COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29.11.2024
COM(2024) 558 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la transposition de la directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la transposition de la directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur

1. LA DIRECTIVE REC+: SES ORIGINES ET SES OBJECTIFS

Les règles de l'Union européenne (UE) en matière d'ententes et d'abus de position dominante visent à garantir une concurrence efficace sur le marché intérieur. L'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE») interdit les accords entre deux ou plusieurs entreprises qui restreignent la concurrence, tels que les ententes entre concurrents visant à fixer les prix. L'article 102 du TFUE interdit aux entreprises en position dominante d'exploiter de façon abusive cette position dominante sur le marché, par exemple en accordant des remises illicites ou en appliquant des prix d'éviction.

Depuis 2004, les autorités de concurrence des États membres de l'UE (ci-après les «autorités nationales de concurrence») ont le pouvoir, en vertu du règlement (CE) nº 1/2003 du Conseil[1], d'appliquer les règles de l'UE en matière d'ententes et d'abus de position dominante aux côtés de la Commission européenne.

La Commission et les autorités nationales de concurrence appliquent les règles de l'UE en matière d'ententes et d'abus de position dominante en étroite coopération au sein du réseau européen de la concurrence (ci-après le «REC»). La Commission enquête généralement sur les pratiques ou accords anticoncurrentiels qui affectent la concurrence dans au moins trois États membres ou lorsqu'il est utile de créer un précédent au niveau de l'UE. Les autorités nationales de concurrence sont généralement les instances indiquées pour agir lorsque la concurrence est substantiellement affectée sur leur territoire[2].

En donnant aux autorités nationales de concurrence les moyens d'agir, le règlement (CE) nº 1/2003 du Conseil a institué un système de mise en œuvre décentralisée des règles de l'UE en matière d'ententes et d'abus de position dominante, mais sans définir de moyens et d'instruments détaillés pour l'application de ces règles au niveau national. Cela signifiait que, même si les autorités nationales de concurrence appliquaient les mêmes règles de fond, leurs pouvoirs d'enquête et de décision étaient soumis au droit national.

Forte d'une décennie d'expérience concernant le système de mise en œuvre décentralisée, la Commission a recensé certains domaines dans lesquels des mesures supplémentaires

---

1 Règlement (CE) nº 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (JO L 1 du 4.1.2003, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1/oj) (ci-après le «règlement (CE) nº 1/2003»).

2 Voir la section 2.1 «Principes d'attribution» de la communication de la Commission relative à la coopération au sein du réseau des autorités de concurrence (JO C 101 du 27.4.2004, p. 43).

étaient nécessaires[3]. Le 22 mars 2017, la Commission a proposé une directive visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur[4].

Le 11 décembre 2018, le Parlement européen et le Conseil ont dûment adopté la directive (UE) 2019/1[5] (ci-après la «directive REC+»). Celle-ci visait à garantir que les autorités nationales de concurrence disposent: i) de ressources et de garanties d'indépendance fondamentales; ii) de pouvoirs fondamentaux en matière d'enquête, de décision et de fixation d'amendes; iii) de programmes de clémence; et iv) de mécanismes d'assistance mutuelle.

La directive REC+ est entrée en vigueur le 3 février 2019. Les États membres avaient jusqu'au 4 février 2021 pour transposer la directive REC+ dans leur législation nationale.

2. CHAMP D'APPLICATION DU PRESENT RAPPORT

En vertu de l'article 35 de la directive REC+, la Commission doit présenter un rapport au Parlement européen et au Conseil, au plus tard le 12 décembre 2024, sur la transposition et la mise en œuvre de la directive. La Commission peut réexaminer la directive REC+, s'il y a lieu, et présenter une proposition législative, si nécessaire.

Le présent rapport met l'accent sur la manière dont les principales dispositions de la directive REC+ ont été transposées dans les États membres qui ont achevé le processus de transposition. Il met en évidence les principales améliorations apportées par la directive REC+ dans ces États membres et les principaux problèmes recensés en ce qui concerne la transposition de la directive. Il détaille également les évolutions attendues de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la «CJUE») susceptibles de faire évoluer certains aspects de la directive REC+.

Étant donné que de nombreux États membres n'ont pas respecté le délai de transposition de deux ans, il est encore trop tôt pour rendre compte de la manière dont la directive REC+ a été mise en œuvre ou procéder à un réexamen significatif de celle-ci.

3. LE ROLE DE LA COMMISSION PENDANT ET APRES LE PROCESSUS DE TRANSPOSITION

3.1. L'assistance technique apportée par la Commission aux États membres

Peu après l'adoption de la directive REC+, la Commission a tenu une réunion avec tous les États membres afin de discuter de ses dispositions. À titre de suivi et tout au long des processus législatifs nationaux, la Commission a répondu aux questions des États membres concernant la façon d'interpréter les dispositions de la directive REC+, a examiné les

[3] Communication de la Commission, *Dix ans de mise en œuvre des règles concernant les pratiques anticoncurrentielles sous le régime du règlement nº 1/2003: bilan et perspectives*, COM(2014) 453 final du 9 juillet 2014.

[4] COM(2017) 142 final du 22 mars 2017.

[5] Directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur (JO L 11 du 14.1.2019, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1/oj) (ci-après la «directive REC+»).

options possibles pour transposer cette dernière et a formulé des observations informelles sur les projets de mesures nationales de transposition[6].

3.2. Infractions pour non-communication des mesures de transposition

Vingt-deux États membres n'ont pas respecté le délai de transposition de deux ans[7]. En mars 2021, la Commission a ouvert des procédures d'infraction contre ces États membres pour non-communication des mesures de transposition. En 2022 et 2023, la Commission a poursuivi la procédure d'infraction contre les États membres qui ne lui avaient toujours pas notifié de mesures de transposition: en septembre 2022, elle a adressé des avis motivés à l'Estonie, au Luxembourg, à la Pologne et à la Slovénie pour défaut de transposition; en juillet 2023, elle a émis un avis motivé contre la Roumanie et a saisi la CJUE contre l'Estonie.

En décembre 2023, tous les États membres, à l'exception de l'Estonie, avaient transposé la directive REC+. La procédure d'infraction contre l'Estonie pour défaut de transposition est pendante devant la CJUE[8].

3.3. Évaluations de la Commission concernant la conformité des mesures de transposition

Conformément à ses lignes directrices pour une meilleure réglementation[9], la Commission a suivi la transposition de la directive REC+ dans les États membres en procédant à des évaluations de la conformité portant à la fois sur l'exhaustivité et sur la conformité des mesures nationales de transposition.

4. PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE REC+ ET TRANSPOSITION

4.1. Indépendance et ressources

Le chapitre III de la directive REC+ garantit que les autorités nationales de concurrence bénéficient des garanties d'indépendance nécessaires concernant l'application des règles de l'UE en matière d'ententes et d'abus de position dominante et disposent des ressources dont elles ont besoin pour s'acquitter de leurs tâches, conditions essentielles à une mise en œuvre efficace des règles de l'UE en matière d'ententes et d'abus de position dominante.

L'article 4 introduit un ensemble minimal de garanties d'indépendance pour les autorités nationales de concurrence. Les États membres sont libres de prévoir d'autres garanties d'indépendance. La directive prévoit l'indépendance opérationnelle, c'est-à-dire l'indépendance dans l'exercice de leurs compétences (voir considérants 17, 18 et 22). Les États membres devraient veiller à ce que les membres du personnel des autorités nationales

---

6 Par exemple, la Commission a été consultée sur la conformité d'un système de financement d'une autorité nationale de concurrence à la lumière des exigences d'indépendance de la directive REC+ (voir article 4 et considérant 17).

7 Seuls le Danemark, l'Allemagne, la Hongrie, la Lituanie et les Pays-Bas ont notifié leurs mesures nationales de transposition à la Commission au plus tard le 4 février 2021 (ou peu après), comme l'exige l'article 34 de la directive REC+.

8 Voir l'affaire C-577/23, Commission/Estonie (directive REC+).

9 SWD(2021) 305 final, disponible à l'adresse suivante: https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf, pages 39 et 40.

de concurrence ne sollicitent ni n'acceptent aucune instruction d'un gouvernement ou de toute autre entité publique ou privée, et s'abstiennent de toute action incompatible avec leurs compétences; les décideurs ne peuvent pas être révoqués pour des raisons liées à la bonne exécution de leurs fonctions ou au bon exercice de leurs pouvoirs et doivent être choisis, recrutés ou nommés conformément à des procédures claires et transparentes. Enfin, les autorités nationales de concurrence devraient avoir le pouvoir de fixer intégralement leurs priorités et de rejeter les plaintes formelles pour des motifs de priorité.

L'article 5 impose aux États membres i) de veiller à ce que les autorités nationales de concurrence disposent des ressources humaines, financières, techniques et technologiques nécessaires à l'exécution de leurs tâches essentielles en vertu des règles de l'UE en matière d'ententes et d'abus de position dominante; et ii) de veiller à ce que ces autorités puissent dépenser le budget alloué à ces tâches en toute indépendance. Le considérant 17 indique que les amendes infligées par les autorités nationales de concurrence pour des infractions aux règles de l'UE en matière d'ententes et d'abus de position dominante ne devraient pas servir au financement direct desdites autorités. Il s'agit ainsi de garantir leur impartialité.

Presque tous les États membres disposent actuellement dans leur législation nationale de l'ensemble minimal de garanties d'indépendance requis par la directive REC+, y compris une disposition explicite qui garantit l'indépendance opérationnelle des autorités nationales de concurrence. La grande majorité des États membres garantissent également que les autorités nationales de concurrence devraient disposer de ressources suffisantes pour s'acquitter de leurs tâches. Il existe soit une garantie explicite dans les législations nationales, soit une garantie implicite étant donné que les autorités nationales de concurrence peuvent exercer une influence sur les ressources dont elles disposent dans le cadre du processus d'allocation budgétaire. Les autres autorités nationales de concurrence sont principalement autofinancées au moyen de contributions obligatoires des entreprises.

La transposition de ce chapitre de la directive REC+ a renforcé l'indépendance des autorités nationales de concurrence dans la majorité des États membres. Cela s'est traduit par l'adoption de dispositions explicites garantissant leur indépendance opérationnelle et budgétaire, la suppression des contrôles ministériels antérieurs, l'introduction de nouvelles règles visant à prévenir les conflits d'intérêts, le renforcement de la protection de leurs décideurs contre les révocations injustifiées et l'introduction de critères de sélection clairs concernant ces décideurs. Le pouvoir de fixer des priorités en matière de mise en œuvre et de rejeter les plaintes formelles pour des motifs de priorité constitue également une amélioration notable dans certains États membres.

Certains États membres ont adopté des dispositions explicites prévoyant que l'autorité nationale de concurrence devrait disposer de ressources suffisantes pour s'acquitter de ses tâches. Dans quelques États membres, l'autorité nationale de concurrence a bénéficié de moyens humains et financiers supplémentaires à la suite de la transposition de la directive.

Les évaluations de la conformité montrent néanmoins que, dans quelques États membres, le droit national permet aux fonctionnaires de participer aux procédures des autorités nationales de concurrence.

Dans un État membre, la protection requise par l'article 4, paragraphe 3, de la directive contre les révocations injustifiées de décideurs ne couvre pas l'ensemble des décideurs au sein de l'autorité nationale de concurrence. En outre, dans plusieurs États membres, le droit national ne définit pas clairement quels sont les motifs admissibles de révocation, et en particulier les éléments qui constituent une «faute grave» susceptible d'entraîner une

révocation. Un État membre a également prévu un motif supplémentaire de révocation par rapport à ceux énoncés dans la directive.

Dans quelques États membres, la procédure de nomination n'est pas transparente et les critères de sélection ne sont pas clairs pour les décideurs au sein de leurs autorités nationales de concurrence.

Dans un État membre, l'autorité nationale de concurrence n'a pas le pouvoir explicite de rejeter les plaintes formelles pour des motifs de priorité.

Dans quelques États membres, il n'existe aucune garantie permettant d'assurer que les autorités nationales de concurrence disposent des ressources suffisantes.

Enfin, dans quelques États membres, les autorités nationales de concurrence sont soumises à certaines autorisations gouvernementales concernant l'utilisation du budget qui leur est alloué.

4.2. Pouvoirs d'enquête et pouvoirs de décision

Le chapitre IV de la directive REC+ définit les pouvoirs effectifs minimaux dont doivent disposer les autorités nationales de concurrence pour enquêter et prendre des décisions. L'objectif est de veiller à ce que les autorités nationales de concurrence ne se voient pas opposer d'obstacles pour mettre effectivement fin à une infraction aux règles de l'UE en matière d'ententes et d'abus de position dominante en raison de l'absence de tels pouvoirs ou de limitations de leur étendue.

Les articles 6 à 9 garantissent que les autorités nationales de concurrence disposent d'outils d'enquête efficaces. En vertu des articles 6 et 7, les autorités ont le pouvoir de procéder à des inspections inopinées dans les locaux professionnels et non professionnels. En vertu de l'article 8, elles ont le pouvoir d'adresser des demandes d'information et, en vertu de l'article 9, elles ont le pouvoir de convoquer à un entretien des représentants d'entreprises, des représentants de personnes morales autres que des entreprises et des personnes physiques.

Les articles 10 à 12 introduisent un ensemble minimal de pouvoirs de décision dont les autorités nationales de concurrence devraient disposer. En vertu de l'article 10, ces autorités ont le pouvoir de constater une infraction, d'exiger de l'entreprise qu'elle mette fin à cette infraction et d'imposer des mesures correctives de nature structurelle ou comportementale. Elles peuvent également constater qu'une infraction a été commise dans le passé. En vertu de l'article 11, elles ont le pouvoir d'adopter des mesures provisoires de leur propre initiative (*ex officio*). En vertu de l'article 12, elles peuvent accepter des engagements de la part des entreprises.

En ce qui concerne les pouvoirs d'enquête, la quasi-totalité des États membres ont aligné leur législation nationale sur la directive. Dans certains États membres, cela s'est traduit par l'instauration de nouveaux pouvoirs, tels que le pouvoir de procéder à des inspections dans des locaux non professionnels, de procéder à des inspections avec l'assistance de la police, de poursuivre l'inspection dans ses propres locaux ou dans d'autres locaux désignés, d'envoyer des demandes d'informations à d'autres personnes morales et physiques et de convoquer les personnes concernées à des entretiens. Certains États membres sont allés au-delà des exigences minimales énoncées dans la directive, en donnant aux autorités nationales de concurrence le pouvoir de poser des questions lors des

inspections dans des locaux non professionnels et d'apposer des scellés sur ces locaux et les documents pertinents.

Toutefois, dans plusieurs États membres, les évaluations de la conformité montrent certaines limites au pouvoir de l'autorité nationale de concurrence de procéder à des inspections inopinées dans des locaux professionnels et non professionnels. Le plus souvent, cette limite consiste à exiger de l'autorité qu'elle respecte des normes juridiques qui ne sont pas conformes à celles prévues par la directive. Certaines limitations ont également été relevées en ce qui concerne le pouvoir de l'autorité nationale de concurrence de rechercher et de copier des documents électroniques dans les locaux professionnels et de poursuivre l'inspection dans ses propres locaux ou dans des locaux désignés. Tous les États membres n'ont pas transposé l'autorisation judiciaire préalable requise par la directive REC+ pour les inspections menées dans des locaux non professionnels.

En outre, dans quelques États membres, l'autorité nationale de concurrence est empêchée de demander des informations à d'autres personnes physiques et morales.

Dans quelques autres, l'autorité nationale de concurrence se voit empêchée de convoquer à des entretiens des représentants d'autres personnes morales et/ou physiques.

En ce qui concerne les pouvoirs de décision, tous les États membres disposent désormais de l'ensemble minimal de compétences prévu par la directive REC+ dans leur législation nationale. Des améliorations majeures ont été apportées dans certains États membres dans lesquels l'autorité nationale de concurrence n'avait pas encore le pouvoir d'imposer des mesures correctives de nature comportementale ou structurelle et dans quelques États membres dans lesquels les autorités nationales de concurrence n'étaient pas en mesure, auparavant, d'adopter des mesures provisoires de leur propre initiative. Dans quelques États membres, une consultation des acteurs du marché a été mise en place dans le cadre de la procédure relative aux décisions d'acceptation d'engagements. Certains États membres ont utilisé la transposition de la directive REC+ pour habiliter leur autorité nationale de concurrence à adopter des décisions relatives à des transactions, bien que ce pouvoir ne relève pas de la directive.

Les évaluations de la conformité montrent néanmoins que, dans quelques États membres, l'autorité nationale de concurrence est tenue de démontrer un «intérêt légitime» à constater une infraction commise dans le passé, ce qui constitue une exigence que la directive REC+ ne prévoit pas.

4.3. Amendes et astreintes

En vertu du chapitre V de la directive REC+, les autorités nationales de concurrence peuvent infliger des amendes dissuasives aux entreprises.

L'article 13 prévoit que les autorités nationales de concurrence infligent des amendes dans le cadre de leurs propres procédures administratives ou demandent l'imposition d'amendes dans le cadre de procédures judiciaires autres que pénales pour les entreprises qui enfreignent les règles de l'UE en matière d'ententes et d'abus de position dominante. Il garantit également qu'elles puissent infliger des amendes en cas de refus de se soumettre à des mesures d'enquête ou de se conformer à des décisions.

L'article 14 introduit des paramètres fondamentaux que les autorités nationales de concurrence devraient prendre en considération pour déterminer le montant de l'amende. Il prévoit également la possibilité d'infliger des amendes à des associations d'entreprises

sur la base du chiffre d'affaires de leurs membres. L'article 15 prévoit une base minimale commune pour l'amende maximale légale qui peut être infligée en cas d'infraction aux règles de l'UE en matière d'ententes et d'abus de position dominante. Les États membres sont libres de prévoir une amende maximale légale plus élevée.

L'article 16 prévoit le pouvoir d'infliger des astreintes en vue de garantir le respect des mesures d'enquête et des décisions.

À la suite de la transposition de la directive REC+, les autorités nationales de concurrence de la quasi-totalité des États membres ont le pouvoir d'infliger des amendes effectives, proportionnées et dissuasives ainsi que des astreintes aux entreprises et associations d'entreprises.

Des améliorations substantielles ont été apportées dans quelques États membres, dans lesquels la mise en œuvre de la directive REC+ a donné lieu à des modifications importantes de leur système de mise en œuvre. Deux États membres sont passés d'un système purement pénal à un système mixte civil/pénal permettant aussi désormais à une juridiction civile d'infliger ou de confirmer des amendes. Deux autres États membres qui disposaient déjà d'un système de mise en œuvre conforme à la directive ont profité de l'occasion pour renforcer l'efficacité de leur système: dans l'un de ces États membres, l'autorité nationale de concurrence n'est plus contrainte de saisir un juge, mais peut infliger des amendes dans le cadre de sa propre procédure administrative; dans l'autre État membre, l'autorité nationale de concurrence n'est plus contrainte de suivre une procédure pénale pour infliger des amendes aux entreprises.

En outre, certains États membres ont relevé le montant maximal des amendes, tandis que d'autres ont permis d'infliger des amendes en cas d'infraction aux règles de procédure. La notion d'«entreprise» a été établie dans un autre État membre, dans lequel il est désormais possible d'infliger des amendes aux sociétés mères et aux successeurs juridiques. Dans d'autres États membres, les autorités nationales de concurrence ont désormais le pouvoir d'infliger des amendes aux associations d'entreprises sur la base du chiffre d'affaires de leurs membres et de contraindre l'association à demander à ses membres de contribuer pour couvrir l'amende.

Les évaluations de la conformité montrent néanmoins que certaines limitations persistent dans plusieurs États membres où les autorités nationales de concurrence se voient interdire d'infliger des amendes procédurales en cas de refus de se soumettre à des mesures d'enquête et/ou de se conformer à des décisions ou d'imposer de telles amendes uniquement pour certains types de non-respect. En outre, dans un État membre, l'autorité nationale de concurrence devrait d'abord tenir pour responsable une personne physique occupant une position dirigeante avant d'infliger une amende à l'entreprise pour cette infraction. Dans un autre État membre, le montant maximal de l'amende que l'autorité nationale de concurrence peut infliger en cas d'infraction aux règles de l'UE en matière d'ententes et d'abus de position dominante n'est pas conforme aux prescriptions de la directive REC+.

4.4. Sur la clémence

Le chapitre VI de la directive REC+ établit des règles harmonisées concernant les programmes nationaux de clémence. Les programmes de clémence constituent un outil essentiel pour la détection des ententes. Ils ont pour objectif de renforcer la sécurité juridique pour les entreprises qui souhaitent solliciter la clémence, et de faire ainsi en sorte qu'elles aient intérêt à coopérer avec la Commission et les autorités nationales de

concurrence, en réduisant les différences entre les différents programmes de clémence applicables dans les États membres.

L'article 17 établit des conditions uniformes pour accorder une immunité d'amendes aux entreprises pour la divulgation de leur participation à des ententes secrètes. L'article 18 établit les conditions d'octroi d'une réduction d'amendes à des entreprises qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier de l'immunité totale, mais qui fournissent des preuves représentant une valeur ajoutée significative pour prouver l'existence d'une entente secrète. L'article 19 détaille les conditions générales que doit remplir tout demandeur de clémence et qui garantissent sa pleine coopération et la cessation de sa participation à l'entente. L'article 20 prévoit des règles uniformes concernant la forme, la présentation et la langue des demandes de clémence.

L'article 21 introduit des règles harmonisées en ce qui concerne les «marqueurs» pour les demandes d'immunité d'amendes. Ces demandes abrégées d'immunité permettent aux entreprises de se voir octroyer une place dans l'ordre d'arrivée des demandes, pendant qu'elles rassemblent suffisamment de renseignements et d'éléments de preuves pour pouvoir bénéficier de l'immunité d'amendes. L'article 22 introduit un système simplifié pour les demandes sommaires. Il permet aux demandeurs qui ont introduit une demande de clémence auprès de la Commission de présenter aux autorités nationales de concurrence des demandes sommaires concernant la même entente secrète.

Enfin, l'article 23 introduit une protection contre les sanctions administratives et pénales pour les actuels et anciens membres du personnel des entreprises sollicitant une immunité d'amendes, pour autant que certaines conditions soient remplies.

Tous les États membres ont désormais instauré des programmes de clémence qui suivent des règles et des procédures uniformes. La transposition de la directive REC+ a conduit à l'introduction de programmes de clémence administrative dans deux États membres. Dans d'autres États membres, les programmes de clémence ont été codifiés dans le droit primaire ou dérivé. Plus généralement, la transposition a conduit à une plus grande harmonisation entre les programmes de clémence dans l'ensemble de l'UE. Dans certains États membres, la transposition a également conduit à l'instauration de marqueurs et de demandes sommaires. D'autres États membres ont introduit une protection contre les sanctions pénales pour les membres du personnel des entreprises sollicitant une immunité d'amendes.

Tous les États membres ont mis en œuvre les dispositions essentielles de la directive REC+ en matière de clémence. Les évaluations de la conformité montrent néanmoins que, dans quelques États membres, il n'est pas interdit aux autorités nationales de concurrence de demander des informations complémentaires aux entreprises qui ont présenté une demande sommaire et/ou ne sont pas tenues de présenter une demande complète uniquement dans des circonstances exceptionnelles avant que la Commission ait pris une décision sur l'opportunité d'instruire l'affaire.

Dans quelques États membres, la protection contre les sanctions administratives et/ou pénales pour les membres du personnel des entreprises sollicitant une immunité d'amendes n'est pas prévue par le droit national ou obligerait en outre le membre du personnel à présenter une demande d'immunité individuelle. Dans un autre État membre, le droit national investit le ministère public d'un large pouvoir d'appréciation pour décider s'il y a lieu de poursuivre ou de sanctionner ces personnes.

Une préoccupation connexe est le fait que plusieurs États membres n'exigent pas spécifiquement des autorités nationales de concurrence qu'elles assurent les contacts nécessaires entre les autorités compétentes chargées des poursuites ou des sanctions dans leurs États membres et les autorités de concurrence d'autres États membres afin de garantir que les membres du personnel des entreprises sollicitant une immunité d'amendes sont protégés contre les sanctions administratives et/ou pénales dans les situations transfrontières.

4.5. Assistance mutuelle

Le chapitre VII de la directive REC+ prévoit des règles harmonisées qui facilitent l'assistance mutuelle entre les autorités nationales de concurrence. Ces mécanismes d'assistance mutuelle visent à doter les autorités nationales de concurrence des moyens d'appliquer efficacement le droit de la concurrence au-delà de leurs frontières, ce qui permet au système de mise en œuvre décentralisée des règles de l'UE en matière d'ententes et d'abus de position dominante de fonctionner comme un tout cohérent.

L'article 24 permet aux agents des autorités nationales de concurrence d'assister et de contribuer aux inspections et aux entretiens menés en leur nom par une autre autorité nationale de concurrence. Il donne également aux autorités nationales de concurrence les moyens de faire usage de leurs pouvoirs d'enquête pour constater le non-respect des mesures et des décisions prises par d'autres autorités nationales de concurrence. En vertu des articles 25 et 26, les autorités nationales de concurrence peuvent se demander mutuellement de notifier des documents et d'exécuter les décisions en leur nom, au moyen d'un instrument uniforme.

Les articles 27 et 28 établissent des principes généraux en matière de coopération, par exemple en ce qui concerne le droit applicable, le contenu de l'instrument uniforme, les exigences linguistiques, la prise en charge des coûts, la possibilité de rejeter l'assistance et le traitement des litiges liés aux demandes d'assistance mutuelle.

La directive REC+ a renforcé la coopération entre les autorités nationales de concurrence. Elle a donné à ces autorités un nouveau moyen d'utiliser leurs mesures d'enquête pour constater le non-respect des mesures d'enquête et des décisions adoptées par d'autres autorités nationales de concurrence. Elle a également introduit l'«instrument uniforme» qui permet désormais que les actes des autorités nationales de concurrence soient notifiés ou exécutés plus facilement dans d'autres États membres.

Les évaluations de la conformité montrent néanmoins que dans plusieurs États membres, les autorités nationales de concurrence ne sont pas explicitement habilitées à recourir à des mesures d'enquête pour vérifier le respect des mesures d'enquête et des décisions prises par d'autres autorités nationales de concurrence, ou à demander une telle assistance mutuelle, ou à échanger des informations recueillies dans ce contexte en vue de les utiliser comme preuves dans leurs procédures de mise en œuvre.

Dans plusieurs États membres, soit il n'existe pas de pouvoir explicite pour demander la notification d'actes ou l'exécution de décisions par d'autres autorités nationales de concurrence, soit ce pouvoir est soumis à des conditions plus strictes que celles prévues par la directive. Enfin, quelques États membres n'excluent pas la possibilité d'appliquer des délais nationaux de prescription concernant les décisions de fixation d'amende prises par d'autres autorités nationales de concurrence, ce qui pourrait empêcher ces autorités de fournir l'assistance mutuelle demandée.

4.6. Délais de prescription

Le chapitre VIII de la directive REC+ comporte des règles relatives aux délais de prescription applicables à l'imposition d'amendes et d'astreintes par les autorités nationales de concurrence.

En vertu de l'article 29, paragraphe 1, les délais de prescription nationaux doivent être suspendus ou interrompus pendant la durée des procédures de mise en œuvre concernant la même infraction aux règles de l'UE en matière d'ententes et d'abus de position dominante engagées par une autre autorité nationale de concurrence ou par la Commission. Cela garantit que le système de compétences parallèles au sein du REC fonctionne efficacement et que les autres autorités nationales de concurrence ne se voient pas opposer d'obstacles pour enquêter ultérieurement sur le comportement en question ou prendre une décision.

L'article 29, paragraphe 2, impose aux États membres de veiller à ce que leurs délais de prescription soient suspendus ou interrompus pendant que les décisions de fixation d'amendes de leurs autorités nationales de concurrence sont soumises à un contrôle juridictionnel. Cela évite que la longueur des procédures de recours n'affecte le pouvoir des autorités nationales de concurrence d'infliger des amendes ou des astreintes.

Une amélioration majeure apportée par la directive REC+ est le fait que tous les États membres disposent désormais d'une règle garantissant que leurs autorités nationales de concurrence ne sont pas forcloses à infliger des amendes et des astreintes lorsque la Commission ou une autre autorité nationale de concurrence traite la même infraction.

Les évaluations de la conformité montrent néanmoins que quelques législations nationales sont ambiguës quant à la question de savoir si la suspension ou l'interruption s'étend à toutes les entreprises concernées par l'infraction. D'autres législations nationales ne permettent de déclencher la suspension ou l'interruption que si certaines mesures ont été prises (par exemple, l'ouverture formelle de la procédure).

4.7. Dispositions générales

Le chapitre IX de la directive REC+ comporte des dispositions générales concernant le rôle des autorités nationales de concurrence administratives devant les juridictions nationales, l'accès des parties aux dossiers, les limites à l'accès et à l'utilisation des informations et la recevabilité des preuves devant les autorités nationales de concurrence.

L'article 30 garantit que les autorités nationales de concurrence administratives ont le pouvoir de porter et/ou de défendre leurs affaires devant les juridictions nationales.

L'article 31 vise à limiter l'utilisation de certaines catégories d'informations que les entreprises communiquent aux autorités nationales de concurrence au cours de la procédure de mise en œuvre. En renforçant la sécurité juridique en ce qui concerne la protection de ces informations, la directive REC+ vise à garantir l'efficacité des procédures de mise en œuvre, ainsi que des programmes de clémence et de transaction.

L'article 31, paragraphe 2, prévoit une obligation générale de secret professionnel pour les autorités nationales de concurrence et leurs agents. L'article 31, paragraphe 3, limite l'accès aux déclarations effectuées en vue d'obtenir la clémence et aux propositions de transaction de toute procédure pertinente dans le cadre de laquelle ces documents peuvent aboutir, par exemple dans des procédures pénales lorsque les autorités nationales de

concurrence sont tenues de transmettre leurs dossiers au procureur. L'article 31, paragraphe 4, limite la manière dont les parties qui ont obtenu l'accès au dossier de la procédure de mise en œuvre des autorités nationales de concurrence peuvent utiliser les informations tirées des déclarations effectuées en vue d'obtenir la clémence et des propositions de transaction. L'article 31, paragraphe 5, interdit aux parties d'utiliser certaines catégories d'informations dans le cadre de procédures devant les juridictions nationales lorsqu'une procédure de mise en œuvre engagée par l'autorité nationale de concurrence est en cours. Enfin, l'article 31, paragraphe 6, fixe des conditions spécifiques concernant l'échange de déclarations effectuées en vue d'obtenir la clémence entre les autorités nationales de concurrence.

L'article 32 garantit que tous les types de preuves sont recevables en tant que preuves devant les autorités nationales de concurrence, quel qu'en soit la forme ou le support.

À la suite de la transposition de la directive REC+, les autorités nationales de concurrence de tous les États membres ont le pouvoir de porter et/ou de défendre leurs affaires devant les juridictions nationales. Toutefois, les évaluations de la conformité montrent que, dans certains États membres, les autorités nationales de concurrence n'ont pas le droit de former un recours contre le refus d'une autorité judiciaire nationale d'accorder une autorisation préalable pour les inspections.

Dans tous les États membres, les autorités nationales de concurrence et leurs agents sont soumis au secret professionnel. En outre, tous les États membres prévoient dans leur législation nationale certaines limites concernant l'utilisation de catégories spécifiques d'informations, en particulier les déclarations effectuées en vue d'obtenir la clémence et les propositions de transaction.

Les évaluations de la conformité révèlent néanmoins certaines limites. Dans la grande majorité des États membres, le droit national ne restreint pas l'accès aux déclarations effectuées en vue d'obtenir la clémence et aux propositions de transaction dans toutes les procédures pertinentes dans le cadre desquelles ces documents peuvent aboutir. Dans quelques États membres, l'utilisation des informations tirées des déclarations effectuées en vue d'obtenir la clémence et des propositions de transaction par l'intermédiaire de l'accès aux dossiers n'est pas expressément limitée aux circonstances spécifiques prévues par la directive REC+. En outre, dans certains États membres, lorsqu'une procédure de mise en œuvre engagée par l'autorité nationale de concurrence est en cours, la restriction concernant l'utilisation de certaines catégories d'informations n'est pas prévue ou ne s'étend pas à toutes les procédures judiciaires nationales.

Dans tous les États membres, tous les types de preuves sont recevables en tant que preuves devant les autorités nationales de concurrence, quel qu'en soit la forme ou le support.

5. ÉVOLUTION ATTENDUE DE LA JURISPRUDENCE RELATIVE A LA DIRECTIVE REC+

À la suite de l'adoption de la directive REC+, un certain nombre de demandes de décision préjudicielle ont été adressées à la CJUE concernant des obligations au titre de la directive REC+.

L'affaire C-2/23, FL und KM Baugesellschaft et S, est une demande de l'Autriche visant à obtenir des éclaircissements en vue de déterminer si le droit national peut autoriser les procureurs à accéder aux déclarations effectuées en vue d'obtenir la clémence et aux propositions de transaction et à les utiliser. L'arrêt de la CJUE devrait fournir des

orientations sur la protection des déclarations effectuées en vue d'obtenir la clémence et des propositions de transaction (article 31, paragraphe 3) dans le cadre de la coopération entre les autorités nationales de concurrence et d'autres autorités chargées de la réglementation ou des poursuites.

Les affaires jointes C-258/23 à C260/23, Imagens Médicas Integradas e.a., ainsi que les affaires C-132/24, Apap e.a. et C-195/24, Blueotter e.a., sont des demandes du Portugal visant à obtenir des éclaircissements sur la possibilité de saisir des courriers électroniques lors d'inspections dans des locaux professionnels sans autorisation judiciaire préalable. L'affaire C-619/23, Ronos, est une demande de la Bulgarie visant à obtenir des éclaircissements en vue de déterminer si des garanties constitutionnelles pourraient limiter le pouvoir de rechercher des discussions par messagerie instantanée dans une application installée sur un ordinateur portable trouvé lors d'inspections dans des locaux professionnels. Ces arrêts de la CJUE devraient apporter des précisions sur les pouvoirs en matière d'inspection (article 6), la recevabilité des preuves (article 32) et l'obligation des États membres de concevoir des garanties procédurales de manière à établir un équilibre entre les droits fondamentaux des entreprises et l'obligation de veiller à la mise en œuvre effective des règles de l'UE en matière d'ententes et d'abus de position dominante (considérant 14).

L'affaire C-511/23, Caronte & Tourist SpA, est une demande de l'Italie visant à obtenir des éclaircissements en vue de déterminer si les délais impartis aux autorités nationales de concurrence pour l'examen préalable des plaintes sont compatibles avec la mise en œuvre efficace des règles de l'UE en matière d'ententes et d'abus de position dominante. L'arrêt de la CJUE peut également examiner l'incidence que ces délais pourraient avoir sur le pouvoir des autorités nationales de concurrence de fixer des priorités en matière de mise en œuvre (article 4, paragraphe 5).

Enfin, l'affaire C-588/24, Imballaggi Piemontesi, est une demande de l'Italie visant à obtenir des éclaircissements en vue de déterminer si une disposition nationale qui permet à l'autorité de concurrence, sous certaines conditions et avec une justification motivée, de prolonger les délais dans lesquels la procédure de mise en œuvre doit être clôturée est compatible avec l'obligation de conclure la procédure dans un délai raisonnable (article 3, paragraphe 3).

6. CONCLUSION

La directive REC+ vise à donner aux autorités nationales de concurrence les moyens d'appliquer plus efficacement les règles de l'UE en matière d'ententes et d'abus de position dominante en introduisant un ensemble minimal de garanties d'indépendance et de pouvoirs d'enquête, de décision et de fixation d'amendes, en harmonisant les programmes de clémence et en renforçant la coopération entre les autorités nationales de concurrence. La directive REC+ complète ainsi le système de mise en œuvre décentralisée introduit par le règlement (CE) nº 1/2003 qui a donné les moyens aux autorités nationales de concurrence d'appliquer les règles de l'UE en matière d'ententes et d'abus de position dominante sans leur conférer de pouvoirs d'exécution harmonisés.

Tous les États membres, à l'exception d'un seul, ont transposé les principales dispositions de la directive, même si la plupart l'ont fait en retard.

La Commission continuera d'évaluer et de contrôler le respect par les États membres de la directive REC+ et prendra les mesures qui s'imposent, notamment en engageant des procédures d'infraction si nécessaire, pour assurer sa transposition complète et correcte

dans toute l'UE. La Commission continuera aussi à suivre l'évolution de la situation dans les États membres en vue de réexaminer la directive REC+ dès que l'expérience accumulée dans l'application de ces nouvelles règles sera suffisante.