



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 5.9.2024
SWD(2024) 217 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

des

règlements n^{os} 1/2003 et 773/2004

{SWD(2024) 216 final}

Introduction

Le document de travail des services de la Commission a pour objet d'évaluer le règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil (ci-après le «règlement n° 1/2003») ainsi que son règlement d'exécution (CE) n° 773/2004 (ci-après le «règlement n° 773/2004»), qui est entré en vigueur le 1^{er} mai 2004. Le règlement n° 1/2003 définit le cadre procédural de la mise en œuvre des règles de concurrence énoncées aux articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Le règlement n° 1/2003 a remplacé le règlement n° 17, adopté en 1962, qui avait créé un système fondé sur l'applicabilité directe de l'interdiction des accords anticoncurrentiels et des pratiques concertées énoncée à l'article 101, paragraphe 1, mais imposait aux entreprises de notifier les accords restrictifs pour exemption au titre de l'article 101, paragraphe 3. Et alors que la Commission, les juridictions nationales et les autorités nationales de concurrence (ANC) pouvaient toutes appliquer l'article 101, paragraphe 1, seule la Commission avait le pouvoir d'accorder des exemptions au titre de l'article 101, paragraphe 3. Le règlement n° 17 a ainsi créé un système centralisé d'application des règles de concurrence de l'UE. Après plus de 35 années d'application des règles au titre du règlement n° 17, il est apparu clairement que le système centralisé prévu par ce règlement ne pouvait pas fonctionner dans un contexte d'élargissement de l'Union européenne. C'est dans ce contexte qu'un débat a eu lieu sur la modernisation de l'application des règles de concurrence, qui a abouti à une proposition législative de la Commission en septembre 2000 et à l'adoption du règlement n° 1/2003 par le Conseil en décembre 2002.

Le règlement n° 1/2003 a introduit de profondes réformes des procédures de l'UE en matière de pratiques anticoncurrentielles.

- Premièrement, le règlement n° 1/2003 a remplacé le système centralisé de notification et d'autorisation prévu par le règlement n° 17 par un système fondé sur l'applicabilité directe des règles de concurrence de l'Union dans leur intégralité, englobant notamment l'article 101, paragraphe 3.
- Deuxièmement, il a habilité les ANC et les juridictions nationales à appliquer les articles 101 et 102 dans leur intégralité¹.
- Troisièmement, le règlement n° 1/2003 a introduit de nouvelles formes de coopération plus étroites entre les autorités de contrôle et jeté les bases de la création du Réseau européen de la concurrence (REC), un forum de coopération et de discussion entre la Commission et les ANC.
- Quatrièmement, le règlement n° 1/2003 a conféré de nouveaux pouvoirs à la Commission, notamment sous la forme d'outils d'enquête et d'un processus décisionnel.

¹ À l'exception de la possibilité d'adopter une décision constatant que les articles 101 et 102 ne sont pas applicables.

La Commission, les ANC, les juridictions nationales et d'autres parties prenantes ont acquis une expérience de 20 années d'application des règlements n° 1/2003 et n° 773/2004. Le moment est dès lors venu d'évaluer le cadre procédural en matière de pratiques anticoncurrentielles en vigueur depuis 2004. Une telle évaluation est particulièrement pertinente eu égard à la numérisation de l'économie, à la priorité accordée par la Commission à la création d'une Europe adaptée à l'ère numérique et à la nécessité de renforcer le marché unique.

Méthode

Pour réaliser l'évaluation, un certain nombre d'actions de collecte d'éléments d'information ont été menées. Dans un premier temps, une consultation publique a été lancée et, parallèlement, une enquête interne au REC a été menée afin de recueillir les points de vue des ANC sur la performance des règlements. Une étude d'appui à l'évaluation a également été commandée, qui a permis de recueillir des éléments d'information et des points de vue supplémentaires. Cette étude a impliqué: i) plus de 250 entretiens avec des experts; ii) des recherches documentaires; et iii) la collecte et l'analyse de données de la Commission, des ANC et des pays tiers. Une conférence marquant vingt années d'application du règlement n° 1/2003 et un atelier ciblé avec les parties prenantes ont également été organisés, ce qui a permis d'engager une réflexion approfondie sur certains des sujets soulevés lors de la consultation publique. Enfin, toutes ces sources de données ont été évaluées à la lumière de la propre expérience de la Commission afin de définir les tendances caractérisant la performance des règlements. Ce cumul d'éléments d'information recueillis dans le cadre de l'exercice d'évaluation par la combinaison de toutes ces sources a permis une compréhension plus complète et plus équilibrée des domaines dans lesquels les règlements ont atteint leurs objectifs et dans lesquels ils ne fonctionnent pas (ou plus), ou n'ont pas fonctionné aussi bien qu'ils l'auraient pu.

Résultats de l'évaluation

Dans quelle mesure l'intervention a-t-elle été couronnée de succès et pourquoi?

Efficacité: dans l'ensemble, les retours d'information recueillis grâce aux actions d'évaluation montrent que les règlements ont été efficaces dans leur objectif d'une application effective et uniforme des articles 101 et 102. Les principales modifications introduites par le règlement n° 1/2003 sont considérées comme fructueuses par les parties prenantes externes, les ANC et la Commission. La suppression des notifications et l'application d'un système d'autoévaluation se sont déroulées sans heurts et fonctionnent bien. De même, le développement du REC et l'application conjointe des articles 101 et 102 avec les ANC sont considérés comme un succès.

Toutefois, certains éléments tendent à montrer que certains aspects des règlements pourraient compromettre la capacité de la Commission à appliquer efficacement les articles 101 et 102. Plus précisément, l'efficacité de certains outils d'enquête de la Commission (en particulier les **demandes de renseignements** et les **inspections**) est de plus en plus affectée par la numérisation. Le **pouvoir de recueillir des déclarations** est utile, mais pas aussi efficace

qu'il pourrait l'être, compte tenu notamment de l'exigence de consentement et de l'absence de sanctions en cas de communication d'informations fausses ou trompeuses. De même, certains **pouvoirs décisionnels** de la Commission, en particulier la possibilité pour cette dernière d'imposer des **mesures correctives structurelles** et des **mesures provisoires**, ne sont pas aussi efficaces qu'ils pourraient l'être. L'absence de pouvoir d'infliger des **amendes** pour certaines infractions procédurales pourrait également compromettre une application efficace des règles.

Alors que le REC a joué un rôle crucial dans la réalisation de l'objectif d'une application effective et uniforme des règles de concurrence de l'UE, davantage encore de coordination au sein du REC dans certains domaines aurait pu être avantageux. Les retours d'informations reçus pendant l'évaluation appellent notamment à éviter que plusieurs autorités n'enquêtent en parallèle sans que ce ne soit nécessaire. En outre, la relation entre le droit de la concurrence de l'Union et les droits nationaux en la matière telle que prévue par le règlement n° 1/2003 ne garantit peut-être pas toujours de manière optimale l'application cohérente, efficace et complémentaire des instruments juridiques disponibles, en particulier lorsqu'il s'agit de l'intégrité du marché intérieur.

Efficiences: les éléments recueillis dans le cadre de l'évaluation montrent que, dans l'ensemble, les règlements ont permis une application efficiente et uniforme des articles 101 et 102. Les résultats nets associés aux règlements ont été généralement positifs. C'est notamment le cas en ce qui concerne la suppression du système de notification et l'introduction d'un système d'application parallèle des règles avec les ANC.

Par contre, les résultats de l'évaluation sont mitigés pour ce qui est de la contribution de certaines procédures établies dans les règlements à une application efficiente en temps utile des articles 101 et 102. Certains éléments indiquent que les enquêtes de la Commission sont trop longues, même si la complexité des enquêtes sur les infractions aux articles 101 et 102 est reconnue.

L'évaluation, qui couvre les différents aspects des procédures d'application des règles de la Commission, tend à montrer que certains de ces aspects ne sont pas d'une efficacité optimale.

Les **inspections** nécessitent beaucoup de ressources, et l'expérience de la Commission montre que la numérisation a une incidence croissante sur l'efficacité des outils d'inspection. De même, pour certains types de **demandes de renseignements**, les résultats de l'évaluation font état d'un manque d'efficacité, car il faut parfois plusieurs mois à la Commission pour obtenir des réponses des entreprises à ce type de demande.

Bien qu'étant destiné à être un outil pour les situations d'urgence dans lesquelles un préjudice pour la concurrence est imminent, le processus des **mesures provisoires** nécessite beaucoup d'efforts sur le plan procédural, ce qui peut entraver l'efficacité de ce type de mesure. Les **procédures relatives aux engagements**, bien que généralement considérées comme une alternative efficace aux décisions d'interdiction, sont aussi relativement longues.

Enfin, les procédures prévues pour octroyer l'**accès au dossier** et **rejeter des plaintes formelles** ne sont pas aussi efficaces qu'elles pourraient l'être et nécessitent beaucoup de ressources.

Cohérence: les éléments recueillis dans le cadre de l'évaluation montrent que les règlements sont globalement cohérents sur le plan interne et compatibles avec d'autres actes législatifs de l'UE. Toutefois, dans certains domaines, il peut y avoir des discordances avec des évolutions récentes de politiques. En particulier, les règlements pourraient, sous certains aspects, être incompatibles avec la jurisprudence et des législations plus récentes (telle que la directive REC+).

Quelle a été l'incidence de l'intervention de l'UE et quelles sont les parties prenantes concernées?

Valeur ajoutée européenne: les éléments recueillis dans le cadre de l'évaluation montrent que les règlements revêtent une valeur ajoutée européenne. En ce qui concerne les pouvoirs de la Commission, les règlements apportent une valeur ajoutée européenne manifeste, compte tenu des compétences exclusives dont l'Union jouit pour établir les règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur en vertu de l'article 3 du traité. L'évaluation a également mis en évidence la valeur que les règlements apportent à l'application uniforme des règles de concurrence de l'UE avec l'application parallèle de ces règles par la Commission et les ANC. Sans le règlement n° 1/2003 et la coopération qu'il a rendue possible dans le cadre du REC, l'application uniforme des articles 101 et 102 serait compromise.

L'intervention est-elle toujours pertinente?

Pertinence: les éléments recueillis dans le cadre de l'évaluation montrent que l'objectif des règlements, à savoir l'application effective et uniforme des articles 101 et 102, est toujours pertinent et sans doute d'autant plus nécessaire eu égard à l'application conjointe accrue des articles 101 et 102 par la Commission et les ANC. En ce qui concerne l'incidence de la numérisation, les éléments recueillis montrent que la panoplie d'instruments prévue par les règlements reste certainement pertinente pour l'application effective des articles 101 et 102, bien que certains problèmes aient été soulevés quant à son adéquation sous certains aspects.

Conclusion

Les règlements ont remarquablement bien fonctionné. La suppression du système de notification a permis à la Commission et aux entreprises d'économiser des coûts. Le processus s'est généralement déroulé sans heurts, étant donné que les entreprises et leurs conseillers se sont bien adaptés à l'application directe de l'article 101, paragraphe 3. Les orientations restent toutefois importantes pour les parties prenantes (que ce soit au moyen de lignes directrices ou de pratiques décisionnelles).

Il est important de relever que les règlements ont créé un cadre pour une véritable application conjointe des règles de concurrence de l'UE par la Commission, les ANC et les juridictions

nationales. En décentralisant l'application des règles de concurrence de l'UE, les règlements ont permis aux ANC de devenir des autorités efficaces dans l'application des articles 101 et 102 TFUE. Il en va de même pour les juridictions nationales, qui ont acquis un rôle de plus en plus important dans l'application des règles de concurrence. L'application décentralisée des règles a été soutenue par la création du REC, qui a permis aux ANC et à la Commission de collaborer pour assurer une coordination et une répartition appropriée des travaux entre les autorités de concurrence. Alors que le REC a joué un rôle crucial dans la réalisation de l'objectif d'une application effective et uniforme des règles de concurrence de l'UE, davantage encore de coordination au sein du REC dans certains domaines aurait pu être avantageux.

Les modifications apportées par les règlements aux procédures de la Commission ont également été utiles et ont permis à cette dernière de déployer ses outils d'enquête pour garantir une application effective des règles de concurrence de l'UE. Les règles se sont également révélées résilientes, étant donné qu'elles constituent toujours un bon cadre pour la mise en œuvre des règles de concurrence vingt ans après leur entrée en vigueur. Toutefois, la numérisation et la mondialisation de l'économie, sa complexité accrue et la nécessité d'adopter des décisions plus rapidement soulèvent des questions quant à l'efficacité et à l'efficience de certains aspects des procédures de la Commission. L'évaluation montre également que les règlements pourraient à présent être incompatibles, sous certains aspects limités, avec d'autres actes législatifs plus récents tels que la directive REC+, ou être à la traîne par rapport à ceux-ci.

Enfin, l'évaluation a montré que les règlements continuent à présenter une valeur ajoutée européenne et à être pertinents.