C/2025/2798

23.5.2025

Rapport final du conseiller-auditeur [1]

Affaire M.10806 — BROADCOM / VMWARE

(C/2025/2798)

1. INTRODUCTION

1. Le 15 novembre 2022, la Commission a reçu notification, conformément à l'article 4 du règlement sur les concentrations [2], d'un projet de concentration de dimension européenne par lequel Broadcom, Inc [3]. (ci-après «Broadcom» ou la «partie notifiante») envisage d'acquérir, au sens de l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement sur les concentrations, le contrôle exclusif de VMware, Inc [4]. (ci-après dénommé «VMware» et, conjointement avec Broadcom, les «parties») (ci-après le «projet d'opération»).

2. PROCÉDURE

2.1. Décision adoptée en vertu de l'article 6, paragraphe 1

2. Le 20 décembre 2022, la Commission a décidé d'engager la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 1, point c), du règlement sur les concentrations [ci-après la «décision adoptée en vertu de l'article 6, paragraphe 1, point c)»], étant donné qu'au cours de la première phase de son enquête, elle a émis des doutes sérieux quant à la compatibilité du projet d'opération avec le marché intérieur. Elle a également fourni des documents clés à la partie notifiante le 21 décembre 2022.

3. Le 13 janvier 2023, la partie notifiante a soumis sa réponse à la décision adoptée en vertu de l'article 6, paragraphe 1, point c).

2.2. Première prolongation du délai

4. Le 12 janvier 2023, la Commission a adopté deux décisions au titre de l'article 11, paragraphe 3, du règlement sur les concentrations, demandant respectivement à chacune des parties de fournir, au plus tard le 23 janvier 2023, les renseignements qui avaient fait l'objet d'une demande de renseignements antérieure [5]. Le délai applicable visé à l'article 10, paragraphe 3, du règlement sur les concentrations a été suspendu [6] du 24 janvier 2023 au 15 février 2023.

2.3. Deuxième prolongation du délai

5. Le 13 mars 2023, en accord avec la partie notifiante, le délai fixé pour la seconde phase de l'enquête a été prolongé de 10 jours ouvrables conformément à l'article 10, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement sur les concentrations.

---

(1) Conformément aux articles 16 et 17 de la décision 2011/695/UE du président de la Commission européenne du 13 octobre 2011 relative à la fonction et au mandat du conseiller-auditeur dans certaines procédures de concurrence (JO L 275 du 20.10.2011, p. 29) (ci-après la «décision 2011/695/UE» ou le «mandat du conseiller-auditeur»).

(2) Règlement (CE) nº 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (le «règlement CE sur les concentrations») (JO L 24 du 29.1.2004, p. 1), ci-après le «règlement sur les concentrations»).

(3) Broadcom est une société mondiale de matériel informatique qui fournit, entre autres, des cartes d'interface réseau («NIC»), des contrôleurs hôte de bus Fibre Channel («FC HBA») et des adaptateurs de stockage. Broadcom a étendu ses activités aux marchés des logiciels, principalement pour les applications de sécurité et pour ordinateurs centraux.

(4) VMware est une société mondiale de logiciels de virtualisation qui fournit, entre autres, des logiciels de virtualisation des serveurs dans des environnements sur site et en nuage privé, qui interagissent avec une large gamme de matériel, y compris des NIC, des FC HBA et des adaptateurs de stockage.

(5) Demandes de renseignements envoyées aux parties le 22 décembre.

(6) Le 23 janvier 2023, les parties ont présenté les renseignements demandés. Toutefois, le 27 janvier, Broadcom a envoyé un registre de confidentialité révisé et une nouvelle série de documents. À la lumière de ces documents supplémentaires, la Commission a décidé, par courrier électronique adressé à Broadcom, de suspendre rétroactivement le délai à compter du 24 janvier 2023.

2.4. **Communication des griefs**

6. Le 12 avril 2023, la Commission a adopté une communication des griefs qui a été officiellement notifiée à la partie notifiante le 13 avril 2023, après l'envoi d'une copie préalable le 12 avril 2023.

7. Les parties avaient jusqu'au 26 avril 2023 pour soumettre leurs observations.

2.5. **Accès au dossier à la suite de la communication des griefs**

8. La partie notifiante a eu accès au dossier le 13 avril 2023 au moyen d'un dossier.zip crypté envoyé par courrier électronique (l'«accès initial au dossier»).

9. Par lettre adressée au conseiller-auditeur le 20 avril 2023, Broadcom a introduit une demande d'accès supplémentaire au dossier en vertu de l'article 7 de la décision 2011/695/UE (ci-après la «première demande au titre de l'article 7»). Broadcom a notamment demandé que ses conseillers externes soient autorisés à accéder, au moins par l'intermédiaire d'une «clean team» ou de toute autre procédure d'accès restreint, aux documents suivants: i) un certain nombre de documents auxquels Broadcom n'a pas eu accès du tout; ii) certaines parties expurgées de documents déjà fournis à Broadcom lors de l'accès initial au dossier; iii) des réponses à des questionnaires à choix multiples envoyés à des tiers dans le cadre de l'enquête de marché.

10. À ma demande, la DG Concurrence a donné suite aux demandes de Broadcom et, le 25 avril 2023, a accordé au conseil externe de Broadcom un accès aux preuves mentionnés aux points i) et ii) ci-dessus par l'intermédiaire d'une salle d'information ([7]). La DG Concurrence a également donné suite à la demande formulée au point iii), en fournissant des précisions sur les réponses aux questionnaires à choix multiples.

2.6. **Réponse à la communication des griefs**

11. Le 26 avril 2023, la partie notifiante a présenté sa réponse à la communication des griefs, dans le respect du délai imparti par la DG Concurrence. Dans sa réponse à la communication des griefs, la partie notifiante a demandé la tenue d'une audition formelle.

2.7. **Tiers intéressés**

12. Au cours de la procédure, j'ai admis deux entreprises en tant que tiers intéressés conformément à l'article 5 de la décision 2011/695/UE. Les tiers intéressés ont reçu une version non confidentielle de la communication des griefs.

13. L'une des entreprises a exprimé le souhait de participer à une éventuelle audition et a été officiellement invitée à l'audition du 28 avril 2023, conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la décision 2011/695/UE. Toutefois, le 3 mai 2023, cette même entreprise a retiré sa demande de participation à l'audition. L'autre entreprise a exprimé son intérêt à participer à l'audition, mais j'ai rejeté sa demande principalement en raison de son caractère tardif ([8]).

3. **AUDITION ET PROCÉDURE À LA SUITE DE L'AUDITION**

14. Une audition formelle s'est tenue le 5 mai 2023 (ci-après l'«audition»).

15. Des délégués représentant les parties, la Commission et l'autorité compétente d'un État membre étaient présents dans la salle. D'autres représentants des parties, des autorités compétentes des États membres et de la Commission ont pris part à l'audition à distance.

([7]) Les documents ont été téléchargés, sous réserve du consentement du fournisseur de données, dans la salle d'information à des dates distinctes (à savoir les 25, 26 et 28 avril 2023 et les 2 et 3 mai 2023). L'accès à la salle d'information avait été initialement accordé jusqu'au 28 avril 2023. Le 28 avril 2023, l'accès à la salle d'information a été prolongé jusqu'au 3 mai 2023.

([8]) La demande de participation à l'audition a été formulée le 2 mai 2023, à un stade où l'ordre du jour de l'audition était pratiquement définitif et où il y avait peu de possibilités d'accueillir des participants supplémentaires.

3.1. **Accès au dossier à la suite de l'audition**

16. À la suite de l'audition, dans la soirée du 8 mai 2023, le conseil juridique de Broadcom a envoyé une demande supplémentaire et complémentaire au titre de l'article 7 (la «deuxième demande au titre de l'article 7»). Dans cette deuxième demande au titre de l'article 7, Broadcom a demandé d'avoir un accès supplémentaire à: i) la version non confidentielle du rapport sur la salle d'information, affirmant que la version non confidentielle du rapport avait été excessivement expurgée; ii) un certain nombre de réponses à l'un des questionnaires de la consultation des acteurs du marché ([9]) envoyés à des tiers dans le cadre de l'enquête de marché; et iii) des copies de tous les projets de procès-verbaux d'appels échangés entre la Commission et des tiers, affirmant que les «procès-verbaux approuvés» des appels avec des tiers inclus dans le dossier de la Commission ne constituent pas des enregistrements exacts des déclarations des tiers et que le dossier de la Commission devrait, en principe, inclure des enregistrements et/ou des transcriptions in extenso de ces appels.

17. À la lumière de ce qui précède, j'ai considéré que la DG Concurrence avait partiellement répondu à la première demande au titre de l'article 7 (voir le paragraphe 10 ci-dessus), qui a été partiellement remplacée par la deuxième demande au titre de l'article 7, j'ai donc informé Broadcom en conséquence le 25 mai 2023.

18. En ce qui concerne la deuxième demande au titre de l'article 7, j'ai adopté le 23 juin une décision en vertu de l'article 7 du mandat du conseiller-auditeur rejetant la deuxième demande au titre de l'article 7. J'ai informé Broadcom en conséquence le 24 juin 2023.

19. Comme indiqué au paragraphe 16 précédent, dans la deuxième demande au titre de l'article 7, Broadcom a souligné que le dossier de la Commission ne contenait pas de «transcriptions in extenso» et/ou d'enregistrements des appels de la Commission avec les acteurs du marché, mais exclusivement des procès-verbaux approuvés des appels. Broadcom a affirmé que ces procès-verbaux approuvés ne constituaient pas des comptes rendus exacts des déclarations réelles des tiers et, en ce qui concerne un certain nombre d'appels, Broadcom a demandé l'accès à des copies de tous les projets de procès-verbaux des échanges entre la Commission et les tiers.

20. La Cour de justice de l'Union européenne a interprété l'article 19, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1/2003 ([10]) du Conseil et l'article 3 du règlement (CE) n° 773/2004 ([11]) de la Commission dans une série d'arrêts ([12]) clarifiant l'étendue de l'obligation de la Commission d'enregistrer les déclarations faites au cours d'entretiens destinés à recueillir des informations aux fins d'une enquête. La demande de Broadcom allait au-delà des exigences imposées à la Commission par cette jurisprudence, qui ne s'applique pas directement aux procédures menées en vertu du règlement sur les concentrations ([13]).

21. Il n'y a aucune raison, à mon sens, d'exiger des «transcriptions in extenso» ou des enregistrements audio intégraux d'entretiens ou d'appels téléphoniques dans les procédures de concentration. Je ne vois pas pourquoi les affaires de concentration seraient soumises à des exigences plus strictes en matière d'enregistrement que celles qui s'appliquent aux procédures menées en vertu du règlement (CE) n° 1/2003. Tant que la Commission donne accès, à la demande du destinataire de la communication des griefs, à un enregistrement fiable et suffisamment détaillé du contenu d'une réunion ou d'un appel destiné à recueillir des informations utiles à l'enquête (tel qu'un procès-verbal approuvé de la conversation), les droits de la défense sont, en principe, suffisamment protégés.

([9]) Questionnaire 4 de la première phase de l'enquête.

([10]) Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (JO L 1 du 4.1.2003, p. 1).

([11]) Règlement (CE) n° 773/2004 de la Commission du 7 avril 2004 relatif aux procédures mises en œuvre par la Commission en application des articles 81 et 82 du traité CE (JO L 123 du 27.4.2004, p. 18).

([12]) Voir, par exemple, l'arrêt du 6 septembre 2017, *Intel Corp./Commission*, affaire C-413/14 P, EU:C:2017:632, points 84 à 87 et 90 à 91 et l'arrêt du 15 juin 2022, *Qualcomm Inc./Commission*, affaire T-235/18, EU:T:2022:358, points 184, 185 et 190 à 199.

([13]) Contrairement à l'article 3 du règlement n° 773/2004, l'article 11, paragraphe 7, du règlement sur les concentrations ne contient aucune référence à des «enregistrements» d'appels téléphoniques ou de contacts similaires.

22. J'ai rejeté la demande d'accès à tous les échanges concernant la préparation du procès-verbal approuvé, en tenant compte, entre autres, des éléments suivants: la nature manifestement confidentielle des échanges (qui concernaient principalement des demandes de confidentialité formulées par des tiers en vertu de l'article 18 du règlement (CE) nº 802/2004 de la Commission ([14])); l'absence de tout indice suggérant que le procès-verbal approuvé ait été d'une manière ou d'une autre trompeur ou inexact; et le fait que Broadcom avait eu accès, pour la plupart des appels, non seulement au procès-verbal approuvé, mais aussi à l'ordre du jour communiqué par la DG Concurrence aux tiers avant chaque appel.

3.2. **Troisième prolongation du délai**

23. Le 12 mai 2023, le délai de la seconde phase de l'enquête a été prolongé de trois jours ouvrables à la demande de la partie notifiante et en accord avec elle, conformément à l'article 10, paragraphe 3, second alinéa, première phrase, du règlement sur les concentrations.

4. **PROPOSITIONS D'ENGAGEMENTS ET CONSULTATION DES ACTEURS DU MARCHÉ**

24. Le 16 mai 2023, la partie notifiante a présenté des engagements en vue de rendre le projet d'opération compatible avec le marché intérieur et le fonctionnement de l'accord EEE, conformément à l'article 8, paragraphe 2, du règlement sur les concentrations (ci-après les «engagements initiaux»).

25. Le 23 mai 2023, la Commission a lancé une consultation des acteurs du marché sur les engagements initiaux proposés par la partie notifiante.

26. La Commission a fourni à la partie notifiante un retour d'informations détaillé sur les résultats de la consultation des acteurs du marché le 8 juin 2023.

27. Le 14 juin 2023, à la suite des observations de la Commission sur les engagements initiaux, la partie notifiante a présenté une série d'engagements modifiés en vertu de l'article 8, paragraphe 2, du règlement sur les concentrations afin de mieux répondre aux préoccupations en matière de concurrence soulevées dans la communication des griefs (ci-après les «engagements définitifs»).

4.1. **Accès au dossier à la suite des engagements définitifs**

28. Le 29 juin 2023, la veille de la réunion du comité consultatif, la DG Concurrence a accordé aux parties un accès à trois documents supplémentaires au moyen d'un dossier.zip crypté envoyé par courrier électronique.

5. **LE PROJET DE DÉCISION**

29. Dans le projet de décision, la Commission déclare le projet d'opération compatible avec le marché intérieur et l'accord EEE, sous réserve du plein respect des engagements définitifs.

30. Conformément à l'article 16, paragraphe 1, de la décision 2011/695/UE, le rapport final indique si le projet de décision ne retient que les griefs au sujet desquels les parties ont eu l'occasion de faire connaître leur point de vue.

31. Après avoir examiné le projet de décision, je considère que celui-ci ne retient aucun grief au sujet duquel les parties n'ont pas eu l'occasion de faire connaître leur point de vue.

([14]) Règlement (CE) nº 802/2004 de la Commission du 7 avril 2004 concernant la mise en oeuvre du règlement (CE) nº 139/2004 du Conseil relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (JO L 133 du 30.4.2004, p. 1).

6. **CONCLUSION**

32. J'en conclus que l'exercice effectif des droits procéduraux des parties a été garanti en l'espèce.

Bruxelles, le 30 June 2023.

Eric GIPPINI FOURNIER
Conseiller-auditeur