



POLITIQUE DE CONCURRENCE

L'objectif principal de la réglementation de l'UE en matière de concurrence est de permettre le bon fonctionnement du marché intérieur de l'Union, qui constitue un facteur clé de bien-être pour les citoyens, les entreprises et la société de l'Union dans son ensemble. Pour ce faire, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) prévoit des règles qui visent à prévenir les restrictions et les distorsions de la concurrence sur le marché intérieur. Plus précisément, il interdit les accords faussant la concurrence entre les entreprises ainsi que les abus de position dominante sur le marché, qui pourraient nuire aux échanges entre les États membres. En outre, les concentrations et acquisitions de dimension européenne sont surveillées par la Commission européenne et peuvent être interdites si elles donnent lieu à une importante diminution de la concurrence. Par ailleurs, les aides d'État versées à certaines entreprises ou à certains produits, et qui entraînent des restrictions de concurrence, sont interdites, mais peuvent dans certains cas précis être autorisées. Avec certaines exceptions, les dispositions en matière de concurrence sont également valables pour les entreprises publiques, les services publics et les services d'intérêt général.

BASE JURIDIQUE

- Les articles 101 à 109 du traité FUE ainsi que le protocole n° 27 sur le marché intérieur et la concurrence, qui précise que, selon l'article 3, paragraphe 3, du traité UE, un système de concurrence non faussée fait partie intégrante du marché intérieur.
- Le règlement sur les concentrations [règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil] et son règlement de mise en œuvre [règlement (CE) n° 802/2004 de la Commission].
- Les articles 37, 106 et 345 du traité FUE pour les entreprises publiques ainsi que les articles 14, 59, 93, 106, 107, 108 et 114 du traité FUE pour les services publics, services d'intérêt général et services d'intérêt économique général; le protocole n° 26 sur les services d'intérêt général; l'article 36 de la charte des droits fondamentaux.

OBJECTIFS

Les objectifs fondamentaux des règles de l'Union relatives à la concurrence consistent à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur. Une concurrence véritable permet aux entreprises de se mesurer les unes aux autres dans des conditions d'égalité entre les États membres, tout en les poussant à s'efforcer constamment de proposer



aux consommateurs les meilleurs produits possibles au prix le plus avantageux. En retour, cela stimule l'innovation et la croissance économique à long terme. La politique de concurrence constitue donc un instrument essentiel pour avoir un marché intérieur libre et dynamique et promouvoir la prospérité économique générale. La politique européenne de concurrence s'applique également aux entreprises hors Union européenne qui sont actives sur le marché intérieur.

Les évolutions sociétales, économiques, géopolitiques et technologiques sont source de nouveaux défis constants pour la politique de concurrence de l'Union. Ces évolutions poussent les décideurs à examiner les outils actuels de la politique de concurrence afin de déterminer s'ils sont toujours efficaces pour atteindre l'objectif premier de cette politique ou si des ajustements sont nécessaires. La nouvelle Commission européenne, qui a pris ses fonctions en décembre 2019, prépare un réexamen complet des règles antitrust ainsi qu'en matière de concentrations et d'aides d'État de l'Union^[1]. En outre, la pandémie de COVID-19 a engendré des difficultés particulières pour les entreprises, les consommateurs et l'économie dans son ensemble, et a nécessité la mise en place d'une série de mesures dans le domaine de la concurrence pour faire face efficacement à ces défis.

INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE

En matière de politique de concurrence, l'Union dispose de règles antitrust mais aussi en matière de contrôle des concentrations, d'aides d'État, d'entreprises publiques et de services publics. Le volet antitrust vise à rétablir des conditions propices à la concurrence au cas où un comportement abusif de certaines sociétés (comme des ententes ou des abus de position dominante) viendrait fausser le jeu de la concurrence. Le volet préventif de la politique de concurrence comprend les règles en matière de contrôle des concentrations mais aussi d'aides d'État. L'objectif du contrôle des concentrations est de prévenir de potentielles distorsions de la concurrence en analysant à l'avance si une concentration ou une acquisition potentielle pourrait fausser le jeu de la concurrence. Les règles en matière d'aides d'État visent quant à elles à prévenir les interventions injustifiées de l'État lorsqu'un traitement préférentiel accordé à certaines entreprises ou à certains secteurs fausse ou risque de fausser la concurrence et affecte les échanges entre les États membres. Les services d'intérêt économique général (SIEG) revêtent une importance toute particulière pour les citoyens et font l'objet de règles spécifiques dans le contexte des aides d'État, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale, un degré élevé de qualité et de sécurité, afin de maintenir ces SIEG à un prix abordable et de favoriser l'égalité de traitement.

A. Interdiction totale des accords restreignant la concurrence (article 101 du traité FUE)

Si des entreprises s'arrangent entre elles pour limiter la concurrence au lieu de se mesurer réellement les unes aux autres, cela fausse les conditions d'égalité et nuit, au bout du compte, aux consommateurs et aux autres entreprises. C'est la raison pour

[1] Voir la consultation publique sur la politique de concurrence et le pacte vert pour l'Europe à l'adresse: https://ec.europa.eu/competition/information/green_deal/index_en.html. Voir la vue d'ensemble du calendrier des réexamens de la politique antitrust et relative aux concentrations 2019-2022 à l'adresse: https://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/timeline_table_M_AT_final.pdf



laquelle sont interdits (paragraphe 1) et nuls de plein droit (paragraphe 2) tous les accords entre entreprises qui ont pour objet ou pour effet de restreindre le jeu de la concurrence et qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre les États membres. De tels accords comprennent par exemple les accords explicites (comme les ententes) et les pratiques concertées de fixation des prix ou de limitation de la production, ou consistant à se répartir le marché entre les entreprises (appelées également clauses de protection territoriale). Ces types d'accord sont considérés comme toujours dommageables à la concurrence et donc interdits sans exception.

D'autres types d'accords peuvent en revanche être exemptés de cette interdiction à condition qu'ils contribuent à l'amélioration de la production ou de la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique. Les accords de partage des coûts ou des risques entre les entreprises, par exemple, ou encore ceux visant à accélérer l'innovation au moyen de la coopération en matière de recherche et de développement (R&D) pourraient être source d'importants avantages économiques. De telles exemptions ne sont autorisées qu'à condition qu'une partie équitable du profit qui en résulte soit réservée aux consommateurs et que ces accords n'imposent pas de restrictions qui ne soient pas indispensables ni n'aboutissent, pour une partie substantielle des produits en cause, à l'élimination de la concurrence (paragraphe 3). Plutôt que de décider au cas par cas d'accorder ou pas de telles exemptions, elles sont généralement régies par les règlements d'exemption par catégorie.

Ces règlements couvrent des groupes d'accords spécifiques similaires qui ont en général une incidence comparable sur la concurrence. La Commission réexamine actuellement le [règlement d'exemption par catégorie applicable aux accords verticaux](#)^[2], ainsi que les deux [règlements d'exemption par catégorie applicables aux accords horizontaux](#)^[3] et les lignes directrices y afférentes. L'objectif de ce réexamen est de déterminer si les règlements tiennent toujours dûment compte des évolutions du marché et sont toujours adaptés à l'objectif poursuivi.

En outre, certains accords ne sont pas considérés comme des infractions lorsqu'ils revêtent une importance mineure (on les appelle d'ailleurs les «accords d'importance mineure») et affectent à peine le marché (principe *de minimis*), même s'ils ne remplissent pas les conditions nécessaires pour relever de l'exception prévue à l'article 101, paragraphe 3, du traité FUE. De tels accords sont souvent considérés comme utiles à la coopération entre petites et moyennes entreprises. Or, les accords qui «ont pour objet» de limiter la concurrence ne peuvent être considérés comme étant [d'importance mineure](#)^[4].

[2]Règlement (UE) n° 330/2010 du 20 avril 2010 concernant l'application de l'article 101, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à des catégories d'accords verticaux et de pratiques concertées (JO L 102 du 23.4.2010, p. 1).

[3]Règlement (UE) n° 1217/2010 de la Commission du 14 décembre 2010 relatif à l'application de l'article 101, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'accords de recherche et de développement (JO L 335 du 18.12.2010, p. 36) et règlement (UE) n° 1218/2010 de la Commission du 14 décembre 2010 relatif à l'application de l'article 101, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'accords de spécialisation (JO L 335 du 18.12.2010, p. 43).

[4]Communication de la Commission — Communication concernant les accords d'importance mineure qui ne restreignent pas sensiblement le jeu de la concurrence au sens de l'article 101, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 291 du 30.8.2014, p. 1).



À la suite de la survenue de la pandémie de COVID-19, la Commission a adopté en avril 2020 une [communication sur un cadre temporaire](#) qui fournit des orientations sur les pratiques anticoncurrentielles aux entreprises qui coopèrent pour accroître la production et optimiser la fourniture, en particulier, de médicaments hospitaliers dont nous avons besoin de toute urgence pour faire face à la crise.

B. Interdiction des abus de position dominante (article 102 du traité FUE)

Si une entreprise jouissant d'une position de force («position dominante») sur un marché donné abuse de cette position (par exemple en faisant payer aux consommateurs des prix excessivement élevés), cela nuit aux consommateurs ainsi qu'aux concurrents. C'est pourquoi cette stratégie est interdite en droit de l'Union. L'une des affaires d'abus de position dominante les plus connues a donné lieu à la [décision de 2004 concernant Microsoft](#)^[5]. La Commission a établi que Microsoft avait abusé de sa position dominante en ce qui concerne les systèmes d'exploitation des PC en refusant de communiquer des informations vitales pour l'interopérabilité à ses concurrents, en conséquence de quoi les autres constructeurs de systèmes d'exploitation n'étaient pas en mesure de concurrencer réellement Microsoft.

La position dominante est «une position de puissance économique détenue par une entreprise qui lui donne le pouvoir de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur le marché en cause en lui fournissant la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients [et, finalement, des consommateurs](#)»^[6]. La position dominante est examinée par rapport à l'ensemble ou à une partie significative du marché intérieur. L'étendue du marché à prendre en considération dans un cas donné dépend des caractéristiques du produit, de l'existence de produits de remplacement, mais aussi du comportement des consommateurs et de leur disposition à opter pour un produit de remplacement. La Commission prépare actuellement un réexamen complet de sa stratégie de définition du concept de marché en cause^[7].

Une position dominante ne constitue pas en soi une infraction au droit de la concurrence de l'Union, et les entités jouissant d'une telle position sont autorisées à participer à la concurrence sur la base de leurs mérites propres, comme toute autre entreprise. Néanmoins, une position dominante confère à l'entreprise qui en bénéficie la responsabilité particulière de s'assurer que sa conduite ne fausse pas le jeu de la concurrence. Cela signifie que la même conduite, mais de la part d'une entreprise sans position dominante, ne serait pas nécessairement illégale. On peut considérer comme un abus de position dominante le fait de fixer des prix inférieurs aux prix de revient (prédation), de fixer des prix excessifs, de pratiquer des ventes liées et groupées, et de refuser de traiter avec certains homologues. L'article 102 du traité FUE donne une liste non exhaustive d'exemples de «pratiques abusives».

C. Contrôle des concentrations

Les concentrations ou acquisitions peuvent être bénéfiques pour les entreprises et l'économie dans son ensemble, puisqu'elles peuvent être source d'efficacité, de

[5]Affaire COMP/C-3/37.792 — Microsoft.

[6]CJUE, affaire 27/76, United Brands.

[7]https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020_market_definition_notice/index_en.html



synergies et d'économies d'échelle. Néanmoins, si elles entraînent un renforcement du pouvoir ou de la concentration sur un marché, elles peuvent ainsi causer un affaiblissement de la concurrence. C'est pourquoi il convient d'examiner certaines concentrations et acquisitions et de soumettre leur réalisation à autorisation.

En vertu du règlement (CE) n° 139/2004, toute concentration qui entraverait de manière significative une concurrence effective, dans le marché commun ou une partie substantielle de celui-ci, en particulier par la création ou le renforcement d'une position dominante, doit être déclarée incompatible avec le marché commun (article 2, paragraphe 3). La Commission doit être avertie des concentrations prévues si l'on sait que l'entreprise résultant d'une telle concentration dépassera certains plafonds (ce qu'on appelle les «concentrations de dimension communautaire»). En deçà de ces plafonds, les autorités nationales chargées de la concurrence peuvent examiner elles-mêmes les concentrations. Les règles en matière de contrôle des concentrations s'appliquent également aux entreprises basées en dehors de l'Union, si elles mènent des activités sur le marché intérieur.

La procédure d'examen se déclenche lors de la prise de contrôle d'une autre entreprise (article 3, paragraphe 1). Après avoir évalué l'impact probable d'une concentration sur la concurrence, la Commission approuve ou rejette cette concentration, ou bien donne l'autorisation sous certaines conditions et en imposant certaines obligations (article 8). Il n'est pas procédé à un contrôle ultérieur systématique ni à une déconcentration des entreprises associées.

La Commission a réalisé en 2014 une consultation en ce qui concerne des modifications éventuelles de la réglementation relative au [contrôle des concentrations dans l'UE](#)^[8], qui vise à permettre d'améliorer l'articulation des règles au niveau européen et au niveau national. Ce processus n'est pas encore achevé.

D. Interdiction des aides d'État (article 107 du traité FUE)

Le traité FUE interdit globalement les aides d'État (article 107, paragraphe 1) pour prévenir les distorsions de la concurrence dans le marché intérieur qui pourraient entraîner l'octroi d'avantages sélectifs à certaines entreprises. Toute aide directe accordée par les États membres (comme les subventions à fonds perdus, les prêts à conditions favorables, les exonérations d'impôts et de taxes et les garanties d'emprunt) est interdite. Sont également interdits d'autres avantages, comme le traitement préférentiel de certaines entreprises ou de certains secteurs qui fausse ou risque de fausser la concurrence et affecte les échanges entre les États membres.

Le traité FUE autorise certaines exemptions à cette interdiction globale, si celles-ci sont justifiées par des objectifs spécifiques d'importance supérieure (paragraphe 2 et 3), par exemple pour faire face à de graves perturbations économiques ou pour des motifs d'intérêt européen commun. Comme exemple récent, on peut citer l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19^[9], qui a été adopté pour faire face aux graves

[8] Livre blanc de la Commission intitulé [«Vers un contrôle plus efficace des concentrations dans l'UE»](#)

[COM(2014)0449].

[9] [Version consolidée de l'encadrement](#).



perturbations économiques causées par la pandémie^[10]. Des mesures similaires ont déjà été prises dans le passé dans le contexte de la [crise financière mondiale](#)^[11] pour prévenir de graves répercussions sur l'ensemble du système financier découlant de la faillite d'un établissement financier.

Les États membres sont tenus de notifier à la Commission toute aide d'État prévue, sauf si une telle aide fait l'objet d'une exemption générale par catégorie [visée par le règlement (CE) n° 800/2008] ou si le principe de minimis s'applique. L'aide d'État ne peut être appliquée que si la Commission a donné son approbation. La Commission a également le pouvoir de recouvrer les aides d'État incompatibles avec le marché intérieur. La Commission a considéré, dans une série de décisions, le traitement fiscal préférentiel de certaines entreprises dans certains États membres comme une aide d'État illégale devant être recouvrée. En 2016, la Commission a ainsi décidé que l'Irlande devait réclamer 13 milliards d'euros d'impôts à Apple. La décision a été contestée à la fois par Apple et par l'Irlande, et est actuellement en instance devant les tribunaux.

E. Services d'intérêt économique général (SIEG)

Dans plusieurs États membres, certains services essentiels (électricité, services postaux et transport ferroviaire) sont toujours assurés par des entreprises publiques ou des entreprises contrôlées par les autorités publiques. Ces services sont considérés comme des services d'intérêt économique général (SIEG) et font l'objet de règles spécifiques dans le contexte du cadre de l'Union relatif aux aides d'État. Les SIEG constituent des activités économiques qui revêtent une importance particulière pour les citoyens et ne pourraient pas être assurés par les seules forces du marché, ou à tout le moins pas sous la forme de services abordables à la disposition de tout un chacun sans discrimination. Le traité FUE souligne l'importance de ces services, leur diversité, le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales ainsi que l'accès universel à ces services. L'article 36 de la charte des droits fondamentaux reconnaît lui aussi le droit des citoyens de l'Union européenne aux SIEG dans le but de favoriser la cohésion sociale et territoriale de l'Union.

CONTRÔLE DE L'APPLICATION

Il est essentiel de contrôler l'application réelle et rigoureuse de la réglementation de l'Union en matière de concurrence, afin de garantir la réalisation des objectifs de la politique de concurrence. La Commission est le principal organe responsable de veiller à la bonne application de ces règles, et elle dispose de vastes compétences en matière d'inspection et de contrôle de l'application.

Par ailleurs, les autorités des États membres chargées de la concurrence disposent, depuis le 1^{er} mai 2004, dans le contexte de la lutte antitrust (articles 101 et 102 du traité FUE), de certaines compétences pour faire respecter les règles de la concurrence. Le règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil a accordé un rôle accru en

[10] Pour en savoir plus, voir: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

[11] Voir par exemple la communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière (JO C 216 du 30.7.2013, p. 1). Elle a été précédée de six autres communications portant sur d'autres mesures d'aides d'État dans le contexte de la crise.



matière de contrôle de l'application aux autorités et tribunaux nationaux compétents en matière de lutte antitrust, rôle encore renforcé par la [directive \(UE\) 2019/1](#)^[12]. Dans ce contexte de contrôle décentralisé de l'application de la réglementation, une bonne coordination entre les autorités nationales et européennes compétentes en la matière est essentielle. Le Réseau européen de la concurrence (REC), qui se compose des autorités nationales chargées de la concurrence et de la Commission, sert ainsi de plateforme d'échange d'informations pour améliorer la coordination dans le contrôle de l'application de la réglementation en matière de concurrence.

En ce qui concerne la lutte antitrust, la [directive sur les dommages et intérêts](#)^[13] a été adoptée en 2014 afin de renforcer l'effet dissuasif des accords interdits (ententes et abus de position dominante) et de mieux protéger les consommateurs. Elle facilite la procédure d'obtention de dédommagements pour les préjudices causés aux citoyens ou à d'autres entreprises en raison d'une infraction au droit de la concurrence.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

En matière de politique de concurrence, le principal rôle du Parlement consiste à contrôler l'exécutif. Le membre de la Commission chargé de la concurrence rend compte plusieurs fois par an de sa politique et des décisions prises devant la commission des affaires économiques et monétaires (ECON).

En ce qui concerne l'adoption d'actes législatifs relevant de la politique de concurrence, le Parlement n'y est associé qu'au moyen de la procédure de consultation. Son influence est donc moindre que celle du Conseil et de la Commission. Le Parlement a demandé à plusieurs reprises, notamment dans ses résolutions annuelles sur le rapport annuel de la Commission sur la politique de concurrence, d'étendre la procédure législative ordinaire au droit de la concurrence.

Plus récemment, la procédure législative ordinaire s'est appliquée aux directives sur les actions en dommages et intérêts et sur le renforcement des autorités de concurrence des États membres. Dans les deux cas, le Parlement a eu le rôle de colégislateur (avec la commission ECON en tant que commission compétente au fond). Il importait aux députés de garantir aux consommateurs la réparation intégrale du préjudice subi et de veiller en parallèle à ce qu'il n'y ait pas de surcompensation. Dans l'intérêt des consommateurs, les députés ont obtenu que les décisions des autorités nationales de concurrence soient considérées comme commencement de preuve d'une violation de la législation en matière de concurrence. Ils ont également souligné l'importance, pour les autorités de concurrence, de pouvoir adopter des mesures provisoires lors des procédures de mise en concurrence.

Au cours de la huitième législature, trois commissions spéciales sur les rescrits fiscaux et autres mesures similaires par leur nature ou par leur effet (TAXE 1, TAXE 2 et TAXE 3) ont analysé les mesures prises pour évaluer la compatibilité des rescrits fiscaux des États membres avec la réglementation en matière d'aides d'État, et

[12]JO L 11 du 11, 14.1.2019, p. 3. Cette directive est en vigueur depuis le 3 février 2019 et doit être transposée dans le droit des États membres au plus tard le 4 février 2021.

[13]Directive 2014/104/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 relative à certaines règles régissant les actions en dommages et intérêts en droit national pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence des États membres et de l'Union européenne (JO L 349 du 5.12.2014, p. 1).



la possibilité de clarifier encore les dispositions relatives à l'échange réciproque d'informations.

Le Parlement continue à surveiller les évolutions de la politique de concurrence ainsi que les travaux de la Commission en la matière. Le groupe de travail de la commission ECON chargé de la politique de concurrence ainsi que les résolutions annuelles du Parlement portant sur le rapport annuel de la Commission relatif à la politique de concurrence éclairent et orientent l'avis du Parlement sur la manière de relever les défis de la politique de concurrence auxquels notre société est confrontée.

Radostina Parenti

12/2020

