

Révision du règlement d'exécution du règlement sur les concentrations et révision de la communication de la Commission relative à une procédure simplifiée

Note explicative

I. Introduction

Le contrôle des concentrations dans l'UE a pour but de garantir que les importantes restructurations d'entreprises (ci-après les «concentrations»)¹ n'entraînent pas de préjudice durable pour la concurrence en entravant de manière significative une concurrence effective dans le marché intérieur ou une partie substantielle de celui-ci. Le règlement de l'UE sur les concentrations² contient les principales règles pour l'appréciation des concentrations. Le règlement (CE) n° 802/2004 de la Commission du 7 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement de l'UE sur les concentrations porte sur des aspects procéduraux du contrôle des concentrations de l'UE (ci-après le «règlement d'exécution»)³.

Parmi les concentrations qui ont une dimension européenne et qui sont notifiées à la Commission chaque année, ~93 % sont considérées comme ne soulevant pas de problèmes de concurrence et obtiennent une autorisation inconditionnelle⁴. Dans ce contexte, la Commission s'est efforcée au fil des ans de i) concentrer ses ressources sur les cas susceptibles de soulever des problèmes de concurrence et ii) réduire (dans la mesure du possible) la charge administrative liée aux examens des concentrations – sans toutefois porter atteinte à l'efficacité de leur mise en œuvre.

En 2000, la Commission a introduit une procédure simplifiée pour les catégories de cas de concentrations considérés dès le départ comme ne soulevant pas de problèmes de concurrence. Dans ces cas, les parties notifiantes sont tenues de fournir moins d'informations à la Commission (via notamment le recours à un formulaire de notification plus court), et la Commission ne réalise pas d'enquête de marché exhaustive, ce qui a également pour résultat que moins d'informations doivent être obtenues auprès de tiers. Ces procédures sont généralement achevées plus rapidement⁵.

En 2013, la Commission a adopté un ensemble de mesures (ci-après les «mesures de simplification de 2013») principalement destinées à élargir les catégories de cas simplifiés et à réduire les exigences en matière d'information dans le cadre des notifications de concentrations⁶.

¹ Pour une définition des concentrations dans le cadre du contrôle des concentrations dans l'UE, voir l'article 3 du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (JO L 24 du 29.01.2004, p. 1) (ci-après le «règlement de l'UE sur les concentrations»).

² Le règlement de l'UE sur les concentrations a remplacé le règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil du 21 décembre 1989 relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises (JO L 395 du 30.12.1989, p. 1).

³ JO L 133 du 30.04.2004, p. 1. Le règlement d'exécution a remplacé le règlement (CE) n° 447/98 de la Commission du 1^{er} mars 1998 relatif aux notifications, aux délais et aux auditions prévus par le règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil, JO L 61 du 2.3.1998, p. 1.

⁴ Entre 1990 et 2020, la Commission a en moyenne conclu dans 7,14 % de la totalité des concentrations notifiées chaque année que les concentrations visées étaient susceptibles d'entraver de manière significative une concurrence effective.

⁵ Communication de la Commission relative à une procédure simplifiée de traitement de certaines opérations de concentration en application du règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil (JO C 217 du 29.7.2000, p. 32).

⁶ Les mesures de simplification de 2013 comprenaient le règlement d'exécution (UE) n° 1269/2013 de la Commission du 5 décembre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 802/2004 concernant la mise en œuvre

En 2016, la Commission a lancé une évaluation d'aspects de procédure et de compétence du contrôle des concentrations dans l'UE (ci-après l'«évaluation»)⁷.

En mars 2021, la Commission a publié une synthèse des résultats de l'évaluation⁸. L'évaluation a montré que les mesures de simplification de 2013 avaient permis de mieux concentrer les ressources de la Commission sur les cas les plus compliqués et de réduire la charge administrative, et ce, sans incidence négative sur l'efficacité du contrôle des concentrations dans l'UE. En conséquence, les mesures de simplification de 2013 ont entraîné une réduction significative des coûts pour les parties à une concentration et la Commission. L'évaluation a également suggéré que d'autres cas ne soulevant généralement pas non plus de problèmes ne relevaient actuellement pas de la procédure simplifiée, et que les exigences en matière d'information dans le cadre des notifications étaient parfois trop étendues pour certaines concentrations. Cela crée une charge inutile pour la Commission et les parties intéressées dans une concentration et entraîne également des retards. Dans le même temps, l'évaluation a fait apparaître qu'il était nécessaire de clarifier les circonstances dans lesquelles un cas qui se prête en principe à un traitement simplifié devrait faire l'objet d'un examen non simplifié par la Commission.

En mars 2021, à la suite des résultats de l'évaluation, la Commission a lancé une analyse d'impact pour examiner différentes options en vue de la révision du règlement d'exécution du règlement sur les concentrations et de la communication relative à une procédure simplifiée⁹. Au cours de cette phase d'analyse d'impact, la Commission a recueilli des données via i) une consultation publique ouverte (du 26 mars 2021 au 18 juin 2021); ii) des discussions avec les parties prenantes et les autorités nationales de concurrence de l'EEE; et iii) de la recherche et des consultations internes pour évaluer les risques et les avantages des différentes options.

Sur la base de ces données, la Commission a élaboré un projet de révision du règlement d'exécution (y compris 4 annexes et accompagné d'une communication JO) et un projet de révision de la communication relative à une procédure simplifiée. Ces projets de documents tiennent compte de l'ensemble des données recueillies jusqu'ici dans le cadre de l'analyse d'impact de la Commission.

du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (JO L 336 du 14.12.2013, p. 1) et la communication de la Commission relative à une procédure simplifiée du traitement de certaines opérations de concentration en application du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil (JO C 366 du 14.12.2013, p. 5. Rectificatif publié au JO C 11 du 15.1.2014, p. 6) (ci-après la «communication relative à une procédure simplifiée»).

⁷ Roadmap on the evaluation of procedural and jurisdictional aspects of EU merger control, disponible à l'adresse https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_comp_003_evaluation.pdf.

⁸ Document de travail des services de la Commission, «Evaluation of procedural and jurisdictional aspects of EU merger control», du 26.3.2021, SWD (2021) 66 final.

⁹ «Révision du règlement (CE) n° 802/2004 de la Commission concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil relatif au contrôle des concentrations entre entreprises et de la communication de la Commission relative à une procédure simplifiée du traitement de certaines opérations de concentration», sous Ares(2021)2139418 - 26.3.2021, uniquement disponible en anglais à l'adresse https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12957-Controle-des-concentrations-dans-l%E2%80%99UE-simplification-plus-poussee-des-procedures_fr. L'objectif général poursuivi par cette analyse d'impact est d'améliorer les procédures de contrôle des concentrations de l'UE, qui visent à empêcher que des concentrations anticoncurrentielles entraînent un préjudice durable pour la concurrence sur le marché intérieur. Les objectifs spécifiques consistent à i) mieux cibler le processus de contrôle des concentrations, afin de permettre à la Commission de concentrer ses enquêtes sur les cas qui requièrent un examen plus approfondi, et à ii) réduire les coûts et charges administratifs découlant du processus d'examen des concentrations.

Le 6 mai 2022, la Commission a lancé une consultation publique relative à un projet de révision du règlement d'exécution et un projet de révision de la communication relative à une procédure simplifiée. Cette consultation publique a pour objectif de recueillir les observations des parties prenantes sur le projet de révision du règlement d'exécution et le projet de révision de la communication relative à une procédure simplifiée, et en particulier sur les modifications que propose la Commission. La consultation publique sur ces projets fait partie intégrante de l'établissement des faits par la Commission. Elle permettra d'étayer l'analyse d'impact, qui servira elle-même de base aux versions finales du règlement d'exécution révisé et de la communication révisée relative à une procédure simplifiée.

II. Aperçu et explication des principales modifications dans les projets de documents.

La suite de la présente note synthétise et explique les principales modifications dans le projet de révision du règlement d'exécution et le projet de révision de la communication relative à une procédure simplifiée. Elle est structurée comme suit: La section II.A examine la proposition de la Commission d'élargir et de clarifier les catégories de cas qui pourraient bénéficier d'un traitement simplifié. Les sections II.B et II.C examinent respectivement les propositions de la Commission de rationaliser l'examen des cas simplifiés et non simplifiés. La section II.D porte sur les propositions relatives à la transmission de documents à la Commission (y compris les notifications).

II.A. Élargissement et clarification des catégories de cas simplifiés

L'évaluation a fait apparaître la possibilité d'une nouvelle extension, quoique potentiellement limitée, des catégories de cas simplifiés, ou de l'introduction d'une plus grande souplesse dans le cadre de l'examen en vertu de la procédure simplifiée d'opérations qui ne relèvent pas des catégories actuelles de cas simplifiés, pour lesquelles aucun problème de concurrence n'est à craindre. L'évaluation a également suggéré la clarification des scénarios dans lesquels la Commission peut examiner une concentration au titre de la procédure non simplifiée bien que le cas se prête techniquement à un traitement simplifié.

Dans ce contexte et sur la base des données recueillies jusqu'ici dans le cadre de l'analyse d'impact, la Commission propose d'apporter les modifications suivantes à la communication relative à une procédure simplifiée.

Premièrement, la Commission propose de réviser le point 5 de la communication relative à une procédure simplifiée pour recenser deux nouvelles catégories de cas qui peuvent bénéficier d'un traitement simplifié, lorsqu'elles impliquent des relations verticales:

- a. dans toutes les définitions possibles de marchés, la part de marché en amont, individuelle ou cumulée, des parties à la concentration est inférieure à 30 % et leur part d'achats cumulée est inférieure à 30 %; et
- b. dans toutes les définitions possibles de marchés, les parts de marché en amont et en aval, individuelles ou cumulées, des parties à la concentration sont inférieures à 50 % et le delta IHH est inférieur à 150, et la plus petite entreprise en termes de part de marché est la même dans les marchés en amont et en aval.

Deuxièmement, la Commission propose d'introduire des clauses de flexibilité dans le projet de révision de la communication relative à une procédure simplifiée (points 8 et 9). Celles-ci

permettraient à la Commission de traiter selon la procédure simplifiée des concentrations qui ne relèvent a priori d'aucune catégorie de traitement simplifié (établies au point 5). Par exemple, le projet de révision de la communication relative à une procédure simplifiée comprend:

- a. une clause de flexibilité pour les chevauchements horizontaux lorsque la part de marché cumulée des parties à la concentration est de 20 % à 25 % et pour les relations verticales lorsque les parts de marché en amont et en aval, individuelles ou cumulées, des parties sont de 30 % à 35 %;
- b. une clause de flexibilité pour les entreprises communes dont le chiffre d'affaires et les actifs sont de 100 à 150 millions d'EUR dans l'EEE; et
- c. une clause de flexibilité pour les relations verticales lorsque les parts de marché individuelles ou cumulées des parties à la concentration ne dépassent pas 50 % sur un marché et 10 % sur l'autre marché.

Troisièmement, la Commission propose de réviser la communication relative à une procédure simplifiée pour y inclure une liste plus claire et plus détaillée des circonstances dans lesquelles une concentration qui se prête techniquement à un traitement simplifié doit faire l'objet d'un examen en tant que cas non simplifié¹⁰.

II.B. Rationalisation de l'examen des cas simplifiés

L'évaluation a montré que, à la suite des mesures de simplification de 2013, les exigences en matière d'information ont été, de manière générale, réduites dans un ensemble de cas et que la durée des discussions préalables à la notification a diminué, notamment en ce qui concerne les cas simples. Il devrait toutefois être possible de simplifier davantage les exigences en matière d'information dans les cas simplifiés et de notifier un nombre accru de ces cas sans notification préalable.

Dans ce contexte et sur la base des données recueillies jusqu'ici dans l'analyse d'impact, la Commission propose de remplacer le formulaire CO simplifié (figurant à ce jour à l'annexe II du règlement d'exécution du règlement sur les concentrations) par le projet de révision du formulaire CO simplifié.

Contrairement au formulaire utilisé aujourd'hui, qui contient principalement des questions à texte libre, le projet de révision du formulaire CO simplifié (figurant à l'annexe II du projet de révision du règlement d'exécution du règlement sur les concentrations) comporte principalement des questions à choix multiple et des tableaux à compléter par des mots et des chiffres. La notification des cas simplifiés deviendrait ainsi plus rapide et moins contraignante pour les parties à la concentration et la Commission. Plus précisément:

- a. Le projet de révision du formulaire CO simplifié rationalise les questions de la Commission en ce qui concerne l'appréciation de la compétence de la concentration. Alors que la section 3 du formulaire utilisé aujourd'hui comporte des questions à texte libre, la section 6 du formulaire CO simplifié révisé comporte une liste de déclarations relatives aux faits fondamentaux pertinents pour l'appréciation de la compétence de la concentration. Les parties notifiantes doivent sélectionner une ou plusieurs de ces déclarations.
- b. Le projet de révision du formulaire CO simplifié rationalise également les questions de la Commission en ce qui concerne l'appréciation au fond de la concentration. Le formulaire utilisé

¹⁰ Points 11 et suivants du projet de révision de la communication relative à une procédure simplifiée.

aujourd'hui comprend les sections 6 et 7¹¹, 8¹² et 9¹³ exigeant chacune des réponses en texte libre. Le projet de révision du formulaire CO simplifié contient pour sa part:

- i. la section 7 relative à la catégorie de traitement simplifié à laquelle appartient la concentration. Dans cette section, les parties notifiantes doivent sélectionner une ou plusieurs catégories (en cochant la case correspondante);
- ii. les sections 8 à 10 relatives aux chevauchements horizontaux et aux relations verticales. Ces sections comportent principalement des tableaux dans lesquels les parties notifiantes doivent compléter des mots (noms des concurrents, par exemple) ou des chiffres (parts de marché, par exemple); et
- iii. la section 11 relative aux «garanties et exclusions» qui concerne les circonstances dans lesquelles la Commission examinerait au titre de la procédure non simplifiée un cas qui se prête techniquement à un traitement simplifié. Cette section comporte une liste des garanties et exclusions pertinentes et les parties notifiantes doivent indiquer si elles sont applicables en sélectionnant «Oui» ou «Non».

Enfin, la Commission propose de réviser la communication relative à une procédure simplifiée en vue d'introduire une nouvelle catégorie de cas pouvant bénéficier d'un traitement «super simplifié». Cette catégorie comprend les concentrations qui relèvent du point 5 a) du projet de révision de la communication relative à une procédure simplifiée («entreprises communes non EEE») et tous les cas dans lesquels il n'y a pas de chevauchements horizontaux ou de relations non horizontales entre les activités des parties à la concentration [point 5 c) du projet de révision de la communication relative à une procédure simplifiée]. Les parties doivent notifier ces concentrations en cochant les cases correspondantes du projet de révision du formulaire CO simplifié (section 7) sans être tenues de compléter les sections 8 à 11. Les parties sont invitées à notifier ces concentrations directement sans contacts préalables à la notification.

II.C. Rationalisation de l'examen des cas non simplifiés

Sur la base de l'expérience pratique acquise par la Commission au fil des ans, les résultats de l'évaluation ont montré que certaines exigences en matière d'information dans les cas non simplifiés pourraient être rationalisées. En particulier, il serait opportun de modifier la structure du formulaire CO et de réduire les exigences en matière d'information.

Dans ce contexte et sur la base des données recueillies dans le cadre de l'analyse d'impact, la Commission propose de réviser le formulaire CO (figurant à ce jour à l'annexe I du règlement de l'UE sur les concentrations) comme suit¹⁴.

Premièrement, la Commission propose de fournir des instructions claires aux parties notifiantes qui prévoient de demander des dérogations pour certaines sections ou sous-sections du projet de révision du formulaire CO. Elle propose également de recenser les parties du projet de révision du

¹¹ Concernant les renseignements sur les marchés lorsque la concentration entraîne des chevauchements horizontaux ou des relations verticales.

¹² Concernant les renseignements sur les marchés lorsque la concentration n'entraîne pas de chevauchements horizontaux ou de relations verticales.

¹³ Concernant la dimension coopérative des entreprises communes.

¹⁴ La Commission propose également de réviser le formulaire RS (figurant à l'annexe III du règlement d'exécution du règlement sur les concentrations) et le formulaire RM (figurant à l'annexe IV du règlement d'exécution du règlement sur les concentrations).

formulaire CO qui se prêtent particulièrement à une demande de dérogation¹⁵ (y compris plusieurs questions de la section 8 de l'actuel formulaire CO).

Deuxièmement, la Commission limite les exigences en matière d'information pour les marchés qui bénéficient des clauses de flexibilité au point 8 du projet de révision de la communication relative à une procédure simplifiée¹⁶. Cela rationalise les sections pertinentes de l'actuel formulaire CO, au titre desquelles ces marchés sont considérés comme affectés et les exigences applicables en matière d'information sont nettement plus approfondies.

Troisièmement, la Commission propose d'inclure des tableaux à compléter avec des informations relatives aux chevauchements horizontaux et relations verticales impliquant des produits en cours de développement. Avec ces tableaux, la Commission cherche à homogénéiser les demandes d'informations des différentes équipes chargées de l'affaire sur les produits en cours de développement et à formaliser la pratique des parties notifiantes consistant à fournir des renseignements détaillés sur les produits en cours de développement, en particulier dans les secteurs pour lesquels l'innovation est un paramètre de concurrence essentiel.

Quatrièmement, la Commission propose d'éliminer totalement certaines exigences en matière d'information à la section 8 de l'actuel formulaire CO, en ce qui concerne les «accords de coopération», les «échanges entre États membres et importations provenant de pays extérieurs à l'EEE» et les «associations professionnelles».

II.D. Introduction des notifications électroniques

En raison de mesures exceptionnelles adoptées dans le contexte de la COVID-19, la Commission accepte temporairement et encourage même les notifications sous format numérique depuis mai 2020. Sur la base de cette expérience et en vue de promouvoir la transformation numérique de la Commission, il convient d'établir des règles (permanentes) relatives aux transmissions numériques de documents dans le cadre du contrôle des concentrations dans l'UE.

Dans ce contexte et sur la base des données recueillies dans le cadre de l'analyse d'impact, la Commission propose d'établir dans le projet de révision du règlement d'exécution que, dorénavant, la transmission de documents à et par la Commission a en principe lieu par voie numérique (article 22 du projet de révision du règlement d'exécution du règlement sur les concentrations). Cela comprend les notifications¹⁷.

¹⁵ Sous-sections 3.4, 3.5, 3.6 et 3.7 et section 10 de ce formulaire CO.

¹⁶ Voir la section II.A. ci-dessus.

¹⁷ Un mécanisme de repli est également prévu, au titre duquel les documents peuvent être transmis à la direction générale de la concurrence par voie postale ou remise en main propre (dans des circonstances exceptionnelles et pour des raisons de continuité des activités).