II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 2 décembre 1977

relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité instituant la CEE (IV/147 — Centraal Bureau voor de Rijwielhandel)

(Le texte en langue néerlandaise est le seul faisant foi.)

(78/59/CEE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 85,

vu le règlement n° 17 du Conseil du 6 février 1962 (1), et notamment son article 3,

vu la notification de l'« Algemeen Reglement » présentée le 25 octobre 1962 par l'association « Centraal Bureau voor de Rijwielhandel » à Amsterdam conformément à l'article 5 du règlement n° 17,

vu la demande présentée le 30 octobre 1974 par la société P. Donck à Rotterdam, conformément à l'article 3 du règlement n° 17,

vu le jugement du 29 janvier 1976 par lequel le « Kantonrechter » de Rotterdam a décidé de suspendre la procédure pendante devant lui jusqu'à ce que la Commission des Communautés européennes ait pris une décision dans cette affaire,

après avoir entendu l'association d'entreprises intéressée conformément aux dispositions de l'article 19 paragraphe 1 du règlement n° 17 et aux dispositions du règlement n° 99/63/CEE (2),

vu l'avis du comité consultatif en matière d'ententes et de positions dominantes recueilli, conformément à l'article 10 du règlement n° 17, le 25 mai 1977,

considérant que les faits peuvent être résumés comme suit :

I

1. Le « Centraal Bureau voor de Rijwielhandel » (ci-après dénommé CBR) est une association qui regroupe des fabricants, des grossistes et des intermédiaires en cycles, pièces et accessoires de cycles ainsi que des détaillants et réparateurs de cycles et des négociants en articles pour cycles.

Le CBR a pour objet :

a) de promouvoir le commerce des cycles, pièces et accessoires de cycles et articles connexes ;

b) de défendre les intérêts professionnels communs de ses membres (article 3 des statuts).

Seules peuvent être membres de l'association, les associations du secteur des cycles possédant une personnalité juridique (article 4 des statuts). Ces membres sont actuellement les suivants :

— R.A.I : Nederlandse Vereniging van de Rijwiel- en Automobielindustrie à Amsterdam,

— C.O.T : Centrale Organisatie in de Tweewielerbranche à Amsterdam,

— N.C.B.R.M : Nederlandse Christelijke Bond van Rijwiel- en Motorhandelaren à Rijswijk.

Outre le « huishoudelijk reglement » (règlement intérieur) et le « reglement voor Hoger Beroep » (règlement d'appel), le CBR a arrêté le 14 mai 1920, sur la

(1) JO n° 13 du 21. 2. 1962, p. 204/62.
(2) JO n° 127 du 20. 8. 1963, p. 2268/63.

base des articles 3 et 8 des statuts et de l'article 6 dudit règlement intérieur, un « Algemeen Reglement » (légèrement modifié à plusieurs reprises et pour la dernière fois le 16 juillet 1976) dénommé ci-après règlement général.

2. Le règlement général du CBR peut être considéré comme une réglementation générale détaillée de la distribution et du service après-vente de cycles et d'articles connexes aux Pays-Bas qui, bien que née d'une initiative privée, aspire à être généralement reconnue et l'est en fait.

Six groupes de négociants agréés sont mentionnés dans le règlement général :

groupe I : les détaillants

groupe II : les grossistes

groupe III : les fournisseurs de grossistes

groupe IV : « fabriksagent » (agents de fabricants)

groupe A : les assembleurs (fabricants ou assembleurs qui vendent directement au public)

groupe B : le groupements d'achats pour grossistes

3. Seules peuvent être agréées dans un groupe les personnes ou sociétés qui remplissent les conditions fixées pour l'agrément dans ce groupe (article 4) et qui présentent une demande d'agrément (article 7). L'affiliation à l'une des associations susmentionnées membres du CBR n'est pas nécessaire pour obtenir l'agrément.

Le CBR peut refuser l'agrément aux entreprises dont le comportement est contraire aux pratiques loyales du commerce et aux objectifs du règlement général (article 5 paragraphe 1). Pour être agréée par plusieurs groupes, une entreprise doit remplir les conditions d'agrément posées par chacun de ceux-ci et exercer ses activités dans des établissements distincts ayant leur administration propre (article 5 paragraphe 2). Une entreprise ne peut être agréée que lorsqu'elle s'est engagée, par écrit, envers le CBR à respecter toutes les obligations sous peine d'amende ou d'autres sanctions (article 6 paragraphe 1). Les fabricants étrangers ne doivent prendre aucun engagement si leur agent de fabricants agréé se porte garant par écrit du respect des obligations (article 6 paragraphe 2). Les entreprises agréées, y compris celles qui ne sont pas membres d'une association affiliée au CBR, sont tenues, lorsqu'elles ont présenté une demande d'agrément et lorsqu'elles ont obtenu cet agrément, de prendre connaissance de toutes les communications officielles du CBR et de se conformer à toutes les modifications qui leur sont communiquées concernant les obligations imposées par le règlement général (article 13).

4. Les entreprises agréées doivent s'engager expressément, à ne pas exercer d'activité professionnelle contraire aux dispositions légales. Elles doivent également respecter toute une série d'exigences minimales relatives à l'entreposage, à l'équipement de l'entreprise et à la présentation des articles (article 63). Pour que l'agrément en qualité de détaillant, de grossiste ou d'assembleur puisse être octroyé, il faut que l'activité soit exercée dans un établissement sis aux Pays-Bas (article 63 paragraphes I, II et A). En ce qui concerne les groupements d'achats, seul l'agrément dans le groupe B (groupements d'achats) est possible, même lorsque les conditions d'agrément dans d'autres groupes sont remplies (article 58).

5. Le règlement général contient une série d'interdictions que les entreprises qui l'ont accepté et qui ont été agréées par le CBR sont tenues de respecter.

« 1. Il est interdit de vendre ou de détenir en stock des marchandises autres que celles pour lesquelles l'agrément a été octroyé. Il est interdit aux réparateurs de cycles et aux négociants en articles pour cycles de vendre des cycles et d'en détenir en stock en vue de la vente.

2. Il est interdit de vendre aux personnes ou sociétés agréées des marchandises autres que celles pour lesquelles elles ont été agréées ; dès lors, il est notamment interdit de vendre des cycles aux réparateurs de cycles et aux négociants d'articles pour cycles agréés. De même, il est interdit d'acheter à une personne ou société agréée des marchandises autres que celles pour lesquelles elle a été agréée.

3. Il est interdit aux négociants en cycles et aux négociants en articles pour cycles agréés d'effectuer des réparations à des cycles ou à des articles pour cycles » (article 9).

6. Le vaste système de réglementations collectives d'achat et de vente créé par le CBR est, dans le règlement général, décrit de façon générale comme suit :

Il est interdit aux entreprises agréées d'acheter des cycles, des pièces pour cycles et des articles connexes à des entreprises non agréées ainsi qu'à certains groupes d'entreprises agréées (article 20). Il est interdit aux entreprises agréées de vendre à des entreprises non agréées même lorsque celles-ci destinent les produits à l'exportation (article 20). En outre, il est interdit à certains groupes d'entreprises agréées de vendre à certains autres groupes d'entreprises agréées.

Ces interdictions sont précisées dans les dispositions suivantes :

a) les détaillants agréés sont, en principe, tenus de s'approvisionner exclusivement auprès des grossistes agréés, sauf dans certains cas, comme par exemple en cas d'assistance mutuelle (article 25 paragraphes 1, 2 et 3). Les détaillants agréés ne sont autorisés à vendre qu'au public et donc pas aux personnes ou sociétés qui, agréées ou non, exercent une activité dans le secteur des cycles ou qui, sans exercer une telle activité, mettent des marchandises à disposition d'une façon quelconque, que ce soit directement ou indirectement (article 25 paragraphe 4) ;

b) les grossistes agréés ne sont autorisés, à quelques exceptions près, à vendre des marchandises qu'aux personnes ou sociétés agréées par le CBR (article 40 paragraphe 1). Ils sont tenus de s'approvisionner exclusivement auprès d'autres grossistes agréés ou fournisseurs agréés de grossistes (article 49). Une exception est prévue pour les acquisitions effectuées auprès des groupements d'achats dont ils sont membres [article 59 — voir point 6 sous f)] :

c) les fournisseurs agréés de grossistes ne sont autorisés à vendre des marchandises qu'aux personnes ou sociétés agréées en qualité de grossistes, de fournisseurs de grossistes, d'assembleurs ou de groupements d'achats (article 50 paragraphe 1) ;

d) les agents de fabricants agréés, c'est-à-dire principalement les importateurs-représentants généraux de fabricants étrangers, s'engagent à collaborer uniquement à la réalisation de commandes entre fournisseurs de grossistes agréés, d'une part, et d'autres fournisseurs, grossistes, assembleurs et groupements d'achats agréés, d'autre part (article 56 paragraphe 1) ;

e) les assembleurs agréés ne sont autorisés à vendre des marchandises qu'au public et donc pas aux personnes ou sociétés, agréées ou non, qui exercent une activité dans le secteur des cycles ou qui, sans exercer une telle activité, mettent des marchandises à disposition d'une façon quelconque, que ce soit directement ou indirectement, étant entendu toutefois qu'il leur est permis de vendre à leur propre magasin de détail agréé en tant que tel. Ils ne sont autorisés à acheter qu'aux grossistes agréés et aux fournisseurs agréés de grossistes (article 57 paragraphes 1 et 2) ;

f) les personnes ou sociétés agréées du groupe des groupements d'achats ne sont autorisées à vendre qu'aux personnes ou sociétés agréées du groupe des grossistes pour autant que ces dernières soient membres agréés du groupement d'achats concerné [article 59 — voir point 6 sous b)] ;

g) les fournisseurs agréés de grossistes qui veulent vendre par l'intermédiaire d'agents sont tenus de faire agréer leurs agents par le CBR et de les faire inscrire sur les listes du CBR (article 54) ;

h) bien que le commerce des cycles d'enfants (y compris celui des voitures d'enfants) ne soit pas soumis aux dispositions du règlement général, il est toutefois interdit aux personnes ou sociétés agréées d'en vendre aux personnes ou sociétés qui exercent une activité aux Pays-Bas dans le secteur des cycles mais qui ne sont pas agréées par le CBR. De même, il est interdit aux personnes ou sociétés agréées d'acheter ces marchandises aux personnes ou sociétés non agréées dans la mesure où celles-ci exercent également une activité dans le secteur des cycles (article 24).

7. Le règlement général comporte, en outre, des dispositions imposant à différents groupes le respect des réglementations d'exclusivité. On peut citer notamment l'obligation de se procurer et de tenir à jour les listes de personnes ou sociétés agréées (articles 38, 43, 52, 56 paragraphe 3, 57 paragraphe 4 et 61), l'obligation de numéroter les produits et celles de tenir un registre relatif à ce numérotage (articles 39, 41, 55 et 60).

8. Les grossistes et les fournisseurs de grossistes doivent veiller à ce que les articles livrés à une personne ou société avec l'autorisation du CBR à l'occasion de son installation puissent lui être repris si l'agrément lui est refusé (articles 48 et 53).

9. Les personnes ou sociétés agréées sont expressément tenues de respecter les accords de distribution exclusive existants (article 21) ;

« Si un droit de vente ou de représentation exclusive pour certaines marchandises est accordé à une personne ou société agréée ou à plusieurs personnes ou sociétés agréées des groupes II (grossistes), III (fournisseurs de grossistes) et IV (agents de fabricants), lesdites marchandises ne peuvent, sous réserve des autres dispositions du règlement général, être achetées qu'à cette personne ou société ou à la personne ou société mandatée à cette fin par celle-ci ».

10. Les personnes ou sociétés agréées sont tenues de respecter les prix imposés et les conditions de vente fixés collectivement dans le secteur des cycles.

« Il est interdit aux détaillants agréés de vendre ou d'offrir des marchandises à des prix inférieurs aux prix de détail fixés par les personnes ou sociétés agréées habilitées à cet effet.

Il est également interdit aux détaillants de vendre ou d'offrir des marchandises à des conditions de vente différentes de celles fixées par le grossiste (article 26).

Il est interdit aux grossistes agréés de vendre ou d'offrir des marchandises à des prix inférieurs aux prix de gros fixés ou à des conditions différentes des conditions de vente établies.

Il leur est toutefois permis d'accorder une remise sur le prix total des marchandises achetées au cours d'une période déterminée d'une durée minimale de trois mois, même s'il s'agit de marchandises visées au premier alinéa du présent article, à moins que cela n'ait été expressément interdit par le fournisseur antérieur des marchandises concernées » (article 47).

Le règlement général prévoit également ce qui suit :

« Pour l'établissement par les détaillants des prix de vente au détail des marchandises dont les prix de vente n'ont pas encore été fixés par les personnes ou sociétés agréées habilitées à cet effet, il y a lieu d'appliquer les marges bénéficiaires suivantes :

a) pour les cycles : 25 % du prix d'achat ;

b) pour toutes les autres marchandises : 30 1/3 % du prix d'achat.

Par prix d'achat visé sous a) et b), il faut entendre exclusivement le prix facturé net sans escompte pour paiement comptant.

Le CBR peut déroger aux dispositions ci-dessus en faveur des détaillants qui lui auront préalablement démontré qu'ils peuvent obtenir un résultat d'exploitation positif même en appliquant des marges bénéficiaires inférieures à celles prévues dans le premier alinéa » (article 27).

11. Il est interdit aux personnes ou sociétés agréées de vendre ou d'offrir des cycles dont le prix de vente comprend un équipement qui n'est pas prévu expressément dans le règlement général (article 22). Les conditions les plus favorables pouvant être accordées par les entreprises agréées en matière de garantie sont également fixées (article 23).

12. Il est en principe interdit aux détaillants agréés d'offrir ou de vendre des marchandises avec remises ou autres réductions sauf à des établissements publics ou à des institutions, en cas de paiement comptant (2 %), au cours de la période allant du 15 novembre au 15 janvier (5 %), ou en cas d'achats pour une valeur totale d'au moins 2 500 florins par an (5 %) (article 28). Ils ne sont autorisés à participer à des semaines commerciales, à des actions de promotion avec bons ou lots et à des braderies que lorsque les remises ne sont pas supérieures à 3 % (article 29). Lorsqu'il s'agit d'actions de promotion portant sur des articles qui n'appartiennent pas au secteur des cycles, le détaillant agréé doit indiquer clairement que les articles visés par le règlement général en sont exclus (article 30). Il doit également indiquer clairement dans sa publicité sur quels articles sont accordées des réductions de prix (article 31). Les réductions accordées sur les prix de modèles anciens de cycles ou de cycles endommagés sont soumises à l'autorisation préalable du CBR (article 32). De plus, l'échange de cycles usagés n'est autorisé qu'à la valeur réelle (article 33). Les ventes publiques et le colportage sont également interdits (article 34).

13. En cas d'infraction aux dispositions ou décisions, certaines mesures sont prévues, avertissement, amendes, radiation ou publication de la mesure avec mention du nom (article 11). Le contrôle du respect du règlement général est assuré par le CBR en collaboration avec des contrôleurs étrangers au commerce des cycles (article 12). Les personnes ou sociétés agréées sont responsables des actes de leurs employés (article 14).

Dans certains cas, l'agrément peut être retiré, notamment lorsque les conditions d'agrément ne sont plus remplies (article 15). Toutes les transactions et conventions entre personnes ou sociétés agréées sont réputées avoir été conclues tacitement dans le cadre du règlement général, de sorte que, sauf dispense du CBR, toute obligation de vente ou d'achat disparaît lorsque l'une des parties perd son agrément (article 16). Le CBR est habilité à régler de façon plus détaillée les questions relatives aux intérêts et au renom du commerce des cycles (article 17 paragraphe 2). Les modifications et les dispositions qui complètent ou précisent les réglementations existantes entrent en vigueur lors de leur publication dans l'organe officiel du CBR ou de tout autre mode de publication (article 17 paragraphes 1 et 3). Les personnes ou sociétés agréées s'abstiennent de façon générale de toute pratique déclarée par le CBR contraire aux intérêts ou au renom du commerce des cycles (article 18).

14. Toutes les décisions prises par le CBR sur la base du règlement général peuvent être contestées devant une commission d'appel (Commissie van Hoger Beroep) à l'exclusion de toute juridiction civile ordinaire. Les règles de procédure sont contenues dans le « reglement voor Hoger Beroep » (article 19 paragraphe 1).

15. La Commission a indiqué à plusieurs reprises au CBR qu'une exemption du règlement général dans sa version notifiée n'était pas envisageable. En 1971, elle a demandé au CBR d'adapter le règlement général aux exigences de l'article 85 du traité CEE, en supprimant notamment les exclusivités collectives. À la suite d'une plainte déposée le 20 janvier 1971 par la société Henk Kokke Sport à Sint-Willebrord, la Commission a demandé au CBR de ne pas appliquer le règlement général au moins lorsqu'il s'agit de produits importés provenant d'autres États membres (lettre de la Commission au CBR du 3 mars 1971, entretien du 1er avril 1971 et lettre de la Commission du 27 avril 1971). Le CBR s'est déclaré disposé à renoncer au recouvrement des amendes qu'il avait fixées pour des marchandises importées d'autres États membres.

À la suite d'une information communiquée le 23 avril 1974 par une entreprise agréée, la Commission a recueilli d'autres éléments indiquant que les importations aux Pays-Bas en provenance d'autres États membres étaient entravées par le règlement général (lettre de la Commission au CBR du 24 juillet 1974).

En 1974, le CBR a infligé une amende à la société Donck à Rotterdam pour infraction à l'article 28 du règlement général et l'a ensuite traduite devant le « Kantongerecht » (juridiction cantonale) de Rotterdam pour non paiement de l'amende. Par jugement du 29 janvier 1976, la procédure visant à l'exécution de l'amende infligée par le CBR a été suspendue par le « Kantonrechter » jusqu'à ce que la Commission ait arrêté une décision concernant le règlement général notifié.

Au cours d'un entretien qui a eu lieu le 13 novembre 1975, la Commission a tenté à nouveau d'amener le CBR, en attirant son attention sur la pratique administrative de la Commission dans des cas semblables (1), à modifier le règlement général (voir également les lettres de la Commission au CBR du 7 juillet, 27 octobre et 9 décembre 1975). Plusieurs propositions de modification y furent discutées sans que l'on parvienne à un rapprochement des positions respectives.

16. Après que la Commission lui ait communiqué, le 17 juin 1976, les griefs retenus contre lui, le CBR a modifié le règlement général avec effet au 16 juillet 1976 ; le texte modifié a été communiqué à la Commission le 13 juillet 1976.

Les principales modifications sont les suivantes : il ne subsiste que deux groupes de personnes ou sociétés agréées, les détaillants et les fournisseurs ; le règlement ne s'applique qu'aux marchandises dont la marque a été déposée par le fournisseur auprès du CBR. Pour le reste, le texte du règlement général n'a guère été modifié. L'agrément dans un des deux groupes reste subordonné à certaines conditions minimales et l'activité doit être exercée dans un établissement sis aux Pays-Bas (article 44). Les interdictions énoncées à l'article 9 et les dispositions relatives aux échanges exclusifs entre les deux groupes de personnes ou sociétés agréées (articles 20, 22, 23 et 37) correspondent aux dispositions antérieures à la différence toutefois que seuls sont visés les articles dont la marque a été déposée. Les listes de personnes ou sociétés agréées doivent être correctement tenues à jour (articles 35 et 39). Le numérotage des produits et son contrôle sont supprimés. De même, la disposition relative au respect des accords d'exclusivité existants a disparu. L'obligation du vendeur de reprendre, lorsque l'agrément est refusé à l'intéressé, les marchandises qu'il lui a livrées à l'occasion de l'installation subsiste (article 43).

Toutes les dispositions relatives à l'application des prix imposés collectifs et au calcul d'une marge bénéficiaire minimale par les détaillants subsistent pour les articles dont la marque a été déposée (articles 24 et 25). La disposition relative au respect des prix de gros a été supprimée. Une réglementation générale concernant les conditions maximales pour l'octroi de la garantie pour cycles et articles pour cycles est établie (article 21).

Toutes les autres dispositions antérieures, plus strictes, sont supprimées.

(1) Décisions de la Commission du
- 3 juillet 1973, JO n° L 217 du 6. 8. 1973 (chauffe-eau, chauffe-bains) ;
- 15 mai 1974, JO n° L 160 du 17. 6. 1974 (entente entre les fabricants de produits d'emballage en verre creux) ;
- 3 juin 1975, JO n° L 159 du 21. 6. 1975 (Haarden- en Kachelhandel).

L'ensemble des dispositions relatives aux rabais, aux braderies, aux réductions de prix, aux modèles anciens de cycles et aux cycles endommagés, à l'échange, aux ventes publiques et au colportage restent, abstraction faite de quelques exceptions mineures, applicables aux articles dont la marque a été déposée (articles 26, 27, 28, 29, 30 et 31). De plus, il est prévu qu'en cas d'offre ou de vente de cycles ne relevant pas du règlement général, il ne peut y avoir aucune indication concernant la provenance de ceux-ci (article 36). Les dispositions relatives au fonctionnement du CBR sont inchangées (articles 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 et 18). La possibilité d'interjeter appel auprès de la « Commissie van Hoger Beroep », à l'exclusion de toute juridiction civile ordinaire, subsiste (article 19 paragraphe 1).

Au cours de l'audition du 27 juillet 1976, le CBR a expressément demandé que le règlement général ainsi modifié bénéficie de l'application de l'article 85 paragraphe 3.

17. Jusqu'en 1976 les caractéristiques du marché des cycles aux Pays-Bas étaient les suivantes :

Ventes de bicyclettes

	Nombre total d'unités	Bicyclettes néerlandaises	%	Importations
1971	926 300	608 100	65,6	318 200
1972	1 070 300	661 300	61,1	409 000
1973	1 069 400	685 300	64	384 100
1974	1 273 800	834 200	65,4	439 600
1975	1 066 200	711 700	66,8	354 500
1976	1 241 600	810 400	65,4	431 200

Le tableau ci-dessus indique qu'environ 35 % des bicyclettes vendues ont été importées surtout en provenance d'autres États membres. D'autre part, on constatera que les 65 % restants des bicyclettes vendues aux Pays-Bas sont montées avec des pièces qui ont également été importées dans une large mesure d'autres États membres, en moyenne 50 à 70 % en valeur. La situation est analogue sur le marché des pièces de rechange pour bicyclettes. Le nombre d'établissements de vente au détail a sensiblement diminué au cours des années. En 1976, il y avait encore environ 5 200 détaillants agréés par le CBR. On peut considérer qu'environ 80 % des produits visés par l'ancien règlement général passaient par les canaux de distribution créés par le CBR. En ce qui concerne les cycles de qualité, la réglementation du CBR couvre pratiquement tout le marché néerlandais.

Les principaux fabricants et importateurs faisaient partie du réseau créé par le règlement général. Les produits mis sur le marché néerlandais en dehors du réseau CBR étaient vendus principalement par des grands magasins ou par d'autres grandes entreprises de distribution. Il s'agissait alors, presque exclusivement, d'autres bicyclettes que celles dites de marque.

II

Considérant que le règlement général, dans la version en vigueur jusqu'en 1976, est incompatible avec le marché commun et interdit selon les dispositions de l'article 85 paragraphe 1 du traité instituant la CEE ;

18. considérant que le CBR et ses membres, les organisations affiliées, sont des associations d'entreprises et que les personnes ou sociétés agréées, personnes physiques ou sociétés qui sont soumises au règlement général, sont des entreprises au sens de l'article 85 du traité instituant la CEE ;

considérant que le règlement général qui fixe les règles matérielles relatives aux pratiques concurrentielles des entreprises agréées est une décision d'association d'entreprises au sens dudit article ; que cela vaut également pour les décisions prises ultérieurement par le CBR dans le cadre du règlement général, étant donné que toutes les entreprises agréées s'y sont préalablement soumises (voir point 3) ; que le fait que des entreprises qui ne sont pas membres d'une des associations du CBR se soumettent au règlement général (article 7 du règlement général) en demandant leur agrément au CBR et en l'obtenant peut être considéré comme un accord entre ces entreprises et le CBR, d'une part, et les entreprises membres organisées en associations, d'autre part ; que du fait de l'agrément on peut considérer qu'on se trouve en présence d'accords au sens de l'article 85 paragraphe 1 du traité CEE ;

19. considérant que les dispositions de l'article 63 du règlement général concernant les détaillants, les grossistes et les assembleurs, subordonnent l'agrément à l'exercice par l'entreprise de son activité dans un établissement sis aux Pays-Bas (voir point 4) et ont pour objet et pour effet de restreindre et de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun ; que la condition à laquelle est subordonné l'agrément, à savoir l'établissement obligatoire aux Pays-Bas, entraîne des coûts supplémentaires pour les entreprises qui n'y sont pas établies et qui désirent y vendre des cycles et des articles pour cycles et souhaitent recourir à cet effet aux entreprises de distribution soumises à la réglementation du CBR, soit environ 80 % du marché ; que cela constitue un désavantage non négligeable dans la concurrence pour toutes les entreprises non établies aux Pays-Bas ;

20. considérant que bien que les conditions d'agrément figurant dans le règlement général (voir point 4) fassent référence aux dispositions légales relatives à l'établissement d'entreprises de cycles et à leur activité, il s'y ajoute des dispositions relatives à l'entreposage, à l'équipement de l'entreprise et à la présentation des articles ; que les entreprises qui ne remplissent pas ou ne désirent pas remplir ces conditions supplémentaires voient ainsi leur liberté d'action et de concurrence restreinte ; que, du fait que les entreprises agréées représentent une part importante du marché néerlandais, les entreprises qui voudraient recourir à ces dernières comme intermédiaires sont également indirectement touchées ;

21. considérant que les liens d'exclusivité collectifs et réciproques (voir points 5 et 6) ont pour objet et pour effet de restreindre et de fausser le jeu de la concurrence comme suit :

ces obligations empêchent les entreprises agréées d'acheter ou de vendre des cycles ou des articles pour cycles aux entreprises non agréées ; toutes les entreprises non agréées, c'est-à-dire notamment les entreprises établies dans les autres États membres, ne peuvent pas vendre de produits relevant du règlement général à des entreprises agréées, c'est-à-dire à la grande majorité des entreprises opérant sur le marché néerlandais ; les entreprises néerlandaises non agréées ne peuvent pas s'approvisionner en vue de l'exportation vers d'autres États membres auprès des entreprises agréées en cycles et articles pour cycles (voir point 6) ; les possibilités d'acheter et de vendre des produits aux Pays-Bas et dans les autres pays de la CEE sont ainsi notablement restreintes pour les fabricants, importateurs, exportateurs et grossistes non agréés ;

considérant que les différents groupes d'entreprises prévus par le règlement général doivent en principe limiter leur activité à la fonction de distribution pour laquelle ils ont été agréés ; que des ventes au même niveau entre détaillants (livraisons horizontales) ne sont possibles qu'à titre exceptionnel ; que des ventes dites directes, qui seraient peut-être plus rationnelles parce qu'elles sautent un des niveaux de distribution prévus dans le règlement général, sont interdites ; qu'ainsi les grossistes et fournisseurs de grossistes ne peuvent pas vendre au consommateur final et que les fournisseurs de grossistes et les agents de fabricants ne peuvent pas vendre aux détaillants ; qu'il en va de même, *mutatis mutandis,* pour les achats directs ; que ces réglementations sont si strictes qu'il est même interdit à certains négociants spécialisés (à savoir aux négociants en cycles et aux négociants en articles pour cycles) d'effectuer des réparations (voir point 5 troisième alinéa) ;

considérant que cette répartition rigoureuse des activités de distribution vaut également pour les marchandises importées d'autres États membres ; que les fabricants étrangers agréés doivent soit se soumettre aux obligations imposées par le règlement général soit fournir une garantie écrite de leur agent de fabricant agréé (importateur général de fabricant) (voir point 3) ;

22. considérant qu'un certain nombre des dispositions du règlement général qui complètent et renforcent les réglementations collectives d'exclusivité ont également pour objet et pour effet de restreindre et de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun ; que cela vaut surtout pour les dispo-

sitions concernant la tenue des listes de personnes ou sociétés agréées par les personnes ou sociétés agréées d'autres groupes, le numérotage des cycles et le contrôle des acheteurs des marchandises (voir point 7) ; que ce faisant, le respect de l'interdiction de vendre à des personnes ou sociétés non agréées est assuré dans la mesure où la revente libre est à tout le moins rendue sensiblement plus difficile ;

23. considérant que l'obligation imposée aux grossistes et aux fournisseurs de grossistes de reprendre les marchandises livrées à une entreprise lors de son installation lorsque la demande d'agrément introduite par celle-ci est refusée par le CBR (voir point 8) complète et renforce également l'exclusivité et a donc pour objet et pour effet de restreindre la concurrence ;

24. considérant que la protection collective établie pour l'ensemble des accords d'exclusivité qui confèrent aux entreprises agréées la vente ou la représentation exclusive de certaines marchandises (voir point 9) constitue une restriction de la concurrence au sens de l'article 85 paragraphe 1 ; que le règlement général étend tellement la portée des droits que les accords de distribution exclusive confèrent aux parties contractantes que les entreprises agréées par le CBR ne peuvent pas se procurer les produits visés par les contrats auprès d'autres négociants dans le marché commun approvisionnés par le fabricant ; que les accords de concession exclusive imposent donc dans le cadre du règlement général des restrictions de la concurrence qui vont au-delà de ce qui serait admissible dans le cas d'une exemption individuelle accordée conformément à l'article 85 paragraphe 3 ou sur la base du règlement n° 67/67/CEE, et notamment de son article 3 paragraphe 1 sous b) ; que dans le cas d'espèce, aucun aspect particulier ne justifie l'octroi d'une exemption individuelle du règlement général dépassant ce qui est admissible sur la base du règlement n° 67/67/CEE ;

25. considérant que les dispositions concernant le respect des prix de détail et de gros fixés par les fabricants et la marge bénéficiaire uniforme accordée aux détaillants pour les marchandises dont les prix de vente n'ont pas encore été fixés par les fournisseurs (voir point 10) constituent également des restrictions de la concurrence au sens de l'article 85 paragraphe 1 ; qu'elles excluent en effet toute initiative visant à instaurer une concurrence en matière de prix et empêchent ainsi les négociants d'accroître leur part de marché par un effort personnel autonome sur le plan de la concurrence et de faire bénéficier les consommateurs des profits réalisés grâce à des mesures de rationalisation ; que les dispositions relatives à la fixation collective des prix sont également appliquées aux produits importés et réimportés ;

26. considérant que l'interdiction de compléter l'équipement des cycles et de dépasser une garantie maximale déterminée (voir point 11) restreint la liberté d'action économique des entreprises agréées et empêche les initiatives individuelles tendant à attirer plus de clients et à renforcer la concurrence ; que cela constitue également une restriction de la concurrence au sens de l'article 85 ;

27. considérant que les obligations imposées aux détaillants agréés de n'accorder de remise que dans les cas susmentionnés et jusqu'à concurrence d'un maximum fixé par le CBR (en cas de paiement comptant, de saison ou pour quantité) ainsi que des réductions de prix pour les anciens modèles de cycles et pour des cycles endommagés, qu'après avoir obtenu l'autorisation du CBR (voir point 12), ont pour objet de constituer des restrictions de la concurrence au sens de l'article 85 paragraphe 1 du traité ; que ces obligations n'engendrent pas des activités incontestablement interdites sur la base du droit de la concurrence loyale et dont l'interdiction ne tomberait pas, sous certaines réserves, dans le domaine protégé par les règles de concurrence du traité ; que la réglementation du CBR ne reprend pas des interdictions déjà édictées par la loi et ne se fonde pas non plus sur une jurisprudence constante en ce qui concerne par exemple le droit de la concurrence loyale ; que surtout elle ne précise pas les éléments qui pourraient faire considérer ces pratiques comme déloyales ; que les engagements pris concernent les prix ou éléments de prix ; que le CBR contrôle au contraire, au détriment des utilisateurs, l'importance des remises, y compris celles accordées sur les produits en provenance des autres États membres ; que cela vaut également pour les dispositions concernant les remises accordées lors des semaines commerciales, actions de promotion de vente spéciales et braderies, sur des articles qui ne relèvent pas du règlement général ainsi que pour l'interdiction des ventes publiques et du colportage (voir point 12) ;

28. considérant que, si le « Reglement voor Hoger Beroep » (règlement d'appel) permet certes aux entreprises agréées d'interjeter appel contre certaines décisions du CBR, il les prive toutefois de la possibilité de s'adresser à une juridiction ordinaire, sauf dans le cas d'une intervention du juge ordinaire lors d'une procédure d'exécution (voir point 14) ; qu'il ne peut pas être exclu que la commission d'appel (Hoger Beroep) du CBR interprète les dispositions restreignant la concurrence du règlement général, dans un sens qui dépasserait leur contenu objectif et qui diminuerait, retarderait ou entraverait les garanties de droit que les parties contractantes peuvent légitimement attendre ; que le recouvrement d'amendes et la suppression de l'agrément peuvent causer des désavantages considérables dans la concurrence aux entreprises intéressées (voir points 13 et 16) ; qu'étant donné que le règlement général prévoit que les personnes et sociétés agréées doivent observer les dispositions légales et notamment celles relatives à la concurrence déloyale (voir points 3, 4 et 12), il existe donc le danger que, par la pratique administrative de la commission d'appel, des activités concurrentielles souhaitables dans l'intérêt commun soient empêchées, que des distorsions de la concurrence dans le marché commun subsistent et que l'application du droit de la concurrence prévu par le

traité instituant la CEE soit éludée (voir point 27) ; que la disposition prévoyant l'exclusion de la juridiction ordinaire tombe, dans sa forme actuelle, sous le coup de l'article 85 paragraphe 1 du traité CEE, pour autant que celle-ci se réfère à des faits ayant pour objet l'application et l'interprétation des règles de concurrence du traité et à travers lesquels des pratiques concurrentielles en elles-mêmes permises sont interdites ; que les effets restreignant la concurrence qui découlent ou peuvent découler du règlement général sont renforcés par les dispositions du règlement d'appel ;

29. considérant que l'ensemble des dispositions du règlement général, y compris les dispositions impératives concernant le fonctionnement du CBR (voir points 3 à 14), constitue un système cohérent et soigneusement mis au point qui restreint sensiblement la concurrence ; que la vente de cycles et d'articles pour cycles est très étroitement limitée aux canaux de distribution prévus et que seule une forme restreinte de concurrence entre les marques aux différents stades de la commercialisation peut finalement subsister ; que le CBR fonctionne en tant qu'organisation économique opérant dans le secteur des cycles et qu'il est reconnu généralement en tant que tel dans les milieux économiques intéressés des Pays-Bas ; que les agents économiques intéressés, à savoir les offreurs et les demandeurs, peuvent avoir l'impression que le CBR et sa réglementation sont juridiquement valables à tous les égards et que dès lors les règles et mesures qu'il prend doivent être respectées ; qu'en outre, le CBR a été exempté par le secrétaire d'État aux affaires économiques des Pays-Bas de l'interdiction générale concernant les prix imposés collectifs ;

considérant que, du fait que les revendeurs des produits en question ne peuvent se maintenir à long terme dans la concurrence que s'ils peuvent offrir une large gamme de produits, dont ils ne peuvent toutefois obtenir la livraison régulière que s'ils sont des entreprises reconnues, le CBR et sa réglementation exercent une pression économique qui incite à solliciter l'agrément dans l'un des groupes ; que sans cet agrément, les entreprises ne peuvent guère éviter certains désavantages économiques du fait que le CBR groupe la majeure partie du commerce des cycles et articles pour cycles aux Pays-Bas ; que, dès lors, les entreprises soumises au règlement général doivent donc accepter également toutes les restrictions de concurrence qui en résultent ; que ce pouvoir d'attraction crée sur le marché un comportement collectif qui renforce encore considérablement les restrictions de la concurrence résultant du règlement général et rend la position concurrentielle des entreprises non agréées impossible ou très difficile ; que sans l'agrément du CBR, l'égalité des conditions de concurrence disparaît ;

30. considérant que l'ensemble des restrictions de concurrence précitées à l'intérieur du Marché commun est susceptible d'affecter sensiblement le commerce entre États membres ; que le commerce des cycles et articles pour cycles aux Pays-Bas s'est effectué pendant la période intéressant la présente décision pour 80 % environ par les canaux de distribution créés par la réglementation en cause ; que de gros importateurs de cycles et articles pour cycles participent également à la réglementation du CBR ; que les importations de cycles aux Pay-Bas, pour la plupart en provenance d'autres États membres de la Communauté, représentent environ 35 % du chiffre d'affaires total ; que les pièces importées d'autres États membres constituent la majeure partie du marché néerlandais des pièces pour cycles utilisées dans la fabrication des cycles ou vendues comme pièces de rechange ; que l'on peut déjà en conclure que le commerce entre États membres en est affecté ; qu'au demeurant la réglementation du CBR concernant les cycles de qualité s'applique à la grande majorité des entreprises opérant sur le marché néerlandais ; que déjà les déclarations du CBR ne laissent aucun doute sur le fait que cette organisation occupe sur le marché néerlandais des cycles et articles pour cycles une position telle qu'il est impossible de nier les effets restrictifs du règlement général sur l'achat et la revente de produits provenant d'autres États membres ; que des entreprises étrangères qui ont voulu conquérir une part du marché des Pays-Bas par une politique concurrentielle agressive ont dû surmonter les obstacles dressés par le règlement général ; que si elles voulaient écouler leurs produits sur un marché libre de toute restriction de la concurrence, elles n'avaient accès qu'à 20 % au maximum des canaux de distribution existant aux Pays-Bas ; qu'un grand nombre de négociants et la totalité du commerce spécialisé n'ont pu accéder, directement et sans observer le règlement général, au commerce d'importation ; que ces entreprises ont ainsi perdu dans une large mesure leur autonomie comme participants au marché, qu'elles n'ont pu développer des types de distribution nouveaux et plus rationnels ni renforcer le commerce d'importation ; que les possibilités d'importation de produits en provenance d'autres États membres sont donc notablement restreintes pour les négociants néerlandais, de même que les possibilités d'exportation aux Pays-Bas pour les exportateurs étrangers ; que le règlement général institue un système qui couvre la totalité du territoire d'un État membre et qui a pour effet de maintenir le cloisonnement des marchés nationaux ;

considérant enfin, qu'on ne peut pas ignorer que le règlement général empêche les entreprises qui y sont soumises d'exporter des cycles et articles pour cycles vers d'autres États membres ; que ce sont surtout les grossistes-entrepositaires qui pourraient être incités à procéder à de telles exportations et vouloir recourir à des entreprises spécialisées dans l'exportation ; que, dès lors, l'interdiction d'approvisionner des exportateurs néerlandais non agréés peut donc affecter les exportations vers d'autres États membres (voir points 6 et 21).

III

La demande du CBR contenue dans la notification d'exempter le règlement général de l'interdiction de l'article 85 paragraphe 1 doit être rejetée parce que les conditions de l'article 85 paragraphe 3 ne sont pas remplies ;

31. considérant que les conditions d'agrément, le régime d'exclusivités collectives, les obligations en matière de fixation de prix et les autres restrictions de la concurrence applicables aux personnes ou sociétés agréées ne contribuent pas à améliorer la production ou la distribution des cycles et des articles pour cycles ; qu'on ne voit pas de quelle façon cette réglementation rationalise la distribution ; que la réglementation empêche de réserver aux utilisateurs une partie des avantages obtenus par les différentes entreprises agréées ;

32. considérant que le règlement général subordonne en effet, indépendemment des conditions de droit public existantes concernant l'établissement et l'exercice d'une activité professionnelle relative au commerce des cycles et des articles pour cycles [1] l'agrément des entreprises par le CBR à des conditions de droit privé plus strictes et impose aux personnes ou sociétés agréées l'exercice de fonctions de distribution déterminées (voir points 3, 4, 18 à 21) ; que les entreprises non agréées qui ne satisfont pas à ces conditions et obligations ou qui ne souhaitent absolument pas y satisfaire subissent un grave préjudice dans l'exercice de leur activité économique en raison de l'organisation très poussée du CBR ; que cela empêche les formes de distribution et les méthodes de vente les plus rationnelles de se développer librement sur le marché néerlandais ; que de telles réglementations collectives concernant l'accès au marché ne peuvent être exemptées de l'interdiction des ententes sur la base de l'article 85 paragraphe 3 ;

33. considérant que le règlement général institue en outre un système de répartition des fonctions entre des stades de la distribution bien déterminés ; qu'il instaure un cloisonnement du marché en empêchant les entreprises non agréées de distribuer leurs produits par l'intermédiaire d'entreprises agréées mais également les entreprises agréées de distribuer leurs produits par l'intermédiaire d'entreprises non agréées ; qu'il exclut également les importations parallèles par l'intermédiaire d'entreprises agréées et empêche les importations par des entreprises non agréées (voir points 5 à 8, 21 à 23 ci-dessus) ; que l'on ne peut faire valoir que cette réglementation collective rationalise davantage la distribution et profite davantage aux utilisateurs que ce n'aurait été le cas si la concurrence s'était exercée à tous les niveaux de la distribution et entre eux ;

34. considérant que les dispositions relatives au respect des accords d'exclusivité, des prix imposés collectifs et au calcul d'une marge bénéficiaire minimale ainsi que l'interdiction d'accorder des remises avouées et déguisées (voir points 9 à 12 et 24 à 27) limitent dans une large mesure la concurrence par les prix entre les commerçants ; qu'il en résulte que les entreprises agréées ne peuvent pas répercuter sur les revendeurs du niveau suivant de distribution ou les consommateurs les profits éventuels résultant des mesures de rationalisation qu'elles ont adoptées ; qu'aucune raison objective d'exempter les réglementations collectives, valables uniquement sur le territoire d'un seul État membre n'a été donnée ni n'est apparue ; que les conséquences négatives sur le marché commun de ce système de prix imposés collectifs et de fixation de marge bénéficiaire ainsi que de l'interdiction d'accorder des remises apparaissent clairement lorsque l'on considère que les baisses de prix individuelles sont interdites non seulement pour les cycles ou articles pour cycles fabriqués aux Pays-Bas mais également pour ceux importés ou réimportés d'autres États membres ; que le fait que l'interdiction imposée de vendre en-dessous du prix déterminé soit assortie de sanctions constitue une circonstance aggravante ;

35. considérant que la réglementation instituée par le règlement général n'est pas non plus indispensable pour assurer une meilleure distribution et un meilleur service après-vente ; que des accords d'exclusivité conclus individuellement entre un fabricant ou un importateur et ses revendeurs sans l'intervention du CBR peuvent contribuer à cette amélioration ; que le règlement général limite trop les possibilités de concurrence sans que l'on constate pour autant que la vente et le service après-vente sont améliorés ; que le seul fait que les dispositions du règlement général visent à empêcher des violations de la législation sur la concurrence déloyale (voir points 27 et 28) ne justifie pas une réglementation de marché aussi poussée que celle découlant du règlement général ;

36. considérant que le système collectif institué par le CBR élimine la concurrence pour une partie substantielle des produits offerts sur le marché néerlandais, étant donné que la majorité des négociants, fabricants, importateurs et autres intermédiaires du secteur des cycles sont affiliés au CBR ; qu'il en résulte que la demande d'exemption du règlement général de l'interdiction des ententes par l'application de l'article 85 paragraphe 3 du traité instituant la CEE doit être rejetée ;

[1] En ce qui concerne le commerce des cycles et articles pour cycles : voir Nederlandse Vestingswet Detailhandel 1971 (publié au Staatsblad n° 569, p. 1349 et suivantes, 1971 et Staatsblad n° 374, p. 4, 1972) et Uitvoeringsbesluit Vestingswet Detailhandel (Stb. n° 152, p. 1,1972) . Pour les réparateurs de cycles : Voir Nederlandse Vestingswet Bedrijven 1954 (Stb. n° 66, pp, 197 et suivantes, 1964) et Vestingsbesluit Motorvoertuigen- en Fietsbedrijven 1967 (Stb. n° 522, pp. 1475 et suivantes, 1967).

37. considérant que l'exemption du nouveau règlement général modifié (voir point 16), notifié le 13 juillet 1976 et entré en vigueur le 16 juillet 1976, reste subordonnée à une décision particulière ; qu'il n'est pas encore établi dans quelle mesure le règlement général modifié est appliqué par les fabricants, importateurs, grossistes et détaillants et quels sont les produits qui y sont visés ; que l'application pratique de la réglementation et son incidence sur la concurrence et le commerce entre États membres doivent encore être précisées ;

38. considérant que la Commission n'est pas en mesure d'appliquer l'article 7 paragraphe 1 du règlement n° 17/62/CEE du Conseil pour la période allant du 13 mars 1962, date de l'entrée en vigueur dudit règlement, au 16 juillet 1976, date de l'entrée en vigueur de l'amendement décidé par le CBR ; que cette disposition ne peut être prise en considération qu'à l'égard des entreprises disposées à modifier, dans un délai raisonnable, soit spontanément soit après sollicitation de la Commission, un accord qui n'est pas susceptible d'être exempté de telle façon qu'il ne tombe plus sous le coup de l'interdiction de l'article 85 paragraphe 1 ou qu'il remplisse les conditions d'exemption prévues par l'article 85 paragraphe 3 ; que le CBR n'a modifié le règlement général qu'après que la Commission lui ait communiqué ses griefs et n'a notifié cette modification que peu de temps avant l'audition du 27 juillet 1976 (voir point 16), bien que la Commission lui ait indiqué à plusieurs reprises depuis 1971 qu'une exemption du règlement général, sous son ancienne forme, n'était plus envisageable (voir point 15) ; que si la Commission, sur la base de vérifications toujours en cours arrivait à la conclusion que le nouveau règlement général ne tombe pas sous le coup de l'interdiction de l'article 85 paragraphe 1 ou qu'il remplit les conditions de l'article 85 paragraphe 3, elle pourrait considérer, en tenant compte des circonstances propres à l'affaire et notamment du retard apporté à la modification du texte du règlement général, qu'une application de l'article 7 paragraphe 1 ne pourrait être prise en considération pour la période précédant le 16 juillet 1976 ; que même si la Commission avait envisagé d'accorder le bénéfice de l'article 7 paragraphe 1, elle en aurait de toute façon exclu l'exécution des amendes que le CBR avait infligées au cours de la période en cause en raison d'infractions au règlement général ; qu'enfin, une décision prise en conformité avec l'article 7 paragraphe 1 n'aurait pas pu être opposée aux entreprises qui n'auraient pas donné leur accord exprès à la notification (article 7 paragraphe 1 deuxième phrase du règlement n° 17/62/CEE) ; que la société Donck n'a pas formellement donné son consentement,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION :

Article premier

Les dispositions du règlement général du Centraal Bureau voor de Rijwielhandel relatives

— aux conditions d'agrément (articles 63 et 58),

— aux échanges exclusifs entre les différents participants au marché et à l'obligation de respecter les différentes fonctions de distribution (articles 9, 20 24, 25, 40, 49, 50, 54, 56, 57, 59 — 38, 39, 41, 43 48, 52, 53, 55, 60 et 61),

— à l'obligation de respecter des accords d'exclusivité existants (article 21),

— au système collectif de prix imposés (articles 26 27 et 47),

— à la réglementation des rabais et des méthodes de vente (articles 22, 23 et 28 à 34),

— à l'exclusion des juridictions civiles ordinaires (article 19 paragraphe 1), pour autant que la procédure ait pour objet l'application de l'interprétation des dispositions susmentionnées du règlement général,

— à toutes les mesures du CBR relatives au contrôle et à l'application des dispositions susmentionnées (articles 5, 6, 11, 12, 13, 16, 17 et 18),

telles qu'elles figurent dans les différentes versions du 13 mars 1962 (date d'entrée en vigueur du règlement n° 17/62/CEE) jusqu'au 16 juillet 1976, constituent des infractions à l'article 85 paragraphe 1 du traité instituant la Communauté économique européenne.

Article 2

La demande d'exemption, introduite par le CBR, de l'interdiction des ententes conformément à l'article 85 paragraphe 3 pour le règlement général dans les versions en vigueur jusqu'au 16 juillet 1976 est rejetée.

Article 3

La présente décision est destinée au Verenigin Centraal Bureau voor de Rijwielhandel, Johanne Vermeerplein 3 à Amsterdam, Pays-Bas.

Fait à Bruxelles, le 2 décembre 1977.

Par la Commission

Raymond VOUEL

Membre de la Commission