efforcera de réduire davantage la durée moyenne des procédures et de concentrer les ressources sur les affaires présentant un intérêt juridique, économique ou politique majeur pour l'UE, y compris les mesures qui entravent la pleine intégration du marché et nuisent aux intérêts des consommateurs.

679. Une priorité absolue sera accordée aux cas de **comportements abusifs** d'entreprises dominantes, en particulier dans les secteurs qui évoluent rapidement sur le plan technologique ou économique (par exemple, télécommunications, médias).

680. L'examen d'affaires concrètes restera au centre des activités de lutte contre les ententes de la Commission. Le succès de la répression des ententes caractérisées dépend de l'existence de moyens de dissuasion crédibles. Si un nombre suffisamment élevé d'ententes secrètes ne sont pas percées à jour et supprimées ou sanctionnées en permanence par des amendes, ce type de comportement illégal perdurera. Sur la base des travaux réalisés en 2002, une série de décisions sanctionnant les ententes aussi efficacement que l'an passé devraient être prises en 2003.

681. Dans le traitement des dossiers, la Commission continuera à privilégier les secteurs importants de l'économie européenne, où son intervention peut contribuer directement à améliorer la protection des consommateurs.

682. En ce qui concerne les aspects procéduraux de l'application des règles de concurrence, la limitation de l'accès au dossier est une des principales garanties destinées à protéger les droits de la défense. Afin de tirer parti de l'expérience

⁴²⁵ Règlement du Conseil relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (JO L 1/1 du 4.1.2003).

acquise jusqu'à présent dans le cadre de la communication de la Commission relative aux règles de procédure interne pour le traitement des demandes d'accès au dossier⁴²⁶, et d'adapter cette communication à la jurisprudence récente, la Commission devrait adopter une communication modifiée dans le courant de 2003.

683. D'autres efforts seront consentis pour améliorer la réalisation des contrôles sur place à la lumière des pouvoirs nouveaux conférés à la Commission par la modernisation de la lutte contre les ententes, y compris les méthodes et les qualifications liées à la recherche d'informations électroniques. Les nouvelles règles en la matière renforceront la capacité de la Commission d'obtenir des preuves, en autorisant notamment les perquisitions au domicile de particuliers où des documents d'affaires peuvent être conservés.
684. Enfin, le Ve atelier international sur les ententes fait également partie du programme de travail de la Commission pour 2003, témoignant de la priorité accordée à la coopération internationale. Il s'agit d'une conférence annuelle qui rassemble environ 200 représentants d'autorités de lutte contre les ententes du monde entier. Organisé sur une base de rotation, l'atelier permet aux différentes autorités d'échanger les meilleures pratiques, par exemple, sur les techniques d'enquête, la réalisation de recherches électroniques, la coopération internationale et d'autres questions liées aux ententes.
685. S'inspirant du processus de Lisbonne, la priorité en matière de **libéralisation** sera accordée au contrôle de l'ouverture des marchés du gaz et de l'électricité ainsi qu'aux affaires dans le secteur du transport. En outre, une attention particulière sera accordée à la concurrence dans des secteurs/domaines sensibles où la Commission tente actuellement d'instaurer un marché unique, tels que les services financiers et les professions libérales.

2. CONCENTRATIONS

686. Dans le domaine du contrôle des concentrations, la tâche la plus importante est la révision du cadre sur lequel la Commission doit s'appuyer pour examiner les concentrations de dimension communautaire (révision du règlement de base du Conseil et des mesures réglementaires dérivées). Un autre point d'orgue de l'année 2003 sera l'adoption d'une communication sur l'évaluation des concentrations horizontales et le renforcement de la coopération avec d'autres autorités de concurrence à l'échelle internationale en vue d'une possible convergence quant aux procédures et au fond.

3. AIDES D'ÉTAT

687. La Commission s'attachera à développer, à moderniser et à simplifier la politique des aides d'État en 2003 afin de fournir à toutes les parties concernées un cadre prévisible et bien défini sur lequel elles puissent s'appuyer. Elle devrait préciser les objectifs et la raison d'être de cette politique dans une communication. Les instruments existants de contrôle des aides d'État seront passés au crible afin de les simplifier substantiellement et d'éliminer les éventuelles contradictions. Dans la mesure du

⁴²⁶ JO C 23 du 23.01.1997, p. 3.

possible, des efforts seront consentis afin de simplifier et de rationaliser les procédures.

688. Parmi les priorités spécifiques pour 2003 figurent l'élaboration d'un règlement sur les exemptions par catégorie pour les aides à la recherche et au développement en faveur des PME et l'établissement d'une liste de secteurs confrontés à de graves problèmes structurels et pour lesquels les aides régionales à l'investissement sont limitées. De nouvelles règles seront élaborées pour le secteur de la construction navale, les règles existantes arrivant à expiration en 2003. Un degré élevé de priorité sera également accordé à la formulation d'orientations sur la compensation du coût des services d'intérêt économique général. La coopération avec les pays candidats se poursuivra en 2003 afin de dresser une liste des régimes d'aides existants à inclure dans les traités d'adhésion.

4. ACTIVITE INTERNATIONALE

689. En ce qui concerne l'**élargissement**, la Commission suivra de près le respect par les dix pays candidats des conditions et des exigences fixées pour l'adhésion.
690. Afin de promouvoir la **convergence internationale**, la Commission poursuivra ses travaux dans le cadre du réseau international de la concurrence et participera à la préparation de la cinquième conférence ministérielle de l'OMC, qui se tiendra à Cancun en septembre 2003.

Annexe – Affaires analysées dans le rapport

1. Articles 81, 82 et 86

Affaire	Publication	Point
Alliance "Skyteam" de compagnies aériennes	JO C 76 du 27.3.2002, p. 12	112
Air France / Alitalia		113
Banques	IP/02/844 du 11.6.2002	39, 190 sqq
Carlsberg et Heineken	IP/02/1603 du 4.11.2002	43 sqq
Deutsche Bahn AG (DB) / Georg Verkehrsorganisation (GVG) and Statens Järnvägar (SJ)		133
Deutsche Lufthansa+Austrian Airlines	JO L 242 du 10.9.2002, p. 25	114
Ferrovie dello Stato (FS) / Georg Verkehrsorganisation (GVG),		133
Maisons de vente aux enchères d'objets d'art	IP/02/1585 du 30.10.2002	46, 47
Exhausteurs de goût	IP/02/1907 du 17.12.2002	53, 54
IMS Health	JO L 59 du 28.2.2002	68, 69
Gaz industriels et médicaux	IP/02/1139 du 24.7.2002	42
Fédération internationale de l'industrie phonographique (IFPI)	IP/02/1436 du 08.10.2002	147 sqq
KLM / Northwest Airlines	JO C264 du 30.10.2002, p. 11	110
Lignes louées	IP/02/1852 du 11.12.2002	101 sqq
Lufthansa / SAS / United Airlines	JO C264 du 30.10.2002, p. 5	110
Méthionine	IP/02/976 du 2.7.2002	40, 41
Méthylglucamine	IP/02/1746 du 27.11.2002	48, 49
Nintendo	IP/02/1584 du 30.10.2002	61 sqq
Plaques en plâtre	IP/02/1744 du 27.11.2002	50 sqq

Rond à béton	IP/02/1908 du 17.12.2002	56 ff.
Graphites spéciaux	IP/02/1906 du 17.12.2002	55
Trans-Atlantic Conference Agreement (TACA)	JO L 26 du 31.1.2003	128 sqq
UEFA Champions League		138 sqq
United Air Lines / SAS	JO C264 du 30.10.2002, p. 5	110
United Airlines / Lufthansa.	JO C264 du 30.10.2002, p. 5	110
Visa International (Commission multilatérale d'interchange)	JO L 318 du 22.11.2002, p. 17	187 sqq

2. Contrôle des concentrations

Affaire	Publication	Point
Airtours / First Choice	JO L 93 du 13.4.2000 JO C 191 du 10.8.2002	224 sqq
Aker Maritime / Kvaerner (II)		272
Barilla / BPL / Kamps	IP/02/914 du 26.6.2002	262
Bayer / Aventis Crop Science	IP/02/570 du 17.04.2002	214
BP / VEBA OEL	IP/02/974 du 2.7.2002	263
Cargill / Cerestar	IP/02/97 du 21.1.2002	271
Carnival Corporation / P&O Cruises	IP/02/552 du 11.4.2002 IP/02/1142 du 24.7.2002	220 sqq
Compass / Restorama / Rail Gourmet / Gourmet Nova	IP/02/319 du 26.2.2002	274
Connex/DNVBVG/JV	IP/02/267 du 25.4.2002	275
Danish Crown / Steff-Houlberg	IP/02/260 du 15.2.2002	273
Electrabel Customer Solutions / Intercommunale d'Electricité du Hainaut	IP/02/1962 du 23.12.2002	280
ENBW / ENI / GVS, 17.12.2002	IP/02/1312 du 17.12.2002	222

GEES / Unison	IP/02/578 du 18.4.2002	282
Haniel / Cementbouw / JV (CVK)	IP/02/313 du 25.2.2002 IP/02/933 du 26.6.2002	215 sqq
Haniel / Fels	IP/01/1438 du 18.10.2001 IP/02/288 du 21.2.2002	215 sqq
Haniel / Ytong	IP/01/1709 du 30.11.2001 IP/02/530 du 9.4.2002	215 sqq
Hollandsche Beton Groep / Koninklijke BAM NBM	IP/02/1267, 4.9.2002	278
Imperial Tobacco / Reemtsma Cigarettenfabriken	IP/02/692 du 8.5.2002	260 sqq
Leroy Merlin / Brico	IP/02/1881 du 13.12.2002	279
Masterfoods / Royal Canin	IP/02/263 du 15.2.2002	258
Nehlsen / Rethmann / SWB / Bremerhavener Entsorgungsgesellschaft	IP/02/785 du 31.5.02	276
Promatech / Sulzer Textil	IP/02/569 du 17.4.2002	281
RAG / Degussa	IP/02/1698 du 19.11.2002	265
Schneider / Legrand	IP/01/481 du 30.3.2001 IP/01/1393 du 10.10.2001 IP/02/173 du 31.1.2002	235 sqq
SEB / Moulinex	IP/02/22 du 9.1.2002	257, 269 sqq
Sogecable / Canalsatélite Digital / Via Digital	IP/02/1216 du 16.8.2002	277
Solvay / Montedison / Ausimont	IP/02/532 du 9.4.2002	259
Telia / Sonera	IP/02/1032 du 10.7.2002	264
Tetra Laval / Sidel	IP/01/965 du 5.7.2001 IP/01/1393 du 10.10.2001 IP/02/173 du 31.1.2002 IP/02/1952 du 20.12.2002 JO C 19 du 25.1.2003	246 sqq

3. Aides d'État

Affaires	Publication	Point
Aide au sauvetage en faveur de British Energy plc.	IP 02/1747	409 sqq
Aide au sauvetage en faveur de Bull	pas encore publiée	406 sqq
Aides pour les dommages provoqués par les inondations en Allemagne	pas encore publiée	522
Appui pour hausse du coût du carburant	pas encore publiée	530
Bankgesellschaft Berlin	JO C 141 du 14.6.2002	412
Banques régionales allemandes	IP 02/354	360 sqq
BMW Leipzig	pas encore publiée	473
BSIK	JO C 18 du 22.1.2002	424
Calamités naturelles en Grèce	JO C 257 du 24.10.2002	523
Centres de coordination allemands	pas encore publiée	384
Centres de coordination belges	JO C 384 du 10.12.1998	375
Coût du passage à la concurrence	JO C 113 du 14.5.2002	359
Exonération de la taxe écologique (Royaume-Uni)	JO L 229 du 27.8.2002	378
FSC américaines	pas encore publiée	383
GEA	JO L 329 du 5.12.2002	399
Hamburger AG	JO L 296 du 30.10.2002	438
Infineon, Allemagne	JO L 307 du 8.11.2002	437
Installations à câbles, Italie	JO C172 du 18.7.2002	453
KLICT	JO C 88 du 12.4.2002	422
KSG	pas encore publiée	464
Leisure parc ZDF	JO C 137 du 8.6.2002	374
Mesures fiscales en faveur des banques, Italie		366 sqq

Mutterer Alm Autriche	JO C150 du 22.6.2002	456 sqq
Northern Ireland aggregates Levy	JO C 133 du 5.6.2002	417
Northern Ireland Electricity	JO C 113 du 14.5.2002	388
Première centrale solaire en Allemagne	pas encore publiée	419
Producteurs allemands d'énergie provenant de sources renouvelables	JO C 164 du 10.7.2002	357
Raffinerie Leuna Saxe-Anhalt	pas encore publiée	370
Régime fiscal des Azores	pas encore publiée	429 sqq
Régime fiscal existant Italie	JO L 296 du 30.10.2002	403
Schott Lithotec	pas encore publiée	440
Sociétés captives d'assurances	JO L 329, 5.12.2002	397
STMicroelectronics Sicily	JO C146 du 19.6.2002	436
Taux d'accise Rhum en provenance des DOM	JO C 252 du 19.10.2002	428
Taxe sur le changement climatique	L 229 du 27.8.2002	416
Terra Mitica	pas encore publiée	381
Zellstoff Stendal	JO C 232 du 28.9.2002	439

New .eu Domain

Changed Web and E-Mail Addresses

The introduction of the .eu domain also required the web and e-mail addresses of the European institutions to be adapted. Below please find a list of addresses found in the document at hand which have been changed after the document was created. The list shows the old and new address, a reference to the page where the address was found and the type of address: http: and https: for web addresses, mailto: for e-mail addresses etc.

Page: 18 **Old:** <http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/leniency>.
Type: *http:* **New:** <http://europa.eu/comm/competition/antitrust/leniency>.

Page: 34 **Old:** http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/home/aids/energy_en.htm
Type: *http:* **New:** http://europa.eu/comm/dgs/energy_transport/home/aids/energy_en.htm

Page: 38 **Old:** http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/leased_lines/
Type: *http:* **New:** http://europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/leased_lines/

Page: 51 **Old:** http://europa.eu.int/comm/competition/car_sector/.
Type: *http:* **New:** http://europa.eu/comm/competition/car_sector/.

Page: 51 **Old:** http://europa.eu.int/comm/competition/car_sector/
Type: *http:* **New:** http://europa.eu/comm/competition/car_sector/

Page: 56 **Old:** http://europa.eu.int/comm/competition/car_sector/
Type: *http:* **New:** http://europa.eu/comm/competition/car_sector/

Page: 89 **Old:** <http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/review/comments.html>
Type: *http:* **New:** <http://europa.eu/comm/competition/mergers/review/comments.html>

Page: 181 **Old:** <http://europa.eu.int/eur->
Type: *http:* **New:** <http://europa.eu/eur->
