COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 27.10.2021
COM(2021) 652 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

concernant l'état d'avancement de la transposition et de la mise en œuvre de la directive (UE) 2019/633 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire

Table des matières

1. Introduction 3
1.1. Informations générales et objectifs de la directive 3
1.2. Objectif et portée du présent rapport 4
1.3. Processus de transposition 4
2. Aperçu général 4
3. Points d'analyse spécifiques 5
3.1. Champ d'application et principales définitions (articles 1 et 2) 5
3.1.1. Opérateurs de la chaîne d'approvisionnement et relations de fourniture 6
3.1.2. Champ d'application et taille de l'entreprise 6
3.1.3. Champ d'application territorial 7
3.2. Interdiction des PCD (article 3) 7
3.3. Mécanismes d'application (articles 4-8) 9
3.3.1. Désignation des autorités d'application (article 4) 9
3.3.2. Plaintes et confidentialité (article 5) 10
3.3.3. Pouvoirs des autorités désignées (article 6) 11
3.3.4. Mesures d'application et sanctions (article 6) 12
3.3.5. Application par voies administrative et judiciaire, et règlement extrajudiciaire des litiges 13
4. Conclusions 14

Sigles des États membres:

Belgique	BE
Bulgarie	BG
Tchéquie	CZ
Danemark	DK
Allemagne	DE
Estonie	EE
Irlande	IE
Grèce	EL
Espagne	ES
France	FR
Croatie	HR
Italie	IT
Chypre	CY
Lettonie	LV
Lituanie	LT
Luxembourg	LU
Hongrie	HU
Malte	MT
Pays-Bas	NL
Autriche	AT
Pologne	PL
Portugal	PT
Roumanie	RO
Slovénie	SI
Slovaquie	SK
Finlande	FI
Suède	SE

1. INTRODUCTION

1.1. Informations générales et objectifs de la directive

Au terme de longues négociations[1], le Parlement européen et le Conseil ont adopté, le 17 avril 2019, la directive (UE) 2019/633 sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire (ci-après «la directive»). Introduite en vertu de l'article 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la directive a pour objet d'interdire une série de pratiques commerciales déloyales (PCD) qui s'écartent largement de la bonne conduite commerciale[2] et sont principalement liées à des déséquilibres significatifs entre le pouvoir de négociation des fournisseurs et celui des acheteurs.

La directive tient compte des conséquences négatives des PCD sur les agriculteurs, qui les subissent aussi bien directement qu'indirectement par l'effet domino que créent ces pratiques lorsqu'elles interviennent en aval de la chaîne d'approvisionnement[3]. Si la majorité des États membres avaient adopté une législation nationale en la matière ou promulgué diverses formes de règles du secteur privé bien avant la directive, le caractère fragmenté de ce cadre juridique a clairement fait ressortir l'intérêt d'adopter une réglementation au niveau de l'UE[4].

La directive est contraignante pour les 27 États membres. Elle fixe un niveau minimal d'harmonisation en établissant une liste des PCD interdites dans les relations entre acheteurs et fournisseurs au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire. Elle énonce également des règles minimales quant à son champ d'application ainsi que les principales définitions à y inclure, de même que pour l'application de ces interdictions et la coordination entre les autorités d'application des différents EM. Ces derniers peuvent adopter ou conserver des règles nationales d'interdiction de PCD qui vont au-delà de celles énoncées dans la directive à condition que ces règles nationales soient compatibles avec les règles régissant le fonctionnement du marché intérieur.

---

[1] Voir les travaux du Forum à haut niveau sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire (2011) qui, piloté par la Commission européenne, a approuvé un ensemble de principes de bonnes pratiques dans les relations verticales au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, arrêtés par des organisations représentant la plupart des opérateurs de cette chaîne. Ces principes ont donné naissance à la Supply Chain Initiative en 2013. On peut citer au nombre des interventions récentes: par le Parlement européen, sa résolution du 7 juin 2016 sur les pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire; par le Conseil, ses conclusions du 12 décembre 2016 sur le renforcement de la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire et la lutte contre les pratiques commerciales déloyales; et par la Commission, sa communication du 28 octobre 2009 relative à une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe, sa communication du 15 juillet 2014 intitulée «Lutter contre les pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire interentreprises» et son rapport du 29 janvier 2016 sur les pratiques commerciales déloyales interentreprises dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

[2] Proposition de directive sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, Bruxelles, 12.4.2018, COM(2018) 173 final, 2018/0082 (COD), paragraphe 2.

[3] Voir la directive, considérant 7.

[4] Voir la directive, considérant 8. Voir également Cafaggi, F. et Iamiceli, P., *Unfair trading practices in the business-to-business retail supply chain* (JRC112654).

1.2. Objectif et portée du présent rapport

En vertu de l'article 13 de la directive, les EM étaient tenus d'adopter et de publier, au plus tard le 1er mai 2021, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive. Ils devaient en outre communiquer immédiatement le texte de ces mesures à la Commission et les appliquer au plus tard le 1er novembre 2021.

Le présent rapport fait le point sur l'état d'avancement de la transposition de la directive par les 27 États membres (article 12, paragraphe 4) en tenant compte de toutes les notifications reçues par la Commission au 31 juillet 2021. Il ne fournit en revanche pas d'évaluation des mesures de transposition.

1.3. Processus de transposition

Au cours des deux années qui se sont écoulées entre l'adoption de la directive en avril 2019 et l'échéance de mai 2021 fixée pour l'achèvement du processus de transposition, la Commission a accompagné les EM dans leurs travaux. Elle a organisé quatre réunions consacrées à l'examen des demandes des EM afférentes à la transposition, et a répondu à une cinquantaine de demandes écrites individuelles et partagé l'information avec les autres EM via un site internet dédié. En outre, plusieurs réunions bilatérales et d'échanges d'informations ont eu lieu, et une autre réunion a été organisée avec les EM peu après la date limite fixée afin de faire le point sur le processus de transposition et son état d'avancement.

Conformément à l'article 8, paragraphe 3, la Commission a mis en place un site internet public[5] qui fournit les coordonnées des autorités d'application nationales désignées ainsi que des liens vers leurs sites respectifs. Elle a également mis en place un autre site, non public, lui permettant d'échanger des informations avec les autorités d'application.

2. APERÇU GENERAL

En vertu de l'article 13 de la directive, les EM devaient transposer la directive en droit national au plus tard le 1er mai 2021.

Au 31 juillet 2021, 15 des 27 États membres avaient notifié à la Commission leurs mesures nationales de transposition, faisant état d'une transposition complète de la directive (BG, DK, EL, FI, IE, LV, NL, HR, HU, LU, DE, LT, MT, SE et SK)[6]. Même si FR a notifié à la Commission qu'elle n'avait que partiellement transposé les dispositions de la directive à cette date, elle est également incluse dans cette analyse. Le présent rapport porte sur la transposition de la directive par les 16 EM susmentionnés; par souci de simplicité, l'abréviation «EM» est utilisée ci-après pour désigner ces derniers.

[5] https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_fr.

[6] Au 1er mai 2021, 4 des 27 États membres avaient indiqué à la Commission avoir achevé la transposition de la directive (BG, DK, EL et NL) et 4 autres faisaient état d'une transposition partielle (EE, FR, FI et LV). Le 31 juillet, l'EE ne lui avait soumis qu'un tableau de corrélation.

Le 23 juillet 2021, la Commission a engagé des procédures d'infraction, par l'envoi de lettres de mise en demeure, à l'encontre des 12 EM[7] qui ne lui avaient pas notifié une transposition complète[8]. .

Huit EM ont transposé la directive sous la forme d'une législation nouvelle et distincte[9]. À l'exception de l'IE, ceux-ci ne disposaient pas auparavant de règles nationales concernant les PCD. Les huit autres EM se sont fondés sur une législation préexistante, en la modifiant ou en l'intégrant dans un instrument législatif plus large.

Douze des 16 EM ont formellement désigné leur instrument de transposition comme une législation sur les PCD, sans aucune référence (dans cette désignation formelle) à la loi sur les marchés ou au droit de la concurrence[10]. La FI a officiellement qualifié son décret de «loi sur les marchés» (en ajoutant des règles sur la régulation des marchés, comme celles relatives aux accords relevant du règlement (UE) nº 1308/2013[11]). BG a introduit un nouveau chapitre (sur les PCD au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire) dans sa loi sur la protection de la concurrence. La FR a complété les dispositions de son Code de commerce, tandis que la DE a ajouté une nouvelle section dans sa loi sur la structure du marché agricole (rebaptisée «loi sur le renforcement des organisations et chaînes d'approvisionnement agricoles». À l'exception de LV, dont les dispositions comprennent également des interdictions applicables aux détaillants en produits non alimentaires, et de la FR, dont la transposition est en partie fondée sur des dispositions préexistantes de portée générale (et non limitée au secteur agroalimentaire), tous les autres EM ont adopté une législation sectorielle, qui s'applique exclusivement au secteur agricole et alimentaire.

3. POINTS D'ANALYSE SPECIFIQUES

3.1. Champ d'application et principales définitions (articles 1 et 2)

Trois aspects sont particulièrement pertinents à observer pour l'examen du champ d'application:

- le type d'opérateurs de la chaîne d'approvisionnement agroalimentaire et le type de relations auxquels s'appliquent les mesures législatives;
- la pertinence de la taille de l'entreprise comme critère de référence;
- la portée territoriale de l'application des mesures de transposition.

[7] BE, CZ, EE, ES, FR, IT, CY, AT, PO, PT, RO et SI.

[8] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_21_3903.

[9] DK, EL, IE, LT, LU, MT, NL et SE. L'instrument lituanien recoupe toutefois en partie un texte législatif existant, à savoir la loi du 22 décembre 2009, nº XI-626, sur l'interdiction des pratiques déloyales des détaillants, qui s'applique aux détaillants ayant un pouvoir de marché significatif et qui, en cas de conflit, prévaut sur l'instrument de transposition. En Suède, avant la transposition, la problématique des PCD n'était traitée qu'en étendant la protection des consommateurs aux relations interentreprises.

[10] DK, EL, IE, LV, NL, HR, HU, LU, LT, MT, SE et SK; SK a utilisé l'expression «clauses abusives» dans l'intitulé officiel de son texte de loi, ce concept couvrant ou incluant en fait les pratiques déloyales.

[11] JO L 347 du 20.12.2013, p. 671.

3.1.1. Opérateurs de la chaîne d'approvisionnement et relations de fourniture

Quatorze EM ont déterminé le champ d'application de la mesure de transposition en tenant compte de la relation entre les fournisseurs et les acheteurs de produits agricoles et alimentaires, ainsi que défini dans la directive[12]. Ces relations peuvent survenir à n'importe quelle étape de la chaîne d'approvisionnement et impliquer tout type d'acheteur de produits agroalimentaires, qu'il les acquiert à des fins de transformation ou de distribution.

Dans un cas (HU), la législation notifiée limite, semble-t-il, son champ d'application aux opérateurs «agissant en tant que revendeurs de produits agricoles et alimentaires achetés auprès de fournisseurs directement ou indirectement dans le cadre d'activités commerciales lucratives en l'état et *sans transformation*» (souligné par nos soins). Par conséquent, ces acheteurs de produits agricoles qui transforment puis revendent les produits sont exclus du champ d'application.

LV a élargi le champ d'application aux relations entre les fournisseurs et les détaillants (uniquement) de produits non alimentaires; une liste distincte de pratiques déloyales s'applique aux détaillants.

Aucun des EM n'a explicitement étendu le champ d'application à d'autres types de relations de fourniture, comme celles qui concernent principalement l'approvisionnement en intrants physiques qui ne sont pas des produits agroalimentaires au sens de la directive (par exemple, les engrais)[13] ou la prestation de services autres que ceux visés par la directive (par exemple, des services numériques).

3.1.2. Champ d'application et taille de l'entreprise

Hormis FR et SK, tous les EM se réfèrent, dans une certaine mesure, à la taille de l'entreprise comme critère pour limiter le champ d'application de la législation adoptée ou de certaines de ses parties. Toutefois, cinq d'entre eux (BG, IE, LU, MT et NL) ont appliqué l'approche préconisée par la directive, en ciblant les relations entre les fournisseurs et les acheteurs dont le chiffre d'affaires annuel est respectivement inférieur et supérieur à un seuil donné. Les neuf autres EM ont élargi le champ d'application à des degrés divers.

EL a ramené le premier seuil de 2 millions d'EUR à 500 000 EUR. HR, LV et SE n'ont pris en considération que la taille de l'acheteur et appliquent la législation à tous les acheteurs dont le chiffre d'affaires dépasse 2 millions d'EUR[14]. La FI a suivi la même approche; toutefois, sa législation ne s'applique pas si le chiffre d'affaires du fournisseur est supérieur à celui de l'acheteur et, dans tous les cas, s'il excède 350 millions d'EUR. En DE, les seuils de la directive s'appliquent, mais le champ d'application a été élargi temporairement aux ventes de certains produits

[12] Parmi ces EM, LT a exclu de la définition du terme «acheteur» les coopératives ou petites communautés et leurs membres,
alors que SK a inclus dans ses définitions des termes «acheteur» et «fournisseur» les personnes morales qui ne sont pas des entrepreneurs.

[13] La mesure française sur les dispositions relatives aux retards de paiement fait toutefois exception: elle applique des conditions différentes de celles prévues pour les produits agricoles et alimentaires, également à la vente d'équipements et de machines utilisés dans l'agriculture.

[14] Dans le cas de LV, cette limitation ne s'applique pas aux détaillants en produits non alimentaires.

alimentaires et agricoles[15]. En LT, l'extension ne concerne que les dispositions relatives aux retards de paiement et vise tous les acheteurs et les fournisseurs de prestations dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 350 000 EUR. Au DK et en HU par contre, la taille d'entreprise n'a d'effet que sur certaines interdictions de PCD, tandis que toutes les autres règles s'appliquent indépendamment de cette taille.

3.1.3. Champ d'application territorial

La plupart des EM ont suivi l'approche énoncée à l'article 1, paragraphe 2, de la directive, laquelle prévoit l'application des règles aux opérations de vente dans lesquelles le fournisseur et/ou l'acheteur sont établis dans l'UE[16]. Quatre EM disposent que les règles s'appliquent aux opérations de vente lorsque le fournisseur et/ou l'acheteur sont établis sur leur propre territoire (LU, LV, MT et SE), et non où que ce soit sur le territoire de l'Union.

Tous les EM, à l'exception de DE et de HU, ont formulé leurs définitions des termes «fournisseur» et «acheteur» en indiquant qu'ils s'entendaient «indépendamment du lieu d'établissement», conformément à l'article 2, paragraphe 2, de la directive. Ce même paragraphe prévoit en outre l'application des mesures de transposition des EM aux acheteurs qui sont des autorités publiques, uniquement lorsque celles-ci sont établies dans l'Union. Les législations de transposition de FR, de HU et de NL ne font nullement mention du lieu d'établissement des opérateurs.

3.2. Interdiction des PCD (article 3)

La directive exige des EM qu'ils interdisent un ensemble spécifique de pratiques déloyales, en les scindant en deux groupes: (i) les interdictions *per se* ou sans condition («liste noire») et (ii) les interdictions soumises à conditions («liste grise»), cette dernière liste énumérant les pratiques interdites à moins qu'elles n'aient été préalablement convenues en termes clairs et dépourvus d'ambiguïté dans l'accord de fourniture ou dans un accord ultérieur conclu entre le fournisseur et l'acheteur (article 3, paragraphe 2). Chaque pratique est définie de façon précise dans la directive. Des exceptions ou des dérogations peuvent être prévues dans des cas spécifiques. Tout en se conformant aux exigences prescrites, les EM peuvent:

- utiliser des clauses générales pour élargir la portée des interdictions à des pratiques qui ne sont pas énoncées de façon spécifique dans les listes;
- ajouter d'autres pratiques aux listes;
- étendre la portée des interdictions énoncées ou les rendre plus strictes;
- placer sur «liste noire» des pratiques répertoriées sur la «liste grise» dans la directive.

[15] Jusqu'au 1er mai 2025, les dispositions allemandes de transposition s'appliqueront également à la vente de produits laitiers et à base de viande, ainsi qu'à la vente de fruits, de légumes et de produits horticoles, notamment les pommes de terre, par des fournisseurs générant un chiffre d'affaires annuel maximal de 4 milliards d'EUR dans leur segment de vente en DE, à condition que le chiffre d'affaires annuel total du fournisseur ne dépasse pas 20 % de celui de l'acheteur.

[16] Expressément adoptée dans les pays suivants: BG, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LT et SK.

Tant qu'elles sont conformes aux règles du marché intérieur, des exceptions ou des dérogations sont possibles au titre de l'approche fondée sur une «harmonisation minimale» retenue par la directive, qui instaure un niveau minimal de protection commun à tous les EM. Parmi les 16 EM examinés dans le présent rapport, cinq ont transposé la directive sans procéder à aucune des extensions susmentionnées, c'est-à-dire qu'ils ont conservé la «liste noire» et la «liste grise» de la directive, sans ajout ni modification significative[17]. Dans deux autres EM (LT et SE), les listes coïncident en grande partie avec celles de la directive, avec toutefois quelques interdictions plus strictes.

Sur les neuf autres EM, HR et LV ont inclus une clause générale interdisant les pratiques déloyales à la lumière des principes généraux. DE a introduit une interdiction générale de recourir à des PCD pour exploiter des relations économiques asymétriques, tout en appliquant cette interdiction aux pratiques énumérées dans la directive. Certains pays disposent de clauses générales dans le domaine des pratiques commerciales déloyales ou du droit de la concurrence. C'est le cas par exemple de FR, dont le Code de commerce contenait déjà des clauses générales applicables dans le domaine visé.

Tous les EM ont instauré des listes de pratiques interdites et la plupart d'entre eux ont suivi le modèle distinguant les pratiques dites «noires» des pratiques «grises». HU uniquement a établi une seule liste («noire») et interdit explicitement aux fournisseurs de marquer valablement leur accord à l'avance en ce qui concerne les pratiques commerciales visées. Lorsque des «listes grises» sont utilisées, les EM imposent des exigences de transparence concernant le type d'informations à communiquer au fournisseur afin de justifier une pratique qualifiée de grise.

Tout en retenant deux listes distinctes, quelques EM ont choisi de placer sur leur «liste noire» une ou plusieurs pratiques qui étaient répertoriées dans la «liste grise» de la directive[18]. L'ajout de pratiques à la «liste noire»[19] et à la «liste grise»[20] est relativement plus courant.

Contrairement au principe général de la directive, qui ne s'applique qu'aux pratiques des acheteurs à l'encontre des fournisseurs, SK interdit certaines pratiques aux deux parties contractantes (par exemple, les représailles commerciales).

HU s'appuie sur un instrument législatif adopté précédemment et qui n'a fait l'objet d'aucune modification particulière durant la transposition de la directive. La majorité des pratiques visées par la directive sont couvertes, même si elles sont, en partie, définies différemment; certaines sont frappées d'interdictions plus larges ou plus strictes, mais quelques-unes ne sont, à l'évidence, pas transposées de façon claire dans l'instrument législatif actuel. Ce constat s'applique aussi en partie à FR, dont la législation de transposition ne réglemente spécifiquement que certaines pratiques, les autres pouvant être régies par des clauses générales d'application plus large; à l'évidence, quelques pratiques ne sont pas traitées de manière explicite dans le texte de loi notifié.

[17] DK, IE, LU, MT et NL.
[18] DE, FR, HR, LV, SK: retour des produits invendus (DE, FR, LV et SK), frais d'aménagement de locaux (FR, HR et LV), coûts résultant du stockage, de l'exposition et du référencement des produits (FR et LV).
[19] BG, EL, FR, HR (jusqu'à 18 pratiques supplémentaires), HU, LV et SK.
[20] BG, HR, LV et SK.

Dans la mesure où ces deux sujets relèvent de la «liste noire» et où les pratiques en la matière peuvent, dans certaines limites, faire l'objet d'ajustements dans les EM, les délais de paiement et les annulations de commande méritent une attention particulière.

- **Délais de paiement**: Onze des 16 EM ont fait la distinction entre les ventes de produits périssables et de produits non périssables, en fixant le délai de paiement à 30 jours pour les premiers et à 60 jours pour les seconds, comme le prévoit la directive[21]. BG et SE ont quant à elles opté pour un délai de paiement unique de 30 jours pour les ventes de produits, qu'ils soient périssables ou non périssables. La FI a suivi le même principe mais octroie la possibilité, pour les produits non périssables, de porter ce délai à 60 jours moyennant un accord contractuel (sans quoi la règle par défaut de 30 jours s'applique). Ni HU ni SK ne font de distinction entre les produits périssables et non périssables, et la règle est alors généralement plus stricte: le délai de paiement est ramené à 15 jours à compter de la date d'émission de la facture en bonne et due forme. Tous les EM, à l'exception de HU et de SK, ont repris la définition des produits périssables de la directive dans leur législation de transposition. FR possède différentes définitions des denrées «périssables» et «très périssables». HR a ajouté à sa législation de transposition une liste de produits périssables, tandis que LT a confié le pouvoir d'approuver une telle liste à une institution autorisée par le gouvernement. Tous les EM, excepté HR, ont intégré les dérogations prévues à l'article 3, paragraphe 1, dernier alinéa (ou du moins certaines d'entre elles[22]), et aucune autre dérogation n'a été ajoutée.

- **Annulation à brève échéance de commandes:** Tous les EM, à l'exception de HU et de SK, prévoient une période de 30 jours comme délai minimum pour l'annulation d'une commande. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, point b), quatre d'entre eux (DK, FR, IE et SE) confèrent au ministère compétent (ou au gouvernement dans le cas de SE) le pouvoir de fixer des délais inférieurs à 30 jours pour des secteurs spécifiques et dans des cas dûment justifiés. FR a réduit le délai applicable pour les grossistes (24 heures) et les fruits et légumes frais (3 jours, sauf s'ils sont vendus sous une marque de distributeur, auquel cas le délai est porté à 6 jours). La disposition de HU présente une structure différente et mentionne les modifications plutôt que les annulations de commande; elle ne précise pas de période pour le préavis. SK interdit à tout acheteur de se soustraire à ses obligations contractuelles sans justification légale.

3.3. Mécanismes d'application (articles 4-8)

3.3.1. Désignation des autorités d'application (article 4)

Les 16 EM ont indiqué à la Commission qu'ils avaient désigné une ou plusieurs autorités chargées de faire appliquer au niveau national les interdictions énoncées à l'article 3 («autorité

[21] DE, DK, EL, FR, HR, IE, LT, LU, LV, MT et NL.
[22] DE, LT et SK.

d'application»). Les coordonnées et les sites internet de ces autorités sont recensés sur un site dédié de la Commission[23].

Si la majorité des EM ont opté pour une seule autorité, quatre d'entre eux (DE[24], EL, FI et LT[25]) en ont désigné deux.

De manière générale, le choix se fait entre les autorités administratives et judiciaires et, parmi les autorités administratives, entre des autorités administratives indépendantes et celles qui font partie de l'exécutif (c'est-à-dire les ministères). Les autorités administratives indépendantes désignées peuvent être responsables de la concurrence, de marchés ou d'un secteur donné.

Tous les EM ont opté pour des autorités administratives. La plupart ont choisi de confier les principaux pouvoirs d'application à une autorité administrative indépendante: six à une autorité de concurrence[26]; quatre à une autorité du marché alimentaire[27]; deux à leur ministère de l'agriculture[28]; deux à une autorité chargée de lutter contre les pratiques commerciales déloyales dans le secteur agroalimentaire[29]; un à un organisme gouvernemental au sein du ministère de l'économie et des finances[30]; et un à une autorité de protection des consommateurs et des marchés[31].

Dans les EM où une deuxième autorité est désignée, il s'agit de l'autorité de la concurrence (DE, EL et LT) ou de l'autorité alimentaire (FI). Certains EM prévoient des obligations de coopération entre les autorités et organismes nationaux susceptibles de contribuer à l'application de la législation concernée[32]. Certaines mesures nationales de transposition établissent expressément des obligations supplémentaires de coopération avec les autorités d'application étrangères et la Commission européenne, conformément à l'article 8[33].

3.3.2. Plaintes et confidentialité (article 5)

En vertu de tous les instruments de transposition notifiés à la Commission, non seulement les fournisseurs individuels, mais aussi les organisations de producteurs ou d'autres organisations de

[23] https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_fr.
[24] Une seule autorité d'application a été désignée, mais elle prendra certaines de ses décisions en concertation avec l'autorité de la concurrence.
[25] La seconde autorité d'application n'est compétente qu'à l'égard des pratiques adoptées par les détaillants disposant d'un pouvoir de marché significatif.
[26] BG, DK, HR, LU, LV et SE.
[27] DE (Office fédéral de l'agriculture et de l'alimentation, désigné par le ministère fédéral), FI (Médiateur du marché alimentaire), HU (Office de la sécurité de la chaîne alimentaire, désigné par le gouvernement) et LT (Agence pour le développement des entreprises et marchés en zones rurales).
[28] IE et SK.
[29] EL et MT.
[30] FR et DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes).
[31] NL.
[32] BG, DE, EL, FI, LT et MT.
[33] BG, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LT, LV, MT, NL, SE et SK.

fournisseurs et les associations de ces organisations ont le droit de déposer une plainte auprès de l'autorité d'application désignée.

La grande majorité des instruments de transposition des EM prévoient des moyens de préserver la confidentialité de l'identité du plaignant, étant donné que la divulgation de cette information pourrait être préjudiciable à ses intérêts ou à ceux de ses membres ou de ses fournisseurs. Ces mesures de protection doivent normalement être adoptées à la demande du fournisseur[34]; toutefois, certaines mesures nationales de transposition permettent également à l'autorité d'application de prendre l'initiative à cet égard[35]. Dans la plupart des cas, il est demandé au plaignant d'identifier toute information qu'il souhaite garder confidentielle[36]. Dans certains EM, les instruments de transposition prévoient la possibilité d'interrompre la procédure si celle-ci devait entraîner la divulgation d'informations confidentielles[37]. En LT, l'autorité d'application peut rejeter une demande de confidentialité si les informations spécifiques ont une valeur probante pour établir l'infraction[38].

3.3.3. Pouvoirs des autorités désignées (article 6)

La plupart des EM confèrent aux autorités désignées les pouvoirs prescrits par l'article 6, à savoir:

- le pouvoir d'ouvrir et de mener des enquêtes, et de réaliser des inspections[39];
- le pouvoir de prendre des décisions à la suite d'une infraction aux interdictions énoncées à l'article 3 [40];
- le pouvoir d'enjoindre à l'acheteur de mettre fin à la pratique commerciale interdite[41];
- le pouvoir d'infliger des amendes et d'autres sanctions aussi efficaces[42] et de prendre des mesures provisoires visant l'auteur de l'infraction ou d'engager une procédure dans ce but, conformément aux règles et procédures nationales[43]; et
- le pouvoir de publier les décisions prises[44].

[34] BG, DE, DK, EL, HR, HU, IE, LT, LU, MT, NL et SK; la loi bulgare prévoit que l'identité du plaignant doit toujours rester confidentielle.
[35] HU par exemple.
[36] BG, DK, EL, IE, LU et NL.
[37] DE, EL, FI et MT.
[38] Cependant, la législation lituanienne traite spécifiquement la question des plaintes anonymes.
[39] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE et SK.
[40] BG, DE, DK, EL, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL et SE.
[41] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE et SK.
[42] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE et SK.
[43] Explicitement prévues dans les mesures nationales de transposition des EM suivants: BG, DK, EL, FI, FR, IE, LT, LU, LV et NL.
[44] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, MT, SE et SK.

Dans six EM, l'autorité d'application a également le pouvoir d'approuver les engagements pris par l'auteur de l'infraction[45], ou de formuler des avertissements[46] ou des recommandations en cas d'infraction[47].

3.3.4. Mesures d'application et sanctions (article 6)

Les mesures d'application regroupent un large éventail d'instruments, dont les sanctions, les recours et les engagements.

Les sanctions financières, prévues dans les 16 EM, sont l'outil le plus courant dont disposent les autorités d'application nationales. Bien que la directive ne précise pas de seuils minimum et maximum pour ces sanctions, certains EM le font dans leur législation de transposition. Lorsque ces seuils sont précisés, les montants minimum et maximum diffèrent d'un EM à l'autre[48]. Dans certains cas, le montant maximal est déterminé d'après le chiffre d'affaires de la partie contrevenante[49]; dans d'autres, il est calculé selon un pourcentage de l'un des éléments suivants: (i) le prix d'achat[50]; (ii) les frais imposés au fournisseur[51]; ou (iii) le bénéfice réalisé par la partie contrevenante dans l'opération entachée de la pratique déloyale[52]. Dix EM ne fixent pas de seuil minimum[53] et trois ne prévoient pas de plafond[54]. Six EM précisent les critères et les facteurs entrant en ligne de compte pour déterminer le montant de la sanction dans des circonstances données, notamment la nature de l'infraction, sa durée et la gravité de ses conséquences[55].

Seuls LU et LT ont explicitement intégré dans leur mesure de transposition le principe voulant que les sanctions soient effectives, proportionnées et dissuasives.

La législation grecque recourt aux notions de proportionnalité et de dissuasion, mais pas d'effectivité, lorsqu'elle régule le pouvoir de l'autorité administrative d'identifier les mesures applicables. De son côté, la législation finlandaise indique qu'il y a lieu de déterminer les sanctions financières de manière raisonnable, sans toutefois mentionner les autres principes. FI applique également la proportionnalité aux mesures injonctives, mais uniquement pour les violations de secrets d'affaires[56].

Outre les sanctions financières, il existe des voies de recours.

[45] HR et HU.
[46] FI et LV.
[47] EL.
[48] Le montant minimum va de 70 EUR (LV) à l'équivalent d'environ 2 550 EUR (BG); le montant maximum varie entre 2 329,37 EUR (MT) et 2 millions d'EUR (FR).
[49] Dans ces cas également, les pourcentages diffèrent, allant de 0,2% (LV) à 10 % (HU et NL).
[50] SK.
[51] SK.
[52] MT.
[53] DE, DK, EL, FI, FR, HR, IE, MT, NL et SE.
[54] DK, FI et HR.
[55] Les critères varient selon les EM: EL, FI, HR, LV, SE et SK.
[56] En ce qui concerne la loi française, les informations sont actuellement indisponibles.

En ce qui concerne les actions en cessation d'une pratique déloyale, les EM ont souvent opté pour une sanction afin de dissuader le non-respect des règles[57].

Les lois nationales transposant la directive ont introduit d'autres mesures, semblables aux actions en cessation:

- les «avis de conformité» en droit irlandais;
- les «mesures conservatoires» en droit luxembourgeois;
- les mesures hongroises permettant à l'autorité administrative d'interdire à l'opérateur d'appliquer les dispositions du contrat-type de service si (i) celui-ci n'est pas clairement formulé, (ii) le service ou la contrepartie ne sont pas spécifiés, ou (iii) la redevance perçue n'est pas proportionnelle aux coûts.

Si les voies de recours relevant du droit civil sont rarement mentionnées dans les lois de transposition, il y a quelques exceptions. Certains EM permettent l'annulation de clauses contractuelles[58], tandis que d'autres prévoient des mesures de restitution[59] ou de compensation[60].

Les engagements sont clairement réglementés en HR et en HU. Leur approbation par l'autorité d'application exclut normalement la constatation d'une infraction et l'imposition d'une sanction, sauf si l'engagement n'est pas respecté.

3.3.5. Application par voies administrative et judiciaire, et règlement extrajudiciaire des litiges

La plupart des mesures et des mécanismes d'application susvisés peuvent être considérés comme étant de nature administrative.

Les lois de transposition de certains EM font explicitement référence à leur application tant au niveau administratif que judiciaire. Plus précisément, huit EM prévoient que les décisions des autorités administratives peuvent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux[61]. En outre, la législation finlandaise réserve certaines compétences (par exemple, l'imposition de sanctions) aux tribunaux, tandis que d'autres mesures (telles que les actions en cessation) peuvent quant à elles être adoptées tant par l'autorité administrative que par l'autorité judiciaire. La législation bulgare interdit à l'institution responsable des procédures spécifiquement prévues par le texte de transposition d'empêcher une partie à un accord de fourniture de demander réparation dans le cadre d'une autre procédure établie, reconnaissant ainsi implicitement le rôle d'autres instances d'application de la loi, y compris les tribunaux. En vertu de la législation lettone, en concertation

[57] BG, DE, DK, FI, FR, LT, LV, MT, NL, SE et SK.
[58] DE, FR et HU.
[59] FI (uniquement en cas de violation de secrets d'affaires) et IE (restitution des sommes indûment perçues).
[60] FI (uniquement en cas de violation de secrets d'affaires), FR, LV et MT (où les dommages-intérêts sont fixés par le tribunal de recours administratif).
[61] BG, DE, DK, EL, FI, MT, NL et SE.

avec le Conseil de la concurrence et selon les modalités prévues par le code de procédure civile, un tribunal peut également connaître des infractions à la loi de transposition.

Il est clair que ces EM utilisent un système de recours parallèles sans toutefois prévoir de règles spécifiques de coordination entre les autorités administratives et judiciaires.

Concernant l'article 7 de la directive, sept EM prévoient la possibilité de recourir à des mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges[62]. Ainsi, la législation néerlandaise confère au ministre concerné le pouvoir de désigner un comité de règlement des litiges, puis d'«affilier» un acheteur audit comité. La décision du comité est contraignante pour les parties, sauf si l'une de celles-ci saisit le tribunal civil dans les trois mois. En vertu de la législation maltaise, l'autorité d'application peut inviter les parties à une procédure de médiation en vue de la détermination du montant des dommages-intérêts. Aucun mécanisme de coordination avec les autorités d'application administratives et judiciaires n'est explicitement établi.

Aucune des législations de transposition n'aborde la question du pouvoir extraterritorial des autorités administratives. Certains EM précisent que l'autorité d'application n'est compétente vis-à-vis des pratiques constatées dans les relations que lorsque le fournisseur et/ou l'acheteur sont établis dans le pays de l'autorité[63].

Dans le cas particulier des infractions transfrontières, aucune des législations de transposition ne réglemente les formes de coopération avec les autorités administratives des autres EM.

4. CONCLUSIONS

La plupart des 16 EM analysés dans le cadre du présent rapport se sont employés à transposer la directive dans les délais. Une grande majorité d'entre eux sont allés au-delà du niveau minimal de protection établi par la directive. Des règles plus strictes sont en principe compatibles avec la directive, à condition qu'elles respectent les règles du marché intérieur de l'UE. Les EM suivent généralement l'approche sectorielle de cette législation et appliquent les dispositions dans la chaîne agroalimentaire. Plus de la moitié des EM analysés dans ce rapport s'écartent des catégories de chiffre d'affaires telles que définies dans la directive, ou vont jusqu'à appliquer les règles indépendamment du chiffre d'affaires des opérateurs concernés. La plupart des EM ont élargi la liste des PCD de la directive en y ajoutant des interdictions ou en durcissant celles énoncées dans la directive. En revanche, les (quelques) EM qui n'avaient pas encore légiféré en la matière avant de transposer la directive ont globalement suivi le champ d'application de celle-ci. Si, dans la plupart des cas, les choix de transposition opérés semblent identiques ou équivalents aux règles énoncées dans la directive, il existe quelques divergences. Celles-ci feront l'objet d'une analyse plus approfondie ultérieurement.

S'agissant des autorités chargées de l'application des règles régissant les PCD, les EM se sont concentrés sur le rôle des autorités administratives, en n'accordant qu'une attention restreinte aux instances judiciaires. D'une manière générale, la coordination préconisée entre les autorités d'application administratives et judiciaires est minime, voire inexistante. Si les EM prévoient la possibilité pour les organisations de producteurs de déposer des plaintes collectives, d'autres

[62] BG, DE, EL, FI, LT, MT et NL.
[63] DE.

mécanismes de recours collectif restent largement inexploités. Les mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges sont parfois mentionnés.

Quant aux mesures d'application, il s'agit principalement de sanctions financières et de mesures de redressement par voie d'injonction, mais certains EM accordent également aux parties la possibilité de proposer des engagements. Quelques EM prévoient d'utiliser également des mécanismes de recours en matière civile. Il n'existe que très peu d'indications quant au caractère effectif, proportionnel et dissuasif des peines et autres sanctions.

L'achèvement par tous les EM du processus de transposition permettra de brosser un tableau plus exhaustif[64]. La première évaluation de la directive au niveau de l'UE et un rapport sur les principales conclusions de cette évaluation seront présentés au plus tard le 1er novembre 2025.

[64] De plus amples informations seront mises à disposition sur la page suivante: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_fr.