

# ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/WGTCP/W/152  
25 septembre 2000

(00-3859)

**Groupe de travail de l'interaction du commerce  
et de la politique de la concurrence**

Original: anglais

## **COMMUNICATION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET DE SES ÉTATS MEMBRES**

la Délégation permanente de la Commission européenne a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, datée du 21 septembre 2000, en lui demandant de la distribuer aux Membres.

### Un accord-cadre multilatéral sur la politique de la concurrence

À la dernière réunion du Groupe de travail, de nombreuses délégations ont estimé qu'il serait utile d'entreprendre une étude plus précise des éléments possibles d'un accord multilatéral sur la politique de la concurrence. En particulier, il a été souligné qu'une définition plus concrète des principes de base de la politique de la concurrence et des modalités de coopération aiderait toutes les délégations à mieux reconnaître les avantages potentiels d'un éventuel accord de l'OMC sur la politique de la concurrence.

La Communauté européenne et ses États membres souhaitent – dans la présente communication – partager leurs vues sur les éléments possibles d'un accord-cadre de l'OMC sur la politique de la concurrence. Ce faisant, nous souhaitons mettre l'accent sur deux points:

- la décision d'entreprendre ou non des négociations sur la concurrence est de nature essentiellement politique et à ce titre n'entre pas dans les attributions du Groupe de travail, dont le mandat est d'ordre exploratoire et analytique;
- les éléments d'un éventuel accord futur de l'OMC sur la concurrence ne peuvent être établis qu'à la suite de négociations multilatérales et sur la base des propositions faites par tous les Membres de l'OMC. Les points soulevés dans la présente communication ne représentent donc que nos opinions actuelles sur la structure possible d'un accord de l'OMC sur la concurrence. Nous souhaitons de plus reconnaître que notre réflexion sur beaucoup de ces questions est influencée par les contributions de nombreux pays – industrialisés et en développement – aux débats de fond qui ont eu lieu au sein du Groupe de travail.

La présente communication examine les raisons d'être, la structure et les éléments possibles d'un accord-cadre contraignant de l'OMC sur la politique de la concurrence. Il est suggéré qu'une approche réaliste verrait un tel accord mettre l'accent sur les principes de base du droit et de la politique de la concurrence, les modalités de coopération fondamentales et l'aide au renforcement des capacités institutionnelles dans les pays en développement.

## A. PRINCIPAUX ARGUMENTS EN FAVEUR D'UN ACCORD-CADRE MULTILATÉRAL

Dans ses communications précédentes ainsi que lors des débats qui ont eu lieu au sein du Groupe de travail, la Communauté européenne et ses États membres ont à plusieurs reprises pris position en faveur de la négociation à l'OMC d'un accord-cadre multilatéral sur la politique de la concurrence. Il nous apparaît toutefois utile de résumer ici les principales raisons qui justifient une telle approche multilatérale et les principaux avantages qui en découleraient.

Le processus de mondialisation comporte le risque de voir les pratiques anticoncurrentielles des entreprises déborder les frontières nationales. De telles pratiques sont susceptibles de réduire les avantages découlant de la libéralisation du commerce et de l'investissement, de même que des réformes réglementaires. Il existe en gros trois types de pratiques anticoncurrentielles présentant une dimension internationale:

- les pratiques anticoncurrentielles ayant un effet similaire sur plusieurs marchés et, dans certains cas, sur les marchés mondiaux: les cartels internationaux en sont l'exemple le plus clair. De telles ententes fonctionnent habituellement par le truchement de la fixation des prix ou des quantités, ou des deux à la fois, et par une répartition des marchés entre un petit nombre d'entreprises multinationales. Le nombre de ces cas relevant de la législation antitrust s'est accru de manière substantielle au cours des dernières années.<sup>1</sup> Les cartels internationaux peuvent avoir une influence particulièrement marquée sur le commerce des pays en développement qui – en l'absence d'une coopération internationale accrue – peuvent éprouver des difficultés à appliquer leur législation nationale à de telles pratiques;
- les pratiques anticoncurrentielles qui affectent l'accès aux marchés: les cartels d'importation, l'utilisation abusive d'une position dominante pour exclure les concurrents (dans certains cas, par des entreprises récemment privatisées), certaines formes d'ententes verticales et les pratiques de distribution anticoncurrentielles sont des exemples typiques de telles pratiques. Bien que l'effet de telles pratiques puisse se faire sentir sur un seul marché, celles-ci préoccupent à la fois les autorités du pays exportateur et du pays importateur. Par ailleurs, en vertu des principes juridiques généraux, seul le pays importateur est normalement en position d'appliquer sa législation sur la concurrence;
- les pratiques anticoncurrentielles dont l'effet se fait sentir principalement sur un marché autre que celui dans lequel elles ont été conçues: l'exemple typique est le cartel d'exportation. Plus largement, cette catégorie peut englober les situations dans lesquelles une société multinationale abuse de sa position dominante ou s'adonne à des pratiques anticoncurrentielles, en particulier lorsque ces pratiques sont mises en œuvre sur le marché d'un pays en développement. Comme l'ont signalé les délégations de plusieurs pays en développement, la coopération peut être particulièrement importante dans de tels cas compte tenu des difficultés pour obtenir des informations et du pouvoir de négociation limité qu'ont les autorités du pays hôte.

Pour contrer efficacement de telles pratiques anticoncurrentielles, il est nécessaire d'adopter et de faire respecter avec rigueur une politique nationale de la concurrence, mais aussi d'améliorer la

---

<sup>1</sup> On estime ainsi que 25 pour cent des poursuites pénales intentées depuis 1990 par le Département américain de la Justice en vertu des lois antitrust avaient une portée internationale. Les causes portant sur des cartels internationaux affectaient des entreprises actives dans plus de 20 pays. Selon une récente étude de l'OCDE ("Ententes injustifiables", OCDE 2000), les ententes récemment mises à jour ont affecté le commerce des États-Unis à hauteur de plus de 10 milliards de dollars américains, ce qui suppose des majorations causées par les mêmes ententes de l'ordre de plusieurs milliards de dollars à l'échelle mondiale.

coopération internationale, laquelle comporte des aspects bilatéraux, régionaux et multilatéraux. La création d'un organisme national chargé de la concurrence, dont la capacité coercitive pourrait être progressivement augmentée, reste la pièce maîtresse sans laquelle un État n'est pas en mesure de contrer les pratiques anticoncurrentielles affectant son marché, qu'elles soient d'origine nationale ou internationale. À cet égard, il est significatif de noter que plus de 80 pays – représentant 86 pour cent du commerce mondial – ont adopté des lois sur la concurrence et que de telles lois sont en cours d'élaboration dans 20 autres. Des lois en vigueur, 60 pour cent ont été adoptées en 1990 ou après, principalement par des pays en développement et des pays en transition. Pour ces pays, l'adoption de politiques de la concurrence représente à la fois un complément nécessaire à la restructuration de leurs économies respectives et une façon de mieux les intégrer aux marchés mondiaux émergents et d'atteindre des taux de croissance plus élevés.

À l'heure actuelle, confrontées à des affaires de nature semblable à celles relevées ci-dessus, les organismes chargés de faire respecter la législation sur la concurrence interviennent de façon unilatérale ou dans le cadre d'accords de coopération régionale bilatéraux ou multilatéraux. Bien que de telles initiatives soient valables – et qu'elles doivent se poursuivre dans le futur – elles ne permettent pas d'apporter une réponse cohérente et adéquate à tous les problèmes. La valeur et les limites des approches actuelles peuvent être résumées comme suit:

- les accords bilatéraux se sont avérés particulièrement utiles pour favoriser le développement d'une coopération étroite en matière de répression entre les organismes chargés de la concurrence engagés dans un grand nombre de transactions d'intérêt mutuel. Leur nombre reste toutefois très limité. Il est difficile d'envisager une situation dans laquelle des accords bilatéraux pourraient s'étendre afin de favoriser la coopération entre les organismes chargés de la concurrence, qui sont plus de 80, ou même entre un nombre significatif de ceux-ci. Les frais d'administration d'un tel réseau seraient prohibitifs pour tous les organismes. En conséquence, si la coopération doit se développer exclusivement au niveau bilatéral, il est à craindre que les intérêts des pays en développement ou des petits pays ne soient négligés;
- la coopération sur les questions de concurrence, au plan régional, présente de fortes potentialités. Dans un certain nombre de cas, des organismes chargés de réglementer la concurrence sur une base régionale ont été mis sur pied ou sont à l'étude. (C'est le cas par exemple des CE, mais aussi – selon des modèles différents – de la CARICOM, du COMESA et du MERCOSUR.) Il est toutefois évident que les affaires de concurrence ayant une dimension internationale ne sont en aucun cas limitées aux pays parties à des accords régionaux. Même la coopération pour le renforcement des institutions a tendance à être plus efficace si elle peut s'appuyer sur l'expérience de pays de régions différentes et ayant des niveaux de développement différents;
- les organisations internationales – CNUCED, Banque mondiale, OCDE – ainsi que les donateurs bilatéraux offrent une assistance technique importante sur les questions de concurrence. Toutefois, le mode de fourniture actuel de cette assistance technique comporte des limites importantes. Les initiatives prennent souvent naissance sur un mode *ad hoc*, ce qui peut conduire à des chevauchements d'activités. Les pays qui ont besoin d'assistance aux différentes étapes de l'élaboration d'un régime juridique en matière de concurrence (c'est-à-dire depuis la rédaction d'une loi jusqu'à l'établissement des organismes chargés de la concurrence et au renforcement progressif de la capacité de traiter des situations plus complexes) ne reçoivent pas à l'heure actuelle un soutien constant et soutenu. La coopération dans le domaine de la politique de la concurrence commence tout juste à être reconnue comme une priorité de développement. En l'absence d'un cadre institutionnel approprié, il est difficile de tirer profit des synergies entre l'assistance technique et les autres formes de coopération dans le secteur de la concurrence (par exemple, la surveillance et l'échange de données d'expérience, la coopération ponctuelle).

Sur un plan systémique plus général, des engagements multilatéraux dans le domaine de la concurrence permettraient de renforcer le rôle national des autorités chargées de la concurrence, qui dans beaucoup de pays ne jouissent que d'une influence et d'un poids limités. De tels engagements contribueraient également à l'éclosion d'une "culture de la concurrence". Il est utile de souligner qu'il s'agit là d'un argument fréquemment évoqué par les autorités compétentes des pays en développement et même des pays en transition, et de plusieurs membres de l'OCDE.

La coopération est tout aussi essentielle. Parmi ses fonctions clés, notons:

- la facilitation des consultations et des échanges d'informations entre les autorités chargées de la concurrence afin de mieux combattre les pratiques anticoncurrentielles soulevant des préoccupations communes;
- la gestion des conflits de compétence (ou des conflits commerciaux) par des consultations et l'application des principes de la courtoisie;
- le renforcement des moyens des autorités chargées de la concurrence récemment constituées (ou de petite taille) à la fois par le biais de l'assistance technique générale et de la coopération au niveau de l'application de la législation; et
- la réduction des frais inutiles pour les transactions commerciales internationales par une meilleure coordination des enquêtes et des mesures correctives.

La CE est donc convaincue que le recours à une approche multilatérale est essentiel pour apporter une réponse efficace, cohérente et équilibrée aux défis que pose la mondialisation en matière de politique de la concurrence. Une approche multilatérale permettrait:

- de répondre aux besoins de coopération des pays à tous les niveaux de développement;
- d'assurer un traitement équilibré de toutes les formes de pratiques anticoncurrentielles ayant une dimension internationale;
- d'assurer le développement de synergies effectives entre différents modes de coopération. La coopération aux niveaux bilatéral et régional continuerait bien évidemment de jouer et viendrait compléter l'accord multilatéral éventuel.

La négociation d'un accord-cadre multilatéral doit être fondée sur l'intérêt commun de l'ensemble des Membres de l'OMC – et répondre à leurs besoins. À cet égard, nous considérons qu'un tel accord pourrait mettre l'accent sur trois objectifs essentiels largement partagés:

- renforcer et appuyer le processus de libéralisation du commerce et de l'investissement par un engagement des pays à appliquer des politiques de concurrence transparentes et non-discriminatoires;
- accroître les moyens de tous les pays de combattre les pratiques anticoncurrentielles ayant une dimension internationale grâce aux diverses modalités de la coopération internationale; et
- appuyer le renforcement progressif des institutions chargées de la concurrence dans les pays en développement.

B. ÉLÉMENTS POSSIBLES D'UN ACCORD-CADRE MULTILATÉRAL FONDÉ SUR LES PRINCIPES FONDAMENTAUX, LA COOPÉRATION ET L'AIDE AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Les négociations de l'OMC sur la concurrence doivent être réalistes et répondre aux trois objectifs essentiels présentés ci-dessus. La meilleure façon d'y arriver consiste à faire porter les négociations sur trois questions principales:

- les principes fondamentaux de la législation et de la politique nationale de la concurrence;
- les modalités de la coopération, y compris la coopération ponctuelle (au cas par cas) et les échanges plus généraux de données d'expérience; et
- l'aide au renforcement des institutions chargées de la concurrence dans les pays en développement, y compris par une approche plus cohérente et améliorée de l'assistance technique apportée pour renforcer les capacités.

Un accord-cadre de base ne saurait apporter une "solution" à toutes les questions qui pourraient découler de l'internationalisation des politiques de la concurrence, car en l'occurrence le mieux l'ennemi du bien. Un tel accord pourrait cependant établir une base solide pour la coopération multilatérale en matière de politiques de la concurrence. Une fois un tel accord-cadre établi, un comité des politiques de la concurrence permettrait d'examiner s'il convient de favoriser une plus grande convergence sur d'autres questions de politique de la concurrence importantes pour le système commercial.

La signature d'un accord-cadre ne nécessiterait donc pas une harmonisation des lois nationales sur la concurrence. En fait, une telle structure est totalement compatible avec le respect des différences entre les régimes nationaux de la concurrence. Il est toutefois utile de souligner que la diversité des lois nationales sur la concurrence – bien qu'importante – ne doit pas être exagérée. Il n'y avait jamais eu auparavant une telle convergence de vues au sujet des éléments-clés des législations et des politiques relatives à la concurrence dans une économie mondiale. Si l'on examine les quelque 100 régimes de droit de la concurrence actuellement en vigueur, force est de constater que, malgré des différences au niveau des dispositions de fond et des structures institutionnelles, il existe entre tous ces régimes une forte convergence sur les éléments suivants:

- la nécessité de traiter les cartels injustifiables comme les infractions les plus graves au droit national de la concurrence;
- l'importance accordée, malgré les différences de contexte institutionnel, aux principes de transparence et de non-discrimination;
- le besoin de définir de façon étroite les secteurs exclus des lois relatives à la concurrence;
- l'importance du rôle de promotion de la concurrence que jouent les autorités chargées de la concurrence;
- les principes fondamentaux de la juridiction nationale à l'égard des pratiques anticoncurrentielles ayant une dimension internationale; et
- l'importance de la coopération internationale et les principes fondamentaux qui devraient guider cette coopération.

Tous les éléments ci-dessus démontrent qu'il existe une base solide sur laquelle bâtir un accord-cadre multilatéral. Comme nous l'avons souligné précédemment, le contenu d'un tel

accord-cadre ne peut être établi qu'à la suite de négociations et sur la base des propositions faites par tous les Membres de l'OMC. On trouvera ci-dessous des idées générales visant à alimenter la discussion sur certains points qui pourraient être des éléments importants d'un tel accord:

1) Principes fondamentaux du droit et de la politique de la concurrence

Un accord sur les principes fondamentaux contribuerait à renforcer le rôle des autorités chargées de la concurrence et à établir une confiance mutuelle permettant une coopération internationale accrue. Les principes fondamentaux se rapporteraient au cadre législatif national. Une approche fondée sur les principes fondamentaux ne suppose pas une harmonisation et peut prendre en compte les différences au niveau des systèmes juridiques nationaux et des moyens dont disposent les institutions. Ces principes peuvent en outre être définis de manière à refléter le besoin de progressivité et de flexibilité en ce qui concerne les engagements contractés par les pays en développement, et en particulier par les pays les moins avancés.

Les principes fondamentaux pourraient reposer en grande partie sur la transparence et la non-discrimination, qui sont au cœur tant du système de commerce multilatéral que des régimes nationaux de droit de la concurrence. Sans vouloir établir une liste exhaustive, on peut dire que les principes fondamentaux pourraient être les suivants:

a) Accord sur la création d'une autorité chargée de la concurrence dotée de pouvoirs d'exécution

La coopération internationale en matière de politiques de la concurrence exige l'existence d'institutions nationales dotées de pouvoirs d'exécution clairement spécifiés pour enquêter sur les pratiques anticoncurrentielles et les éliminer. Bien que le concept de politique de la concurrence soit certainement plus large que celui de droit de la concurrence, on voit mal comment une politique de la concurrence efficace peut être appliquée en l'absence de mécanismes juridiquement exécutoires pour combattre les pratiques commerciales anticoncurrentielles. La progressivité et la flexibilité doivent être des éléments importants dans la définition de ce principe fondamental. À cet égard, voici quelques uns des éléments qui pourraient être approfondis:

- il n'est pas nécessaire d'envisager une définition détaillée de la portée fondamentale des législations nationales sur la concurrence. Il suffirait d'envisager que ces législations couvrent les ententes anticoncurrentielles entre entreprises – qu'elles soient de nature horizontale ou verticale – et l'abus de position dominante ou la monopolisation. Comme nous l'avons signalé dans des communications précédentes, nous ne croyons toutefois pas qu'il soit nécessaire d'envisager l'instauration par tous les pays d'un régime de contrôle des fusions;
- dans le cas des pays les moins avancés et de certains petits pays, l'absence d'un régime national de droit de la concurrence peut être attribuable à un manque de moyens. Tout engagement visant à mettre en place une autorité nationale chargée de la concurrence devrait donc être de nature progressive. De plus, il faudra définir un tel engagement avec flexibilité, de façon à permettre à différentes économies de mettre en place les systèmes administratifs les mieux adaptés à leur situation particulière. Par ailleurs, dans les cas où un régime de droit de la concurrence a été établi au niveau régional, il est possible que certains pays parties à l'accord régional (en particulier les petits pays) estiment que l'établissement d'un régime national de la concurrence distinct (ou de l'un de ses éléments, comme le contrôle des fusions) n'est pas nécessaire;
- compte tenu des différences de traditions juridiques, il ne serait pas approprié d'envisager l'adoption d'une définition détaillée des pouvoirs d'exécution des autorités chargées de la concurrence. Comme pour les autres accords de l'OMC, il suffirait de faire référence de façon

générale aux pouvoirs d'enquête des autorités chargées de la concurrence et d'indiquer que les sanctions doivent être suffisamment lourdes pour avoir un effet dissuasif efficace.

- b) Le droit de la concurrence devrait être fondé sur le principe de non-discrimination au titre la nationalité des entreprises

Il est inutile de rappeler l'importance de la non-discrimination – traitement NPF et traitement national – tant dans le système commercial multilatéral que dans les législations nationales sur la concurrence. De fait, il est difficile d'imaginer une situation dans laquelle un régime national de droit de la concurrence établirait quelque distinction que ce soit sur la base de la nationalité des entreprises. Afin d'éviter tout malentendu, il est toutefois important de souligner que nous suggérons seulement de définir un principe fondamental contraignant sur le besoin d'éviter toute discrimination *de jure* en ce qui concerne le cadre juridique national de la concurrence. Nous ne suggérons donc pas d'appliquer dans un accord sur la concurrence la notion de discrimination *de facto*. La raison en est que, dans un contexte de concurrence, une telle notion soulèverait des questions complexes des propos politiques d'exécution suivies par les autorités chargées de la concurrence, y compris la manière dont le droit de la concurrence est appliqué à tel ou tel cas.

L'intention est en outre de définir la discrimination *de jure* exclusivement par rapport au régime national de droit de la concurrence. Nous ne pensons pas qu'un accord sur la concurrence devrait viser à introduire une norme absolue de traitement national s'appliquant à n'importe quelle forme de législation ou de réglementation gouvernementale. De même, comme il est expliqué ci-dessous, la question des exclusions sectorielles devrait être traitée dans le cadre de dispositions séparées et non par la simple application du principe de non-discrimination.

- c) Transparence du cadre législatif, y compris en ce qui concerne les exclusions sectorielles éventuelles

La transparence est, il faut le répéter, un principe essentiel tant pour le système commercial multilatéral que pour les autorités chargées de la concurrence tentant d'établir une "culture de la concurrence". La transparence des régimes de droit de la concurrence est en outre d'une grande importance pour les entreprises faisant du commerce au niveau international et pour les consommateurs. On doit toutefois reconnaître que certains aspects de la transparence peuvent entraîner des coûts administratifs et ont donc des incidences en termes de renforcement des institutions. En même temps, les autorités chargées de la concurrence nouvellement établies ont souvent affirmé que la mise en place de procédures transparentes était une condition-clé pour assurer le respect de la loi et la crédibilité du processus d'application. Ceci donne à penser qu'un accord multilatéral devrait être fondé sur des normes de transparence élevées, tout en reconnaissant que certains éléments devront peut-être être introduits progressivement et être désignés comme prioritaires pour des programmes de coopération et d'assistance techniques.

La question des exclusions sectorielles dans l'application du droit de la concurrence est d'une grande importance, tant du point de vue de la concurrence que du point de vue du commerce. Il s'agit toutefois d'un point extrêmement sensible et complexe à la fois pour les pays en développement et pour plusieurs membres de l'OCDE. Certains pays ont souligné qu'il s'était avéré nécessaire d'introduire certaines exclusions sectorielles pour parvenir à un consensus en faveur de l'adoption d'une législation sur la concurrence, mais que celles-ci avaient ensuite été limitées au fil du temps. De fait, on a eu tendance ces dernières années à éliminer ces exclusions ou à les définir de façon étroite. Nous pensons qu'une approche flexible consisterait à mettre l'accent, à ce stade, sur la question de la transparence en ce qui concerne les exclusions sectorielles.

## d) Garanties de régulières procédures

Comme c'est le cas dans d'autres accords de l'OMC, les dispositions relatives à la transparence devraient inclure la question de la "régularité des procédures" et de l'existence de voies de recours efficaces au niveau national. Ceci engloberait les procédures permettant aux parties privées d'avoir accès aux organismes chargés de la concurrence, la garantie de procédures régulières dans les enquêtes et l'application des lois, les normes fondamentales de protection des informations confidentielles, un droit d'appel des décisions administratives et le rôle des tribunaux dans le processus d'application. Comme pour les autres aspects de la transparence, il se peut que certaines dispositions doivent comporter un élément de progressivité et de renforcement des capacités. De plus, l'équilibre entre le rôle des autorités administratives chargées de la concurrence et celui des tribunaux devrait reconnaître les différences de traditions juridiques. Par exemple, l'existence de garanties solides en ce qui concerne le droit de présenter une requête devant les autorités administratives chargées de la concurrence est d'une plus grande importance dans le cas des pays où l'accès direct aux tribunaux est très limité.

## e) Accord sur la nécessité de traiter les cartels injustifiables comme des infractions graves au droit de la concurrence

Sans vouloir en proposer une définition juridique, on entend généralement par cartels injustifiables les accords conclus entre des concurrents réels ou potentiels reposant sur la fixation des prix, la soumission collusoire, la restriction de la production ou la répartition du marché. Ces accords horizontaux ont manifestement des effets de distorsion des échanges et sont considérés comme des infractions graves dans la plupart des régimes juridiques régissant la concurrence. Un principe commun sur les cartels injustifiables devrait également contribuer à l'amélioration de la coopération internationale dans la lutte contre les cartels internationaux, qui comme nous l'avons souligné plus tôt constituent la priorité dans l'application internationale de la législation antitrust.

## 2) Modalités de coopération

Les dispositions à prendre pour intensifier la coopération internationale devraient être au cœur d'un accord-cadre multilatéral sur les politiques de la concurrence. Les modalités de la coopération devraient être suffisamment flexibles pour répondre aux besoins de pays se trouvant à différents stades de leur développement de droit de la concurrence (c'est-à-dire de l'assistance technique pour l'élaboration d'une loi ou le renforcement des institutions nationales jusqu'aux échanges de données d'expérience et à la coopération ponctuelle).

Les discussions du Groupe de travail ont jusqu'ici montré qu'il faudrait, pour que la coopération réponde efficacement aux besoins des pays, combiner deux formes de dispositions:

- les dispositions visant à faciliter la coopération ponctuelle dans des cas précis de pratiques anticoncurrentielles ayant une dimension internationale; et
- les dispositions portant sur les échanges généraux de renseignements et de données d'expérience et sur l'analyse conjointe des questions de concurrence de portée mondiale. Cette dernière fonction pourrait être assumée par un comité de la politique de la concurrence qui serait établi après la conclusion d'un accord de l'OMC.

Les dispositions relatives à la coopération d'un accord sur la concurrence et la mise en place d'un cadre multilatéral pour l'échange de renseignements et de données d'expérience bénéficieraient grandement à tous les organismes chargés de la concurrence et plus particulièrement à ceux des pays en développement. Ce n'est que de cette façon qu'il serait possible d'obtenir que les pays en développement participent efficacement à la coopération antitrust internationale. En même temps, il



est nécessaire d'envisager des dispositions visant à répondre aux besoins particuliers des pays en développement et des pays en transition en matière de coopération. Ces dispositions sont présentées dans la section suivante qui traite de l'assistance technique pour le renforcement des capacités et de l'aide à l'application de la législation.

Les travaux du Groupe de travail devraient permettre de mieux connaître les besoins spécifiques des pays en matière de coopération qui doivent être pris en compte dans un accord sur la concurrence. D'après les débats qui ont eu lieu jusqu'à présent, la CE est d'avis que les éléments-clés suivants pourraient figurer dans un accord de l'OMC, sous réserve bien évidemment du résultats des discussions ultérieures:

a) Coopération ponctuelle

Un accord multilatéral sur la concurrence devrait comprendre des dispositions visant à faciliter la coopération ponctuelle dans des cas précis de pratiques anticoncurrentielles ayant une dimension internationale. De telles dispositions devraient s'appliquer aux trois types de pratiques anticoncurrentielles présentées dans la première section du présent document, et qui sont:

- les pratiques qui affectent les marchés internationaux (par exemple, les cartels internationaux);
- les pratiques qui affectent l'accès aux marchés (par exemple, les cartels d'importation, les abus de position dominante à des fins d'exclusion); et
- les pratiques qui ont des répercussions sur un marché autre que celui où elles ont été conçues (par exemple, les cartels d'exportation, l'abus d'une position dominante par une société étrangère).

Les dispositions sur la coopération pourraient comprendre les éléments suivants:

1) Échanges d'informations et de preuves relatives à un dossier donné

L'une des principales difficultés à laquelle doit faire face un organisme chargé de la concurrence – quel qu'il soit – dans le traitement des dossiers internationaux est l'obtention des preuves nécessaires lorsque celles-ci se trouvent hors de son domaine de compétence. La possibilité pour des autorités antitrust travaillant en coopération sur la même affaire d'échanger des renseignements ou des éléments de preuve spécifiques présente une grande valeur. Le principal obstacle à ces échanges est le caractère confidentiel de ces renseignements et les règles qui en limitent l'utilisation ou la divulgation. Il est clair que le cadre multilatéral envisagé ne comprendrait aucune obligation d'échanger des renseignements confidentiel.

Ceci ne doit toutefois pas être considéré comme une prohibition absolue de tout échange d'informations utiles non-publiques. Les autorités chargées de la concurrence ne partent pas du principe que tout ce qui n'est pas spécifiquement classé comme confidentiel doit être publié sur leur site Web à l'intention de tous. Des renseignements factuels et juridiques utiles peuvent présenter une grande importance pour un organisme étranger dans telle ou telle affaire peuvent entrer dans cette catégorie intermédiaire entre ce qui est accessible au public et ce qui est confidentiel. Par ailleurs, même lorsqu'il est question d'informations confidentielles, chaque régime antitrust peut prévoir que certains éléments ne sont pas couverts, ne sont pas encore couverts ou ne sont plus couverts par les règles de confidentialité. De même, sous certaines conditions – par exemple, lorsqu'une "dérogation" spéciale a été accordée par la source de l'information – même des renseignements à diffusion restreinte ou confidentiels peuvent être communiqués. Il faudrait tenir compte du fait qu'un organisme pourra plus facilement faire progresser ses activités exploratoires et mieux les orienter une

fois qu'il aura pris connaissance (avec l'aide d'un organisme étranger) de certains faits qu'il lui serait autrement difficile de recueillir hors de ses frontières.

2) Consultations et échanges de vues sur les actions affectant les intérêts importants d'un autre Membre de l'OMC

Les Membres de l'OMC doivent être disposés à entreprendre des consultations en vue de mettre en place des mesures mutuellement satisfaisantes et bénéfiques pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles ayant une dimension internationale. Pour faciliter de telles consultations, un Membre de l'OMC devrait informer les autres Membres dont des intérêts importants pourraient être affectés par une enquête ou procédure en cours en vertu de ses lois sur la concurrence. De la même façon, un Membre pourrait porter à l'attention d'un autre Membre la preuve d'une pratique anticoncurrentielle affectant ses échanges ou investissements et demander des renseignements sur toute enquête en matière de concurrence dont cette pratique fait éventuellement l'objet. Dans le cadre des consultations, un Membre de l'OMC pourrait également demander l'aide des autorités du pays d'origine d'une société multinationale pour une enquête en matière de concurrence en cours ou pour demander des renseignements qui pourraient être utiles aux activités d'application de la loi en ce qui concerne les cartels internationaux et les cartels d'importation ou d'exportation.

Les consultations seraient en outre l'occasion d'échanger des opinions sur l'analyse des marchés ou les mesures correctives possibles. Lorsqu'une pratique anticoncurrentielle a des effets sur plusieurs marchés et fait l'objet d'enquêtes parallèles, les Membres de l'OMC devraient s'efforcer de coordonner leurs efforts.

Afin d'éviter la possibilité de conflits de compétences, un accord de l'OMC pourrait également inclure des principes de courtoisie passive (c'est-à-dire qu'un Membre de l'OMC devrait tenir compte des intérêts importants et clairement exprimés des autres Membres concernés avant d'entreprendre une action).

b) Échanges généraux de renseignements et de données d'expérience et analyse conjointe: le rôle d'un comité de la concurrence

Beaucoup de Membres de l'OMC, y compris des pays en développement, ont souligné combien il serait utile d'établir un cadre multilatéral qui faciliterait les échanges généraux de renseignements et de données d'expérience sur les questions d'intérêt commun relatives à l'application du droit de la concurrence aux transactions internationales. Il a été relevé que l'OMC peut, non seulement établir les principes fondamentaux et faciliter la coopération ponctuelle, mais aussi jouer un rôle important en favorisant le dialogue sur les politiques et l'analyse conjointe. Ceci permettrait de renforcer le rôle des organismes chargés de la concurrence dans les pays Membres de l'OMC et, plus particulièrement, de favoriser l'intégration des pays en développement dans la coopération antitrust internationale. À cet égard, on pourrait étudier les idées suivantes:

- possibilité de faciliter les échanges de renseignements sur les lois et pratiques nationales et leur évolution. Ceci pourrait se faire par la mise en place de "points de contact" au sein des organismes chargés de la concurrence des Membres de l'OMC, lesquels pourraient faciliter l'accès à ces renseignements sur demande d'un autre Membre. Il faut souligner que ces renseignements sont déjà en bonne partie disponibles sur le site Web d'un grand nombre d'organismes chargés de la concurrence. Au besoin, une assistance pourrait être apportée aux institutions des pays en développement pour les aider à mettre en place des moyens d'information électroniques et en faciliter l'accès;
- échanges de données d'expérience et débats sur les questions de politique de la concurrence ayant une incidence sur le commerce international. On pourrait par exemple intensifier les

analyses et les échanges de données d'expérience sur les approches suivies par les organismes chargés de la concurrence face à différents types de pratiques anticoncurrentielles affectant le commerce international. On pourrait également échanger des données d'expérience sur le rôle de promotion de la concurrence que jouent les autorités ou l'examen des exclusions sectorielles. Ces analyses et échanges de vues pourraient faciliter la convergence graduelle des approches suivies par les différents organismes chargés de la concurrence, tout en leur permettant de bénéficier de l'expérience des autres;

- processus volontaire d'examen par des pairs des politiques de la concurrence des Membres. Ceci permettrait aux Membres de l'OMC de présenter leur expérience en ce qui concerne l'application des lois sur la concurrence aux pratiques anticoncurrentielles ayant une dimension internationale et de tirer profit des commentaires des autres. L'examen par des pairs permettrait en outre de discuter des politiques pratiquées par les Membres pour faire respecter les lois. Ce serait aussi une occasion importante de recenser les contraintes au plan des capacités et d'examiner l'état d'avancement des programmes d'assistance technique;
- analyse conjointe des questions de concurrence globales affectant l'économie mondiale. Cette analyse pourrait être facilitée par l'élaboration d'un rapport périodique sur les principales avancées en matière de politique de la concurrence ayant une incidence sur une économie mondialisée. Le rapport pourrait s'appuyer sur les tendances recensées dans les rapports annuels publiés par un grand nombre d'organismes chargés de la concurrence.

Les fonctions décrites proposées ci-dessus pourraient être assumées par un comité de la politique de la concurrence établi par l'OMC après la conclusion d'un accord-cadre multilatéral.

### 3) Soutien spécifique pour les institutions chargées de la concurrence dans les pays en développement

Les dispositions en matière de coopération présentées ci-dessus seraient utiles à tous les organismes chargés de la concurrence mais, il serait approprié d'envisager un soutien plus spécifique et ciblé pour ceux des pays en développement et des pays en transition. Ces dispositions spécifiques pourraient englober:

- une approche améliorée et mieux coordonnée de l'assistance technique pour le renforcement des capacités;
- une assistance au niveau de l'application des lois dans le cas des enquêtes en matière de concurrence entreprises par les pays en développement.

Avec les dispositions relatives à la progressivité et à la flexibilité déjà mentionnées dans le présent document, cette assistance ciblée représenterait le principe de traitement spécial et différencié dans un accord sur la concurrence.

#### a) Assistance technique aux pays en développement

Notre dernière communication au Groupe de travail analysait de façon assez détaillée la question de l'assistance technique. La première partie du présent document recense quelques-unes des faiblesses de l'approche actuelle. Nous sommes convaincus que l'OMC a un rôle important à jouer dans la conception d'une approche améliorée et mieux coordonnée de l'assistance technique dans le domaine de la concurrence. Il est clair cependant qu'un tel rôle devrait être assumé en collaboration avec d'autres organisations internationales et ne pourrait que compléter le rôle premier de l'OMC, qui devrait demeurer l'établissement de règles contraignantes et de modalités de coopération multilatérale. De fait, en l'absence d'une décision visant à mettre en place de telles règles au sein de l'OMC, il n'est

guère justifié d'envisager pour cette dernière un rôle d'assistance technique qui va au-delà de son mandat analytique actuel.<sup>2</sup>

Ce qui précède ne signifie toutefois pas qu'une approche plus cohérente de l'assistance technique ne peut être envisagée qu'après la conclusion d'un accord de l'OMC sur la concurrence. L'expérience de la mise en œuvre des accords du Cycle d'Uruguay a montré que la question du renforcement des capacités doit être abordée en premier, et c'est pour cette raison que la CE a proposé que, dans le cas de nouveaux accords dont la mise en œuvre peut exiger le développement des capacités nationales, des approches coordonnées de l'assistance technique soient élaborées parallèlement à la négociation de toutes nouvelles règles. Cela devrait permettre d'assurer qu'une approche améliorée de l'assistance technique puisse être opérationnelle dès l'entrée en vigueur d'un tel accord.

Parmi les principes fondamentaux qui pourraient guider une telle approche améliorée de l'assistance technique, notons les éléments suivants:

- l'engagement clair de la part de tous les partenaires de développement d'apporter un plus grand soutien à l'assistance technique dans le domaine de la concurrence et d'intégrer cette assistance aux programmes de développement national. Des efforts sont déployés pour mieux intégrer la concurrence dans les activités de coopération pour le développement, mais le facteur déterminant ne peut être que la décision de négocier un accord multilatéral;
- une approche intégrée de l'assistance technique pouvant assurer un soutien continu et cohérent aux pays en développement et aux pays en transition qui sont à des stades différents de l'élaboration d'un régime national de la concurrence. L'assistance technique devrait englober, lorsque demande en est faite, une aide pour la rédaction d'une loi et la mise en place d'un organisme chargé de la concurrence, le développement des compétences au niveau de l'application des lois, la formation du personnel et le soutien aux politiques générales d'information, l'amélioration de la capacité de traiter des dossiers "internationaux" complexes, etc. Les mécanismes de fourniture de l'assistance devraient être axés sur l'objectif principal, à savoir le renforcement des capacités nationales sur une base durable;
- les requêtes relatives à la mise en œuvre d'un accord de l'OMC sur la concurrence devraient s'inscrire dans le cadre de programmes intégrés d'assistance technique regroupant des organisations internationales compétentes et d'autres donateurs. Il est à souligner toutefois que l'assistance technique ne devrait pas se limiter à ce qui est strictement nécessaire pour la mise en œuvre et qu'il est tout aussi important de favoriser la convergence vers les "meilleures pratiques" et d'améliorer la capacité des autorités nationales de profiter pleinement de la coopération internationale;
- l'élaboration, dans le cadre de l'OMC et en coopération avec toutes les organisations internationales compétentes, d'un programme de travail type concernant l'assistance technique pour le renforcement des capacités dans le domaine de la concurrence. Les principaux éléments d'un tel programme de travail pourraient englober l'analyse de la situation concernant l'assistance technique en cours, l'évaluation des besoins en fonction de la demande, des réponses coordonnées et intégrées ainsi que des procédures de suivi et d'évaluation.

---

<sup>2</sup> Sur la base de son mandat analytique, le Secrétariat de l'OMC organise une série de séminaires régionaux pour favoriser une meilleure compréhension des questions examinées au Groupe de travail et y participe. La CE appuie totalement ces activités.

Cette approche améliorée de l'assistance technique ne peut fonctionner que s'il existe une ferme volonté de donner une place plus prioritaire à la coopération dans le domaine de la concurrence et d'améliorer la coordination. Un accord de l'OMC sur la concurrence devrait jouer un rôle de catalyseur à cet égard. Le Secrétariat de l'OMC devrait bien évidemment travailler en étroite collaboration avec la CNUCED, la Banque mondiale et d'autres organisations ayant de l'expérience dans le domaine de la concurrence.

b) Assistance à l'application des lois pour les pays en développement

Les organismes chargés de la concurrence nouvellement créés dans les pays en développement auront fort probablement besoin de l'assistance d'organismes plus expérimentés pour l'application des lois. À part les aspects non liés à des procédures antitrust données, comme par exemple la formation aux techniques d'investigation et de collecte d'informations, les questions de la régularité des procédures et de l'accès aux dossiers, etc., qui peuvent être traités dans le cadre plus large de l'assistance technique, il existe essentiellement deux situations dans lesquelles une assistance ponctuelle à l'application des lois pourrait être envisagée:

- fournir à un pays en développement préoccupé par une pratique anticoncurrentielle (par exemple un cartel international ou une activité d'une société multinationale) illégale au regard de ses règles de concurrence et faussant sérieusement la concurrence sur son marché des renseignements qui l'informent de l'existence de la pratique et l'aident à ouvrir une enquête. Cela peut être très utile, mais doit se faire dans le respect des règles de confidentialité en vigueur dans le pays qui détient les renseignements;
- permettre à un pays en développement qui devient la cible de pratiques anticoncurrentielles organisées à l'étranger de demander aux pays où ces pratiques prennent naissance ou où les entreprises soupçonnées de se livrer à une activité anticoncurrentielle ont leur siège principal de prendre des mesures pour corriger la situation ou répondre aux préoccupations des pays requérants.

Il est bien sûr entendu que la responsabilité de l'application de la loi appartiendrait au pays ayant la compétence principale sur les pratiques anticoncurrentielles en cause et que l'assistance à l'application resterait volontaire, c'est-à-dire qu'elle devrait être compatible avec les priorités en matière d'application, les intérêts importants et les ressources du pays visé par la requête. Naturellement, les pays s'engageraient à participer à des consultations et à accueillir de telles requêtes avec bienveillance. L'assistance à l'application des lois pourrait en principe être offerte à tous les Membres de l'OMC, bien qu'elle soit davantage susceptible de présenter un intérêt particulier pour les pays en développement. La CE souhaiterait entendre d'autres idées et commentaires sur cette question, y compris des suggestions sur des modalités spécifiques permettant de répondre aux besoins particuliers des pays en développement.

## **ANNEXE**

### **Aperçu des éléments possibles d'un accord-cadre multilatéral contraignant sur la politique de la concurrence**

#### **1. Principes fondamentaux du droit et de la politique de la concurrence**

- Accord sur la création d'une autorité chargée de la concurrence dotée de pouvoirs d'exécution suffisants.
- Le droit de la concurrence doit être fondé sur le principe de non-discrimination au titre de la nationalité des entreprises.
- Transparence du cadre législatif, y compris en ce qui concerne les exclusions sectorielles éventuelles.
- Garanties de procédures régulières.
- Accord sur la nécessité de traiter les cartels injustifiables comme des infractions graves au droit de la concurrence.

#### **2. Modalités de coopération**

- Coopération ponctuelle concernant les pratiques anticoncurrentielles qui ont une dimension internationale:
  - Échanges d'informations.
  - Consultations et échanges de vues sur les actions affectant les intérêts importants d'un autre Membre de l'OMC.
- Échanges généraux de renseignements et de données d'expérience:
  - Faciliter les échanges de renseignements sur les lois et pratiques nationales et leur évolution.
  - Échanges de données d'expérience et débats sur les questions de politique de la concurrence ayant une incidence sur le commerce international.
  - Processus volontaire d'examen par des pairs des politiques de la concurrence des Membres.
  - Analyse conjointe des questions de concurrence globales affectant l'économie mondiale.

**3. Soutien spécifique pour les institutions chargées de la concurrence dans les pays en développement**

- Approche améliorée et mieux coordonnée de l'assistance technique pour le renforcement des capacités. Mise en place d'un programme de travail de l'OMC comprenant:
    - Analyse de la situation.
    - Évaluation des besoins en fonction de la demande.
    - Réponses coordonnées et intégrées.
    - Suivi et évaluation.
  - Assistance à l'application des lois pour les pays en développement.
-