II

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

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 11 décembre 2001

relative à une procédure ouverte au titre de l'article 81 du traité CE

Affaire COMP/E-1/37.919 (ex. 37.391) — Frais bancaires pour la conversion de monnaies de la zone euro — Allemagne

[notifiée sous le numéro C(2001) 3693]

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

(2003/25/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu le règlement n° 17 du Conseil du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité ([1]), modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1216/1999, et notamment ses articles 3 et 15, paragraphe 2 ([2]),

vu la décision de la Commission du 1er août 2000 d'engager la procédure dans cette affaire,

après avoir donné aux entreprises et associations d'entreprises concernées la possibilité de faire connaître leur position sur les objections soulevées par la Commission, conformément à l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 17 et au règlement (CE) n° 2842/98 de la Commission du 22 décembre 1998 relatif à l'audition dans certaines procédures fondées sur les articles 85 et 86 du traité CE ([3]),

après consultation du comité consultatif en matière d'ententes et de positions dominantes,

après avoir pris connaissance du rapport final du conseiller-auditeur dans la présente affaire,

considérant ce qui suit:

(*) Les informations confidentielles ont été supprimées; les passages concernés figurent entre crochets et sont désignés par un astérisque.

([1]) JO 13 du 21.2.1962, p. 204.

([2]) JO L 148 du 15.6.1999, p. 5.

([3]) JO L 354 du 30.12.1998, p. 18.

A. INTRODUCTION

(1) La présente décision, qui concerne une infraction à l'article 81 du traité CE, est adressée aux entreprises suivantes:

— Commerzbank AG,

— Dresdner Bank AG,

— Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG,

— Deutsche VerkehrsBank AG,

— Vereins- und Westbank AG.

(2) Les banques ayant participé à la réunion qui a eu lieu le 15 octobre 1997 dans les locaux de la Deutsche Verkehrsbank AG, à Francfort, se sont mises d'accord pour prélever une commission d'environ 3 % sur l'achat et la vente de billets de banque de la zone euro au cours de la période de transition de trois ans qui débutait au 1er janvier 1999. Le but de cette décision était de récupérer environ 90 % des revenus générés par l'«écart de change» après la suppression des cours acheteurs et cours vendeurs au 1er janvier 1999.

B. LES PRODUITS EN CAUSE ET LES ÉCHANGES ENTRE ÉTATS MEMBRES

1. Le marché de produits en cause

(3) Le 1er janvier 1999 marque la date d'introduction de l'euro comme monnaie européenne unique. Les douze

pays participant à la zone euro sont l'Autriche, la Belgique, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal, l'Espagne, les Pays-Bas et la Grèce ([4]). Au cours de la période de transition (soit du 1er janvier 1999 au 31 décembre 2001), l'euro existera sous des dénominations différentes. Les unités monétaires nationales (ATS, BEF/LUX, DEM, ESP, FIM, FRF, IEP, ITL, NLG, PTE et GRD) sont des subdivisions de l'euro basées sur les taux de conversion fixés de façon irrévocable au 1er janvier 1999.

(4) Le marché de produits en cause est celui du change des «subdivisions» ([5]) de l'euro, lorsque au moins une partie de l'opération concerne des billets de banque et des pièces de monnaie («billets de banque en monnaies de la zone euro») ([6]). Ce service de vente et d'achat de monnaies de la zone euro est proposé principalement par les banques et les bureaux de change. On peut citer deux exemples types de telles opérations de change:

— change de monnaies étrangères de la zone euro (en espèces) à porter au débit ou au crédit d'un compte libellé en euros ou dans la monnaie nationale de la zone euro concernée,

— change de monnaies étrangères de la zone euro (en espèces) dans la monnaie nationale de la zone euro concernée (en espèces), et inversement.

(5) Quelle que soit la substituabilité sur le plan de l'offre, la substituabilité sur le plan de la demande du change de monnaies de la zone euro (partiellement) en espèces est très limitée, voire inexistante. En ce qui concerne le tourisme notamment, les clients se rallient au conseil des voyagistes et des banques de ne prendre que de petites sommes en espèces et d'utiliser leurs cartes de débit ou de crédit à l'étranger.

(6) En ce qui concerne les autres catégories de clients, comme les petites entreprises qui changent des montants plus importants pour effectuer des paiements dans d'autres pays, les transferts transfrontaliers de banque à banque peuvent ne pas constituer une solution de remplacement viable.

2. Échanges entre États membres

(7) Les données sur le volume des opérations de change de billets et de pièces proviennent des réponses à un questionnaire envoyé en octobre et en décembre 1999 à environ 240 banques de la zone euro (considérants 22 à 24).

(8) Les volumes des opérations de vente et d'achat de billets et de pièces par pays de la zone euro en 1998, pour l'ensemble des monnaies de la zone euro, sont indiqués à l'annexe I. Ces montants sont sous-estimés, dans la mesure où toutes les banques n'ont pas pu fournir des données sur le volume des opérations. En outre, ce questionnaire n'a pas été envoyé à la totalité des banques de la zone euro et il n'a pas non plus couvert systématiquement les opérations des bureaux de change. Les opérations réalisées par ceux-ci ne sont donc pas incluses dans les données.

(9) En ce qui concerne les ventes, les opérations pour l'ensemble des monnaies de la zone euro se sont élevées à environ 17,5 milliards d'euros en 1998, dont 35 % ont été générés par la vente de marks allemands (DEM). En ce qui concerne les achats, elles se sont élevées à environ 24,7 milliards d'euros, dont 50 % générés par l'achat de marks. La valeur totale des opérations pour l'achat et la vente a été de l'ordre de 42,2 milliards d'euros en 1998. Au sein de la zone euro, c'est le mark qui a été de loin la monnaie la plus échangée (à l'achat et à la vente) (annexe I, zone euro). L'annexe I montre que le change de monnaies de la zone euro a été très important dans chaque État membre.

C. LE MARCHÉ EN ALLEMAGNE

1. Les banques

(10) Les banques universelles, qui pratiquent un vaste éventail d'activités bancaires, dominent le système bancaire allemand. Fin 1998, il y avait plus de 3 400 banques, avec plus de 45 000 succursales.

(11) Les banques universelles peuvent être classées en trois grands groupes:

— les banques commerciales (*Kreditbanken*): ce groupe comprend la Deutsche Bank, la Bayerische Hypo- und Vereinsbank, la Dresdner Bank et la Commerzbank (ce que l'on appelle les «quatre grandes»),

— les banques d'épargne et leurs institutions de dépôts régionales (*Sparkassen* et *Landesbanken*): ce groupe comprend 594 banques d'épargne, 12 banques régionales, ainsi que la DGZ DekaBank Deutsche Kommunalbank,

— les banques coopératives et leurs institutions centrales (*Volks- und Raiffeisenbanken* et *Zentralbanken*): ce groupe comprend 2 256 banques coopératives locales et quatre institutions centrales (DG Bank, SGZ-Bank, WGZ-Bank et GZB-Bank).

(12) Outre les banques universelles, il existe un vaste éventail de banques spécialisées, notamment les institutions de crédit hypothécaire (*Hypothekenbanken*) ainsi que les banques exerçant des fonctions spéciales et les autres institutions financières comme les sociétés d'épargne immobilière (*Bausparkassen*).

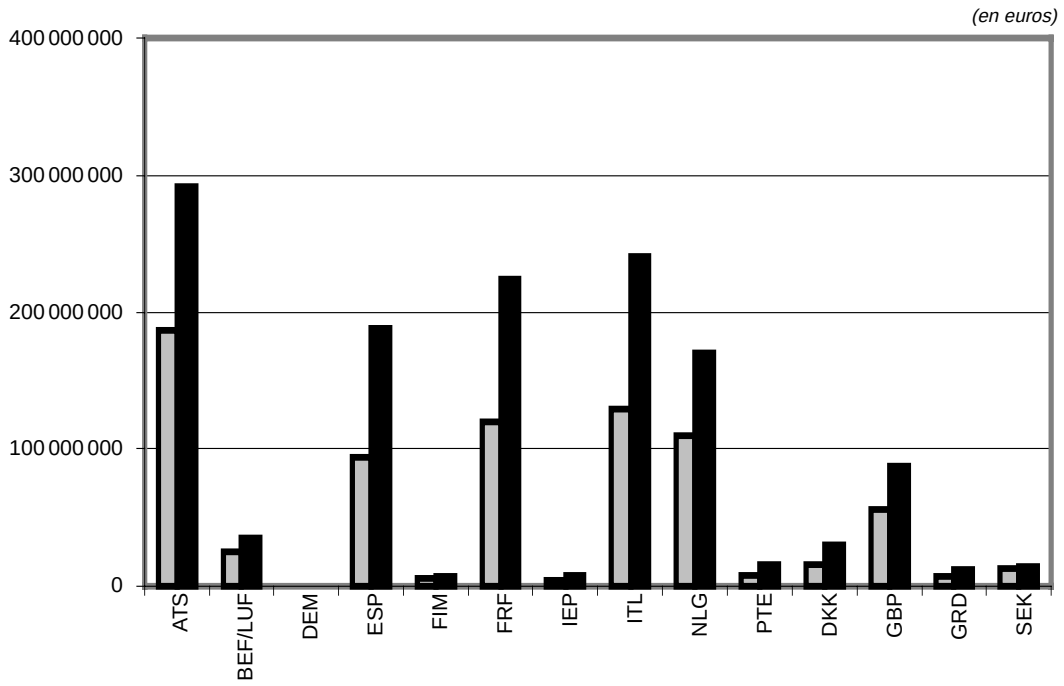
([4]) La Grèce a rejoint les pays de la zone euro le 1er janvier 2001.
([5]) Voir le premier considérant de la recommandation de la Commission du 23 avril 1998.
([6]) La plupart des banques n'achètent que des billets en monnaies étrangères et non des pièces. La plupart des bureaux de change achètent également des pièces, mais à un cours plus élevé que celui appliqué aux billets.

2. **Volume des opérations de change de monnaies**

(13) Sur l'échantillon de 42 banques pris pour l'enquête (considérants 22 et 23), 35 banques pratiquent le change de monnaies. Les volumes de monnaies de la Communauté vendus et achetés en 1998 par ces 35 banques sont indiqués, pour chaque monnaie, dans le tableau suivant.

Tableau

Volumes de monnaies vendus et achetés en Allemagne en 1998 (en euros).



(14) Pour les monnaies indiquées dans le tableau, la valeur totale des billets vendus et achetés en 1998 a été d'environ 2,1 milliards d'euros, le volume des monnaies vendues atteignant environ le double de celui des monnaies achetées. La vente et l'achat de schillings autrichiens représentent environ 22 % de la valeur des monnaies vendues et achetées. Le schilling est suivi par la lire italienne, le franc français, la peseta espagnole et le florin néerlandais qui représentent chacun (en ordre décroissant) de 18 à 13 % de ce volume. Les monnaies de la zone euro représentent environ 90 % de la valeur des billets de la zone euro vendus et achetés ([7]).

D. **PROCÉDURE**

1. **Les demandes d'informations**

(15) Le 8 février 1999, la Commission a adressé des demandes d'informations, conformément à l'article 11 du règlement n° 17, à trois associations bancaires allemandes: le *Bundesverband deutscher Banken*, le *Deutscher Sparkassen- und Giroverband* et le *Zentraler Kreditausschuss*. La Commission a demandé à ces associations de lui communiquer l'ensemble des comptes rendus ou rapports des réunions au cours desquelles les questions relatives à la conversion en euros, au change de monnaies de la zone euro ainsi qu'aux coûts (pour les établissements de crédit) et aux frais (pour les clients) ont été évoquées. Elle a également demandé à chaque association une copie de l'ensemble de la correspondance qu'elle avait échangée avec ses membres, des circulaires qu'elle leur avait adressées, ainsi que des réponses qu'elle avait apportées à des demandes de ses membres sur les questions mentionnées ci-dessus.

(16) Le *Deutscher Sparkassen- und Giroverband* a répondu par lettre du 3 mars 1999 alors que le *Bundesverband deutscher Banken* et le *Zentraler Kreditausschuss* ont répondu chacun par lettre du 14 avril 1999.

([7]) D'après la Westdeutsche Landesbank, les statistiques de la Deutsche Bundesbank indiquent que la valeur totale des billets et pièces vendus et achetés par les banques allemandes s'élève à 6,8 milliards d'euros, les monnaies de la zone euro représentant 52 % de cette somme. Il en ressort que la valeur des monnaies de la zone euro achetées et vendues s'élève à environ 3,4 milliards d'euros, et non 2 milliards d'euros comme il ressort de l'enquête. Réponse de la Westdeutsche Landesbank à la communication des griefs, p. 7 (dossier p. 3976).

(17) Le 7 juillet 1999, la Commission a adressé une autre demande d'informations, conformément à l'article 11 du règlement n° 17, au *Bundesverband deutscher Banken*, afin de demander des précisions sur certaines réunions relatives aux frais perçus sur les opérations de change. Le *Bundesverband deutscher Banken* a répondu par lettre du 29 juillet 1999.

(18) Le 6 mars 2000, la Commission a adressé une nouvelle demande d'informations, conformément à l'article 11 du règlement n° 17, au *Bundesverband deutscher Banken* et à la *Deutsche Bundesbank*, en leur demandant des détails sur toutes les discussions ou recommandations relatives aux frais et aux modalités de tarification qui seraient appliqués en Allemagne, notamment:

— une commission de 3 % et des frais minimaux de 5 DEM, et/ou

— une commission de 4 % et des frais minimaux de 3 DEM.

(19) Par lettres du 21 mars 2000, le *Bundesverband deutscher Banken* et la *Deutsche Bundesbank* ont répondu tous deux qu'ils n'avaient pas connaissance de telles discussions ou recommandations sur les frais et les modalités de tarification.

2. **Les vérifications de février et octobre 1999**

(20) Conformément à l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 17, des vérifications ont été effectuées en Allemagne, les 16 et 17 février 1999, auprès de deux sociétés:

— Deutsche Bank AG (siège social, Francfort), et

— Dresdner Bank AG (siège social, Francfort).

(21) Conformément à l'article 14, paragraphe 2, du règlement n° 17, des vérifications ont été effectuées les 20 et 21 octobre 1999 aux Pays-Bas, auprès de la société suivante:

— GWK Bank NV/De Grenswisselkantoren NV (Diemen) ([8]).

3. **Enquête sur les frais bancaires facturés pour le change de billets de banque**

(22) Conformément à l'article 11 du règlement n° 17, la Commission a envoyé un questionnaire, par lettre du 19 octobre 1999, à environ 240 banques de la zone euro, en leur demandant de fournir des données sur les frais bancaires facturés pour les opérations de change avant et après l'introduction de l'euro. Les banques auxquelles ce questionnaire a été adressé représentaient environ 80 % du chiffre d'affaires du secteur bancaire de la zone euro.

([8]) La GWK Bank est spécialisée dans le change de billets de banque étrangers et possède 68 bureaux de change, dont 33 dans des grandes gares et 25 le long de la frontière néerlandaise.

(23) Les données à fournir dans le questionnaire concernaient l'achat, la vente et les taux de référence (taux «officiels») pour chaque monnaie au 15 janvier 1998 et au 15 décembre 1998, ainsi que les frais et les modalités de tarification au 15 janvier 1999. Les volumes de vente et d'achat (par monnaie) relatifs aux opérations effectuées en 1998 devaient également être indiqués.

(24) Ce questionnaire, daté du 19 octobre 1999, a été adressé à 42 banques allemandes, parmi lesquelles figuraient les destinataires suivants de la présente décision:

— Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG,

— Commerzbank AG,

— Deutsche VerkehrsBank AG,

— Dresdner Bank AG.

4. **La communication des griefs**

(25) Par lettres des 3 et 10 août 2000, la Commission a envoyé une communication des griefs à la Commerzbank AG, à la Deutsche Verkehrsbank AG, à la Reisebank AG, à la Dresdner Bank AG, à la Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG, à la Vereins- und Westbank AG et à d'autres banques ([9]).

5. **Réponses à la communication des griefs et audition**

(26) Faisant suite à des demandes des parties, le conseiller-auditeur les a informées de sa décision de prolonger le délai de réponse à la communication des griefs du 3 novembre 2000 au 27 novembre 2000.

(27) La Deutsche Verkehrsbank AG et la Reisebank AG ([10]) ont demandé à pouvoir accéder à tous les dossiers rela-

([9]) Afin de mettre un terme à la procédure, plusieurs banques ont proposé, en avril et mai 2001: a) une réduction considérable et immédiate (à partir de mai/juin) des frais pour le grand public et b) une réduction substantielle supplémentaire des frais, à partir d'octobre 2001, pour les titulaires de comptes. Compte tenu du fait que le marché du change des monnaies de la zone euro disparaîtrait à la fin de l'année et que les mesures proposées étaient de nature à produire des effets bénéfiques immédiats pour les consommateurs et à faciliter le passage à l'euro, la Commission a décidé, compte tenu des circonstances exceptionnelles de la présente affaire, de clore la procédure à l'encontre des banques suivantes: Bayerische Landesbank Girozentrale, SEB Bank AG (anciennement BfG Bank AG), Hamburgische Landesbank Girozentrale, Westdeutsche Landesbank Girozentrale, Landesbank Hessen Thüringen Girozentrale, GWK Bank/De Grenswisselkantoren NV (et ses sociétés mères Fortis NV, Fortis Services Nederland NV, Fortis Bank Nederland NV).

([10]) La Deutsche Verkehrsbank AG a déclaré dans sa réponse à la communication des griefs que comme seule la Reisebank AG opérait sur le marché des changes de petits montants, elle renvoyait à la réponse de la Reisebank AG à la communication des griefs, (dossier p. 3692 et 3693).

tifs aux différents pays, notamment à l'intégralité du dossier néerlandais. Les parties ont affirmé que cela était nécessaire pour garantir les droits de la défense, dans la mesure où elles soupçonnaient la Banque centrale des Pays-Bas d'être le principal initiateur des contacts entre la GWK Bank et les banques allemandes. Les banques pensaient que le dossier néerlandais comprenait des documents prouvant que la Banque centrale des Pays-Bas était impliquée.

(28) Afin de répondre à cette demande, le conseiller-auditeur a examiné le dossier néerlandais (affaire COMP/E-1/37.791) et en a extrait tous les documents relatifs à l'Allemagne ainsi qu'à d'autres pays. Ces documents ont été envoyés aux destinataires de la communication des griefs par lettre du 12 janvier 2001, afin qu'ils puissent soumettre leurs observations à ce sujet pour le 24 janvier 2001. Toutes les parties, à l'exception de la Deutsche Genossenschaftsbank AG, ont demandé qu'une audition soit organisée.

(29) Celle-ci a été prévue pour les 1er et 2 février 2001 et les parties concernées ont été invitées à y participer. L'ensemble des parties, à l'exception de la Deutsche Genossenschaftsbank AG, étaient présentes à l'audition.

(30) Au cours de l'audition, les parties présentes ont été informées qu'elles recevraient une copie d'une note interne de la direction générale «Marché intérieur» qui contenait une brève analyse de quelque 700 plaintes adressées aux services de la Commission (directions générales «Marché intérieur» et «Protection des consommateurs») par des consommateurs de la Communauté à propos des frais facturés par les banques pour différents moyens et services de paiement à la suite de l'introduction de l'euro.

(31) Par lettre du 26 février 2001, le conseiller-auditeur a envoyé la copie mentionnée ci-dessus de la note interne de la direction générale «Marché intérieur» aux parties, en leur demandant de lui transmettre leurs observations à propos de cette note ainsi que de l'audition pour le 14 mars 2001.

(32) Les banques qui ont répondu à la note interne ont fait valoir que le seul motif à l'origine des plaintes était que pour la première fois, les clients étaient en mesure d'identifier clairement les frais, du fait qu'ils ne se dissimulaient plus sous la différence entre le cours acheteur et le cours vendeur. La Dresdner Bank AG a déclaré que les clients étaient déçus parce qu'ils s'étaient attendus, à tort, à ce qu'il n'y ait plus aucun frais.

(33) Lors de l'audition des 1er et 2 février 2001 également, les parties ont à nouveau demandé à avoir pleinement accès à tous les dossiers parallèles par pays. Par lettre du 6 août 2001, le conseiller-auditeur a refusé d'accéder à ces demandes. Des demandes ultérieures visant à obtenir un accès complémentaire aux autres dossiers parallèles par pays ont également été rejetées ([11]).

E. DESCRIPTION DES FAITS

1. L'introduction de l'euro

(34) Le Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995 a adopté un calendrier pour le passage à l'euro. Il a fixé la date de démarrage de la troisième phase de l'Union économique et monétaire (dénommée ci-après «UEM») au 1er janvier 1999. Pendant une période de trois ans à compter de cette date, les taux de conversion devaient être fixés de façon irrévocable par rapport à l'euro pour l'ensemble des monnaies des pays participants ([12]).

(35) À partir du 1er janvier 1999, et pour une période de transition de trois ans, l'euro existerait en tant que monnaie «virtuelle» dans les pays de la zone euro. Les billets de banque nationaux de chacun de ces pays continueraient à circuler et des services de change devraient continuer à exister pendant toute cette période pour l'achat et la vente des monnaies des pays participants. Toutefois, la «conversion» entre les monnaies des pays participants se ferait aux taux de change fixés irrévocablement, et ce de façon exclusive.

(36) Au 1er février 2002 au plus tard, les billets et les pièces en euros commenceraient à circuler parallèlement aux billets et pièces nationaux. Au terme d'une période maximale de six mois, les monnaies nationales devraient avoir été complètement remplacées par l'euro dans tous les États membres participants.

(37) L'utilisation des taux de conversion était également imposée par le règlement (CE) nº 1103/97 du Conseil du 17 juin 1997 fixant certaines dispositions relatives à l'introduction de l'euro ([13]). Conformément à l'article 4, paragraphe 3, de ce règlement, «les taux de conversion sont utilisés pour les conversions entre l'unité euro et les unités monétaires nationales et *vice versa*».

(38) Avant l'introduction de l'euro au 1er janvier 1999, le change de billets et de pièces étrangers de la zone euro (dénommé ci-après «change de billets en monnaies de la

([11]) Voir affaires T-216/01 R et T-219/01 R.

([12]) *Conclusions de la présidence du Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995 concernant le scénario pour le passage à la monnaie unique*: http://europa.eu.int/euro/.

([13]) JO L 162 du 19.6.1997, p. 1.

zone euro») était presque exclusivement facturé aux clients allemands par l'intermédiaire de l'«écart de change» ([14]). La fixation irrévocable des taux de change au 1er janvier 1999 signifiait l'abolition des différents cours acheteurs et vendeurs, c'est-à-dire aussi de l'écart de change en tant que moyen d'expression des frais de change des billets de banque de la zone euro.

(39) En outre, le «risque de change», un élément de coût qui existait avant l'introduction de l'euro en raison des fluctuations des taux de change entre les monnaies, a lui aussi disparu avec la fixation des taux de change des monnaies de la zone euro au 1er janvier 1999.

(40) Bien que le scénario adopté par le Conseil de Madrid en décembre 1995 ait fixé le cadre de base du passage à l'euro, de nombreux détails pratiques liés à la préparation technique du passage à la phase 3 n'étaient toujours pas réglés. Au cours de l'année 1996, la Commission a reçu des observations et des demandes écrites d'associations représentant les usagers, sur différents aspects du passage. Afin de répondre aux préoccupations exprimées par ces associations et de progresser dans les préparatifs techniques, la Commission a organisé, le 15 mai 1997, une table ronde sur les aspects pratiques du passage à l'euro. Cette table ronde a constitué un forum au sein duquel tous les intéressés, tant publics que privés, ont pu dialoguer et aborder deux grands ensembles de questions: les dispositions pratiques à prendre en vue d'un passage en douceur à l'euro et l'aide à apporter aux consommateurs pour s'adapter à l'euro ([15]).

(41) Dans le cadre de ces deux grands ensembles de questions, les participants à la table ronde ont examiné un grand nombre de points relatifs à l'UEM, notamment celui des coûts de la conversion de 1999 à 2001 et durant le passage final. La discussion relative à ce point a essentiellement porté sur la conversion des unités monétaires nationales en unités euros (et *vice-versa*). En ce qui concerne le change de billets de l'un des États membres participants dans la monnaie d'un autre au cours de la période de transition, les participants ont fait valoir que des frais devraient être facturés, du fait que «si le risque de change disparaît, ce qui réduira les coûts d'environ 20 %, d'autres coûts demeureront».

(42) À la suite de la table ronde du 15 mai 1997, la Commission a créé un «groupe d'experts sur les frais bancaires de conversion en euros» (ci-après dénommé le «groupe d'experts»), parallèlement à plusieurs autres groupes. Ce groupe — composé d'experts issus des banques, des systèmes de paiement, des entreprises et des organisations de consommateurs — s'est réuni six fois à Bruxelles (entre le 10 septembre et le 20 novembre 1997) et a reçu des contributions écrites et orales d'un vaste éventail d'associations et d'institutions opérant sur le marché. Il a également reçu l'assistance de la Commission et de l'Institut monétaire européen (dénommé ci-après «IME»).

(43) Le groupe d'experts avait pour mandat d'examiner si les banques seraient habilitées à facturer des frais pour la conversion vers l'euro, si elles avaient l'intention de le faire, si de nouvelles règles étaient nécessaires au niveau communautaire, et comment l'on pourrait garantir la transparence de tous les taux de conversion. Dans son rapport du 20 novembre 1997 ([16]), le groupe d'experts définit la «conversion» comme la procédure de change des monnaies nationales des États membres participants en euros. La conversion se réfère donc au calcul arithmétique de l'expression d'unités monétaires nationales en unités euro, et *vice-versa* ([17]). Le rapport déclare expressément qu'il ne traite pas des frais liés aux services bancaires ([18]).

(44) Le 24 septembre 1997, la Fédération bancaire européenne (FBE) a témoigné devant le groupe d'experts. Lors de cette réunion, le président du groupe d'experts a demandé à la FBE s'il était possible de dresser une liste des services spécifiquement liés à l'euro et qui seraient libres de frais ou soumis à des frais, et ce par pays. Par lettre du 3 octobre 1997, la FBE a demandé à son comité UEM de fournir ces informations pour le 10

([14]) Pour l'achat et la vente de billets et de pièces au public, cet écart est déterminé par rapport à un cours de référence sur le marché. Dans la présente affaire, on entend par cours acheteur et vendeur le taux appliqué par la banque pour acheter des billets à un client ou lui en vendre. Cela signifie que le cours acheteur est inférieur au cours de référence, alors que le cours vendeur est supérieur à ce cours. Selon qu'il s'agisse d'une opération d'achat ou de vente, cet écart est égal soit à la différence entre un cours de référence et un cours acheteur, ou à la différence entre un cours vendeur et un cours de référence. Pour le change de monnaies, l'écart (par rapport à un cours de référence) peut être de l'ordre de 1 %.
Pour les opérations de change, cet «écart» est simplement la différence entre un cours acheteur et un cours vendeur. L'importance de ces écarts varie en fonction de la volatilité des marchés. Ils peuvent être si faibles qu'ils ne dépassent pas un centième de pourcent (0,01 %) de l'unité monétaire.

([15]) Voir *Table ronde sur les aspects pratiques du passage à l'euro. Résumé et conclusions. Bruxelles, le 15 mai 1997*: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/banks/expert.htm.

([16]) *Rapport du groupe d'experts sur les frais bancaires de conversion en euros,* Commission européenne, Bruxelles, le 20 novembre 1997, p. 2.

([17]) Sur un plan juridique, la notion de conversion, au sens où ce terme est utilisé dans la présente affaire, est, en pratique, inconnue, du fait qu'il n'y a guère de points communs entre la «conversion» et d'autres notions juridiques apparemment proches, comme la «convertibilité» ou «le change de monnaies». L'unité monétaire nationale n'est rien d'autre qu'une description (transitoire) de la monnaie «euro». L'identité juridique d'une somme d'argent est la même, qu'elle soit exprimée temporairement d'une façon ou d'une autre. En effet, le cas le plus comparable sur le plan juridique est celui des unités et des subdivisions d'une monnaie nationale: 70 pfennig équivalent à 0,70 DEM, et le choix de l'une de ces deux expressions pour porter cette somme en compte ne résulte pas d'une analyse juridique approfondie, mais est plutôt dicté par des considérations de commodité technique. Voir *Rapport du groupe d'experts sur les frais bancaires de conversion en euros*, annexe A: Aspects juridiques de la problématique des frais de conversion.

([18]) Voir point 4 «Qu'est-ce que la conversion?» du *Rapport du groupe d'experts sur les frais bancaires de conversion en euros*, Commission européenne, Bruxelles, le 20 novembre 1997.

octobre 1997 au plus tard. Dans son rapport du 20 novembre 1997, le groupe d'experts concluait que «la plupart des banques ont l'intention de compter des frais pour l'échange des billets nationaux des États membres appartenant à la zone euro pendant la période transitoire, mais ces frais devraient être moins élevés qu'à l'heure actuelle, puisque le risque de change aura disparu. Les frais couvriront les coûts de manipulation, de stockage, d'assurance et de traitement, les coûts d'opportunités de la détention de stocks de billets et le risque d'acceptation de faux billets.»

(45) Dans son rapport, le groupe d'experts conclut et recommande notamment ce qui suit:

— «Le groupe est d'avis que, pour encourager des "bonnes pratiques" en vue d'établir la gratuité de la conversion, la Commission devrait recommander aux banques d'appliquer les principes de bonne pratique établissant la gratuité de la conversion. Ces principes ne seraient pas contraignants».

— «Les banques que la réglementation autorise à percevoir des frais de conversion et qui souhaitent faire usage de ce droit doivent appliquer strictement les taux de conversion [c'est-à-dire le taux fixé de façon irrévocable par rapport à l'euro]. Le groupe recommande … que l'application de ce taux et le prélèvement de frais soient annoncés de façon transparente, et que cette transparence fasse partie des principes de "bonne pratique" précités. Pour éviter autant que possible que les consommateurs n'attribuent des frais existants à l'introduction de l'euro, le groupe recommande également … que les banques appliquent ces principes, autant que faire se peut, avant le 1er janvier 1999».

(46) Le 23 avril 1998, la Commission a adopté une «recommandation concernant les frais bancaires de conversion vers l'euro» ([19]). La recommandation définit des «principes de bonne pratique» pour la conversion ([20]) sans frais pour certaines opérations où il y a obligation légale de ne pas facturer de frais et pour certaines autres opérations de conversion, afin de faciliter une introduction en douceur de l'euro (article 2). C'est ainsi que les banques sont légalement tenues de convertir sans frais les paiements entrants libellés en unités euro dans l'unité monétaire nationale au cours de la période de transition. La Commission recommande que les banques convertissent également sans frais les paiements sortants comparables.

(47) Les principes de bonne pratique ne comprennent pas le change gratuit de billets de banque de la zone euro. La recommandation ne limite pas la liberté des banques de définir les frais de façon indépendante, en fonction de la politique commerciale de chaque banque.

([19]) 98/286/CE, JO L 130 du 1.5.1998, p. 22.

([20]) La «conversion» au sens de la recommandation est le changement de dénomination d'une somme d'argent de l'unité monétaire nationale vers l'unité euro et *vice-versa* au taux de conversion en conformité avec les dispositions du règlement (CE) nº 1103/97.

(48) La seule «obligation» que la recommandation impose aux banques en ce qui concerne le change de billets et de pièces des États membres participants est liée à la transparence: «Les banques devraient indiquer clairement l'application des taux de conversion en conformité avec les dispositions du règlement (CE) nº 1103/97 et présenter séparément les frais de toutes sortes éventuellement prélevés» (article 3, paragraphe 1, du traité CE). La recommandation précise également que les banques devraient fournir des informations claires et transparentes concernant les frais de change en donnant à leur clientèle des renseignements écrits préalables et des informations spécifiques *a posteriori* sur les frais qu'elles se proposent d'appliquer ou ont déjà appliqués (article 3, paragraphe 2).

(49) La recommandation dispose également que les banques devraient informer leur clientèle le plus tôt possible avant le 1er janvier 1999 de leur intention d'appliquer ou non la recommandation, et dans quelle mesure (article 4, paragraphe 2). Il est également recommandé aux banques de porter à la connaissance du public, soit individuellement ou collectivement, leur intention d'appliquer la recommandation (article 4, paragraphe 3).

(50) Le 8 décembre 1998, la Commission a publié un rapport intitulé *Mise en œuvre de la recommandation de la Commission concernant les frais bancaires de conversion vers l'euro* ([21]). Ce rapport présente des informations que la Commission a reçues des associations bancaires européennes détaillant la manière dont les membres de ces associations envisagent de mettre en œuvre la recommandation. En juillet 1998, la Commission a demandé à quatre associations bancaires (la Fédération bancaire européenne, le Groupement européen des caisses d'épargne, l'Association européenne des banques coopératives et la Fédération hypothécaire européenne) de lui faire rapport, avant le 1er novembre 1998, pour lui permettre d'apprécier si les banques affiliées à ces associations avaient l'intention d'appliquer la recommandation et, dans l'affirmative, sous quelle forme. L'appréciation et les informations communiquées par chaque association sont présentées dans les annexes au rapport.

(51) En ce qui concerne l'Allemagne, le rapport note notamment ce qui suit:

«Mise en œuvre de la recommandation dans chaque État membre participant

Le Comité du crédit (ZKA), qui représente l'ensemble du secteur allemand du crédit, a décidé d'appliquer les dispositions de la recommandation. La Bundesverband deutscher Banken a déclaré que tous ses membres avaient l'intention de mettre en œuvre la recommandation. C'est également le cas pour les banques allemandes affiliées à l'AEBC et au GECE.

… … … …

([21]) Ce document est accessible au public sur le site Internet: http://europa.eu.int/comm/dgs/internal_market/ (annexes comprises).

Informations destinées à la clientèle ...

En Allemagne, pays dans lequel les banques ont multiplié les publications sur l'introduction de l'euro, les banques membres de la FBE expliciteront le contenu de la recommandation dans des lettres ou des brochures.»

2. **La situation en Allemagne**

(52) Une présentation générale de la situation sur les plans juridique et économique a été faite au cours de l'audition des 1er et 2 février 2001. D'après cette présentation et selon la Westdeutsche Landesbank, une série de réunions ont eu lieu entre les banques commerciales et la Bundesbank avant octobre 1997.

(53) Le 8 juillet 1997, une réunion entre plusieurs banques commerciales et la Bundesbank a eu lieu à Francfort. Au cours de cette réunion, les participants ont discuté des conséquences de l'introduction de l'euro pour l'achat et la vente de billets et de pièces étrangers ([22]).

(54) À la suite de cette réunion, la Bundesbank a envoyé à des banques commerciales, le 22 juillet 1997, un questionnaire ([23]) relatif à l'achat et à la vente de billets de banque sur les marchés de détail et de gros. Les destinataires du questionnaire étaient invités à fournir des données sur les volumes de billets de banque échangés, la transparence des frais au cours de la phase de transition, les conséquences pour le marché de détail de l'offre éventuelle d'un service gratuit au public par la Bundesbank, ainsi que les conséquences sur le marché de l'offre éventuelle, par la Bundesbank, d'un service gratuit de rapatriement des billets de banque pour les banques commerciales. La Bundesbank devait traiter confidentiellement les réponses de chaque banque.

(55) À la suite de la réunion du 8 juillet 1997 et du questionnaire de la Bundesbank du 22 juillet 1997, la Commerzbank AG, la Deutsche Verkehrsbank AG, la Reisebank AG et la Westdeutsche Landesbank ont envoyé, le 25 juillet 1997, une lettre à la Bundesbank dans laquelle elles déclaraient estimer que l'«écart de change» (c'est-à-dire les cours acheteurs et les cours vendeurs pour les monnaies de la zone euro) devrait être maintenu, et ce parce que les changements informatiques nécessaires ne pourraient pas être réalisés à temps et aussi parce que toute adaptation générerait des coûts supplémentaires qui se traduiraient par des frais plus élevés pour les clients ([24]):

«… Les banques centrales des pays participants sont obligées, après la fixation des taux de change, d'échanger les monnaies de la zone euro gratuitement. Toutefois, ni la Bundesbank ni les banques centrales régionales (Landeszentralbanken) n'ont intérêt à prendre en charge les services fournis par les banques aux particuliers, dans la mesure où elles devraient créer une nouvelle infrastructure à cet effet.

Compte tenu de l'obligation qu'aurait la Banque centrale d'acheter gratuitement les monnaies de la zone euro, une ruée des consommateurs vers les banques centrales régionales serait inévitable, dans la mesure où les banques commerciales refuseraient d'acheter ces monnaies sans marge correspondante, pour des raisons de coûts.

Le chiffre d'affaires dans le secteur des changes des succursales bancaires en Allemagne s'élève à 16 milliards de DEM. À ce chiffre, il faut ajouter le chiffre d'affaires des opérations de compensation en DEM avec les banques correspondantes étrangères. Le volume des achats par les clients et le volume des rapatriements sera estimé par l'intermédiaire d'un questionnaire séparé de la Bundesbank.

La mise en œuvre pratique des mesures nécessaires a été discutée par les signataires, qui pratiquent tous le change de monnaies à grande échelle.

Ils ont jugé très problématique la facturation de frais pour remplacer l'écart de change actuel.

À la suite de la discussion, tous les participants ont en principe repoussé tout changement, dans la mesure où les coûts d'adaptation informatique qui en résulteraient rendraient le change de billets de banque plus cher et où le public n'apprécierait pas des frais plus élevés. Les citoyens ne comprendraient pas qu'une commission soit introduite, étant donné que les taux de change sont fixes et que les banques nationales achètent les monnaies à un taux fixe.

Il convient également de noter que, les délais étant très courts, les adaptations informatiques ne pourraient pas être effectuées à temps.

Une enquête réalisée auprès de nos partenaires pour les opérations en euros a indiqué que les banques étrangères insistaient également pour que les marges soient maintenues.

([22]) Réponse de la Westdeutsche Landesbank à la communication des griefs, p. 16 (dossier p. 3985).

([23]) Réponse de la Westdeutsche Landesbank à la communication des griefs, p. 16 (dossier p. 3985).

([24]) «Auswirkungen der EWWU auf das Sortengeschäft», lettre de la Interessengemeinschaft Sortenhandel c/o […]* (Deutsche Verkehrsbank AG) à […]* (Landeszentralbank Hessen) du 25 juillet 1997, signée par la Commerzbank AG, la Deutsche Verkehrsbank AG, la Reisebank AG et la Westdeutsche Landesbank, et dont une copie a été adressée à la Deutsche Bundesbank, au Bundesverband deutscher Banken, au Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken, ainsi qu'au Deutscher Sparkassen und Giroverband (dossier p. 2965).

Une séparation entre un taux fixe plus une commission pour les opérations avec les clients et le maintien des marges pour les opérations interbancaires est certes possible pour les banques ayant des succursales, dans la mesure où les premières peuvent avoir une influence directe sur les secondes. En revanche, dans le secteur des caisses d'épargne et des banques coopératives, une telle approche ne pourrait que difficilement être mise en œuvre, car les caisses d'épargne et les banques coopératives, qui sont indépendantes, ne seraient guère disposées à accepter de facturer un taux fixe plus une commission à leurs clients, alors qu'elles-mêmes devraient appliquer des cours acheteurs/vendeurs avec leurs institutions centrales.

Pour les raisons mentionnées ci-dessus, les signataires, en tant que spécialistes des opérations de change, plaident pour le maintien des cours vendeurs et acheteurs et des procédures déjà en place, afin d'éviter des désagréments à brève échéance de l'introduction de l'euro.»

(56) Les banques commerciales ont répondu au questionnaire de la Bundesbank mentionné ci-dessus (considérant 54) en juillet et août 1997 ([25]).

(57) Dans le sillage du Conseil «Ecofin» informel des 12 et 13 septembre 1997 à Luxembourg, une réunion a été organisée à Francfort entre les banques commerciales et la Bundesbank, le 15 septembre 1997. Cette réunion a permis de préciser que la facturation de frais par le biais de l'écart de change (c'est-à-dire les cours acheteurs et vendeurs) ne serait plus possible après le 1er janvier 1999. Tous les frais devraient être indiqués séparément:

«Le problème des frais, notamment les frais de change, a également été abordé. Le 1er septembre 1997, les banques centrales régionales ont envoyé un questionnaire par lettre, afin de déterminer si les banques commerciales factureraient des frais pour le change de billets de banque nationaux de la zone euro ou si elles appliqueraient un écart entre deux taux de change. À cet égard, la Bundesbank a déclaré que la facturation de frais par le biais d'un écart de change ne serait pas possible. La seule solution envisageable serait l'application d'une commission.»

3. **Les faits**

(58) En avril 1997, la GWK Bank, avec ses 68 bureaux de change (dont 33 dans des grandes gares et 25 le long de la frontière) s'est préoccupée de savoir comment facturer l'achat et la vente de billets de la zone euro à la suite de la disparition de l' «écart» de change au 1er janvier 1999.

(59) La GWK Bank a contacté une institution similaire en Allemagne, la Reisebank AG (qui possède 59 bureaux de change dans des grandes gares et à des postes-frontières), afin de lui signaler que la Deutsche Bundesbank pourrait utiliser son réseau d'environ 200 bureaux pour offrir au public un service gratuit d'achat des billets de la zone euro au cours de la période de transition (du 1er janvier 1999 au 31 décembre 2001), en application de l'article 52 des statuts du Système européen de banques centrales (dénommés ci-après «statuts du SEBC»). Cela constituerait une menace non seulement pour la Reisebank AG, mais également pour les activités principales de la GWK Bank, c'est-à-dire l'achat et la vente de DEM.

(60) La GWK Bank a expressément incité la Reisebank AG à entamer des discussions avec les autres banques allemandes, en premier lieu pour tenter de s'assurer que la Deutsche Bundesbank n'offrirait pas un service gratuit aux consommateurs par l'intermédiaire de son réseau de 200 bureaux.

(61) Ces discussions et contacts ont abouti à l'organisation d'une réunion dans les locaux de la Deutsche Verkehrsbank AG (Francfort), le 15 octobre 1997, où plusieurs banques allemandes se sont mises d'accord pour fixer certains prix.

(62) Les preuves documentaires de l'infraction se trouvent dans les rapports sur les réunions et les conversations téléphoniques qui ont été trouvés lors des vérifications des 20 et 21 octobre 1999 dans les locaux de la GWK Bank (Diemen), aux Pays-Bas.

3.1. *Réunion du 29 avril 1997 entre la GWK Bank et la Reisebank AG*

(63) Le 29 avril 1997, une réunion a eu lieu à Francfort entre la GWK Bank et la Reisebank AG ([26]). D'après le compte rendu de cette réunion, la GWK Bank était surprise par le peu de connaissance qu'avait la Reisebank AG des changements susceptibles d'intervenir sur le marché des changes de billets de la zone euro après le 1er janvier 1999. La Reisebank AG avait l'impression que les marges de change et la structure des frais pour le change de billets de la zone euro seraient maintenues jusqu'à l'introduction des espèces en euros, en 2002:

«Compte rendu de la réunion du 29 avril 1997 avec la Deutsche Reisebank ([27]) concernant le problème de l'euro, qui a eu lieu à Francfort (daté du 2 février 1997).

…

([25]) Réponse de la Westdeutsche Landesbank à la communication des griefs, p. 17 (dossier p. 3986).

([26]) *Gespreksverslag van 29 april 1997 met de Deutsche Reisebank inzake de Euro-problematiek in Frankfurt*. Étaient présents: M. […]* (Reisebank AG), M. […]* (Reisebank AG), M. […]* (GWK), M. […]* (GWK); cc: MM. […]* (GWK), […]* (GWK) et […]* (GWK); note nº AS/HB/Orig97/061 du 2 mai 1997 (dossier p. 2939).

([27]) Les documents trouvés dans les locaux de la GWK appellent presque toujours la Reisebank AG «Deutsche Reisebank».

Le sentiment qui a prédominé lors des discussions était l'étonnement manifesté par la GWK parce que la Deutsche Reisebank manquait d'informations à jour, et l'étonnement manifesté par la Deutsche Reisebank au sujet de la position adoptée par la Deutsche Bundesbank et au sujet des autres problèmes à court terme liés à l'euro.»

Suppositions de la Deutsche Reisebank

Les représentants de la Deutsche Reisebank estimaient qu'ils étaient préparés à l'arrivée de l'euro. La mise au point du produit «ventes avec carte», l'ouverture de bureaux de change à la frontière orientale de l'Allemagne et l'amélioration des parts de marché de la banque sur le marché des changes constituaient des compensations suffisantes pour envisager l'avenir avec confiance. Dans ce scénario, toutefois, la Deutsche Reisebank suppose que le problème de l'euro ne se posera qu'en 2002. Elle pense qu'il n'y aura aucun changement sur les marchés du change d'espèces entre le 1er janvier 1999 et le 1er juillet 2002 (voire à partir de mai 1998), à savoir que:

1) la structure actuelle des marges sera maintenue;

2) la structure actuelle des commissions sera maintenue;

3) le réseau actuel d'implantation des bureaux de change demeurera inchangé.

(64) Les informations que la GWK Bank a fournies aux représentants de la Reisebank AG lors de la réunion ont à la fois surpris et préoccupé ces derniers. Les principales questions soulevées étaient les suivantes:

— les marges de change disparaîtraient en 1999 et seraient remplacées par une commission visible,

— les banques centrales nationales, sous l'influence de l'Institut monétaire européen (IME), exerçaient des pressions sur les banques commerciales pour que les frais bancaires soient réduits après le 1er janvier 1999,

— la Banque nationale des Pays-Bas avait décidé que l'application de l'article 52 se traduirait, pour les banques commerciales néerlandaises, par un service gratuit de rapatriement des billets de banque étrangers de la zone euro dans leur pays d'origine. D'autres banques centrales nationales envisageaient de mettre en place un service de change gratuit pour le grand public,

— il y avait des rumeurs selon lesquelles les banques commerciales allemandes étaient disposées à proposer un service gratuit pour le change de billets de la zone euro à compter du 1er janvier 1999.

(65) Le compte rendu de la réunion dit ce qui suit à propos des points mentionnés ci-dessus:

«Communication d'informations par la GWK

Les informations que nous avons fournies ont suscité une certaine incrédulité et une certaine crainte.

Ces informations sont les suivantes:

1) Il est plus que probable que les marges disparaîtront en 1999, ce qui se traduira par des pressions sur les profits. Aux Pays-Bas, les banques estiment que la marge sera égale à zéro et devra par conséquent être remplacée par une commission (visible). L'opinion publique pourrait alors être défavorable à cette commission plus élevée.

2) La Banque centrale des Pays-Bas a tenté (et, d'après M. […]*, tente toujours) d'inciter les banques à demander une compensation sensiblement plus faible pour le change d'espèces de la zone euro et ce n'est qu'en raison de l'insistance des banques (selon les informations fournies par la GWK) que l'on constate une légère amélioration de la position de la Banque centrale des Pays-Bas. Cela nous amène à conclure que les autres banques centrales (sous l'influence de l'Institut monétaire européen) exercent des pressions similaires sur les banques commerciales.

3) Ces pressions (politiques) ainsi que l'article 52 ont été à l'origine d'une enquête sur les grandes banques commerciales lancée par l'IME, la GWK étant l'une des petites banques y ayant participé (en raison de sa spécialisation).

4) La Banque centrale des Pays-Bas souhaite interpréter l'article 52 de manière très stricte, ce qui revient à dire que les banques centrales européennes ne seront obligées de rapatrier gratuitement que les excédents de valeurs de la zone euro vers le pays euro concerné et qu'elles ne souhaitent pas modifier les infrastructures existantes des opérations de change de détail au cours de cette période.

5) La Banque nationale des Pays-Bas a adopté cette position après avoir été informée (essentiellement par la GWK) des problèmes qui risquaient de se poser.

6) La GWK et les grandes banques sont en train d'étudier la possibilité de transformer la structure de compensation actuelle, c'est-à-dire une marge et une commission, en une compensation uniquement basée sur une commission, à compter de début 1999, afin d'éviter que les frais ne doivent être augmentés à l'occasion de l'introduction de l'euro, qui fait l'objet d'une intense publicité.

7) De façon plus spécifique, la Deutsche Bundesbank ainsi que les banques centrales française et italienne ont insisté pour que l'article 52 soit interprété de façon large, afin que le public puisse bénéficier d'un service gratuit.

8) Certaines rumeurs (d'après M. […]*) laissent à penser que les banques commerciales allemandes seraient disposées à offrir au public des opérations gratuites de change d'espèces.

9) Cela signifie que les changements que la Deutsche Reisebank avait prévus ne pourront très probablement pas être mis en œuvre.»

(66) D'après le compte rendu de la réunion, la Reisebank AG pensait que les informations fournies par la GWK n'étaient pas correctes. Elle a décidé de contacter la Bundesbank et les banques commerciales afin d'attirer leur attention sur les problèmes liés au change de billets de la zone euro après le 1er janvier 1999:

«Réaction de la Deutsche Reisebank

Il était évident qu'elle avait du mal à croire à la menace qui se profilait. En partie en raison de notre présence et de notre conviction quant aux déclarations que nous avons faites, cette incrédulité s'est changée en consternation.

La Deutsche Reisebank n'avait eu aucune connaissance de l'enquête de l'IME. Nous lui en avons transmis une copie.

Actions

La Deutsche Reisebank contactera la Bundesbank et les autres établissements bancaires afin qu'en Allemagne également, toute l'attention nécessaire soit accordée aux problèmes du change des espèces en euros. Nous avons convenu de nous tenir mutuellement informés de l'évolution de la situation.»

(67) Le compte rendu de la réunion note également des similitudes de structure entre la GWK Bank et la Reisebank AG, ainsi que des chevauchements dans les produits qu'elles proposent. Les deux banques facturaient, pour le change d'espèces, une commission d'environ 3,5 % de la valeur de l'opération:

«Autres informations

La Deutsche Reisebank possède environ 60 bureaux (notamment dans des gares) et compte environ 300 associés.

Il existe un chevauchement manifeste entre certains ensembles de produits, par exemple: les distributeurs automatiques Western Union pour les opérations de change-ventes avec cartes en construction.

Environ 50 personnes travaillent au siège. La société mère de la Deutsche Reisebank a sous-traité ses opérations d'automatisation à une caisse centrale.

Environ 80 % de ses bénéfices actuels sont issus des opérations de change et ses bénéfices totaux baisseront de 40 % après l'introduction de l'euro (on ne sait pas très bien si ces chiffres sont basés sur une zone euro restreinte ou élargie). La marge et la commission facturées s'élèvent, comme dans le cas de la GWK, à environ 3,5 %.»

(68) Dans sa réponse à la communication des griefs, la Reisebank AG admet ([28]) qu'elle n'avait pas conscience des changements majeurs que connaîtraient les opérations de change portant sur les monnaies de la zone euro au cours de la période de transition, notamment du fait que les cours vendeurs et acheteurs devaient être abandonnés pour le change des monnaies de la zone euro.

3.2. *Contacts du 5 mai 1997 entre la GWK Bank et la Reisebank AG*

(69) Une semaine après la réunion du 29 avril 1997, la GWK Bank a envoyé deux documents à la Reisebank AG, par télécopie du 5 mai 1997 ([29]):

(70) Le premier document était une copie du «questionnaire aux banques commerciales et aux bureaux de change», rempli, qui avait été remis aux banques centrales nationales ([30]). Il s'agissait du questionnaire IME sur la mise en œuvre de l'article 52 des statuts du SEBC (échange au pair des billets de banque de la zone euro entre 1999 et 2002). Ce questionnaire avait été envoyé par l'IME aux banques centrales nationales, afin qu'elles transmettent des informations sur les volumes annuels du change de billets de banque, les moyens prévus pour rapatrier les billets, les volumes d'achat et de vente des monnaies de la zone euro, les variations saisonnières, les écarts et les commissions de change, ainsi que la ventilation des éléments de coûts. Les banques centrales nationales, sur la base de critères de sélection définis par chacune d'entre elles, ont envoyé le questionnaire IME à un échantillon de banques et de bureaux de change nationaux.

(71) Le questionnaire comprend une section intitulée «Vous êtes invité à faire des commentaires et des suggestions sur le change de billets de la zone euro sur des feuillets séparés, si vous le souhaitez». Dans le but de conserver l'ensemble de ses revenus après le 1er janvier 1999, la GWK Bank a proposé une commission de traitement unique de 3,8 % pour le change de l'ensemble des monnaies de la zone euro:

«Le revenu total perçu sur une opération normale de change de monnaies de la zone euro s'élève à environ 3,8 %. Afin de maintenir le service fourni au public

([28]) Réponse de la Reisebank AG à la communication des griefs, p. 21 (dossier p. 3715).

([29]) Télécopie du 5 mai 1997 de […]*, de la part de […]* (GWK), à […]* (ReiseBank AG), télécopie nº 97.066 (dossier p. 294). Ces deux documents ont été découverts lors des vérifications effectuées dans les locaux de la GWK.

([30]) «Questionnaire aux banques commerciales et aux bureaux de change», du 13 janvier 1997, AS/NvdN/HB/Orig97/002 (dossier p. 2943).

pour le change des monnaies de la zone euro en circulation, il est nécessaire de prévoir une commission compensatoire.

Revenu perçu sur une opération normale de change de monnaies de la zone euro

(350 NLG × 3,8 %) = 13,30 NLG

Coûts totaux d'une opération normale de change de monnaies de la zone euro = 11,60 NLG.

Nos coûts ne baisseront pas après le 1er janvier 1999 et du point de vue de l'euro il n'est pas possible de maintenir des commissions différentes selon les monnaies de la zone euro. C'est pourquoi nous proposons une commission de 3,8 % sur une opération normale (sans aucune remise) de change des monnaies de la zone euro. Un pourcentage inférieur à 3,8 % serait trop faible, notamment pour les monnaies de la zone euro générant un chiffre d'affaires relativement faible (c'est-à-dire les monnaies autres que le DEM, le BEF et le FRF). Or, des chiffres d'affaires plus faibles se traduisent par des pertes d'intérêts et des frais administratifs relativement plus élevés.

La Banque centrale des Pays-Bas possède des observations supplémentaires détaillées que nous lui avons transmises à propos du questionnaire.

Si vous souhaitez recevoir un exemplaire de nos commentaires, nous vous invitons à les demander à la Banque centrale.»

(72) Le second document envoyé par la GWK Bank à la Reisebank AG contient les commentaires détaillés complémentaires de la GWK Bank sur le questionnaire mentionné dans la réponse ci-dessus au questionnaire IME. Ce document explique que pour maintenir un revenu total de 2,4 % sur toutes les opérations de change pour l'ensemble des monnaies de la zone euro, et si l'on tient compte de la perte des revenus issus de l'écart de change après le 1er janvier 1999 ainsi que des remises consenties à des groupes et clients spéciaux, une commission plus élevée, de 3,8 %, serait nécessaire ([31]):

«Opérations de change de détail

…

Le revenu exprimé en pourcentage du chiffre d'affaires (2,5 %) est inférieur à ce que les écarts de change figurant sur la liste des taux de change pour les billets de banque et les taux des commissions ne permettent de le penser.

Écart conformément à la liste des taux de change	2,88 % ([1])
Commission	1,00 %
Revenu total	3,88 %

([1]) Écart moyen pondéré en fonction des chiffres d'affaires sur les achats et sur les ventes.

…

Taux de commission acceptable après le 1er janvier 1999

D'un point de vue social, il est souhaitable que le service fourni au public pour le change des monnaies UE en circulation soit maintenu au niveau actuel pendant la période allant du 1er janvier 1999 au 1er juillet 2002. C'est pourquoi une commission plus élevée devra être facturée, afin de compenser la perte de l'écart de change. La GWK estime qu'une commission de 3,8 % sur l'équivalent d'une opération de change ordinaire suffira. Les remises accordées aux groupes et clients spéciaux effectuant des opérations de grande envergure (y compris l'encaissement de coupons, voir également page 2) garantiront un revenu de change total de 2,4 % (3,8 % – 1,38 %) du chiffre d'affaires total réalisé avec les monnaies UE. Ces 3,8 % signifient pour le consommateur des frais comparables à ceux facturés pour une opération de change moyenne dans les monnaies UE (marge de change pour les billets de banque plus commission), ainsi qu'il est précisé ci-dessous (l'annexe 2 contient une liste complète de chiffres).

([31]) *Supplementary comments to the questionnaire of 21 November 1996 regarding the Euro, as drawn up by the European Monetary Institute (EMI)* du 13 janvier 1997, NvdN//Orig97/007 (dossier p. 2954).

	Marge ([1]) sur les billets en % du chiffre d'affaires sur les changes	Marge de change actuelle pour une opération portant sur 350 NLG	Commission actuelle pour une opération portant sur 350 NLG	Frais totaux facturés au client pour une opération portant sur 350 NLG
Monnaie UE de la zone euro	2,8 %	9,79 NLG	3,50 NLG	13,29 NLG
Ensemble des monnaies	2,88 %	10,08 NLG	3,50 NLG	13,58 NLG
Opération de change en monnaie UE avec une commission de 3,8 %				13,30 NLG

([1]) La marge citée ici est l'écart moyen sur les billets de banque de l'ensemble de monnaies concerné (voir annexe 2), pondéré en fonction du chiffre d'affaires sur les achats et sur les ventes.

Un pourcentage inférieur à 3,8 est trop faible, particulièrement pour les monnaies UE générant un chiffre d'affaires relativement bas (c'est-à-dire celles autres que le DEM, le BEF et le FRF). Des chiffres d'affaires faibles se traduisent par des pertes d'intérêts plus importantes et des frais administratifs relativement plus élevés (frais de comptage, stockage, transport et transaction, etc.). D'un point de vue "euro", il n'est pas possible de maintenir des commissions différentes selon les monnaies UE.»

(73) La GWK Bank ([32]) et la Reisebank AG confirment que la GWK Bank a bien envoyé les documents mentionnés ci-dessus. Selon elles, la proposition relative à une commission de 3,8 % n'était qu'une simple déclaration faite en réponse au questionnaire IME. L'IME lui-même a d'ailleurs diffusé les résultats du questionnaire.

(74) La Commission note que ni le questionnaire IME ni les résultats de ce questionnaire n'abordent la question des frais pour le change de billets de la zone euro. L'IME a rédigé un questionnaire qui comprenait une demande d'informations sur les volumes annuels du change de billets de banque, les moyens prévus pour rapatrier les billets, les volumes de vente et d'achat des monnaies de la zone euro, les variations saisonnières, les écarts et les commissions de change ainsi que la ventilation des éléments de coûts. Ce questionnaire avait pour but de recueillir des informations sur la mise en œuvre de l'article 52 des statuts du SEBC en ce qui concerne les banques commerciales (c'est-à-dire le rapatriement gratuit des billets de banque étrangers de la zone euro dans leur pays d'origine).

(75) L'IME a rédigé un rapport, daté du 23 avril 1997 et intitulé *Exchange at par value of euro area banknotes: Assessment of the results of the questionnaire to commercial banks* (change à parité de billets de banque de la zone euro: évaluation des résultats du questionnaire adressé aux banques commerciales). Ce rapport était basé sur les réponses au questionnaire transmises par les banques et les bureaux de change aux banques centrales nationales et reflétait la situation en 1996. Le questionnaire IME couvrait 14 États membres, et environ 150 banques commerciales et 40 bureaux de change y ont répondu. Le rapport de 8 pages de l'IME contient des données agrégées et n'examine pas les frais bancaires pour le change de monnaies de la zone euro. Ce rapport n'a pas été publié, et le Conseil de l'IME a accepté de transmettre l'évaluation des résultats à la Fédération bancaire européenne et au Groupement européen des caisses d'épargne ([33]).

3.3. *Réunion du 11 août 1997 entre la Reisebank AG, la Deutsche Verkehrsbank AG, la GWK Bank et la Landeszentralbank Hessen (Banque centrale régionale de Hesse)*

(76) Le 11 août 1997, une réunion a eu lieu, à Francfort, entre la Reisebank AG, la Deutsche Verkehrsbank AG, la Landeszentralbank Hessen et la GWK Bank ([34]). Cette réunion avait pour but de clarifier la situation en matière de change de pièces et de billets de la zone euro au cours de la période de transition:

«Rapport sur les entretiens entre la Reisebank, la Landeszentralbank, la Deutsche Verkehrsbank et la GWK, le 11 août 1997, au siège social de la Reisebank AG, Francfort, Allemagne

([32]) Réponse de Fortis Group à la communication des griefs, p. 13 (dossier p. 4285).

([33]) Courrier électronique du 5 mai 1999 adressé par la BCE à la DG «Concurrence» à propos d'une demande de copie du rapport *Exchange at par value of euro area banknotes: assessment of the results of the questionnaire to commercial banks*.

([34]) *Gespreksverslag ReiseBank/LandesZentralBank/Deutsche Verkehrs-Bank/GWK van 11 augustus 1997 te hoofdkantoor ReiseBank AG te Frankfurt, Duitsland*; étaient présents: […]* (Reisebank AG), […]* (Reisebank AG), […]* (Reisebank AG), […]* (Deutsche Verkehrsbank AG), […]* (Landeszentralbank); cc: membres du conseil d'administration, […]*; note n° AS/HB/Orig97/130 (dossier p. 2967).

Participants:	M. […]*	Reisebank AG
	M. […]*	Reisebank AG
	M. […]*	ReiseBank AG (représentant légal)
	M. […]*	Deutsche VerkehrsBank AG
	M. […]*	Landeszentralbank in Hessen
	M. […]*	GWK
	M. […]*	GWK
	M. […]*	GWK

Remarques préliminaires

M. […]* a souhaité la bienvenue à tous les participants. Il a souligné qu'il subsistait toujours de nombreuses incertitudes à propos du marché des changes pour la période du 1er janvier 1999 au 1er juillet 2002, et que cette réunion avait notamment pour but de clarifier la situation dans ce domaine. Après une brève introduction, il a passé la parole à M. […]*, qui était présent en sa qualité d'expert de la Reisebank AG pour l'euro.»

(77) Le représentant légal de la Reisebank AG a précisé que les banques commerciales seraient autorisées à facturer des frais pour le change des monnaies de la zone euro au cours de la période de transition, mais que l'écart de change (c'est-à-dire les cours acheteurs et vendeurs) cesserait d'exister après le 1er janvier 1999:

«M. […]*

De l'avis de M. […]*, la plupart des membres de l'IME partageaient les deux points de vue suivants.

1) Les banques commerciales seraient autorisées à facturer des frais aux clients pour le traitement des opérations de change de monnaies de la zone euro.

2) Le change en euros des monnaies en circulation de la zone euro devrait être gratuit pour le consommateur pendant le premier semestre de 2002.

Point 1

Les banques commerciales pourraient facturer des frais pour le traitement des opérations de change. L'IME ne fixerait pas la forme que prendrait ce paiement. Il se ferait sous forme d'une commission fixe, d'une commission exprimée en pourcentage ou même sous forme de la marge de change actuelle, qui varierait d'une monnaie à l'autre (des combinaisons seraient également possibles). M. […]* a souligné à l'intention de M. […]* qu'après le 1er janvier 1999 le change des monnaies de la zone euro serait en fait identique au change d'une monnaie unique, mais sous différentes formes, et qu'il ne serait donc pas facile d'établir des différences dans le calcul des frais entre les monnaies. De l'avis de M. […]*, des différences ne seraient possibles que lorsque les coûts seraient eux-mêmes différents. Or, il n'existe pas de différences de coûts sensibles et démontrables entre les différentes monnaies de la zone euro et il est donc peu probable que la marge de change actuelle puisse être conservée.

…

Point 2

Si les monnaies de la zone euro doivent être changées gratuitement en euros entre le 1er janvier et le 1er juillet 2002, cela signifie qu'à partir du 1er janvier 2002 GWK ne réaliserait plus aucun bénéfice avec le change des monnaies étrangères de la zone euro. Jusqu'à présent, nous avions supposé que seuls les florins en circulation seraient convertis gratuitement en euros.»

(78) Lors de la réunion, la Landeszentralbank Hessen a expliqué que, conformément à l'article 52 des statuts du SEBC, la Bundesbank était obligée d'acheter gratuitement aux banques et au public les billets et les pièces étrangers de la zone euro. La Bundesbank a réalisé une enquête auprès de différentes banques afin d'établir le nombre d'opérations prévues (considérant 54):

«Landeszentralbank

La Bundesbank souhaitait interpréter l'article 52 comme suit:

La Banque centrale est contrainte d'acheter gratuitement aux banques et au public les monnaies étrangères de la zone euro (on entendait alors par gratuitement, comme le faisait la DNB, à parité).

La banque procéderait à des changements pour investir dans les 180 succursales (banques centrales régionales) actuelles (ce nombre diminuera), de telle sorte qu'elle serait effectivement en mesure de fournir ce service au public. Afin d'établir le nombre des opérations probables, la Bundesbank a réalisé une enquête auprès de différentes banques. M. […]* a déclaré que la Bundesbank n'était pas heureuse de l'obligation que lui imposait l'article 52 …»

(79) L'information selon laquelle la Bundesbank et les banques centrales régionales pourraient offrir un service gratuit au public sur une large échelle a suscité une forte inquiétude à la GWK Bank. Celle-ci a pressé la Reisebank AG pour qu'elle parvienne à un consensus avec les autres banques allemandes sur la nécessité de facturer des frais afin d'éviter une perte de profits sur les opérations de change des monnaies de la zone euro au cours de la période de transition:

«Suivi

Après le départ de MM. […]* et […]*, nous avons rappelé à la Deutsche Verkehrsbank et à la Reisebank qu'il était de leur devoir de recueillir des informations précises sur le marché allemand des changes aussi

rapidement que possible, afin d'alerter la Bundesbank, mais également les autres banques, sur les pertes de profits que risquait d'entraîner la fourniture gratuite de services de change. S'il était possible de parvenir à un consensus entre les banques commerciales sur la nécessité de facturer ce service avant que la Bundesbank ne prenne une décision définitive et si celle-ci pouvait être convaincue de l'impossibilité de la tâche qui l'attend, il pourrait être possible d'éviter la menace qui pèse sur la Reisebank. M. […]* a réagi à cette déclaration en disant que tout cela posait des problèmes en Allemagne parce qu'il n'y avait absolument aucun consensus entre les banques et qu'il ne fallait pas s'attendre à ce qu'il y en ait un. Il semblait que M. […]* ne tenterait de toute façon rien pour parvenir à un consensus …»

(80) La GWK Bank s'inquiétait du fait que, si la Bundesbank offrait un service gratuit à grande échelle, les banques commerciales allemandes risqueraient de la suivre, en ne facturant aucun frais ou alors seulement des frais minimes. Le marché des changes des billets de banque de la zone euro pourrait alors se déplacer des Pays-Bas vers l'Allemagne. Les banques néerlandaises subiraient des pressions afin de réduire elles aussi les frais facturés dans une même proportion:

«Conclusions

L'évolution de la situation en Allemagne est particulièrement alarmante. La Banque centrale va intervenir sur le marché des changes en proposant un service gratuit, qui pourrait facilement avoir un effet d'entraînement sur le niveau des frais facturés par les banques commerciales, alors que l'établissement le plus étroitement concerné (Reisebank AG) ne pourrait pas faire grand-chose pour s'y opposer. En outre, cela constitue également une menace très importante pour le marché néerlandais des changes.

1) Si des frais d'un montant raisonnable étaient facturés au public aux Pays-Bas, le marché des changes des monnaies de la zone euro risquerait de passer des Pays-Bas à l'Allemagne (ou à l'Autriche, etc.).

2) Si les banques commerciales étrangères facturaient des frais d'un faible montant (voire pas de frais du tout), cela ouvrirait la voie à une chute des frais aux Pays-Bas (les médias ne manquant pas de favoriser cette évolution de tout leur poids).

3) L'IME pourrait facilement décider d'opter pour l'explication de la Bundesbank, ce qui signifie que la Banque centrale des Pays-Bas serait également contrainte d'introduire des services de change gratuits et que le consensus auquel les banques néerlandaises sont parvenues serait à nouveau réduit à néant.

Ce qui vient d'être dit ci-dessus montre que la GWK doit introduire aussi rapidement que possible une commission de change élevée, afin d'imposer un nouvel équilibre des prix sur le marché néerlandais, avant que d'éventuelles pressions exercées par l'IME et la Banque centrale des Pays-Bas ne puissent bouleverser le consensus atteint.»

3.4. *Conversation téléphonique du 29 septembre 1997 entre la GWK Bank et la Deutsche Verkehrsbank AG*

(81) Le 29 septembre 1997, M. […]* (GWK Bank) et M. […]* (Deutsche Verkehrsbank AG) se sont entretenus au téléphone. Apparemment, M. […]* n'avait pas reçu le compte rendu de la réunion du 11 août 1997 et voulait connaître l'évolution de la situation en ce qui concerne l'article 52 des statuts du SEBC ([35]). Le texte de l'enregistrement de cette conversation est le suivant:

«Enregistrement de la conversation (téléphonique) avec la Deutsche Verkehrsbank AG du 29 septembre 1997

M. […]*	Deutsche VerkehrsBank AG
M. […]*	GWK

Motif

M. […]*, de la Deutsche Verkehrsbank AG, avait réussi à obtenir le numéro de téléphone de M. […]*.

Parce qu'il était en vacances, M. […]* n'a pas pu assister à la discussion du 11 août 1997 dans les locaux de la Reisebank AG, à Francfort, à laquelle participaient:

M. […]*	Landeszentralbank in Hessen
M. […]*	Reisebank AG
Dr. […]*	ReiseBank AG (représentant légal)
M. […]*	Deutsche VerkehrsBank AG
M. […]*	GWK
M. […]*	GWK
M. […]*	GWK

M. […]* n'avait apparemment pas reçu le compte rendu de cette réunion.

Il cherchait quelqu'un aux Pays-Bas qui saurait ce qui se passe à propos de l'article 52 et recherchait le moyen de faire quelque chose au sujet de cet article dans les milieux internationaux.»

([35]) *Gespreksverslag (telefonisch) Deutsche Verkehrsbank AG van 29 september 1997*, entre […]* (Deutsche VerkehrsBank AG) et […]* (GWK); cc: […]* (GWK), note nº AS/HB/Orig97/149 du 29 septembre 1997 (dossier p. 2971).

(82) La Commission note qu'à ce moment-là la Deutsche Verkehrsbank AG estimait que l'écart de change (c'est-à-dire les cours acheteurs et vendeurs) devait être remplacé par une commission, ce qui était contraire à la lettre envoyée le 25 juillet 1997 par la Commerzbank AG, la Deutsche Verkehrsbank AG, la Westdeutsche Landesbank et la Reisebank AG à la Landeszentralbank Hessen, dans laquelle elles demandaient que les cours acheteurs et vendeurs soient maintenus après le 1er janvier 1999 (considérant 55). L'enregistrement de la conversation téléphonique se poursuit ainsi:

«Appréciation

Contrairement à ce qu'il disait dans la lettre qu'il a adressée à M. […]* (Landeszentralbank) à propos de l'article 52, M. […]* estime désormais que les marges de change devraient disparaître en Allemagne et être remplacées par une commission. Sa principale préoccupation est qu'aucune consultation n'a eu lieu à ce sujet entre les banques allemandes, et que seules la Commerzbank AG et la Westdeutsche Landesbank partagent son opinion à ce propos.

Quatre autres banques allemandes se sont retirées. M. […]* estime que cela leur a été imposé au niveau du conseil d'administration.»

(83) L'enregistrement de la conversation téléphonique note que la Deutsche Verkehrsbank AG a lancé l'invitation suivante:

«Invitation spéciale

M. […]* tentait de réunir autour d'une même table la Commerzbank, la Westdeutsche Landesbank, la Verkehrsbank, la Reisebank et la Landeszentralbank (M. […]*), pendant la semaine du 6 octobre 1997, afin de résoudre ce problème. Il souhaitait tout particulièrement que la GWK participe à cette réunion. Je l'ai assuré que j'étais en théorie tout à fait disposé à participer à cette réunion avec M. […]*.»

3.5. *Réunion du 15 octobre 1997 dans les locaux de la Deutsche Verkehrsbank AG*

(84) Par télécopie du 2 octobre 1997 (intitulée «Conséquences de l'UEM pour les opérations monétaires»), M. […]* (Deutsche Verkehrsbank AG) a invité des représentants de la SEB Bank AG (anciennement BfG Bank AG), de la Commerzbank AG, de la Dresdner Bank AG, de la GWK Bank, de la Hamburgische Landesbank, de la Landesbank Hessen-Thüringen, de la Landeszentralbank Hessen, de la Reisebank AG et de la Westdeutsche Landesbank à une réunion qui aurait lieu le 15 octobre 1997 ([36]). Cette réunion avait pour but d'examiner la situation et de voir quelles mesures pourraient être prises.

(85) La réunion a eu lieu comme prévu le 15 octobre 1997, dans les locaux de la Deutsche Verkehrsbank AG (à Francfort) ([37]).

(86) Le compte rendu de la réunion établi par la GWK Bank est intitulé «Facturation des frais pour les monnaies de la zone euro entre le 1er janvier 1999 et le 1er juillet 2002». Plusieurs sujets ont été abordés, en particulier les suivants.

— Les banques peuvent-elles facturer des frais pour le change de billets de banque de la zone euro au cours de la période de transition?

— Les écarts de change (c'est-à-dire les cours acheteurs et vendeurs) peuvent-ils être maintenus après le 1er janvier 1999?

— Est-il possible d'appliquer des commissions différentes pour le change de monnaies de la zone euro différentes?

— Quelle méthode de calcul faut-il appliquer pour la conversion entre les différentes monnaies de la zone euro?

— Quels sont les taux acheteurs et vendeurs pour le change interbancaire de billets?

(87) La Commission note que les participants à la réunion ont rapidement précisé que les banques seraient autorisées à facturer des frais à leurs clients pour le change de billets de banque de la zone euro et que ces frais devraient être indiqués de façon explicite et transparente. Le compte rendu de la réunion est le suivant:

([36]) Télécopie intitulée *Auswirkungen der EWWU auf das Sortengeschäft*, datée du 2 octobre 1997, envoyée par M. […]* (Deutsche Verkehrsbank AG) à […]* (BfG Bank AG), […]* (Commerzbank AG), […]* (Dresdner Bank AG), […]* (GWK), […]* (Hamburgische Landesbank), […]* (Landesbank Hessen-Thüringen), […]* (Landeszentralbank Hessen), […]* (Reisebank AG) et […]* (Westdeutsche Landesbank) (dossier p. 2973). Ce qui était alors la Bayerische Vereinsbank AG a reçu une télécopie d'invitation le 13 octobre 1997 (réponse à la communication des griefs: Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG / Vereins- und Westbank AG, p. 9 (dossier p. 3896).

([37]) *Gespreksverslag Deutsche VerkehrsBank d.d. 15 oktober, Betreft: Pricing Eurovaluta gedurende 1 januari 1999 tot 1 juli 2002*, participants: […]* (Bayerische Landesbank), […]* (Vereins- und Westbank AG), […]* (DFG Bank AG — il s'agit d'une faute de frappe; il faudrait lire BfG Bank AG), […]* (Commerzbank AG), […]* (Deutsche VerkehrsBank AG), […]* (Deutsche VerkehrsBank AG), […]* (Dresdner Bank AG), […]* (Hamburgische Landesbank), […]* (Landesbank Hessen Thüringen), […]* (Westdeutsche Landesbank), […]* (GWK) et […]* (GWK); cc: […]* (GWK), AS/GWK/Orig97/160 (dossier p. 2974).

«Compte rendu des entretiens avec la Deutsche Verkehrsbank du 15 octobre 1997

Objet: Facturation de frais pour les monnaies de la zone euro entre le 1er janvier 1999 et le 1er juillet 2002

Remarques préliminaires

M. […]* souhaite la bienvenue à tous les participants à la réunion. Les banques qui y assistent représentent de 70 à 80 % du marché allemand des changes de petits montants. M. […]* résume la position de la Bundesbank et de l'IME sur la facturation des frais pour les monnaies de la zone euro entre le 1er janvier 1999 et le 1er juillet 2002 (au plus tard).

Les membres de l'IME n'ont pas réussi à se mettre pleinement d'accord sur la question du change de petits montants en monnaies de la zone euro. Toutefois, une chose est certaine:

Les banques seraient autorisées à répercuter les coûts qu'elles doivent supporter pour le change de monnaies de la zone euro à l'intention du grand public. La répercussion de ces frais devra se faire de façon transparente.»

(88) La Commission note que les participants à la réunion se sont rapidement mis d'accord sur le fait que les écarts de change (c'est-à-dire les cours vendeurs et acheteurs) disparaîtraient après le 1er janvier 1999. Ils ont décidé de faire savoir à la Bundesbank qu'ils pratiqueraient le change de billets de banque de la zone euro aux taux de change fixés et qu'ils factureraient une commission explicite. Le texte du compte rendu est le suivant:

«Communications orales

M. […]* a donné lecture d'un échange de correspondance entre lui et la Bundesbank, dont il était possible de déduire que, dans l'intérêt de la transparence, les écarts de change actuels devraient être supprimés. L'exposition orale de ce fait était très claire. Toutefois, nulle part le maintien de la marge pour compenser les coûts n'a été explicitement repoussé par écrit. De l'avis des participants qui avaient déjà examiné le problème de plus près, la perte de la marge de change ne pouvait pas être répercutée sur les opérations de change de petits montants.

Conviction

Après une discussion étonnamment brève, tous les participants ont acquis la conviction que les écarts de change sur les monnaies de la zone euro étaient appelés à disparaître et que tant la valeur de l'argent changé que la commission facturée devaient être visibles. Cette conclusion serait consignée dans un procès-verbal qui serait envoyé à la Bundesbank. Elle contiendrait notamment l'élément suivant:

Les opérations de change des monnaies de la zone euro seront effectuées à des prix fixes, auxquels une commission sera ajoutée.

Bien que M. […]* ait été d'accord avec les participants à la réunion, il ne pouvait guère faire plus. En l'absence d'instructions écrites de la Bundesbank, M. […]* ne pouvait rien faire pour adapter le système informatique à la nouvelle structure de facturation. Tout le monde n'avait pas le même problème (par exemple les préparatifs de la Bayerische Landesbank pour remplacer l'écart de change par une commission étaient déjà bien avancés), mais il y avait un mécontentement général quant à l'absence de clarté de la déclaration écrite de la Bundesbank.»

(89) La Commission note que les participants à la réunion ont également examiné s'il convenait de transformer le système actuel des écarts de change différentes selon les monnaies (c'est-à-dire des taux vendeurs et acheteurs différents par monnaie) en un système où ces marges seraient exprimées sous forme de commissions en pourcentage explicites. Comme ils n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur le fait de savoir s'il fallait utiliser une commission unique pour l'ensemble des monnaies ou des commissions différentes par monnaie, ils ont décidé de faire savoir à la Bundesbank que chaque banque trancherait par elle-même. Toutefois, les banques se sont fixé comme objectif commun de remplacer les écarts de change par des commissions en pourcentage, de façon à pouvoir récupérer 90 % des revenus générés par l'activité de change, ce qui représenterait une commission globale d'environ 3 %. Le texte du compte rendu dit ceci:

«Différences de prix entre les monnaies de la zone euro

La politique de prix appliquée actuellement sur le marché des changes allemand est plus ou moins la même pour toutes les banques. À titre d'exemple, le schilling autrichien est acheté et vendu à un prix avantageux, alors que la lire italienne coûte très cher. M. […]*, de la Commerzbank, estime que ces différences de prix entre les monnaies de la zone euro doivent continuer à exister. Son argument est que les écarts actuels peuvent être considérés comme le résultat du libre jeu des mécanismes du marché et que, de ce fait, ce système de fixation des prix devrait être remplacé par une structure dans laquelle les frais perçus seraient également différents. À cet égard, M. […]* (Bayerische Landesbank) a déclaré que des différences entre les monnaies ne pouvaient se jus-

tifier que lorsque les risques de change encourus étaient différents. Or, ce ne sera plus le cas après le 1er janvier 1999, lorsque toutes les monnaies de la zone euro seront considérées comme des dénominations de l'euro. M. […]* a ajouté que ce n'étaient pas tant les mécanismes du marché qui étaient à l'origine de la politique actuelle en matière de marges, mais que cette politique était plutôt le résultat d'un accord tacite sur les taux de change. L'enquête de l'IME citée par M. […]*, qui déclarait que les coûts du système bancaire allemand ne baisseraient que de 10 % avec la mise en circulation de l'euro, montre que la fixation des prix sur le marché des changes n'était pas due aux mécanismes du marché. Cela indique aussi l'existence d'un oligopole plutôt que d'un "polypole".

C'est pourquoi, le remplacement de l'accord tacite actuel sur des écarts différents par un accord tacite sur des commissions différentes n'entraînerait pas de gros bouleversements ni pertes de profits. M. […]* est tout à fait d'accord sur ce point.

En l'absence d'un consensus entre les participants à la réunion sur le fait de savoir s'il convenait d'introduire une commission unique ou une commission différente pour chaque monnaie, le message transmis à la Bundesbank serait le suivant:

Chacune des banques présentes décidera par elle-même de la forme que prendra son futur mode de facturation des frais.

Les banques présentes à la réunion ont exprimé leur intention de remplacer les revenus que génèrent actuellement les marges par des revenus provenant de commissions, et ce à concurrence d'environ 90 %. D'après les banques, cela représenterait une commission globale d'environ 3 %.»

(90) Le compte rendu note que les banques ont examiné la question de la cotation à l'incertain ou au certain pour ce qui est de la conversion des différentes monnaies de la zone euro ([38]), notamment dans le contexte de la modification des systèmes informatiques actuels:

«Règles de calcul obligatoires

L'IME a déclaré que, pour calculer la valeur en marks allemands d'un montant donné en florins néerlandais, une seule méthode de calcul produirait le bon résultat. Cela signifie que la méthode de calcul actuellement utilisée par les systèmes informatiques devrait être entièrement révisée (le taux du florin néerlandais par rapport au mark allemand ne pourrait plus être calculé une fois que ces règles seraient appliquées).

Plusieurs des personnes présentes connaissaient ces règles de calcul, mais n'avaient pas évalué les conséquences que cela entraînerait pour les opérations de change de petits montants. M. […]* a souligné qu'il pourrait se révéler utile de faire la même chose que les banques belges et informer l'IME que, pour les opérations portant sur de petits montants, une adaptation des systèmes informatiques d'une telle ampleur, pour une période de trois ans seulement, devait être repoussée sans équivoque, dans la mesure où les résultats des différents calculs pour les opérations de change normales ne faisaient ressortir aucune différence.

Une prise de notes hâtive de la part de tous les participants semble indiquer que ce problème a, lui aussi, été enregistré.»

(91) En ce qui concerne le change interbancaire de gros montants en billets de banque, le compte rendu note que les participants ont convenu de maintenir des taux d'achat et de vente fixes, afin d'éviter d'avoir à modifier les systèmes informatiques. Les cambistes professionnels connaissent bien les frais payés par l'intermédiaire des différents cours acheteurs et vendeurs:

«Marché des changes interbancaire

Pour les opérations de change entre banques, les écarts de change devraient disparaître pour les monnaies en circulation. Toutefois, pour ces monnaies, les banques présentes à la réunion souhaitent conserver la pratique actuelle des écarts de change. Ainsi, il ne serait pas nécessaire d'adapter les systèmes (pour une période de trois ans), et il n'y aurait aucun problème si une banque située à l'extérieur de la zone euro avait besoin de monnaies de la zone euro. M. […]* (Landeszentralbank), qui suivait la réunion par téléphone, a déclaré qu'il estimait qu'il était peu probable qu'il y ait une législation contraignante pour les opérations de change interbancaires portant sur des monnaies en circulation. Les observations suivantes seraient transmises à la Bundesbank:

Pour les opérations de change interbancaires portant sur des monnaies en circulation, les monnaies de la zone euro devraient être achetées et vendues à des prix fixes. C'est la différence entre le prix d'achat et le prix de vente qui constituerait la commission.

M. […]* fait observer que les termes ne sont pas très bien choisis, dans la mesure où cet argument avait été rejeté pour les opérations portant sur de petits montants et qu'il n'y avait donc aucune raison pour qu'il soit accepté dans le cas des banques.

Il serait sans doute préférable d'inclure une référence au fait qu'il n'était pas nécessaire d'accroître la transparence pour les opérations entre professionnels, dans

([38]) L'article 4, paragraphe 4, du règlement (CE) nº 1103/97 dispose ce qui suit: «Toute somme d'argent à convertir d'une unité monétaire nationale dans une autre doit d'abord être convertie dans un montant exprimé dans l'unité euro; ce montant ne pouvant être arrondi à moins de trois décimales est ensuite converti dans l'autre unité monétaire nationale. Aucune autre méthode de calcul ne peut être utilisée, sauf si elle produit les mêmes résultats.»

la mesure où les intéressés connaissaient parfaitement les marges versées. Toutefois, le libellé choisi a été conservé.»

(92) Le compte rendu de la réunion indique que la Deutsche Bank AG envisageait d'offrir à ses clients un service gratuit pour le change de billets de banque de la zone euro. Cela est considéré comme une menace beaucoup plus grande pour le consensus atteint entre les participants, c'est-à-dire une commission d'environ 3 % (pour parvenir à récupérer 90 % des revenus générés par les écarts de change), que n'importe quel service gratuit que pourraient offrir les banques centrales régionales:

«La Deutsche Bank remet tout en cause

Au cours de la réunion, il a été suggéré que la Deutsche Bank pourrait remettre tout en cause en autorisant les opérations de change gratuites. Les banques commerciales présentes à la réunion estiment que cela constitue une menace beaucoup plus sérieuse que la fourniture d'un service gratuit par les banques centrales régionales (qui ne sont pas équipées pour fournir ce type de service). Cela pourrait saper la position sur laquelle les participants à la réunion se sont mis d'accord, à savoir la facturation d'une commission d'environ 3 % (90 % des revenus actuels). M. […]* souligne que cela créera en tout état de cause une situation nouvelle, même si, à son avis, l'éventualité d'opérations de change gratuites est encore lointaine. D'autres ont adopté une position plus ferme en déclarant que si, pour des raisons politiques, les opérations de change devaient être complètement gratuites, ils supprimeraient les services de conversion pour les monnaies de la zone euro.».

(93) Selon le compte rendu de la réunion, les participants n'étaient pas favorables à l'introduction du nouveau système de facturation avant le 1er janvier 1999:

«Introduction prématurée

Les banques ne souhaitent pas que le nouveau système de facturation des frais soit introduit avant le 1er janvier 1999.

1) Il faudrait générer autant de profits que possible en 1998 (l'idée de maintenir les marges de change jusqu'au 1er janvier 1999, mais de prendre une commission plus élevée, a également été considérée comme peu souhaitable). Après le 1er janvier 1999, les profits pourraient baisser fortement sous des pressions extérieures (Bundesbank, IME, Deutsche Bank, les médias), de telle sorte que les banques devront récupérer tout ce qu'elles peuvent.

2) Une réduction éventuelle du chiffre d'affaires à la suite de l'introduction de la nouvelle méthode de facturation des frais en 1998 a donc été jugée peu souhaitable.

3) Aucune des banques concernées ne dépend fortement de l'activité de change, de telle sorte que l'évolution de la situation après le 1er janvier 1999 ne les mettrait pas en danger.

4) Le peu de temps qu'il reste jusqu'au 1er janvier 1999 est déjà jugé court pour l'adaptation de tous les systèmes à la nouvelle méthode de facturation des frais.»

(94) M. […]* (Commerzbank AG) a rédigé le compte rendu officiel de la réunion, intitulé *Meeting of banknote dealers* (réunion des changeurs) ([39]). Ce compte rendu a été faxé à tous les participants à la réunion le 17 octobre 1997, depuis la Deutsche Verkehrsbank AG ([40]). L'objet de la réunion est indiqué en ces termes: structure/fixation des prix pour l'achat et la vente de billets de banque au cours de la période de transition. Tant l'achat et la vente de billets de banque par les particuliers (détail) que les opérations de change interbancaires (gros) ont été discutés.

(95) En ce qui concerne les opérations de change, le compte rendu note qu'il y a consensus sur l'utilisation de taux de change fixes pour les monnaies de la zone euro (c'est-à-dire qu'il n'y a pas application de cours acheteurs et vendeurs), avec des frais qui seront calculés sous forme d'une commission exprimée en pourcentage. La méthode de calcul pour la conversion de ces monnaies sera adoptée par chaque banque individuellement:

«Réunion des changeurs à Francfort, le 15 octobre 1997

dans les locaux de la Deutsche Verkehrsbank.

Participants: voir annexe

Compte rendu

En ce qui concerne la question de la fixation des cours/prix pour les opérations de change durant la phase 3a (soit du 1er janvier 1999 au 1er janvier 2002) de l'UEM, les participants se sont mis d'accord sur les points suivants:

1) Opérations avec les particuliers

— Pour les particuliers, le taux de change sera fixe pour les monnaies des pays de la zone euro et les frais/commissions seront calculés séparément.

([39]) *Sortenhändlertreffen in Frankfurt, am 15. Oktober 1997 im Hause der Deutschen VerkehrsBank* du 15 octobre 1997, par […]* (Commerzbank AG) (dossier p. 2985).

([40]) Télécopie «Transmission du compte rendu de la réunion des changeurs du 15 octobre 1997» de […]* (Deutsche VerkehrsBank AG) aux Bayerische Landesbank, ([…]*), BfG Bank AG ([…]*), Commerzbank AG ([…]*), Dresdner Bank AG ([…]*), GWK Bank (([…]*), Hamburgische Landesbank ([…]*), Landesbank Hessen Thüringen ([…]*), LZB Hessen ([…]*), ReiseBank AG ([ ]*), Vereins- und Westbank AG ([…]*) et Westdeutsche Landesbank ([…]*) (dossier p. 2983).

— Les frais/commissions seront calculés sous forme de pourcentage de la valeur changée.

— Ce sont les banques qui décideront individuellement si ce calcul sera fait sur la base d'une cotation à l'incertain ou au certain.»

(96) La Commission note que le compte rendu officiel de la réunion et celui établi par la GWK Bank correspondent sur le fait que les frais à facturer aux clients seront exprimés sous forme d'un pourcentage. Le compte rendu officiel ne fait pas état du pourcentage d'environ 3 %. Toutefois, lors de l'audition des 1er et 2 février 2001, la Bayerische Landesbank a déclaré que son représentant à la réunion du 15 octobre 1997 (M. […]*) avait rappelé que «certains représentants de certaines banques ont mentionné des chiffres qui se situaient entre 2 et 4 %». Toutefois, M. […]* «n'avait pas souvenir d'un montant de 3 %».

(97) En ce qui concerne les opérations de gros en billets de banque (opérations interbancaires), le compte rendu note que les banques ont convenu de conserver les cours acheteurs et vendeurs:

«2) Opérations interbancaires

Pour les opérations interbancaires, l'ensemble des monnaies de la zone euro seront changées sur la base de cours acheteurs et vendeurs. Ces cours résultent de la conversion de la commission. Le recours à la cotation au certain sera généralisé à partir du 1er février 2002. Jusqu'à cette date, les deux méthodes de cotation devront être tolérées.

Motifs de la cotation à l'achat et à la vente

Pour les opérations interbancaires, où ce sont les banques participantes qui ont toujours fixé les usages à respecter, les opérations se sont toujours faites via des cours acheteurs et vendeurs. Cette méthode devrait être maintenue pour les raisons suivantes:

— nous ne souhaitons pas faire de différences dans la façon dont sont cotées les monnaies de la zone euro et celles qui n'en font pas partie,

— nous ne souhaitons pas faire de différences entre les parties contractantes situées à l'intérieur et à l'extérieur de la zone euro,

et enfin, et surtout,

— la modification des pratiques actuelles ne vaudrait que pour une période limitée.

3) Si une nouvelle réunion est nécessaire, elle se tiendra à Francfort, dans les locaux de la Commerzbank.

Francfort, le 15 octobre 1997.

[…]*

Annexe»

F. APPRÉCIATION JURIDIQUE

1. Article 81, paragraphe 1, du traité CE

(98) L'article 81, paragraphe 1, du traité CE dispose que sont incompatibles avec le marché commun et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun, et notamment ceux qui consistent à fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction, limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements, répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement.

2. Accords

(99) Il y a accord si les parties parviennent à un concours de volontés qui limite ou est de nature à limiter leur liberté commerciale en déterminant les lignes de leur action mutuelle sur le marché ou de leur abstention de toute action. Il n'est pas nécessaire que cet accord soit fait par écrit. Ni sanctions contractuelles ni procédures d'exécution ne sont requises. Le fait de l'accord peut être explicite ou implicite dans le comportement des parties.

(100) Il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour de justice des Communautés européennes et du Tribunal de première instance que, pour qu'il y ait accord au sens de l'article 81, paragraphe 1, du traité CE, il suffit que les entreprises en cause aient exprimé leur volonté commune de se comporter sur le marché d'une manière déterminée ([41]).

(101) La notion d'accord au sens de l'article 81, paragraphe 1, du traité CE, telle qu'elle a été interprétée par la jurisprudence, est axée sur l'existence d'une concordance de volontés entre deux parties au moins, dont la forme de manifestation n'est pas importante pour autant qu'elle

([41]) Arrêt du 15 juillet 1970 dans l'affaire 41/69, ACF *Chemiefarma* contre *Commission*, Recueil 1970, p. 661, point 112; arrêt du 29 octobre 1980 dans les affaires jointes 209/78 à 215/78 et 218/78, Van Landewyck et autres contre Commission, Recueil 1980, p. 3125, point 86; arrêt du 17 décembre 1991 dans l'affaire T-7/89, Hercules Chemicals contre Commission, Recueil 1991, p. II-1711, point 256; arrêt du 24 octobre 1991 dans l'affaire T-1/89, Rhône-Poulenc contre Commission, Recueil 1991, p. II-867, point 120.

constitue l'expression fidèle de celles-ci ([42]). Aux fins de l'article 81, paragraphe 1, du traité, un accord peut également ne pas avoir la certitude requise pour la mise en œuvre de contrats commerciaux. Ses conditions exactes peuvent ne jamais être exprimées: l'existence de l'accord peut devoir être inférée de l'ensemble des circonstances.

3. **Nature de l'infraction**

3.1. *Accord*

(102) Les banques ayant participé à la réunion qui a eu lieu le 15 octobre 1997 dans les locaux de la Deutsche Verkehrsbank AG, à Francfort, se sont mises d'accord pour prélever une commission globale d'environ 3 % sur l'achat et la vente de billets de banque de la zone euro au cours de la période de transition de trois ans qui débutait au 1er janvier 1999. Le but de cette décision était de récupérer environ 90 % des revenus générés par l'«écart de change» après la suppression des cours acheteurs et cours vendeurs au 1er janvier 1999 ([43]).

(103) Au cours de la réunion du 15 octobre 1997, les participants ont examiné si le système des marges de change différentes selon les monnaies (c'est-à-dire de cours acheteurs et vendeurs différents selon les monnaies) alors en vigueur devrait être transformé en un système dans lequel les écarts de change seraient exprimés sous la forme d'une commission explicite en pourcentage. Les participants n'ayant pu se mettre d'accord sur le fait de savoir si cette commission devait être unique pour toutes les monnaies ou différente d'une monnaie à l'autre, les participants ont décidé de faire savoir à la Bundesbank que (considérant 89):

> «Chacune des banques présentes décidera par elle-même de la forme que prendra son futur mode de facturation des frais.»

(104) Toutefois, tous étaient d'accord pour dire que cette commission devrait être fixée de façon à permettre la récupération d'environ 90 % des revenus générés par l'écart de change, ce qui donnerait une commission globale ou moyenne d'environ 3 % pour l'achat et la vente des différents billets de la zone euro (considérant 89):

> «Les banques présentes à la réunion ont exprimé leur intention de remplacer les revenus que génèrent actuellement les marges par des revenus provenant de commissions, et ce à concurrence d'environ 90 %. D'après les banques, cela représenterait une commission globale d'à peu près 3 %.»

(105) Cet accord a de nouveau été mentionné lors de la réunion du 15 octobre 1997. Les banques craignaient qu'il ne risque d'être sans effet si, comme cela semblait probable, la Deutsche Bank AG introduisait un service gratuit (considérant 92):

> «Au cours de la réunion, il a été suggéré que la Deutsche Bank pourrait remettre tout en cause en proposant des opérations de change gratuites. Les banques commerciales présentes à la réunion estiment que cela constitue une menace beaucoup plus sérieuse que la fourniture d'un service gratuit par les banques centrales régionales, qui ne sont pas équipées pour fournir ce type de service. Cela pourrait saper la position sur laquelle les participants à la réunion se sont mis d'accord, à savoir la facturation d'une commission d'environ 3 % (correspondant à 90 % des revenus actuels).»

(106) M. […]* (Commerzbank AG) a rédigé le compte rendu officiel de la réunion, intitulé «Réunion des changeurs». La Commission note que le compte rendu officiel et celui de la GWK Bank s'accordent tous deux à dire qu'il y avait consensus sur l'application de taux de change fixes pour les monnaies de la zone euro (c'est-à-dire pas de cours acheteurs et vendeurs) après le 1er janvier 1999, les frais devant être calculés sous forme d'une commission exprimée en pourcentage (considérants 94 et 95):

> «1) Opérations avec les particuliers
>
> — Pour les particuliers, le taux de change sera fixe pour les monnaies des pays de la zone euro et les frais/commissions seront calculés séparément.
>
> — Les frais/commissions seront calculés sous forme de pourcentage de la valeur changée.»

(107) Le compte rendu officiel est moins descriptif que celui de la GWK Bank et ne mentionne pas de chiffres précis. Toutefois, la Bayerische Landesbank et la Commerzbank reconnaissent que certains représentants des banques ont estimé, lors de la réunion, que les frais futurs pourraient se situer entre 2 % et 4 % ([44]). Toutefois, lors de l'audition des 1er et 2 février 2001, la Bayerische Landesbank a déclaré que son représentant à la réunion du 15 octobre 1997 (M. […]*) avait rappelé que «certains représentants de certaines banques ont mentionné des chiffres qui se situaient entre 2 et 4 %». Toutefois, M. […]* n'avait pas souvenir d'un montant de 3 %.

([42]) Arrêt du 26 octobre 2000 dans l'affaire T-41/96, Bayer AG contre Commission, Recueil 1991, p. II-3383, points 68-69.

([43]) Avant l'introduction de l'euro, les banques ne facturaient pas explicitement des frais pour le change de billets de banque étrangers, mais les clients payaient des frais bancaires cachés par le biais des taux vendeurs et acheteurs des différentes monnaies étrangères (ce que l'on appelait les «écarts de change» et/ou «marges de change»). Les marges de change pouvaient aller de 1,5 % à 7 %, selon la monnaie changée.

([44]) Réponses à la communication des griefs: Bayerische Landesbank, p. 30 (dossier p. 3454); Commerzbank AG, p. 35 (dossier p. 3624); Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG, p. 16 (dossier p. 3903); Westdeutsche Landesbank, p. 47 (dossier p. 4016); la Hamburgische Landesbank mentionne des frais qui pourraient se situer entre 2 % et 6 %, p. 6 (dossier p. 3768).

(108) L'historique de l'accord du 15 octobre 1997 est le suivant. Au début de l'année 1997, la GWK Bank a commencé à s'inquiéter du fait que la Deutsche Bundesbank pourrait utiliser son réseau d'environ 200 bureaux pour fournir un service gratuit au public pour l'achat et la vente de billets de banque au cours de la période de transition (du 1er janvier 1999 au 31 décembre 2001). Elle craignait que si la Bundesbank et les banques centrales régionales devaient offrir un service gratuit à grande échelle, les banques commerciales allemandes pourraient la suivre en facturant des frais bas, voire pas de frais du tout (considérant 79).

(109) Cette perspective était alarmante pour la GWK Bank, dans la mesure où une grande partie de son chiffre d'affaires provenait des opérations de change de monnaies de la zone euro, notamment de DEM. Le marché du change de billets de banque de la zone euro risquait de se déplacer des Pays-Bas vers l'Allemagne et/ou les banques néerlandaises risquaient de subir des pressions pour qu'elles baissent leurs frais en conséquence (considérant 80).

(110) En avril 1997, la GWK Bank a contacté une institution allemande similaire, la Reisebank AG, en l'incitant à entamer des discussions avec d'autres banques allemandes, en premier lieu pour tenter de faire en sorte que la Bundesbank et les banques centrales régionales ne fournissent pas un service gratuit aux consommateurs par l'intermédiaire de leur réseau de bureaux (considérants 63 à 67).

(111) Ces discussions et contacts ont abouti à l'organisation d'une réunion à Francfort, dans les locaux de la Deutsche Verkehrsbank AG, le 15 octobre 1997. À cette occasion, plusieurs banques allemandes ont notamment convenu d'appliquer une commission d'environ 3 % sur l'achat et la vente de billets de la zone euro au cours de la période transitoire de trois ans, afin de récupérer environ 90 % des revenus générés par l'«écart de change» (considérants 85 à 93).

3.2. *Arguments des parties et réponses de la Commission*

— Arguments des parties sur l'interprétation des faits

(112) Les parties contestent l'interprétation des faits donnée par la Commission et nient que les discussions entre les banques à propos des modalités de facturation des frais et de leurs montants pour le change de monnaies de la zone euro au cours de la période de transition constituent un «accord» entrant dans le champ d'application de l'article 81, paragraphe 1, du traité CE.

(113) Plusieurs banques font valoir que, étant donné que la différence entre les cours acheteurs et vendeurs peut être calculée sous la forme de frais exprimés en pourcentage, il était logique que les participants à la réunion du 15 octobre 1997 conviennent d'exprimer l'écart de change sous la forme d'une commission visible en pourcentage après le 1er janvier 1999. Il ne s'agissait pas d'un accord restreignant la concurrence, mais d'une décision consécutive à la nécessité juridique d'afficher les frais de façon explicite et transparente après la suppression de l'écart de change ([45]) ([46]). La Landesbank Hessen Thüringen reconnaît avoir conclu un accord sur les modalités de facturation des frais pour la période transitoire au cours de la réunion du 15 octobre 1997. Toutefois, comme il n'était guère possible de calculer ces frais autrement que sous forme d'un pourcentage, l'accord sur des modalités communes de facturation des frais n'a que faiblement influé sur la liberté des banques de déterminer leur propre politique de prix ([47]).

— Réponse de la Commission

(114) L'affichage transparent et explicite des frais ne nécessite aucune normalisation des prix, des modalités de facturation des frais ou des autres services dans le secteur bancaire. Chaque banque doit décider de sa politique commerciale en matière de frais de façon indépendante. Pour autant que des frais soient facturés au client, la politique en la matière — y compris les modalités de facturation — doit être déterminée de façon indépendante par chaque banque.

(115) Il n'était ni naturel ni logique que chaque banque décide individuellement de transformer ses écarts de change en une commission exprimée sous forme de pourcentage. De fait, il semble que la Deutsche Bank envisageait initialement de fournir un service gratuit. Quoi qu'il en soit, le problème n'est pas quelles pourraient être ou ne pas être les modalités de facturation des frais les plus rationnelles sur le plan économique, mais s'il y a eu ou non accord entre les banques sur ces modalités.

(116) Dans la présente affaire, il y a eu accord explicite entre des banques sur une commission globale d'environ 3 %, dans le but de récupérer environ 90 % des revenus perdus à la suite de la suppression de «l'écart de change» au 1er janvier 1999.

([45]) Réponses à la communication des griefs: BfG Bank AG, p. 17 (dossier p. 3538); Commerzbank AG, p. 31 (dossier 3620); Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG, p. 14 (dossier p. 3901); Westdeutsche Landesbank, p. 48 (dossier p. 4017).

([46]) Réponse de la Westdeutsche Landesbank à la communication des griefs, p. 20 (dossier p. 3989).

([47]) Réponse de la Landesbank Hessen Thüringen à la communication des griefs, p. 4 (dossier p. 3817); la Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG, p. 14 (dossier p. 3901) affirme également qu'il n'y avait pas d'autre solution viable qu'une commission exprimée sous forme de pourcentage, car une commission fixe pour le change de petits montants aurait entraîné une discrimination à l'encontre des petits clients.

— Arguments des parties quant à l'absence d'accord

(117) Plusieurs banques font valoir qu'il n'y a pas eu accord sur une commission d'environ 3 % ([48]). Certaines banques affirment aussi qu'il n'y a pas eu accord pour récupérer environ 90 % des revenus et que ce chiffre de 90 % des coûts n'a pas été mentionné comme base de calcul des nouveaux frais après l'introduction de l'euro ([49]).

— Réponse de la Commission

(118) La question de la crédibilité du compte rendu de la réunion du 15 octobre 1997 établi par la GWK Bank se pose. Le compte rendu officiel et celui de la GWK Bank correspondent sur le fait qu'il y a eu consensus sur l'utilisation de taux de change fixes pour les monnaies de la zone euro (c'est-à-dire sans application de cours acheteurs et vendeurs) après le 1er janvier 1999, les frais devant être calculés sous forme d'une commission exprimée en pourcentage. La Westdeutsche Landesbank note qu'un seul point de l'infraction supposée, c'est-à-dire la détermination des modalités de facturation des frais, figure dans le compte rendu officiel de la réunion établi par M. […]* ([50]).

(119) De fait, la Bayerische Landesbank et la Commerzbank AG reconnaissent que certains représentants des banques à la réunion ont estimé que les frais futurs pourraient se situer entre 2 et 4 % ([51]). La Commerzbank AG déclare que certains des participants à la réunion ont déclaré que, pour récupérer 90 % des revenus, il faudrait appliquer une commission de 2 à 4 % ou une commission moyenne de 3 %. Toutefois, lors de l'audition des 1er et 2 février 2001, la Bayerische Landesbank a déclaré que son représentant à la réunion du 15 octobre 1997 (M. […]*) avait rappelé que «certains représentants de certaines banques ont mentionné des chiffres qui se situaient entre 2 et 4 %». Toutefois, M. […]* «n'avait pas souvenir d'un montant de 3 %». Cela montre que le compte rendu de la GWK Bank, rédigé le jour suivant la réunion, a enregistré le déroulement de la réunion du 15 octobre 1997 de façon crédible et complète.

(120) Sur la base des preuves documentaires dont elle dispose, la Commission estime que les banques ayant participé à la réunion du 15 octobre 1997 ont convenu d'introduire une commission globale d'environ 3 % (afin de récupérer 90 % de leurs revenus) après le 1er janvier 1999.

— Arguments des parties concernant l'absurdité d'une introduction précoce

(121) Les banques font également valoir qu'il aurait été absurde de déterminer les frais en 1997, en raison de la longue période de quatorze mois qui devait encore s'écouler avant l'introduction de l'euro et aussi des incertitudes économiques liées à une telle durée ([52]). Les banques affirment qu'elles ont déterminé leurs frais de façon indépendante fin 1998 ([53]).

— Réponse de la Commission

(122) L'argument selon lequel il aurait été prématuré pour les banques de se mettre d'accord sur les modalités de facturation des frais et des commissions en octobre 1997, est contredit par les banques elles-mêmes. La lettre envoyée le 25 juillet 1997 à la Bundesbank par quatre banques commerciales (Commerzbank AG, Deutsche Verkehrsbank AG, Reisebank AG et Westdeutsche Landesbank) exprime leur opinion selon laquelle les écarts de change devraient être maintenus pour les monnaies de la zone euro, entre autres parce que les modifications qui doivent être apportées aux systèmes informatiques ne pourraient pas être effectuées à temps pour le 1er janvier 1999 (considérant 55):

> «Ils ont jugé très problématique la facturation de frais pour remplacer les marges de change actuelles.
>
> À la suite de la discussion, tous les participants ont en principe repoussé tout changement, dans la mesure où les coûts d'adaptation informatique qui en résulteraient rendraient le change de billets de banque plus cher pour les citoyens et où le public n'apprécierait pas des frais plus élevés. Les citoyens ne com-

([48]) Réponses à la communication des griefs: BfG Bank AG, p. 19. (dossier p. 3540); Commerzbank AG, p. 35 (dossier 624); Reisebank AG, p. 27 (dossier p. 3721); Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG, p. 16 (dossier p. 3903); Wesdeutsche Landesbank, p. 47 (dossier p. 4016).

([49]) Réponses à la communication des griefs: Bayerische Landesbank, p. 30 (dossier p. 3454); BfG Bank AG, p. 18. (dossier p. 3539); Commerzbank AG, p. 33. (dossier p. 3622); Reisebank AG, p. 26. (dossier p. 3720.); Landesbank Hessen Thüringen, p. 16. (dossier p. 3830); Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG, p. 15 (dossier p. 3902); Westdeutsche Landesbank, p. 47 f (dossier p. 4016); Fortis group, p. 23 (dossier p. 4295).

([50]) Réponse de la Westdeutsche Landesbank à la communication des griefs, p. 43 (dossier p. 4012).

([51]) Réponses à la communication des griefs: Bayerische Landesbank, p. 30 (dossier p. 3454); Commerzbank AG, p. 35 (dossier 3624); Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG, p. 16 (dossier p. 3903); Westdeutsche Landesbank, p. 47 (dossier p. 4016); la Hamburgische Landesbank mentionne des frais qui pourraient se situer entre 2 et 6 %, p. 6 (dossier p. 3768).

([52]) Réponse à la communication des griefs: Dresdner Bank, AG p. 10 (dossier p. 3750); Westdeutsche Landesbank, p. 42 (dossier p. 4011).

([53]) Réponses à la communication des griefs: Bayerische Landesbank, p. 34. (dossier p. 3458); BfG Bank AG, p. 20 (dossier p. 3541); Commerzbank AG, p. 36. (dossier p. 3625); Dresdner Bank AG, p. 10 (dossier p. 3750); Hamburgische Landesbank, p. 9 f (dossier p. 3771); Landesbank Hessen Thüringen, p. 12. (dossier p. 3826); Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG, p. 22. (dossier p. 3909); Westdeutsche Landesbank, p. 33. (dossier p. 4002).

prendraient pas qu'une commission soit introduite, étant donné que les taux de change sont fixes et que les banques nationales achètent les monnaies à un taux fixe.

Il convient également de noter que les transformations informatiques ne pourraient pas se faire à temps dans des délais aussi courts.» …

(123) Le compte rendu de la réunion du 15 octobre 1997 établi par la GWK Bank mentionne également que les délais disponibles pour adapter les systèmes informatiques aux nouvelles modalités de facturation des frais sont courts (considérant 93):

«4. Le peu de temps qu'il reste jusqu'au 1er janvier 1999 est déjà jugé trop court pour l'adaptation de tous les systèmes à la nouvelle méthode de facturation des frais.»

(124) La conclusion que l'on peut tirer des éléments qui précèdent est que l'accord de fixation des prix du 15 octobre 1997 était très opportun pour les banques et que le moment était très bien choisi.

— Arguments des parties concernant les frais différents

(125) Les banques affirment que les banques ayant participé à la réunion du 15 octobre 1997 appliquent des frais différents, qui vont de 3 à 4 %. Seules deux d'entre elles appliquent effectivement une commission de 3 % ([54]).

— Réponse de la Commission

(126) Premièrement, il convient de noter que la découverte de l'existence, du contenu et de l'objet de l'accord contraire à l'article 81, paragraphe 1, du traité CE et décrit dans la communication des griefs repose sur des preuves documentaires particulières et non sur un comportement parallèle en matière de prix sur le marché.

(127) Deuxièmement, comme l'accord avait pour objet l'introduction d'une commission globale d'environ 3 % dans le but de récupérer à peu près 90 % des revenus, il ne fallait pas s'attendre à ce que toutes les banques appliquent des commissions identiques. L'accord éliminait, ou tout au moins réduisait sensiblement, toute incertitude quant au comportement éventuel que les banques pouvaient attendre de leurs homologues sur le marché en ce qui concerne les frais bancaires appliqués à l'achat et à la vente de billets de banque en monnaies de la zone euro. Les banques elles-mêmes reconnaissent que des frais de l'ordre de 2 à 4 % ont été évoqués. Toutefois, après l'introduction de l'euro, aucune des parties concernées n'a introduit une commission inférieure à 3 % (considérants 147 et 148).

([54]) Réponses à la communication des griefs: Bayerische Landesbank, p. 43 (dossier p. 3467); BfG Bank AG, p. 20 (dossier p. 3541); Commerzbank AG, p. 41 (dossier 3630); Deutsche Verkehrsbank AG/Reisebank AG, p. 28 (dossier p. 3722); Dresdner Bank AG, p. 10 (dossier p. 3750); Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/ Vereins- und Westbank AG, p. 25. (dossier p. 3912); Westdeutsche Landesbank, p. 43 et 53 (dossier p. 4012 et 4022).

4. **Restriction de la concurrence**

(128) Les banques qui ont participé à la réunion du 15 octobre 1997 ont convenu d'appliquer une commission globale d'environ 3 % dans le but de récupérer à peu près 90 % de leurs revenus après la suppression de l'écart de change au 1er janvier 1999. Cet accord avait à la fois pour objet et pour effet de restreindre la concurrence dans la Communauté.

4.1. *Objectif de l'accord*

(129) L'article 81, paragraphe 1, du traité CE dispose expressément que les accords entre entreprises et les décisions d'associations d'entreprises qui consistent à fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction restreignent la concurrence. Dans la présente affaire, c'est la fixation directe de prix qui est l'objet de l'accord.

(130) Compte tenu de la disparition de l'écart de change (c'est-à-dire des cours acheteurs et vendeurs) après le 1er janvier 1999, l'objet de l'accord conclu par les banques présentes lors de la réunion du 15 octobre 1997 était de fixer à environ 3 % les commissions qu'elles percevraient sur l'achat et la vente de billets de banque en monnaies de la zone euro, dans le but de récupérer environ 90 % des revenus en question après la suppression de l'écart de change.

(131) On peut donc en conclure que cet accord avait pour objet une harmonisation des futures politiques de prix des banques ainsi qu'un alignement des prix facturés pour l'achat et la vente de billets de banque libellés dans les monnaies de la zone euro.

(132) Par conséquent, l'accord conclu entre les banques ayant participé à la réunion du 15 octobre 1997 entre dans le champ d'application de l'article 81, paragraphe 1, du traité CE, dans la mesure où il fixe directement la façon dont seront facturés les frais prélevés lors des opérations de change de billets de banque libellés dans les monnaies de la zone euro (c'est-à-dire sous forme d'une commission exprimée en pourcentage) ainsi que le niveau de ces frais, sous forme d'un prix cible.

4.2. *Les arguments des parties et les réponses de la Commission*

— Les arguments des parties concernant l'interprétation de l'article 52 des statuts du SEBC

(133) Les parties font valoir que les discussions qu'elles ont eues devaient leur permettre de faire face à la très grande incertitude, sur le plan de la réglementation, liée à l'application de l'article 52 des statuts du SEBC et à la question de savoir si la Deutsche Bundesbank proposerait ou non un service gratuit au public pour les opérations de change.

— Réponse de la Commission

(134) Au cours de l'année 1997, la Deutsche Bundesbank a mené des discussions avec les banques commerciales allemandes, qui ont essentiellement porté sur l'application de l'article 52 des statuts du SEBC. Lors d'une réunion qui a eu lieu le 8 juillet 1997, les banques commerciales et la Deutsche Bundesbank ont examiné les conséquences de l'introduction de l'euro pour le change de billets de banque. À la suite de cette réunion, la Bundesbank a envoyé aux banques commerciales, le 22 juillet 1997, un questionnaire relatif à l'achat et à la vente de billets de banque sur les marchés de détail et de gros. Ce questionnaire avait pour but de recueillir des données sur les volumes des billets de banque échangés, la transparence des frais au cours de la phase de transition, les conséquences sur les opérations de détail de l'offre par la Bundesbank d'un service gratuit au public et les conséquences sur les opérations de gros de l'offre, par la Bundesbank, d'un service gratuit de rapatriement des billets de banque pour les banques commerciales. La Bundesbank devait traiter confidentiellement les réponses de chaque banque. Toujours à la suite de la réunion du 8 juillet 1997, la Commerzbank AG, la Deutsche Verkehrsbank AG, la Reisebank AG et la Westdeutsche Landesbank ont envoyé à la Bundesbank une lettre dans laquelle elles déclaraient que, à leur avis, l'écart de change (c'est-à-dire les cours acheteurs et vendeurs) devrait être maintenu, en partie parce que les modifications informatiques nécessaires ne pourraient être réalisées à temps et parce que toute adaptation entraînerait des coûts supplémentaires qui se traduiraient par des frais plus élevés. Le 15 septembre 1997, une réunion a eu lieu entre les banques commerciales et la Bundesbank, qui a permis de préciser qu'il ne serait plus possible de facturer des frais par l'intermédiaire de l'écart de change (c'est-à-dire des cours acheteurs et vendeurs) après le 1er janvier 1999. Tous les frais facturés devraient être indiqués séparément (considérants 53 à 57).

(135) Il ressort clairement de ce qui précède que les discussions entre la Bundesbank et les banques commerciales ont porté sur l'application de l'article 52 des statuts du SEBC, ainsi que sur la suppression des cours acheteurs et vendeurs au 1er janvier 1999. Au cours de ces réunions, il n'y a pas eu de discussions collectives sur les frais bancaires à appliquer pour le change de billets de banque de la zone euro après le 1er janvier 1999.

— Arguments des parties sur la Commission en tant qu'initiatrice des discussions

(136) D'après les parties, c'est la Commission qui a été l'initiatrice des discussions et des contacts entre les banques. Le point de départ a été la table ronde organisée le 15 mai 1997 par la Commission, au cours de laquelle les aspects pratiques du passage à l'euro ont été évoqués ([55]). Les banques font valoir que la réunion du 15 octobre 1997 a été organisée à la fois à cause des incertitudes sur le plan de la réglementation et à la suite des initiatives de la Commission européenne et des discussions avec la Deutsche Bundesbank.

— Réponse de la Commission

(137) La Commission a organisé la table ronde du 15 mai 1997 sur les aspects pratiques du passage à l'euro afin de répondre aux préoccupations exprimées par différentes associations et de permettre aux préparatifs techniques de progresser. Cette table ronde a constitué un forum au sein duquel toutes les parties concernées, tant publiques que privées, ont pu dialoguer, et elle a permis d'aborder deux grands ensembles de questions: celui des dispositions pratiques à prendre pour que le passage à l'euro se fasse en douceur et celui des moyens susceptibles d'aider les consommateurs à s'adapter à l'euro. Le rapport du groupe d'experts du 20 novembre 1997 déclare expressément qu'il n'a pas été question des frais relatifs aux services bancaires ([56]) (considérants 40 à 43).

— Arguments des parties sur la question de l'admissibilité des frais

(138) D'après les parties, leurs discussions avaient également pour objet la question de savoir si les banques commerciales seraient ou non autorisées à percevoir une rémunération pour le change de billets de banque sous la forme d'un écart de change (c'est-à-dire des cours vendeurs/acheteurs).

— Réponse de la Commission

(139) Dès 1995, tout le monde savait que les taux de change seraient fixés de façon irrévocable et que seuls ces taux fixes pourraient être utilisés. Cela est dit clairement et

([55]) Réponse de la Westdeutsche Landesbank à la communication des griefs, p. 32. (dossier p. 4001).

([56]) Voir le point 4 «Qu'est-ce que la conversion?» du «Rapport du groupe d'experts sur les frais bancaires de conversion en euros» adressé à la Commission, Bruxelles, 20 novembre 1997.

explicitement dans les conclusions de la présidence du Conseil européen des 15 et 16 décembre 1995 concernant le scénario pour le passage à la monnaie unique. L'article 4, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1103/97 du Conseil, qui est directement applicable dans tous les États membres depuis le 20 juin 1997, dispose que «les taux de conversion sont utilisés pour les conversions entre l'unité euro et les unités monétaires nationales et *vice-versa*» (considérants 34 à 37). La conséquence directe en est que le recours aux «écarts de change» ne sera plus autorisé et que tous les frais facturés devront être indiqués de façon explicite et transparente. Tout cela est également clairement exposé dans le document définissant le mandat du groupe d'experts sur les frais bancaires de conversion en euros, ainsi que dans le rapport final de ce groupe (considérant 45).

(140) De toute façon, avant la réunion du 15 octobre 1997, une réunion avait eu lieu, le 15 septembre 1997, entre les banques commerciales et la Bundesbank. Elle avait permis de préciser que la facturation de frais *via* l'écart de change (c'est-à-dire les cours acheteurs et vendeurs) ne serait plus possible après le 1er janvier 1999 (considérant 57).

— Arguments des parties concernant la télécopie d'invitation

(141) Plusieurs banques font valoir que, ainsi qu'il ressort de l'ordre du jour joint à la télécopie d'invitation, la réunion du 15 octobre 1997 était axée sur des questions relatives aux opérations interbancaires — où la fixation des prix a été mentionnée — ainsi que sur des questions informatiques ([57]). C'est pour cette raison que les représentants qui ont participé à la réunion étaient membres soit du service responsable de l'achat et de la vente de billets de banque dans le cadre des opérations interbancaires ou du service informatique. Le service «Clients privés», qui est le seul disposant d'un pouvoir de décision sur la détermination des frais à facturer aux clients privés lors des opérations de change, n'était pas représenté ([58]).

— Réponse de la Commission

(142) Même le compte rendu officiel de la réunion rédigé par M. […]* fait état de discussions sur la fixation des prix tant pour les opérations avec des clients privés que pour les opérations interbancaires (considérants 94 à 97). Il semble donc que les représentants des banques avaient la compétence requise pour discuter de la fixation des prix pour les opérations de change de billets de banque, tant de détail que de gros. Compte tenu des preuves documentaires dont elle dispose, la Commission considère que les banques ayant participé à la réunion du 15 octobre 1997 ont convenu d'introduire une commission globale d'environ 3 % (afin de récupérer 90 % de leurs revenus) pour les opérations avec les clients privés après le 1er janvier 1999.

(143) Pour ce qui est des systèmes informatiques, le représentant de la Commerzbank AG a expliqué, au cours de l'audition, que les systèmes traitant les opérations de détail et ceux traitant les opérations de gros étaient liés (même s'il ne s'agit pas du même programme informatique). Cela signifie que les modalités de fixation des prix et des frais pour les opérations tant de détail que de gros devraient être connues avant toute adaptation du système informatique. De fait, en ce qui concerne les clients privés, le compte rendu officiel indique que les parties ont convenu que, au cours de la période de transition de trois ans qui débutera au 1er janvier 1999, «— les frais/commissions seront calculés sous forme de pourcentage de la contre-valeur» (considérant 95). En ce qui concerne les opérations interbancaires, les parties ont décidé de conserver les cours acheteurs et vendeurs.

4.3. *Mise en œuvre de l'accord*

(144) Il n'est pas nécessaire, pour conclure à l'applicabilité de l'article 81, paragraphe 1, du traité CE, de considérer les effets réels d'un accord sur la concurrence, dès lors qu'il est établi que cet accord a pour objet de restreindre la concurrence.

(145) Dans la présente affaire, il y a eu un accord entre banques sur une commission globale d'environ 3 %, dans le but de récupérer environ 90 % des revenus de ces banques après la suppression de l'écart de change (c'est-à-dire des cours acheteurs et vendeurs) au 1er janvier 1999.

(146) La Commission considère que, du fait qu'elle est parvenue à la conclusion que l'accord avait pour objet de fixer directement le niveau des frais à facturer, il n'est pas nécessaire de démontrer ses effets.

(147) En tout état de cause, cet accord a eu des effets sur les frais facturés sur le marché:

Dresdner Bank AG	3 %
Commerzbank AG	3,75 %
Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG	3,0 % (minimum de 10 DEM) ([59])
Vereins- und Westbank AG	3,0 % (minimum de 10 DEM) ([60]).

([57]) Réponses à la communication des griefs: Commerzbank AG, p. 29 (dossier 3618) et annexe 16 (dossier p. 3671); BfG Bank AG, p. 15 (dossier 3536); Hamburgische Landesbank, p. 4 (dossier p. 3766).

([58]) Réponses à la communication des griefs: Bayerische Landesbank, p. 29 (dossier p. 3543); BfG Bank AG, p. 16 (dossier p. 3537); Dresdner Bank AG, p. 5 (dossier p. 3745); Landesbank Hessen Thüringen, p. 10 (dossier p. 3824); Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG, p. 10 (dossier p. 3897).

([59]) Minimum réduit de 10 à 6 DEM au 11 mars 1999.

([60]) Minimum supprimé au 2 août 1999.

(148) D'après la Reisebank AG, au moment de l'introduction de l'euro, les frais étaient les suivants ([61]):

Vente: 3,5 % plus des frais de traitement de 5 DEM ([62])

Achat: 4,5 % plus des frais de traitement de 5 DEM.

Ce sont les mêmes commissions sur l'achat et la vente que celles introduites par la GWK le 16 juin 1998:

Vente: 3,5 % (pour les opérations allant jusqu'à 5 000 NLG), au minimum de 5 NLG

Achat: 4,5 % (pour les opérations allant jusqu'à 5 000 NLG), au minimum de 5 NLG ([63])

5. **Effets sur les échanges entre États membres**

5.1. *Change de monnaies*

(149) L'infraction en cause concerne un service qui est transfrontalier par nature et qui, pour cette seule raison, est susceptible d'affecter les échanges entre États membres. Ainsi que nous l'avons montré ci-dessus, le volume des monnaies de la zone euro changées dans chaque État membre est important (considérants 7 à 9).

(150) La vente et l'achat de monnaies étrangères dans la zone euro sont des opérations qui concernent essentiellement les consommateurs, plus particulièrement les touristes (communautaires et non communautaires) qui souhaitent effectuer des paiements dans la zone euro. Les paiements effectués par des consommateurs avec des monnaies autres que celle de leur pays d'origine constituent des opérations qui affectent les échanges intracommunautaires.

(151) Il convient de noter que si les consommateurs achètent des monnaies étrangères dans leur pays d'origine, la banque qui les leur vend doit d'abord avoir importé les billets de banque. Si, en revanche, les consommateurs achètent les monnaies dans le pays de destination avec des espèces étrangères, la banque vendeuse doit exporter (ou rapatrier) les espèces étrangères vers leur pays d'origine. Pour aucune banque de la zone euro, il n'y a jamais d'équilibre parfait, à un moment donné, entre les volumes de monnaies étrangères achetés au public et les volumes qui lui sont vendus.

(152) L'importation et l'exportation de monnaies de la zone euro par les banques constituent des opérations commerciales qui affectent directement les échanges intracommunautaires.

5.2. *Arguments des parties et réponses de la Commission*

— Arguments des parties concernant les effets sur les échanges entre États membres

(153) Lors de l'audition, les banques ont fait valoir ([64]) que cette affaire allemande constitue une affaire purement nationale, qui n'a donc pas d'effet sur les échanges entre États membres. Le change de monnaies étrangères constitue un service local, fourni sur différents marchés locaux. En dépit du fait que la GWK Bank participait à la réunion du 15 octobre 1997, elle n'opère pas sur le marché allemand, de même que les banques allemandes n'opèrent pas sur le marché néerlandais.

— Réponse de la Commission

(154) La Cour de justice a toujours estimé que, pour être susceptible d'affecter le commerce entre États membres, un accord doit permettre d'envisager avec un degré de probabilité suffisant, sur la base d'une série d'éléments objectifs de droit ou de fait, qu'il peut exercer une influence, directe ou indirecte, actuelle ou potentielle, sur le courant d'échanges entre États membres permettant de faire craindre qu'elle puisse entraver la réalisation d'un marché unique entre États membres ([65]). En outre, la Cour a estimé que l'affectation des échanges intracommunautaires résulte en général de la réunion de plusieurs facteurs qui, pris isolément, ne seraient pas nécessairement déterminants ([66]). Il ressort également d'une jurisprudence constante que cela suffit pour établir qu'un accord est susceptible d'avoir un effet sur les échanges entre États membres ([67]).

(155) Dans la communication des griefs et dans la présente décision (considérants 149 à 152), la Commission a décrit plusieurs facteurs qui ont été pris en considération pour conclure que l'accord avait un effet sur les échanges entre États membres. S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de justice, la Commission considère que dans la présente affaire, il y a une combinaison de plusieurs facteurs qui, considérés ensemble, montrent qu'il y a des effets sur les échanges.

([61]) Réponse de Reisebank AG à la communication des griefs, p. 18. (dossier p. 3712).

([62]) Trois semaines plus tard, la Reisebank AG a modifié ainsi les commissions perçues sur la vente:

0,01 DEM-500 DEM	3,5 %,
500,01 DEM-1 000 DEM	3,25 %,
1 000,01 DEM-2 000 DEM	3,0 %,
2 000,01 DEM-5 000 DEM	2,75 %,
à partir de 5 000,01 DEM	2,5 %.

([63]) 1,5 % pour les opérations de vente supérieures à 5 000 NLG. 2,5 % pour les opérations d'achat supérieures à 5 000 NLG.

([64]) Présentation de M. Satzky au nom de toutes les banques pendant l'audition du 1er février 2001.

([65]) Arrêt du 30 juin 1996 dans l'affaire 56/65, *Société technique minière*, Recueil 1966, p. 282, point 7, et arrêt du 11 juillet 1985 dans l'affaire 42/84, *Remia et autres contre Commission*, Recueil 1985, p. 2545, point 22.

([66]) Arrêt du 15 décembre 1994 dans l'affaire C-250/92, *Gottrup-Klim*, Recueil 1994, p. I-5641, point 54.

([67]) Arrêt du 17 juillet 1997 dans l'affaire C-219/95, *P Ferriere Nord SpA* contre *Commission*, Recueil 1997, p. I-4411, point 19.

(156) Dans cette affaire, toutefois, il convient d'accorder une attention particulière au caractère spécial du service et du produit en cause. Comme nous l'avons dit ci-dessus, le service est déjà transfrontalier par nature, du fait que les produits concernés sont les monnaies d'autres États membres de l'Union européenne changées en gros volumes dans chaque État membre.

— Arguments des parties sur l'absence de définition du marché

(157) Les banques affirment que la Commission n'a pas défini le marché géographique et n'a donc pas évalué correctement les effets de l'opération sur les échanges.

— Réponse de la Commission

(158) La Commission affirme qu'une définition du marché géographique n'aurait pas constitué un facteur décisif, dans la mesure où les preuves documentaires montrent que les parties ont commis une infraction qui avait pour objet et pour effet de restreindre la concurrence. Cette infraction était également, de par sa nature, susceptible d'affecter les échanges entre États membres. Cette conclusion est conforme à l'arrêt rendu par le Tribunal de première instance dans les affaires European Night Services et Volkswagen AG ([68]), dans lesquelles il estime que la Commission doit opérer une délimitation du marché dans une décision adoptée en application de l'article 85 (actuel article 81) du traité lorsque, sans une telle délimitation, il n'est pas possible de déterminer si l'accord, la décision d'association d'entreprises ou la pratique concertée en cause est susceptible d'affecter le commerce entre États membres et a pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun.

(159) Le seul fait que l'accord sur les frais de change des monnaies de la zone euro concerne à première vue l'Allemagne ainsi que les régions frontalières néerlandaises n'exclut pas qu'il produise des effets sur les échanges entre États membres. La Cour de justice a affirmé dans plusieurs affaires qu'une entente qui restreint la concurrence et qui s'étend à l'ensemble du territoire d'un État membre a, par sa nature même, pour effet de consolider des cloisonnements de caractère national, entravant ainsi l'interpénétration économique voulue par le traité ([69]).

([68]) Tribunal de première instance, arrêt du 15 septembre 1998 dans les affaires jointes T-374/94, T-375/94, T-384/94 et T-388/94, *European Night Services et autres* contre *Commission*, Recueil 1998, p. II-3141, points 93 à 95 et 105, et arrêt du 6 juillet 2000 dans l'affaire T-62/98, *Volkswagen AG* contre *Commission*, Recueil 2000, p. II-2707, points 230 et 231.

([69]) Voir notamment l'arrêt du 17 octobre 1972 dans l'affaire 8/72, *Vereniging van Cementhandelaren* contre *Commission*, Recueil 1972, p. 977, point 29, et l'arrêt du 21 février 1995 dans l'affaire T-29/92, SPO contre Commission, Recueil 1995, p. II-289, point 229.

(160) Le produit en cause a notamment été défini comme étant le service de change de monnaies de la zone euro lorsqu'au moins une partie de l'opération porte sur des billets de banque. Les banques doivent acheter et vendre les billets sur les marchés de gros internationaux sur la base directe de la demande nationale de monnaies étrangères. Dans l'affaire Stichting Sigarettenindustrie ([70]), la Cour de justice a estimé que des accords entre entreprises établies dans un État membre et ne couvrant que le marché de cet État membre touchent les échanges entre États membres dès lors qu'ils portent, ne serait-ce que pour partie, sur un produit provenant d'un autre État membre.

G. DESTINATAIRES DE LA DÉCISION

(161) Il est clairement établi par les faits que la Commerzbank AG et la Dresdner Bank AG ont directement participé à l'infraction.

(162) La question des destinataires ne se pose que pour les banques suivantes:

— Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG

— Deutsche Genossenschaftsbank/Deutsche Verkehrs-Bank AG/Reisebank AG.

(163) Au moment de la réunion du 15 octobre 1997, l'actionnaire majoritaire de la Vereins- und Westbank AG était ce qui était alors la Bayerische Vereinsbank AG. La Bayerische Vereinsbank AG et la Bayerische Hypotheken- und Wechselbank AG ont fusionné le 1er septembre 1998 pour constituer la Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG. Cette fusion a fait de cette dernière le principal actionnaire de la Vereins- und Westbank AG.

(164) La Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG est le deuxième groupe bancaire allemand. Elle se considère elle-même comme une «banque des régions», au sein de laquelle la Vereins- und Westbank AG possède l'identité individuelle de «banque de la région nord de l'Allemagne».

(165) Bien que la télécopie d'invitation à la réunion en cause du 15 octobre 1997 ait été uniquement envoyée à ce qui était alors la Bayerische Vereinsbank AG, aucun employé de cette banque n'a participé à la réunion.

(166) Le destinataire de la télécopie d'invitation à la réunion du 15 octobre 1997 dans ce qui était alors la Bayerische Vereinsbank AG a montré l'invitation à son supérieur, qui a décidé qu'il n'était pas nécessaire d'y participer.

([70]) Arrêt du 10 décembre 1985 dans les affaires jointes 240/82-242/82, 261/82, 262/82, 268/82 et 269/82, *Stichting Sigarettenindustrie et autres* contre *Commission*, Recueil 1985, p. 3831, point 49.

Toutefois, le destinataire de la télécopie a passé l'invitation à un collègue de la Vereins- und Westbank AG, dans la mesure où il estimait, contrairement à son supérieur, qu'il pourrait être possible de recueillir quelques informations utiles au cours de cette réunion.

(167) La Vereins- und Westbank AG n'avait pas été invitée à la réunion, mais l'un de ses employés y a néanmoins participé ([71]), en y représentant également ce qui était alors la Bayerische Vereinsbank AG ([72]).

(168) En conséquence, tant la Vereins- und Westbank AG que la Bayerische Vereinsbank AG étaient représentées lors de la réunion du 15 octobre 1997 par l'employé de la Vereins- und Westbank AG.

(169) Dans sa réponse à la communication des griefs, la Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG déclare que la Vereins- und Westbank AG ne dépendait pas de la politique de la Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG pour ce qui est de la fixation des frais à facturer pour le change des billets de banque de la zone euro ([73]). Cela montre que les deux banques opéraient indépendamment l'une de l'autre sur le marché et que la Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG n'influait pas sur les décisions de la Vereins- und Westbank AG en ce qui concerne les frais.

(170) Compte tenu de ce qui précède, la présente décision est adressée à la Vereins- und Westbank AG en son nom propre et à la Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG en tant que successeur légal de l'ancienne Bayerische Vereinsbank AG.

(171) En ce qui concerne la Deutsche Genossenschaftsbank AG, celle-ci détient une participation de 67 % dans la Deutsche Verkehrsbank AG. Celle-ci est propriétaire à 100 % de la Reisebank AG, trois présidents-directeurs généraux de la Deutsche Verkehrsbank AG étant les seuls membres du conseil de surveillance de la Reisebank AG. Celle-ci est la seule société du groupe Deutsche Genossenschaftsbank AG opérant exclusivement sur le marché des opérations de change de détail ([74]). La Deutsche Verkehrsbank AG a toujours exercé une influence décisive sur sa filiale en participant à des réunions et à des discussions avec d'autres banques (considérants 58 à 97). La Deutsche Verkehrsbank AG a toujours été pleinement informée de toutes les discussions entre banques sur les frais à facturer pour le change de billets de banque de la zone euro. Conformément à la jurisprudence de la CJCE, le critère décisif pour décider si l'article 81, paragraphe 1, du traité CE peut s'appliquer aux relations entre une société mère et l'une de ses filiales est le fait que la filiale jouisse d'une autonomie réelle dans la détermination de sa ligne d'action sur le marché ([75]). Dans la présente affaire, la Reisebank AG ne jouissait pas d'une autonomie réelle pour déterminer sa ligne d'action vis-à-vis de la Deutsche Verkehrsbank AG. Elle n'était donc pas en mesure d'enfreindre l'article 81, paragraphe 1, du traité CE indépendamment de la Deutsche Verkehrsbank ([76]).

(172) Compte tenu de ce qui précède, la présente décision est donc adressée à la Deutsche VerkehrsBank AG en tant que société mère de la Reisebank AG.

H. **DURÉE DE L'INFRACTION**

(173) La Commerzbank AG, la Dresdner Bank AG, la Deutsche VerkehrsBank AG, la Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG et la Vereins- und Westbank AG ont conclu l'accord violant l'article 81, paragraphe 1, du traité en octobre 1997. Cet accord a été conclu pour la durée de ce que l'on appelle la période transitoire, c'est-à-dire du 1er janvier 1999 au 31 décembre 2001.

([71]) Dans la réponse de la Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG à la communication des griefs, p. 4 (dossier p. 3891), les banques affirment que la Vereins- und Westbank AG, bien que n'ayant pas été invitée à la réunion du 15 octobre 1997, y a envoyé un employé en tant que représentant de ce qui était alors la Bayerische Vereinsbank AG.

([72]) Dans la réponse de la Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG à la communication des griefs, p. 9. (dossier p. 3896), il est dit que le destinataire de la télécopie d'invitation à la réunion du 15 octobre 1997 dans les locaux ce qui était alors la Bayerische Vereinsbank AG l'a montré à son supérieur, qui a décidé qu'il n'était pas nécessaire d'y participer. Toutefois, le destinataire de la télécopie a passé l'invitation à un collègue de la Vereins- and Westbank AG, dans la mesure où il estimait, contrairement à son supérieur, qu'il pourrait être possible de recueillir des informations utiles lors de cette réunion.

([73]) Réponse de la Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG/Vereins- und Westbank AG, p. 24 (dossier p. 3911).

([74]) Réponse de la Reisebank AG à la communication des griefs, p. 2 (dossier p. 3696). Dans sa réponse à la communication des griefs, la DG Bank a déclaré qu'elle n'opérait pas dans le secteur des opérations de change (dossier p. 3689).

([75]) La principale affaire qui a permis de déterminer si l'article 81, paragraphe 1, pouvait s'appliquer entre société mère et filiale et si les deux pouvaient donc constituer des membres indépendants d'une entente est l'arrêt rendu le 12 janvier 1995 par le TPI dans l'affaire T-102/92, *Viho* contre *Commission*, Recueil 1995, p. II-17, points 47-55 (confirmé par l'arrêt de la Cour du 24 octobre 1996 dans l'affaire C-73/95 P, *Viho* contre *Commission*, Recueil 1996, p. I-5457), dans lequel il est dit ceci: «Lorsque, comme en l'espèce, la filiale, bien qu'ayant une personnalité juridique distincte, ne détermine pas de façon autonome son comportement sur le marché, mais applique les instructions qui lui sont imparties, directement ou indirectement, par la société mère qui la contrôle à 100 %, les interdictions édictées par l'article 85 (actuel article 81), paragraphe 1, sont inapplicables dans les rapports entre la filiale et la société mère avec laquelle elle forme une unité économique.» Le point 16 de l'arrêt rendu le 24 octobre 1996 dans l'affaire C-73/95 P dit ceci: «Parker et ses filiales forment ainsi une unité économique à l'intérieur de laquelle les filiales ne jouissent pas d'une autonomie réelle dans la détermination de leur ligne d'action sur le marché, mais appliquent les instructions qui leur sont imparties par la société mère qui les contrôle.»

([76]) Le point 26 de l'arrêt rendu le 16 novembre 2000 dans l'affaire C-286/98P, Stora contre Commission, Recueil 2000, p. I-9925, dit ceci: «À cet égard, il convient de rappeler, ainsi que la Cour l'a jugé à plusieurs reprises, que la circonstance que la filiale a une personnalité juridique distincte ne suffit pas à écarter la possibilité que son comportement soit imputé à la société mère, notamment lorsque la filiale ne détermine pas de façon autonome son comportement sur le marché, mais applique pour l'essentiel les instructions qui lui sont données par la société mère.» (voir, notamment, arrêts *ICI* contre *Commission*, précité, points 132 et 133; du 14 juillet 1972, *Geigy* contre *Commission*, 52/69, Recueil 1972, p. 787, point 44, et 6/72 du 21 février 1973, *Europemballage et Continental Can* contre *Commission*, Recueil 1973, p. 215, point 15).

(174) Compte tenu de ce qui précède, la durée de l'infraction établie pour l'ensemble des destinataires de la présente décision va du 15 octobre 1997 à ce jour.

I. MESURES CORRECTRICES

1. Article 3 du règlement nº 17

(175) Conformément à l'article 3 du règlement nº 17 du Conseil, si la Commission constate une infraction aux dispositions de l'article 81, paragraphe 1, du traité, elle peut obliger les entreprises intéressées à mettre fin à l'infraction constatée ([77]).

(176) Dans la présente affaire, l'accord, qui avait pour objet de déterminer a) le mode de facturation des frais pour le change de billets de banque en monnaies de la zone euro (c'est-à-dire une commission exprimée en pourcentage) et b) un niveau cible d'environ 3 % (afin de récupérer 90 % des revenus issus de la marge de change), a été conclu pour une période à venir de trois ans, du 1er janvier 1999 au 31 décembre 2001.

(177) C'est pourquoi, la Commission demande aux entreprises destinataires de la présente décision de s'abstenir dorénavant de tous accords, pratiques concertées ou décisions d'associations susceptibles d'avoir un objet ou un effet similaires à ceux de l'accord faisant l'objet de la présente décision.

2. Article 15, paragraphe 2, du règlement nº 17

2.1. *Généralités*

(178) Conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement nº 17, la Commission peut, par voie de décision, infliger aux entreprises et associations d'entreprises des amendes de mille euros au moins et d'un million d'euros au plus, ce dernier montant pouvant être porté à dix pour cent du chiffre d'affaires réalisé au cours de l'exercice social précédent par chacune des entreprises ayant participé à l'infraction lorsque, de propos délibéré ou par négligence, elles commettent une infraction aux dispositions de l'article 81, paragraphe 1, du traité.

(179) Pour déterminer le montant de l'amende, la Commission doit prendre en considération l'ensemble des éléments pertinents et, notamment, la gravité et la durée de l'infraction, qui sont les deux critères explicitement mentionnés à l'article 15, paragraphe 2, du règlement nº 17.

(180) La Commission applique la méthodologie exposée dans ses lignes directrices du 14 janvier 1998 sur le calcul des amendes infligées en application de l'article 15, paragraphe 2, du règlement nº 17 (ci-après dénommées les «lignes directrices sur les amendes») ([78]).

(181) Il convient d'apprécier le rôle joué dans l'infraction par chacune des entreprises impliquées. La Commission tiendra notamment compte, pour le calcul du montant des amendes, d'éventuelles circonstances aggravantes ou atténuantes et elle appliquera, le cas échéant, sa communication concernant la non-imposition d'amendes ou la réduction de leur montant dans les affaires portant sur des ententes (ci-après dénommée la «communication sur la non-imposition d'amendes») ([79]).

2.2. *Montant de base des amendes*

(182) Pour déterminer le montant des amendes, la Commission calcule un montant de base qui sera relevé en cas de circonstances aggravantes ou réduit pour tenir compte de circonstances atténuantes. Le montant de base est déterminé en fonction de la gravité et de la durée de l'infraction.

2.2.1. Gravité

(183) Pour déterminer la gravité de l'infraction, la Commission tient compte de sa nature, de ses répercussions réelles sur le marché, lorsqu'elles peuvent être mesurées, ainsi que de la taille du marché géographique en cause.

(184) Dans la présente affaire, l'accord avait pour objet de déterminer a) le mode de facturation des frais pour le change de billets de banque en monnaies de la zone euro (c'est-à-dire une commission exprimée en pourcentage) et b) le niveau de ces frais, sous forme d'un prix cible (pour récupérer 90 % des revenus issus de la marge de change) pour le change de billets de banque en monnaies de la zone euro. Or, l'article 81, paragraphe 1, point a), du traité interdit expressément la fixation directe et indirecte de prix et d'autres conditions de transaction. De par sa nature, l'infraction constitue une violation très grave de l'article 81, paragraphe 1, du traité CE.

(185) Cet accord a été mis en œuvre par la Commerzbank AG, la Dresdner Bank AG, la Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG, la Vereins- und Westbank AG et la Deutsche Verkehrsbank AG (considérants 147 et 148).

(186) Toutefois, l'infraction a produit ses effets dans une partie limitée du marché commun, en l'occurrence l'Allemagne, dont l'accord couvrait l'ensemble du territoire, ainsi que sur les régions frontalières néerlandaises.

([77]) JO 13 du 21.2.1962, p. 204/62.

([78]) JO C 9 du 14.1.1998, p. 3.

([79]) JO C 207 du 18.7.1996, p. 4.

(187) Compte tenu du fait que l'infraction constitue de par sa nature une violation très grave de l'article 81, paragraphe 1, du traité CE, mais que ses effets sont limités à l'Allemagne et aux régions frontalières néerlandaises, la Commission est parvenue à la conclusion que l'infraction relevait en définitive de la catégorie des infractions graves aux règles communautaires de concurrence.

(188) Dans la catégorie des infractions graves, l'échelle des amendes susceptibles d'être infligées permet d'appliquer un traitement différencié aux entreprises, afin de tenir compte de la capacité économique effective des contrevenants à entraver la concurrence de façon sensible et de fixer le montant de l'amende à un niveau garantissant qu'elle aura un effet dissuasif suffisant. Cela semble tout particulièrement s'imposer dans la présente affaire où les entreprises concernées sont de taille très différente.

(189) À cette fin, les entreprises concernées peuvent en principe être subdivisées en deux catégories, en fonction de leur taille et de leur importance relative sur le marché en cause. La comparaison est effectuée sur la base des informations sur les revenus du précédent exercice pour lequel des résultats ayant fait l'objet d'un audit sont disponibles.

(190) La Commerzbank AG, la Dresdner Bank AG, la Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG et la Deutsche Verkehrsbank AG font partie de la première catégorie. La Vereins- und Westbank AG appartient à la deuxième catégorie.

(191) À la lumière de ce qui précède, le calcul du montant de l'amende en fonction de l'importance relative des entreprises impliquées sur le marché en cause doit, pour chaque catégorie, être effectué sur la base des montants suivants:

Commerzbank AG	10 millions d'euros
Dresdner Bank AG	10 millions d'euros
Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG	10 millions d'euros
Deutsche VerkehrsBank AG	10 millions d'euros
Vereins- und Westbank AG	2 millions d'euros.

(192) Afin de donner à la sanction un caractère suffisamment dissuasif, la Commission examine ensuite dans quelle mesure il convient éventuellement de corriger le montant de base pour les différentes entreprises.

(193) Dans le cas de la Commerzbank AG, de la Dresdner Bank AG et de la Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG, la Commission considère que le montant de base de l'amende compte tenu de la position relative des entreprises sur le marché en cause doit être relevé, de façon à tenir compte de leur taille et de leurs ressources globales.

(194) Afin d'obtenir un effet dissuasif, le montant de base fixé au considérant 191 pour la Commerzbank AG, la Dresdner Bank AG et la Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG devrait être relevé de 10 millions d'euros pour atteindre 20 millions d'euros.

2.2.2. Durée

(195) Ainsi qu'il a été dit précédemment, la Commission considère que la durée de l'infraction à l'article 81, paragraphe 1, du traité CE établie pour l'ensemble des destinataires de la présente décision va du 15 octobre 1997 à ce jour (considérants 173 et 174). Les montants de base des amendes déterminés en fonction de leur gravité (considérant 191) sont donc majorés de 40 % pour chaque entreprise.

(196) La Commission a par conséquent fixé comme suit le montant de base des amendes:

Commerzbank AG	28 millions d'euros
Dresdner Bank AG	28 millions d'euros
Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG	28 millions d'euros
Deutsche VerkehrsBank AG	14 millions d'euros
Vereins- und Westbank AG	2,8 millions d'euros.

2.3. *Amendes individuelles*

(197) Pour déterminer le montant de l'amende pour chaque société, la Commission est tenue d'apprécier les éventuelles circonstances aggravantes ou atténuantes sur une base individuelle et d'appliquer la communication sur les règles de clémence.

(198) Dans la présente affaire, il n'y a pas de circonstances aggravantes ou atténuantes.

2.4. *Montant des amendes infligées*

(199) En conclusion, la Commission détermine comme suit les amendes à imposer conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 17:

Commerzbank AG	28 millions d'euros
Dresdner Bank AG	28 millions d'euros
Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG	28 millions d'euros
Deutsche VerkehrsBank AG	14 millions d'euros
Vereins- und Westbank AG	2,8 millions d'euros.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Commerzbank AG, la Dresdner Bank AG, la Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG, la Deutsche Verkehrsbank AG et la Vereins- und Westbank AG ont commis une infraction aux dispositions de l'article 81, paragraphe 1, du traité CE en participant à un accord qui avait pour objet de déterminer a) les modalités de facturation des frais pour les opérations de change de billets de banque en monnaies de la zone euro (c'est-à-dire une commission exprimée en pourcentage) et b) un niveau cible pour ces frais d'environ 3 % (afin de récupérer 90 % des revenus issus de l'écart de change) au cours de la période de transition commençant au 1er janvier 1999.

Article 2

Les entreprises citées à l'article 1er mettent fin, si tel n'est pas encore le cas, à l'infraction visée dans ledit article.

Elles s'abstiennent désormais de tout acte ou de toute pratique qui auraient un objet ou un effet identique à ceux de l'infraction visée à l'article 1er.

Article 3

Les amendes suivantes sont infligées pour l'infraction visée à l'article 1er:

Commerzbank AG	28 millions d'euros
Dresdner Bank AG	28 millions d'euros
Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG	28 millions d'euros
Deutsche VerkehrsBank AG	14 millions d'euros
Vereins- und Westbank AG	2,8 millions d'euros.

Article 4

Les amendes infligées conformément à l'article 3 seront payées, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision, sur le compte suivant de la Commission européenne:

Compte no: 642-0029000-95
Code IBAN: BE76 6420 0290 0095
Code SWIFT: BBVABEBB

auprès de la

Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) SA
Avenue des Arts, 43
B-1040 Bruxelles.

À l'expiration de ce délai, des intérêts seront dus au taux appliqué par la Banque centrale européenne à ses principales opérations de refinancement au premier jour du mois au cours duquel la présente décision a été arrêtée, majoré de 3,5 points de pourcentage.

Article 5

1. Commerzbank AG
   Kaiserplatz
   D-60261 Frankfurt am Main.

2. Dresdner Bank AG
   Jürgen-Ponto-Platz 1
   D-60329 Frankfurt am Main.

3. Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG
   Am Tucherpark 16
   D-80538 Frankfurt am Main.

4. Deutsche VerkehrsBank AG
   Friedrich-Ebert-Anlage 2-14
   D-60325 Frankfurt am Main.

5. Vereins- und Westbank AG
   Alter Wall 22
   D-20454 Hamburg.

sont destinataires de la présente décision.

Celle-ci forme titre exécutoire conformément à l'article 256 du traité CE.

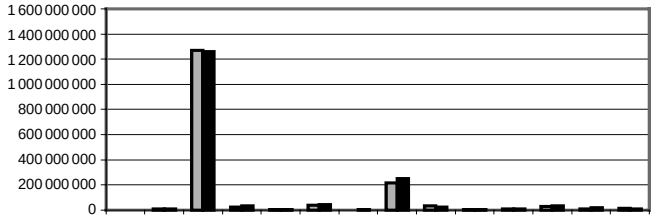
Fait à Bruxelles, le 11 novembre 2001.

Par la Commission
Mario MONTI
Membre de la Commission

ANNEXE I

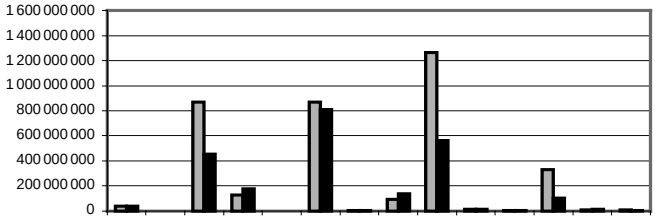
AUTRICHE

(en euros)



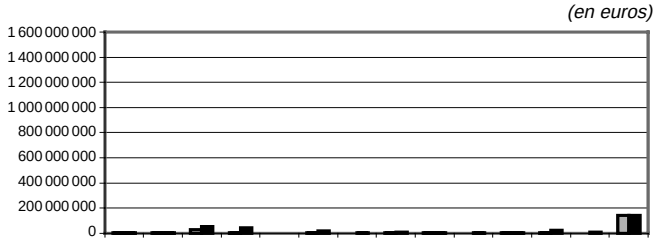
BELGIQUE

(en euros)



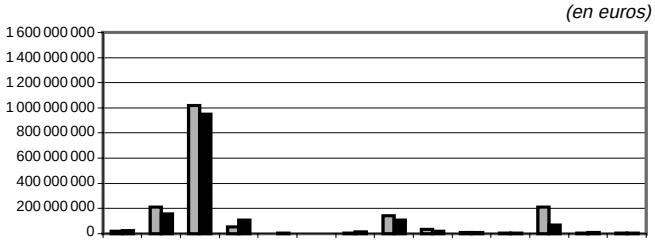
FINLANDE

(en euros)



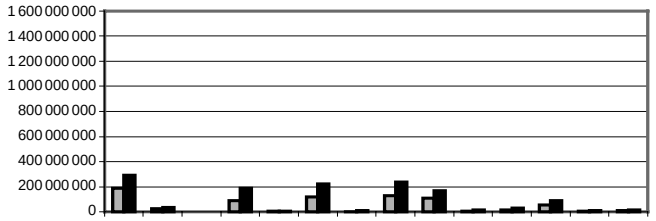
FRANCE

(en euros)



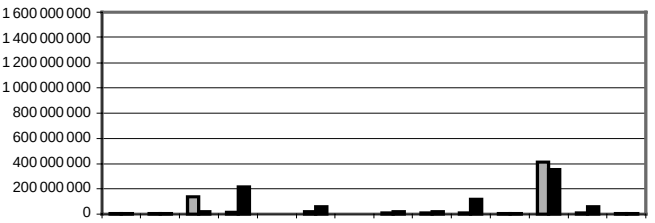
ALLEMAGNE

(en euros)



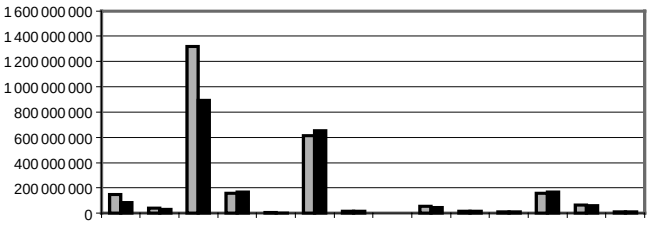
IRLANDE

(en euros)



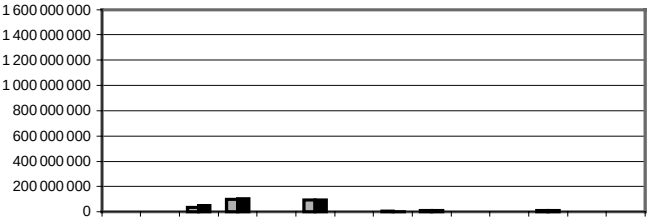
ITALIE

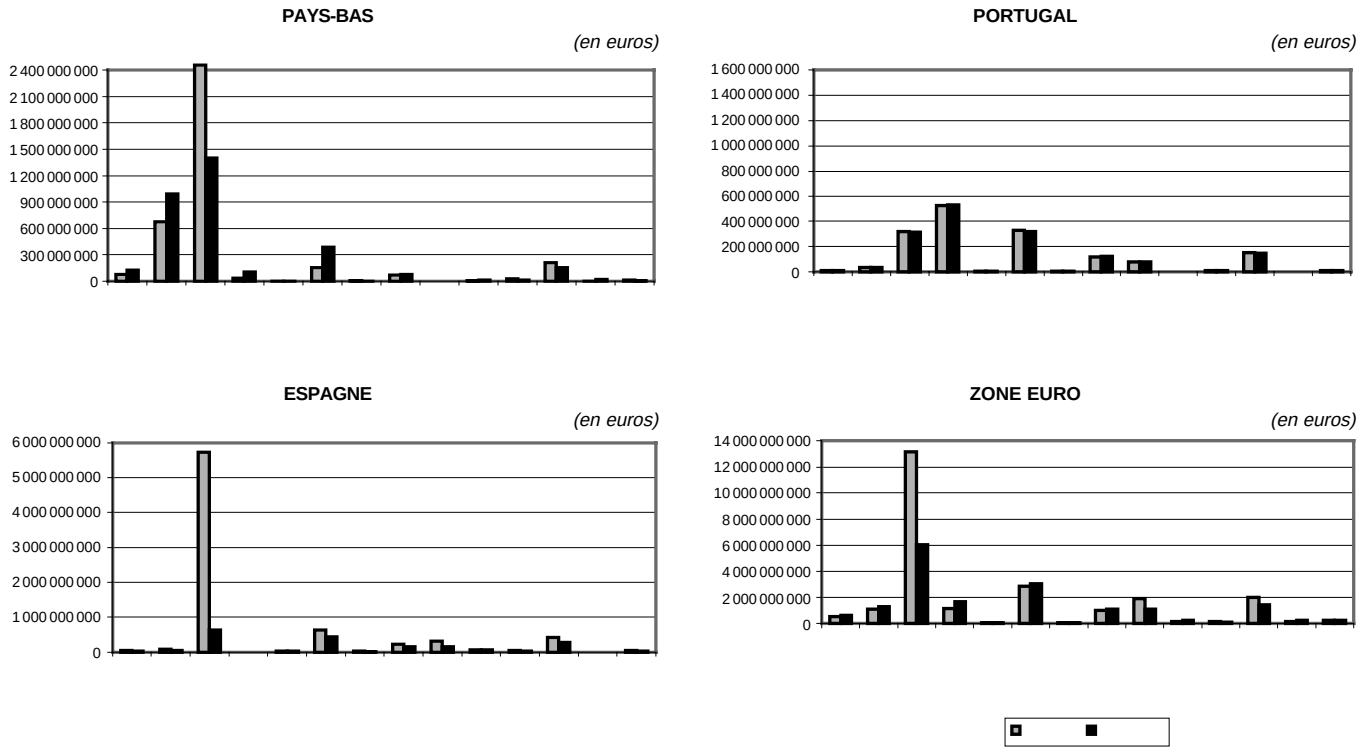
(en euros)



LUXEMBOURG

(en euros)





Volumes des achats et des ventes de monnaies de la zone euro, par pays de ladite zone, (exprimés en euros), en 1998, où *BUYING* = ACHAT et *SELLING* = VENTE

(*NB*: Des échelles différentes ont été utilisées pour les Pays-Bas, l'Espagne et la zone euro.)