



Droit et politique de la concurrence en Roumanie

Examen par les pairs



Droit et politique de la concurrence en Roumanie

Examen par les Pairs

2014



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 34 pays œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

L'OCDE a deux langues officielles : l'anglais et le français. Seules les versions anglaise et française de ce document sont officielles.

© OCDE 2014

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport a servi de fondement à un examen par les pairs de deux heures trente qui a eu lieu lors du Forum mondial de l'OCDE sur la concurrence, le 27 février 2014. Axé sur les activités menées au cours de ces trois dernières années (2010-13), il examine l'évolution et l'application du droit et de la politique de la concurrence en Roumanie depuis la création, en 2004, du Conseil de la concurrence roumain (CCR).

Selon ses conclusions, la Roumanie est dotée d'un régime de la concurrence conforme aux normes et pratiques internationalement admises et, avec le CCR, d'une autorité de mise en œuvre réputée. Un grand nombre d'évolutions récentes sont le fruit des efforts ambitieux déployés par ce Conseil en vue de renforcer l'efficacité de son régime d'application et sa capacité à améliorer le fonctionnement des marchés. Le rapport note en outre que le fait de devoir rattraper un retard sur autant de fronts à la fois n'est pas sans poser de problèmes : dans de nombreux cas en effet, des réformes sont en cours, mais n'ont pas encore débouché sur des résultats concrets.

Les recommandations formulées dans ce rapport portent principalement sur :

- la lutte contre les ententes, domaine dans lequel une meilleure coordination avec les parquets paraît prioritaire ;
- les opérations de fusion et sur le fait que les autorités roumaines doivent envisager de procéder à une révision des seuils de notification ; et,
- l'évaluation des mesures correctives comportementales.

Ce rapport énonce en outre certaines recommandations sur les caractéristiques institutionnelles du CCR en vue de conforter la mission de ce Conseil et de l'inviter à nouer une relation constructive avec les instances de réglementation. Les analyses et recommandations contenues dans le présent rapport sont des plus à propos car la mise en œuvre effective de la politique nationale de la concurrence est l'un des volets importants de l'action constante menée par la Roumanie en vue d'intégrer les marchés occidentaux.

Ce rapport a été réalisé à la demande du gouvernement roumain. Les examinateurs principaux ont été Monsieur German Bacca Medina de la Colombie, Madame Elisabeth Flüry-Hérard de la France, Madame Skaidrite Abrama de la Lettonie et Madame Anita Vegter des Pays-Bas. Le présent rapport a été préparé par Andreas Reindl en sa qualité de consultant du Secrétariat de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

1. Fondements	9
1.1 Contexte politique et économique.....	9
1.2 Objectifs politiques : finalités et approche adoptée	13
1.3 Exclusions et dérogations.....	15
2. Questions de fond : le contenu de la législation sur la concurrence... 16	
2.1 Règles générales concernant les accords restrictifs.....	16
2.2 Accords horizontaux	18
2.3 Accords verticaux	29
2.4 Positions dominantes et monopolisation.....	32
2.5 Fusions	37
2.6 Concurrence déloyale.....	43
2.7 Protection des consommateurs.....	45
3. La restriction de la concurrence par les acteurs publics.....	46
3.1 La législation anticoncurrentielle des autorités publiques	47
3.2 L'analyse d'impact de la concurrence, le plaidoyer en faveur de la concurrence et les études politiques	49
3.3 Les aides de l'État.....	53
4. Questions institutionnelles : structure et pratiques d'application du droit de la concurrence	54
4.1 Institutions politiques compétentes en matière de concurrence..	55
4.2 Processus et pouvoirs d'exécution	61
4.3 Statistiques d'exécution, hiérarchisation et évaluation a posteriori	66
4.4 Contrôle juridictionnel	71
4.5 Autres moyens d'application du droit de la concurrence	73
4.6 Questions internationales	74
4.7 Régimes sectoriels.....	77

5. Conclusions et options politiques.....	90
5.1 Forces et faiblesses du régime de la concurrence en Roumanie	90
5.2 Capacités d'évolution.....	97
5.3 Options politiques à considérer.....	99
Notes.....	103
Bibliographie	112

SYNTHÈSE

Le régime de la concurrence est assez neuf en Roumanie. Après l'adoption en 1996 d'une première législation moderne en la matière, le développement d'un véritable régime de concurrence a pris du retard par rapport aux efforts déployés dans d'autres économies en transition d'Europe centrale et orientale. Aujourd'hui, à la suite d'initiatives récentes et de réformes ambitieuses, le régime de concurrence semble être en adéquation avec les normes et pratiques internationales.

Le régime de concurrence roumain a largement tiré profit de l'eupéanisation et de l'« internationalisation ». La législation sur la concurrence est en Roumanie directement inspirée des normes européennes d'application : le cadre existant en ce qui concerne l'analyse du fond, la législation secondaire et les pratiques d'application des lois est pour l'essentiel conforme au modèle d'application européen. Certains vestiges d'une période de transition plus ancienne demeurent, comme la disposition permettant au gouvernement d'imposer un contrôle des prix dans certaines circonstances, mais ils n'ont pas d'influence sur les pratiques actuelles d'application. Les Recommandations de l'OCDE trouvent aussi un écho dans le régime de concurrence roumain : les ententes et la soumission des offres concertées sont devenues la priorité du Conseil de la concurrence roumain (CCR). Le CCR est activement impliqué dans les efforts nationaux de lutte contre la fraude aux marchés publics ; une de ses directions est spécialisée dans le repérage des ententes dans le cadre de soumission d'offres concertées et dans la promotion de meilleures pratiques sur les marchés publics. Des poursuites pénales peuvent être envisagées notamment en ce qui concerne les ententes, même si cela reste rare. L'examen des fusions respecte les normes formulées pour des régimes d'examen effectifs et efficaces, et l'approche professionnelle et pragmatique du CCR en ce qui concerne les dossiers de fusion est appréciée par les acteurs concernés. Le CCR joue un rôle actif dans l'évaluation de l'impact concurrentiel et a plaidé avec succès en faveur des changements des lois et de la réglementation qui entravaient la concurrence.

Le processus d'application de la législation est dans l'ensemble transparent, avec une forte séparation des fonctions d'enquête et de prise de décision au sein de l'autorité. Le CCR a évolué vers une approche plus volontariste en matière d'exécution et a largement réduit le nombre des enquêtes ouvertes à la suite de plaintes. Les accords verticaux font l'objet d'un moindre investissement, en temps, et davantage de ressources sont allouées aux enquêtes sur les ententes et les abus de position dominante. Le CCR est très respecté en Roumanie pour son professionnalisme et son expertise.

Nombre des changements récents résultent d'efforts ambitieux du CCR pour prendre en compte les conseils des bailleurs de fonds internationaux, en s'adaptant aux normes, pratiques d'application et solutions institutionnelles qui existent ailleurs, afin d'améliorer l'efficacité du régime d'exécution et sa contribution à un meilleur fonctionnement des marchés. Mais si le CCR a fait preuve d'une grande ouverture au regard des normes et concepts internationaux, leur mise en œuvre cohérente et continue s'est avérée problématique. De nombreux projets de réforme sont très récents et plusieurs d'entre eux n'ont pas encore été menés à leur terme ; il est donc nécessaire de veiller à ce qu'ils aboutissent.

L'application de la législation contre les ententes ne constitue pas encore la menace crédible qu'elle pourrait être. Les amendes dans les dossiers d'entente sont encore assez peu élevées ; le programme de clémence, bien qu'en conformité avec les modèles européens et internationaux, ne porte toujours pas ses fruits. Les efforts de hiérarchisation des priorités n'ont pas encore permis un tournant réel dans les types de cas de fraude que le CCR veut poursuivre, ni réduit de manière significative la durée moyenne des enquêtes sur les ententes. La responsabilité, nouvellement attribuée, de mise en œuvre d'une partie de la législation roumaine sur la concurrence déloyale peut provoquer des conflits institutionnels et favoriser une fuite des ressources au détriment de la résolution des problèmes de concurrence. Une complète libéralisation des marchés de l'énergie et la suppression du contrôle des prix créeraient des problèmes complexes exigeant l'attention du CCR ainsi qu'une bonne coopération avec l'autorité de régulation du secteur, afin de garantir que les consommateurs pourront tirer les profits attendus de la concurrence à mesure que les conditions d'investissement s'amélioreront.

Les présidents successifs du CCR, tous très compétents, ont eu des priorités différentes au cours de leur mandat, ce qui a nui à la continuité de l'action du CCR. Celui-ci est bien doté en ressources humaines en comparaison de beaucoup d'autres autorités de la concurrence, mais une large proportion de ses équipes travaille dans de petites équipes affectées à des bureaux régionaux dans les 41 départements. Elles contribuent de ce fait moins efficacement à la mission du CCR. La situation économique globale difficile fait craindre une restriction des ressources budgétaires bénéficiant aux employés du CCR, accroissant ainsi les problèmes rencontrés pour retenir les agents les plus talentueux, et renforçant la nécessité de pérenniser et développer le capital humain du CCR.

Ce rapport a été préparé pour servir de fondement à l'examen par les pairs de la Roumanie au Forum mondial de la concurrence de l'OCDE, en février 2014. Il est fondé sur les réponses de la Roumanie au questionnaire du Secrétariat, les conclusions des enquêtes empiriques du Secrétariat et des recherches complémentaires. Les premières sections du rapport décrivent les fondements de la politique, le contenu de la législation et l'expérience en matière d'application du droit en matière de restrictions publiques et privées de la concurrence, le traitement des questions de concurrence dans les processus réglementaires et législatifs, la structure institutionnelle et les régimes de réglementation sectoriels. La section conclusive synthétise ces analyses.

Les thèmes les plus saillants de cette évaluation sont les suivants : (1) la situation actuelle en ce qui concerne le droit et la politique de la concurrence, (2) l'ampleur et le sens du changement de la politique de concurrence au cours des cinq dernières années, et (3) une comparaison des normes et pratiques actuelles et des recommandations de l'OCDE les plus significatives en matière de droit et de politique de la concurrence. Dans ce Rapport, les caractéristiques

formelles du régime de concurrence roumain seront décrites, comme la politique de concurrence et les moyens d'application du droit qui ont été mis en place, leur conformité par rapport aux normes internationales, les règles de procédure et les structures et dispositions institutionnelles. Mais le Rapport examinera aussi les effets, dont la mise en œuvre des procédures au cours du travail quotidien de l'autorité de la concurrence, l'impact des politiques de hiérarchisation sur le choix des dossiers et les résultats obtenus, ainsi que des faits démontrant que les efforts de l'autorité ont rendu possibles une meilleure performance du marché et des bénéfices pour les consommateurs. Ces deux dimensions fournissent des éclairages très utiles à la compréhension du régime de concurrence roumain, ses réussites, mais aussi les défis auxquels il fait encore face.

1. Fondements

1.1 Contexte politique et économique

La Roumanie est un État-membre de l'UE situé entre l'Europe centrale et l'Europe du Sud-Est. Il est frontalier de la Bulgarie, de la Serbie, de la Hongrie, de l'Ukraine et de la Moldavie. Il l'est aussi de la Mer noire. La population roumaine compte environ 21 millions d'habitants, ce qui fait d'elle le 7^{ème} pays le plus peuplé de l'Union européenne. En 2012, le PIB de la Roumanie était d'environ 267 milliards EUR en pouvoir d'achat standard (PAS). Le PIB par habitant en PAS était d'environ 12 600 EUR, soit environ 50% de la moyenne de l'UE des 27¹.

Le régime autoritaire de Ceausescu s'est frayé une voie partiellement indépendante au sein du bloc soviétique. Il a maintenu des liens diplomatiques et économiques plus forts avec les pays occidentaux que les autres pays d'Europe de l'Est. L'influence des organisations internationales de bailleurs s'est accrue dès les années 1980, principalement du fait de la crise économique. Mais le régime communiste a non seulement suspendu toutes les libertés politiques, mais aussi adopté des mesures strictes d'austérité qui ont fortement affaibli l'économie roumaine, surtout au cours des dernières années du régime.

Le redressement et la transition vers une économie de marché fonctionnelle ont pris, après la chute du communisme, davantage de temps que dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale (PECO). La réforme économique, qui inclut la privatisation du secteur public, a démarré plus tardivement que dans les autres PECO et a progressé de manière plus lente et hésitante. L'environnement de la privatisation, en partie basé sur la privatisation

en masse, n'a pas été favorable à l'IDE, et aucune stratégie efficace n'a été développée pour attirer l'investissement étranger. L'IDE est resté très bas jusque vers 2000, bien en-deçà des niveaux des autres PECO.

Des évolutions post-communistes plus lentes ont aussi affecté les aspirations européennes de la Roumanie. Celle-ci a signé un Accord d'association avec l'Union européenne dès 1992. Mais les négociations officielles en vue de l'intégration n'ont pas été entamées avant le début des années 2000, au rythme lent des changements politiques et économiques qui ont fait que la Roumanie a été moins préparée que d'autres PECO à intégrer l'UE. La Roumanie est finalement devenue un membre de l'UE en 2007.

La Roumanie a connu une période de réforme économique, de croissance économique rapide, et de croissance de l'IDE entre 2000 et 2008, qui a valu au pays son titre de « Tigre de l'Europe de l'Est ». La croissance annuelle a été d'environ 8%, ce qui a permis à la Roumanie de revenir sur son retard économique par rapport à ses voisins européens. Mais l'essor économique n'était pas fondé sur un modèle de croissance durable dans la mesure où il se satisfaisait d'« argent facile » pour financer les dépenses de consommation, et où les augmentations des salaires progressaient plus vite que les gains de productivité. La croissance économique n'a pas été accompagnée par les réformes structurelles et budgétaires requises. En 2009, la Roumanie a été contrainte de solliciter un dispositif d'appui et a contracté une aide d'urgence de 26 milliards \$ du FMI, de l'UE et d'autres créanciers internationaux. La détérioration des marchés financiers internationaux, ainsi que la série de mesures d'austérité drastique mises en œuvre pour faire face aux engagements de la Roumanie dans le cadre de l'accord de renflouement ont provoqué un resserrement du PIB dans les deux années qui ont suivi. En mars 2011, la Roumanie et le FMI/UE/Banque mondiale ont signé un accord d'appui de précaution de 24 mois, à hauteur de 6,6 milliards \$. Les conditions de l'accord insistaient sur la discipline budgétaire, la mise en œuvre de réformes structurelles et le renforcement de la stabilité du secteur financier.

L'économie roumaine est aujourd'hui revenue à un taux de croissance annuelle plus modéré de 1 à 2%, qui devrait se stabiliser autour de 2% dans un proche avenir.

L'implication du gouvernement dans l'économie n'est dans l'ensemble pas particulièrement forte. Les dépenses gouvernementales représentent 35,5% de la production intérieure totale. Le pourcentage du PIB représenté par les aides d'État a été nettement réduit au cours des dix dernières années. En 2011, les

aides d'État hors situation critique se sont élevées à environ 0,4% du PIB total, nettement en-deçà de la moyenne UE².

Mais les participations de l'État demeurent problématiques dans la mesure où elles pèsent sur d'éventuelles améliorations de la compétitivité. Une récente étude de la Banque mondiale a noté que les entreprises détenues par l'État restent actives dans 14 des 20 secteurs clés, et suggéré que la propriété d'État et un faible contrôle réglementaire pouvaient poser des problèmes spécifiques pour la compétitivité de certains secteurs³. La situation est en fait plus complexe. Dans certains secteurs, les entreprises d'État restent actives mais leurs parts du marché sont faibles. Les entreprises d'État continuent par exemple d'intervenir dans les secteurs de la banque et des télécommunications, mais leurs parts sont faibles et la concurrence forte dans ces secteurs. Les motifs d'inquiétude à propos de la propriété d'État et du manque de compétitivité sont particulièrement justifiés dans certains secteurs, tel celui de l'énergie, où une large part de la production reste sous le contrôle de l'État, et ceux des transports et de la poste où la perspective d'un rôle accru du secteur privé est incertaine.

Globalement, la faible compétitivité de l'économie roumaine reste une source d'inquiétude. Dans le dernier Rapport sur la compétitivité, la Roumanie est classée 76ème, largement derrière la plupart des PECO et les autres États membres de l'UE.

Les évolutions politiques et économiques ont eu des conséquences sur le droit et la politique de la concurrence. Au cours des dernières années, les bailleurs internationaux ont identifié les voies de renforcement de la concurrence et de l'environnement réglementaire comme piliers de l'amélioration de la compétitivité et de la performance économique. Ils ont insisté sur l'importance des réformes en faveur de la concurrence et appuyé une évaluation approfondie de l'environnement institutionnel. Le Conseil roumain de la concurrence (CCR) a aussi récemment fait l'objet d'un examen critique de la Banque mondiale⁴. Le rapport de cette dernière a identifié différentes initiatives stratégiques visant à renforcer la performance du CCR, ce qui a conduit à formuler plusieurs projets de réforme aujourd'hui en vigueur. Si ces évolutions ont renforcé la position du CCR, des mesures d'austérité ont forcé le gouvernement à réduire les salaires dans le secteur public, notamment au sein du CCR.

La corruption est une inquiétude majeure pour le gouvernement roumain et les organisations internationales, puisqu'elle touche l'administration comme le système judiciaire. Le pays est l'un des moins bien notés des États membres de

l'UE sur l'Indice de perception de la corruption⁵. Depuis qu'il a rejoint l'Union européenne, le pays fait l'objet d'un système de Coopération et de vérification centré sur la lutte contre la corruption et sur la réforme du système judiciaire⁶. Des réformes ont été décidées pour combattre la corruption de manière plus efficace, dont la création d'une Direction nationale de lutte contre la corruption, agence chargée d'enquêter au sujet des crimes liés à la corruption et de les poursuivre. Plusieurs autres autorités respectées ont été impliquées dans les efforts de lutte contre la corruption et les malversations, notamment le CCR en ce qui concerne les ententes sur les marchés publics.

La Roumanie a traditionnellement de forts liens avec le système politique et administratif français. La Constitution est inspirée par celle de la Cinquième République française, et le système judiciaire influencé par le modèle français. La configuration institutionnelle initiale du régime de la concurrence, fondée sur deux autorités de la concurrence, qui existait jusqu'en 2004, était aussi calquée sur le modèle français existant. Mais il semble que l'influence du modèle français soit aujourd'hui en déclin, au fur et à mesure que se développent des liens étroits avec les institutions de l'UE et les organisations des bailleurs de fonds internationaux.

La définition des bases d'un droit de la concurrence

Après la chute du régime communiste, la Roumanie a adopté une première loi sur la concurrence en 1996. Celle-ci portait sur les aspects institutionnels et le processus d'application du droit de la concurrence, et incluait des dispositions sur les fusions et contre les ententes. Dès le début, le droit de la concurrence s'est largement inspiré du modèle européen. Le système d'exécution reposait sur une mise en œuvre par l'administration. Les sanctions pénales individuelles étaient envisageables dans le cas des ententes constitutives de cartels ainsi que des abus de position dominante, mais elles n'étaient dans les faits pas appliquées. L'examen des fusions fait déjà partie intégrante du droit de la concurrence. Aucun secteur économique n'était particulièrement écarté.

La législation a été largement modifiée depuis 1996. Plusieurs changements ont été provoqués par l'alignement du droit de la concurrence roumain sur le droit européen et d'autres normes internationales. Des changements ont plus récemment été apportés au système institutionnel et aux dispositions légales, en 2003-2004 et 2010. En 2004, le Conseil de la concurrence a fusionné avec le Bureau de la concurrence, qui faisait partie du ministère des Finances ; le CCR est ainsi devenu la seule autorité indépendante en matière de concurrence.

Certaines des modifications adoptées en 2010 étaient en lien direct avec le besoin de se rapprocher du droit communautaire de la concurrence. Par exemple, le système de notification des ententes constitutives de cartels a été abandonné et remplacé par le modèle d'auto-évaluation de l'UE. Ces modifications ont par ailleurs intégré les dérogations européennes par catégories dans le droit de la concurrence roumain. La possibilité de règlements a été introduite pour les défendeurs acceptant les accusations du CCR, qui peuvent alors voir leurs amendes fortement réduites. La portée de l'exécution pénale a aussi été recentrée : les sanctions pénales ont été limitées aux ententes frauduleuses constitutives de cartels et non plus aux abus de position dominante ; les ententes sur les marchés publics qui étaient jusqu'alors passibles d'une exécution pénale dans le droit de la concurrence, ont fait l'objet d'un ensemble spécifique de sanctions prévues par le Code pénal pour les malversations sur les marchés publics⁷. Les sanctions pénales prévues par le droit de la concurrence sont désormais limitées principalement aux ententes, hors marchés publics.

D'autres changements seront introduits en 2014. Ils renforceront l'obligation d'obtenir une autorisation du juge pour les perquisitions surprises. Les modifications du Code pénal devraient déboucher sur un mécanisme de coordination plus efficace entre l'exécution pénale et le programme de clémence du CCR, rendant ce dernier plus incitatif. De nouvelles sanctions pénales à l'encontre des ententes sur les marchés publics entreront aussi en vigueur. Aucun autre changement majeur n'est aujourd'hui prévu.

1.2 Objectifs politiques : finalités et approche adoptée

La concurrence et des marchés ouverts sont couverts par la Constitution roumaine. Selon son article 135, l'État doit protéger une concurrence équitable et un environnement au sein duquel les facteurs de production peuvent être utilisés.

L'article 1 de la Loi sur la concurrence fait référence à la protection des consommateurs comme principal objectif de l'application du droit de la concurrence. Ceci implique que protéger la concurrence et un environnement concurrentiel normal doivent à terme servir les intérêts des consommateurs. Dans la perspective du CCR, les intérêts des consommateurs correspondent à des normes de bien-être du consommateur dans l'application du droit de la concurrence. L'efficacité et la préservation d'une structure industrielle concurrentielle sont considérées comme particulièrement importantes dans des

situations où il est difficile d'évaluer les effets directs sur le bien-être du consommateur.

L'article 4(1) de la Loi sur la concurrence confirme, en conformité avec ses objectifs politiques, que les prix doivent être établis librement par le jeu de l'offre et de la demande. Mais l'article 4(3) autorise le gouvernement à intervenir sur les marchés et à imposer un contrôle des prix lorsqu'il s'agit de lutter contre des prix « excessifs » dans des situations de crise, dans le cas d'un déséquilibre majeur entre la demande et l'offre, ou lorsqu'un marché est clairement dysfonctionnel. De telles mesures peuvent être imposées pendant une durée maximale de 6 mois, renouvelable 3 mois. Elles doivent être nécessairement entérinées par le Conseil de la concurrence⁸. La disposition de l'article 4(3), demeurée inchangée depuis l'adoption de la Loi sur la concurrence en 1996, peut être perçue comme une limite à l'engagement en matière de marchés libres et compétitifs, dans la mesure où elle autorise le gouvernement à poursuivre des objectifs plus populistes de « protection des consommateurs » dans le cadre du droit de la concurrence. Elle représente le prix à payer pour rendre acceptable sur le plan politique une application indépendante du droit de la concurrence, dotée de ses propres objectifs. Quel qu'en soit le motif, la seule occasion à laquelle la disposition a été appliquée remonte à 1997, lorsque le gouvernement a imposé un plafonnement des prix de l'huile de tournesol pendant deux mois. Elle n'a eu aucun effet depuis lors.

L'application de la législation aux cas particuliers n'a pas été aussi fermement ancrée dans le souci du bien-être du consommateur. Dans certains cas, le CCR a condamné un comportement qui n'avait pas d'effet évidemment dommageable sur ce dernier, et qui aurait même pu avoir des effets bénéfiques. Le CCR a par exemple condamné les interdictions d'exportation que les compagnies pharmaceutiques imposaient à leurs distributeurs locaux. L'intervention du CCR pourrait avoir dans ce cas nui aux intérêts des consommateurs nationaux en provoquant une diminution de l'approvisionnement national.

La protection des PME et d'autres enjeux structurels de même type, ne jouent pas de rôle majeur dans le droit et la politique de la concurrence. L'article 8 de la LC inclut une règle *de minimis* pour certains accords entre des parties dont les parts de marché sont faibles. Ces règles se conforment à la Notice *de minimis* de la Commission européenne⁹. Elles pourraient être perçues comme une illustration de la politique de protection des petites entreprises, mais seulement si on considère que la faiblesse des parts de marché est un bon

indicateur de la faible taille de l'entreprise. L'explication la plus plausible de l'adoption de cette règle *de minimis* est qu'elle représente une expression formelle d'une approche des ententes fondée sur les effets qu'elles sont susceptibles d'entraîner. De la même manière, l'interdiction dans l'article 8(1)(f) de la Loi sur la concurrence des abus de dépendance économique, pourrait être vue comme une disposition au bénéfice d'abord des plus petites firmes contre l'« exploitation » par les entreprises plus grandes. Mais ses effets concrets sont limités.

Le CCR admet que l'application de la législation sur la concurrence doit à terme servir l'accroissement de la performance économique. Des activités anciennes du CCR ont directement concerné la transition vers une économie de marché. Au cours de la période de transition, la CCR a tenté de s'assurer que les entités privées juste créées ne restreignaient pas l'accès aux marchés au détriment des consommateurs. Plus récemment, le CCR s'est par contre concentré sur l'examen des principaux secteurs susceptibles d'améliorer la compétitivité de la Roumanie, cadrant le droit et la politique de la concurrence par rapport à l'objectif d'amélioration de la compétitivité.

1.3 Exclusions et dérogations

Aucun secteur de l'économie roumaine n'est exclu ou exempté du champ du droit de la concurrence. La Loi sur la concurrence exemptait les marchés et les relations de travail, ainsi que les marchés monétaires et de valeurs mobilières lorsqu'ils étaient soumis à un régime réglementaire spécifique. Mais ces dérogations ont été supprimées. Étant donné l'influence des concepts du droit de la concurrence de l'UE pour la législation roumaine, certains accords commerciaux contribuant à l'amélioration de l'emploi et des conditions de travail pourraient continuer à être exemptés du droit de la concurrence roumain, conformément aux exemptions entérinées juridiquement par le droit communautaire¹⁰. Mais l'existence d'une telle dérogation n'a pas été rendue manifeste en Roumanie.

La réglementation sectorielle existante complète la législation sur la concurrence et peut être pertinente pour une évaluation du droit de la concurrence, bien qu'elle ne puisse s'y substituer. Comme dans tout autre État-membre de l'UE, les dérogations sectorielles en regard du droit national de la concurrence auraient de toute façon une portée très limitée, dans la mesure où le droit de la concurrence de l'UE continuerait de régir les comportements et les ententes dans ces secteurs, dès lors que ces derniers pourraient affecter le commerce entre les États membres.

2. Questions de fond : le contenu de la législation sur la concurrence

Les dispositions de la Loi sur la concurrence concernant les ententes constitutives de cartels, les comportements unilatéraux des entreprises et le contrôle des fusions respectent les normes du droit de la concurrence et des règlements d'application, à quelques exceptions près. La Roumanie étant un État membre de l'UE, les articles 101 et 102 du TFUE s'appliquent aux poursuites engagées devant l'autorité de la concurrence comme devant les cours de justice. La Loi sur la concurrence définit aussi dans son article 9 les conditions de l'intervention du CCR à l'encontre d'actes des institutions publiques qui restreignent, empêchent ou biaisent la concurrence. Elle charge le CCR d'émettre des avis sur la manière dont les actions publiques, y compris les propositions de loi, affectent la concurrence. D'autres sections de la Loi sur la concurrence traitent des questions institutionnelles et des sanctions.

L'article 60 LC offre la possibilité de sanctions pénales individuelles à l'encontre notamment des ententes. Des dispositions spécifiques du Code pénal relatives aux sanctions devront se substituer à l'article 60 en cas de soumissions d'offres concertées lorsque le nouveau Code pénal entrera en vigueur en 2014. Les accusations devront être portées par le Procureur général, le cas échéant par des unités spécialisées du bureau du Procureur. Les procédures d'enquête et d'exécution qui s'appliquent dans ce cas sont par le Code pénal et le Code de procédure pénale. En vigueur à partir du 1^{er} février 2014, le Code pénal intègre aussi une disposition qui rendra possible un élargissement du bénéfice d'une clémence obtenue auprès du CCR, sous la forme d'une immunité pénale¹¹.

2.1 Règles générales concernant les accords restrictifs

2.1.1 Principes fondamentaux

Les dispositions de la Loi sur la concurrence sont calquées sur l'article 101 du TFUE. Comme ce dernier, l'article 5(1) interdit aux entreprises de souscrire à des accords qui restreignent la concurrence et fournit une liste non exhaustive des restrictions jugées illégales au titre de la Loi. Cette liste s'inspire de l'article 101 de deux manières : la qualification explicite des soumissions d'offres concertées comme pratique prohibée par l'article 5(1)(f) et l'interdiction des pratiques éliminant les concurrents du marché ou limitant leur liberté d'entrer en concurrence, ainsi que les boycottages de groupes par l'article 5(1)(g). Cette dernière disposition pourrait avoir une portée plus grande. Prise littéralement, elle concernerait aussi les accords favorables à la compétitivité et efficaces, avec lesquels les concurrents pourraient avoir du mal à rivaliser. Mais la

disposition ne semble pas avoir influencé la pratique du CCR. Mais sa mise en œuvre devrait être prudemment suivie si les plaintes privées devaient se multiplier, puisqu'il serait alors davantage possible d'abuser de cette disposition pour favoriser des concurrents moins efficaces.

L'article 5(2) identifie les conditions dans lesquelles un accord qui entre dans le champ de l'article 5(1) est néanmoins légal. Cette disposition est identique à l'article 101(3) TFUE, et place donc les enjeux d'efficacité au centre de l'analyse des accords qui sont présumés restreindre la concurrence. Il n'existe pas d'autre critère d'exemption des ententes constitutives de cartels ou des politiques de non-concurrence permettant de jauger les effets dommageables d'un accord. L'article 5(3) transpose en droit roumain la réglementation en matière de dérogations par catégories de la Commission européenne pour les accords soumis au droit de la concurrence, même ceux qui n'affectent pas le commerce entre les États membres. Les parties doivent prouver que leur accord satisfait aux critères d'exemption de l'article 5(2) ou concernent une dérogation catégorielle particulière.

L'article 49 dispose que les ententes qui ne respectent pas l'article 5 ou la disposition sur l'abus de position dominante de l'article 6 (ou les dispositions européennes équivalentes) sont nulles et non avenues, et qu'elles ne peuvent donc entrer en vigueur.

L'article 8 introduit les dispositions de la Notice *de minimis* de la Commission européenne concernant le droit de la concurrence, exemptant de ce fait certains accords de l'application de l'article 5(1) relatives aux parties ayant de faibles parts de marché. À l'instar de la Notice *de minimis*, le seuil de part de marché est de 10% pour les accords horizontaux et de 15% pour les accords verticaux. L'exception *de minimis* de l'article 8 ne bénéficie pas aux accords prévoyant des restrictions jugées « véritables », par exemple la fixation des prix, la répartition des clients et une gamme de limitations de concurrence intramarques comme les prix de vente imposés.

Du fait du décalque des normes européennes dans le droit de la concurrence roumain, la Loi sur la concurrence traite aussi durement certaines restrictions territoriales des accords verticaux. Celles-ci ne peuvent faire l'objet ni d'une exemption au titre de la règle *de minimis* de l'article 8 ni d'une dérogation catégorielle au titre de l'article 5(3). L'intégration du marché l'explique au niveau européen. Mais il est plus difficile de savoir quels objectifs politiques servent ces règles dans le droit roumain de la concurrence, alors que l'intégration du marché roumain n'est pas un objectif particulier des politiques

publiques qui justifierait que ne soit pris aucunement compte des gains d'efficacité de telles restrictions territoriales. La seule justification plausible de l'adoption de ces règles en droit roumain de la concurrence, est que le recours à des dispositions identiques à celles du droit européen évite des questions complexes de jurisprudence. Si les accords étaient soumis à des règles analytiques distinctes lorsqu'ils affectent le commerce entre les États membres de l'UE et donc relèvent du droit européen de la concurrence, des litiges de jurisprudence pourraient apparaître qui détourneraient des questions de fonds de l'évaluation.

2.1.2 *Exécution*

Lorsque la Loi sur la concurrence a été adoptée en 1996, les parties devaient informer le CCR de l'accord contracté pour obtenir une dérogation au titre de l'article 5(2). Une décision formelle de dérogation était ensuite nécessaire pour garantir l'applicabilité des accords. Le système a été aboli en 2010 et remplacé par le modèle d'auto-évaluation de l'UE. Rares ont été les bénéfices constatés, et des coûts ont été générés par la notification des parties et du CCR. Au cours des dernières années, particulièrement, le processus a impliqué de nombreuses notifications, dont des demandes de confirmation que les accords bénéficiaient de dérogations par catégories. Par exemple, le CCR a géré en 2001, 163 notifications liées à des dérogations catégorielles, ce qui représentait 45% de toutes les décisions contre les ententes et sur les fusions adoptées au cours de l'année. Les notifications en rapport avec une requête formelle de dérogation individuelle ont toujours été rares. Particulièrement au cours de ses dernières années d'existence, le système de notification a débouché sur un petit nombre d'accords déclarés chaque année, ce qui suggère que le marché s'était déjà adapté à l'approche par auto-évaluation existante dans le droit communautaire de la concurrence depuis 2004, en acceptant les risques impliqués par cette approche dans le cadre du système de notifications et dérogations encore en vigueur en Roumanie.

2.2 *Accords horizontaux*

2.2.1 *Principes*

La majeure partie des décisions d'exécution au titre de l'article 5 LC sur les accords horizontaux concerne des ententes et des accords de même type affectant la concurrence des prix. D'autres accords horizontaux susceptibles d'être favorables à la compétitivité ont fait l'objet d'enquêtes, mais plus rarement.

2.2.2 *Ententes et soumission d'offres concertées*

L'application de la législation sur les ententes s'intègre au cadre général développé à l'échelle européenne et internationale, par exemple les Recommandations de l'OCDE sur les ententes et la lutte contre la soumission d'offres concertée sur les marchés publics¹². Les règles juridiques et les pratiques d'exécution affirment de manière claire que les ententes ne respectent pas le droit de la concurrence ; elles mentionnent tout particulièrement la soumission d'offres concertées comme une pratique incompatible avec l'article 5. Le CCR détient de larges pouvoirs d'enquête, dont la possibilité de faire des perquisitions surprises, et son programme de clémence est fondé sur le modèle de programme de clémence du REC. Les violations peuvent entraîner des amendes administratives représentant jusqu'à 10% des revenus de la précédente année fiscale, ainsi que des sanctions pénales individuelles. Le CCR en informe les entrepreneurs en même temps que les autorités des marchés publics pour favoriser une meilleure connaissance de la législation.

La lutte contre les ententes et la soumission d'offres concertées est devenue une priorité pour le CCR. Des décisions ont été ponctuellement prises par le passé à l'encontre des ententes. Le CCR a par exemple imposé en 2003 d'importantes amendes à des compagnies d'assurance automobile qui avaient fixé conjointement des prix pour les assurances internationales automobiles¹³ ; en 2004, il a établi l'existence d'une entente entre des émetteurs de chèques-repas¹⁴, et en 2005, des agents immobiliers qui s'étaient entendu localement sur le montant des commissions ont dû payer une amende¹⁵.

Au cours des dernières années, la lutte contre les ententes est devenue plus ciblée, à la suite d'une décision du CCR en 2008 de se concentrer sur l'exécution du droit des ententes. Depuis lors, plusieurs décisions ont été prises à l'encontre d'ententes, à l'échelle nationale comme locale, et le nombre d'enquêtes en cours a augmenté. Deux condamnations ont concerné en 2009 une entente entre des auto-écoles à Bucarest, et un « cartel du pain » dans deux départements roumains. Preuve a été faite que des compagnies de taxis ont formé des ententes locales dans deux décisions de 2010 et 2011. Les amendes les plus élevées pour un cas d'entente ont été attribuées en 2011 après que le CCR eut établi que six grands fournisseurs de pétrole s'étaient entendus en 2008 pour interrompre la fourniture d'un type d'essence particulier.

Entente sur le marché de l'essence – Le retrait coordonné de l'essence Eco Premium

Après avoir noté que les principaux fournisseurs d'essence roumains, OMV Petrom, OMV Petrom Marketing, Lukoil, Rompetrol, MOL et ENI avaient retiré l'essence Eco Premium de leur gamme de produits au cours de l'année 2008, le CCR a ouvert d'office une enquête.

L'essence Eco Premium répondait à une demande spécifique puisqu'elle était utilisée comme produit de remplacement pour l'essence contenant du plomb, qui a été interdite en 2005. Elle était utilisée surtout par les conducteurs de véhicules qui n'étaient pas équipés d'un convertisseur catalytique. En 2005, tous les fournisseurs avaient introduit l'essence Eco Premium, en la présentant comme un produit de substitution pour l'ancienne essence au plomb. La part de l'essence Eco Premium a été de 18% à 28% des ventes totales d'essence en 2007-2008.

Le CCR a révélé que les parties avaient discuté du marché de l'essence Eco Premium en vue de l'éliminer conjointement du marché. Pendant ces discussions, les parties ont rédigé un projet d'accord pour cesser la vente d'Eco Premium. Le texte du projet d'accord incluait même des mesures de rétorsion (pénalités, amendes) en cas de non-respect par certains fournisseurs. Bien que le CCR n'ait pas trouvé de preuves d'un accord écrit définitif, les parties ont appliqué leur plan concerté et progressivement éliminé Eco Premium de leur gamme de produits à partir du 1^{er} avril 2008.

Le CCR a conclu qu'il détenait suffisamment de preuves que les parties avaient conjointement décidé de cesser de vendre l'essence Eco Premium. En plus des preuves écrites et factuelles, il a établi que chaque fournisseur n'aurait pas de son propre fait supprimé Eco Premium de sa gamme, compte tenu du risque que les autres fournisseurs continuent d'en fournir. Leur accord éliminait de tels risques et rendait un retrait conjoint possible.

Le CCR a rejeté l'argument des parties selon lequel ils avaient l'obligation légale d'éliminer Eco Premium. Ils avaient l'obligation de réduire le taux de soufre dans toutes les essences vendues en Roumanie en janvier 2009. Mais l'obligation affectait également tous les types d'essence et ne pouvait expliquer le choix d'éliminer un seul type.

Le CCR a imposé une amende totale de 892 millions RON (environ 200 millions EUR) aux six entreprises.

La hiérarchisation des priorités de la lutte contre les ententes a elle aussi une traduction institutionnelle. Le CCR a suivi les conseils de la Banque mondiale et créé une Unité Ententes spécifique qui est chargée des enquêtes concernant tous les ententes, ainsi qu'une Direction distincte responsable des ententes sur les marchés publics et autres soumissions d'offres concertées. Les deux services totalisent une équipe de 18 personnes.

Les échanges d'information entre concurrents peuvent en principe constituer une entente illégale, même si l'information n'est pas directement échangée entre concurrents, mais il doit y avoir des preuves suffisantes d'un comportement convergent qui ne peut s'expliquer par un processus de décision rationnel. En 2005, le CCR a adopté une décision d'interdiction concernant un cas d'échange d'informations dans l'industrie du ciment, mais cette décision a été annulée par la Cour suprême. Le CCR a tenté de montrer que la communication des augmentations de prix, de coûts individuels, de taux de productivité et de données sur les profits par chaque acteur au moyen de journaux commerciaux, associée à des preuves de réunions régulières, constituaient des preuves suffisantes d'un accord illégal de fixation des prix¹⁶. À la suite de la procédure en appel de l'un des participants, la Cour suprême a pris une décision contraire. Elle a considéré que le CCR n'est pas parvenue à démontrer que, derrière les normes exigeantes publiées dans *Pâte de bois*¹⁷, se cachait une entente injustifiable.

Dans un cas plus récent concernant les véhicules à moteur et les services de réparation, le CCR a établi que l'échange d'une information systématique sur les prix et stratégies de commercialisation futurs, les preuves de réunions régulières et une note indiquant une adhésion à une stratégie de fixation de prix conjointe constituaient des preuves suffisantes de l'existence d'une entente¹⁸.

2.2.3 *Investigations et sanctions*

Le CCR poursuit les ententes en tant que violations des règles administratives. Il détient de larges pouvoirs d'investigation, dont le droit de mener des perquisitions surprises dans des locaux d'entreprises et des domiciles privés. Les perquisitions surprises sont un outil d'enquête fréquemment utilisé. Ils ne le sont pas seulement pour les cas d'entente. Au cours des dernières années, le CCR a inspecté de manière régulière plus de cent sites par an. Sous la législation actuelle, les perquisitions de locaux d'entreprises peuvent être autorisées par le président du CCR. Une nouvelle loi, qui entrera en vigueur en février 2014, requerra l'autorisation du juge pour toute perquisition surprise, ce qui suppose que le CCR soumette à un tribunal des preuves suffisantes pour

justifier l'émission d'un mandat de perquisition. Une plus grande implication de l'autorité judiciaire devrait renforcer la crédibilité du système d'exécution. On ne peut encore savoir si ce consentement limitera ou non l'efficacité des pouvoirs d'inspection du CCR.

Le CCR a aussi le droit d'inspecter et de saisir des documents et preuves électroniques, et de demander à des représentants et employés de faire des déclarations au sujet des documents saisis pendant l'inspection. Le CCR ne peut cependant pas imposer aux acteurs de faire des témoignages oraux. En ce qui concerne les entretiens avec des individus, le CCR doit obtenir une coopération volontaire.

Le CCR a adopté son premier programme de clémence en 2004. Ce programme a été modifié en 2009 lorsque le CCR a adopté de nouvelles *Lignes directrices en matière de conditions et de critères d'application d'une politique de clémence*¹⁹. Les Lignes directrices de 2009 reflètent les changements du programme de clémence de la Commission européenne en 2006 et sont complètement harmonisées par rapport au modèle de programme de clémence du Réseau européen de la concurrence (REC). Les principaux changements intervenus en 2009 ont concerné l'introduction d'un système de traçage des applications en vue d'une immunité, et des adaptations permettant des candidatures en vue de l'immunité sous une forme brève, dans des cas susceptibles d'entrer dans le champ d'application des autorités nationales de la concurrence et/ou de la Commission²⁰.

Le programme de clémence n'a cependant pas été un grand succès jusqu'à aujourd'hui. Les principales sources d'information ont été des plaintes informelles ou des dénonciations par d'autres agences du gouvernement, qui ont initié des enquêtes sur les ententes. Bien que le CCR ait conduit plusieurs enquêtes, la perception d'un risque significatif d'être incriminé et soumis à une amende importante pour avoir pris part à une entente n'est peut-être pas suffisante pour donner une impulsion forte aux demandes de clémence. Le CCR espère que plus des amendes importantes seront imposées et entérinées par les tribunaux, plus les demandes de clémence augmenteront. Mais ceci n'est pas encore arrivé.

Conformément à l'article 51, les violations de la législation sur les ententes sont considérées comme graves ; les amendes peuvent atteindre 10% du total des revenus globaux de l'année passée. Le CCR a adopté des lignes directrices relatives aux amendes pour des violations graves, qui sont très proches de la méthodologie des Lignes directrices de la Commission européenne en matière

d'amendes²¹. D'importantes différences peuvent être constatées pour les niveaux d'amendes dans les décisions récentes en matière d'entente. Les amendes à l'encontre d'ententes sont allées de quelques milliers d'euros pour une entente locale de taxis, à près de 200 millions contre une entente impliquant des firmes multinationales sur le marché de l'essence. À l'exception de cette dernière entente, les amendes ont été plutôt modestes en regard des cas comparables dans d'autres États membres de l'UE. Les amendes représentent généralement 4 à 6% des revenus annuels de l'entreprise incriminée. Les faibles amendes reflètent la petite taille des entreprises roumaines condamnées pour ententes. Mais il est clair, aussi, que le CCR n'utilise pas complètement ce pouvoir.

Au cours des 5 dernières années, le nombre de décisions à l'encontre d'ententes et le niveau des amendes a évolué comme suit :

Tableau 1. Amendes dans les cas d'ententes 2008-2012

Année	Nombre de cas ayant débouché sur une amende	Montant (RON)	Montant approximatif en EUR (au taux de change de 2013)
2008	2	5 691 219,00	1,3 millions
2009	2	7 823 450,00	1,8 millions
2010	6	15 237 743,50	3,4 millions
2011	3	892 714 625,00	200,5 millions
2012	3	29 068 659,20	6,5 millions

Depuis 2010, l'article 52(2) LC prévoit une procédure de conciliation : une admission de culpabilité du défendeur, après réception du rapport d'enquête, peut être considérée comme un facteur atténuant de responsabilité, et les amendes réduites de 10 à 30%. Cette procédure de conciliation a été utilisée pour plusieurs cas depuis 2010. Dans deux cas, il s'agissait d'ententes, le reste concernant des accords verticaux et une violation de l'obligation de notifier une fusion pour examen. Il semble que la perspective d'obtenir une amende réduite en négociant une décision du CCR, demeure pour beaucoup plus attractive qu'une conciliation. La limite supérieure de 30% de la fourchette est comparativement élevée. Pouvoir compter sur une certaine flexibilité peut être utile, mais si les conciliations deviennent plus recherchées, le CCR devra prendre soin que des conciliations associées à une réduction généreuse n'affaiblissent pas l'attractivité des programmes de clémence. Les lignes directrices du CCR, qui prévoient de limiter les réductions des amendes à 20%

si une entente aurait pu solliciter la clémence mais ne l'a pas fait, et lorsqu'une partie à la conciliation a été impliquée dans une entente dont un autre acteur s'est vu exempté d'amende²².

2.2.4 *La soumission d'offres concertée*

La soumission d'offres concertée a longtemps fait l'objet d'une attention particulière du régime roumain de la concurrence, conformément à une tendance plus générale dans le pays à se centrer sur les malversations ainsi que sur le crime organisé en matière d'appels d'offres publics et d'utilisation de ressources publiques²³. La législation mentionne spécifiquement la soumission d'offres concertées comme une violation de l'article 5 de la Loi sur la concurrence. En plus des amendes administratives, des amendes pénales peuvent être imposées aux individus. En 2014, une fois le nouveau Code pénal entré en vigueur, les sanctions pourront aller jusqu'à une peine d'un à cinq ans d'emprisonnement.

Depuis 2010, le CCR compte une Direction spécialisée dans la soumission d'appels d'offres concertée, distincte de l'Unité Ententes. Ses principales missions sont l'enquête sur les ententes présumées sur les marchés publics, la coopération avec d'autres institutions gouvernementales enquêtant au sujet d'activités illégales sur les marchés publics, et enfin la sensibilisation des autorités des marchés publics aux risques associés aux soumissions d'offres concertées ainsi qu'aux mesures pour réduire ces risques.

Les Lignes directrices de l'OCDE en matière de lutte contre la soumission d'offres concertée sur les marchés publics²⁴ sont régulièrement utilisées dans les présentations faites devant les autorités des marchés publics pour les sensibiliser aux signes de l'existence d'ententes lors des adjudications publiques, et les initier aux mesures de prévention de la formation d'ententes de soumission d'offres concertée. Les activités de sensibilisation de la Direction et sa coopération avec d'autres secteurs du gouvernement impliqués dans le suivi des activités de marchés publics ont débouché sur plusieurs dénonciations d'ententes potentielles. L'une a donné lieu à condamnation²⁵, l'autre est en cours d'examen, et deux cas ont été clos faute de preuves.

Le CCR a plaidé avec succès en faveur de l'introduction d'une Attestation d'absence d'entente conditionnant la participation à un appel d'offres public. L'Attestation est devenue obligatoire en 2010, à la suite d'une décision de l'Autorité nationale de régulation et de contrôle des marchés publics (ANRMAP). Le projet de loi est actuellement en cours d'examen ; la loi

pourrait offrir la possibilité d'interdire aux entreprises jugées coupables d'avoir pris part à une entente sur un marché public, de participer à d'autres appels d'offres. Sa promulgation dépendra notamment de la constitutionnalité d'une telle sanction.

Le CCR dispose d'un autre moyen intéressant de lutte contre les procédures anticoncurrentielles sur les marchés publics. L'article 9 de la Loi sur la concurrence donne au CCR le droit de prendre des décisions contre les actions d'autorités publiques qui restreignent, empêchent ou biaisent la compétition. Le CCR a utilisé le pouvoir que lui donne l'article 9 de qualifier comme des violations du droit de la concurrence, l'incapacité d'institutions publiques d'organiser les procédures d'appels d'offres comme la loi le dispose, ou l'organisation par elles de procédures dans des conditions excessivement restrictives qui ont exclu des soumissionnaires potentiels²⁶.

2.2.5 *Responsabilité pénale*

Les individus impliqués dans des activités d'entente font aussi l'objet de sanctions pénales, dont une peine de prison allant jusqu'à trois ans. Lorsque les changements du Code pénal entreront en vigueur en 2014, la responsabilité pénale sera limitée aux directeurs et cadres de la compagnie, mais la peine d'emprisonnement maximale sera étendue à cinq ans. La disposition relative aux sanctions pénales de l'article 60 ne concerne pas que les ententes. Bien que l'abus de position dominante ait été exclu de son champ, elle s'applique encore aux accords anticoncurrentiels en général. Mais l'accent mis sur les violations avec une intention frauduleuse et une préméditation de l'article 5, suggère clairement que l'objet privilégié de la disposition est l'entente. Aucun accord anticoncurrentiel d'un autre type n'a jusqu'alors été poursuivi pénalement.

Diverses organisations relevant du bureau du Procureur général sont responsables des poursuites pénales dans des cas où le CCR applique le droit de la concurrence sur le plan administratif. La soumission d'offres concertée implique fréquemment des activités criminelles organisées susceptibles d'être poursuivies par la Direction des enquêtes sur le crime organisé et le terrorisme (DIICOT), un service indépendant au sein du bureau du Procureur, attaché à la Haute Cour de cassation et de justice. La Direction de la lutte contre la corruption du bureau du Procureur pourrait intervenir dans les cas qui se trouvent hors du champ de la DIICOT. Le ministère des Finances a créé une Direction distincte de lutte contre la fraude dirigée par le Procureur. Elle doit entrer en fonctionnement à la fin 2013. La poursuite des ententes « normales » au titre de l'article 60 incombe à d'autres services du bureau du Procureur.

Il n'a pas été facile au CCR d'établir systématiquement de bonnes relations avec tous les services du bureau du Procureur. Il semble avoir privilégié les services jugés les plus efficaces et les plus ouverts. La coopération entre le CCR et la DIICOT, considérée comme l'une des plus dynamiques et efficaces des unités du bureau du Procureur, ont été particulièrement bonnes. L'information au sujet d'une possible entente fournie par la DIICOT a ainsi permis l'enquête sur une entente de soumission concertée dans les installations et services pour la prospection de gaz naturel. Dans l'année qui a été suivie la fourniture par la DIICOT de cette information, le CCR a été capable de conclure son enquête et imposé par deux décisions²⁷ des amendes de 500 000 à 2,5 millions EUR à un ensemble de quatre compagnies. Les deux institutions coopèrent aujourd'hui dans le cadre d'enquêtes parallèles sur le comportement d'acteurs du marché des grains et céréales qui pourrait relever de l'entente et de la fraude économique.

Depuis 2011, le CCR et le bureau du Procureur général ont passé un accord de coopération visant à faciliter l'échange d'informations et à coordonner des enquêtes pénale et administrative qui se déroulent en parallèle²⁸. Mais la coopération demeure développée surtout avec la DIICOT, peut-être parce que celle-ci a la réputation d'être la plus efficace et parce qu'elle semble désireuse d'une telle coopération avec le CCR. La coopération est de fait bien moindre avec les procureurs. Ceci réduit la possibilité pour le CCR d'obtenir davantage d'informations sur les ententes potentielles, tout autant que sa capacité d'encourager les poursuites au titre de l'article 60 de la Loi sur la concurrence.

Une raison supplémentaire d'encourager une coordination plus systématique entre procédures administratives et pénales est de renforcer l'efficacité du programme de clémence du CCR. La responsabilité pénale éventuelle d'individus, du côté des poursuites pénales, et un manque de coordination dans l'octroi d'immunités, du côté des procédures administratives, peuvent aujourd'hui raréfier les demandes de clémence. Certains avocats de pratique privée suggèrent que c'est déjà le cas. Dans la législation existante, une demande d'immunité qui aboutit dans le cadre du programme de clémence, n'entraîne pas la certitude que le bénéficiaire sera exempté aussi de poursuites pénales.

Les réformes du droit pénal devraient permettre une meilleure coordination entre exécutions administrative et pénale. Quand le nouveau Code pénal entrera en vigueur en février 2014, une demande d'immunité concluante dans le cadre

du programme de clémence pourrait aussi déboucher sur une immunité pénale. Cependant, l'immunité pénale individuelle ne découlera pas automatiquement de l'octroi d'une immunité à l'entreprise au terme de la procédure administrative. L'incertitude concernant les effets pénaux d'une demande de clémence pourrait donc nuire à l'attractivité du programme.

Le CCR travaille actuellement avec la DIICOT au développement d'un protocole pour l'application des nouvelles dispositions du droit pénal. L'expérience des autres pays suggère que les incitations à entrer dans le programme de clémence devront être renforcées si une garantie d'immunité pénale y est associée. Plus le DIICOT a un pouvoir discrétionnaire, plus grande est l'incertitude pour les demandeurs. En outre, la DIICOT est responsable pour certains types d'entente seulement. Dans la mesure où d'autres ententes sont poursuivies par d'autres procureurs, les efforts en vue d'une meilleure coordination entre demande de clémence et immunité pénale doivent englober les autres services du bureau du Procureur.

Les poursuites administratives contre les entreprises et les enquêtes pénales concernant des individus peuvent se dérouler parallèlement. Il n'existe pas d'obstacles légaux à un échange d'informations entre le CCR et le Procureur. Mais les preuves obtenues par un procureur au moyen de ses pouvoirs d'exécution pénale, qui sont plus développés que les pouvoirs d'enquête du CCR, peuvent être versées en appui aux décisions du CCR.

Bien que le cadre des poursuites soit déjà en place, aucune condamnation pénale n'a jusqu'à aujourd'hui été prononcée dans un cas d'entente. Il existe des rapports indiquant qu'une décision est attendue dans au moins un cas de poursuite contre des individus accusés d'entente sur un marché public.

2.2.6 *Sensibiliser le milieu des entreprises*

Sensibiliser le milieu des entreprises à l'interdiction des ententes et aux sanctions dont sont passibles les participants aux ententes, reste une priorité du CCR. Les publications, articles de presse et discours lors de conférences, ont permis de rendre publics les efforts du CCR pour identifier les ententes. Toutes ses décisions sont publiques. Les programmes de clémence et de conformité ont aussi fait l'objet de discours lors de conférences destinées aux entreprises. Parallèlement, le CCR a cherché à accroître la conscience du risque d'ententes de marché public auprès des institutions publiques, en donnant des conférences et en travaillant étroitement avec elles. Un Guide relatif aux activités de soumission d'offres concertée s'inspire directement des Recommandations de

l'OCDE sur la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics et les Lignes directrices associées, pour décrire les indices de soumission concertée et les mesures qui peuvent prévenir de telles pratiques.

Les avocats de pratique privée et les représentants des associations de commerce confirment les progrès du CCR dans la sensibilisation, des plus grandes entreprises en particulier, souvent celles qui sont les succursales d'entreprises internationales. Dans quelle mesure le CCR est-il parvenu à sensibiliser à la législation contre les ententes, l'ensemble des entreprises ? Ce progrès est moins clair et difficile à évaluer.

2.2.7 Conclusions

Les principaux éléments d'un programme efficace de lutte contre les ententes et contre les soumissions d'offres concertées sont en place. Les ressources qui sont allouées à la lutte contre les ententes, le processus d'exécution et le cadre des sanctions semblent convenir. Le CCR considère ces deux domaines comme une priorité, et leur a alloué des ressources spécifiques.

Mais il n'y a pas eu de percée majeure dans le programme de lutte contre les ententes du CCR. Les demandes de clémence sont rares ; le nombre de cas nouveaux ouverts annuellement n'est pas très important. Il n'y a pas encore eu de condamnation pénale et les amendes administratives restent le plus souvent basses.

Ébranler le *statu quo* reste un défi. Tant que la probabilité d'être pris reste faible et que la menace de sanctions crédibles est légère, le programme de clémence ne sera pas suffisamment incitatif. Beaucoup dépendra du maintien de la priorité actuelle et des efforts menés. Poursuivre la coopération existante avec les autorités des marchés publics, et persuader ces dernières des bénéfices d'un processus d'appel d'offres concurrentiel devrait permettre une détection plus aisée des signes de soumission concertée. Des efforts constants pour augmenter le niveau des amendes, en les justifiant clairement dans les décisions, et en les défendant de manière rigoureuse devant les tribunaux, devraient convaincre ces derniers de les confirmer. Le contrôle du marché et les efforts d'évaluation par le CCR devraient instiller un élan, bien que la probabilité réelle de la détection d'une entente importante, complexe et clandestin par ce moyen semble faible. Une seule condamnation pénale, associée à une règle transparente associant des programmes de clémence et d'immunité pénale, pourrait provoquer un tournant. Une coopération plus étroite et systématique avec les procureurs favoriserait l'ouverture de procédures pénales.

2.2.8 *Autres accords horizontaux*

Le CCR a par ailleurs enquêté sur plusieurs cas d'associations commerciales et professionnelles impliquées dans des accords anticoncurrentiels, même sous des formes distinctes des ententes clandestines. Un cas antérieur portait sur des listes de tarifs publiées par une association de prothésistes dentaires. Plus récemment, le CCR a mené à leur terme des enquêtes au sujet de la pratique de l'association professionnelle des comptables qui consistait à établir des tarifs pour la profession²⁹, mais aussi de fournisseurs de services de réparation de voitures³⁰, et contre l'union nationale des huissiers pour s'être accordée sur un calendrier commun de réalisation des dépenses et sur un dispositif de restriction de l'accès à la profession³¹.

Jusqu'à aujourd'hui, le CCR n'a eu qu'une expérience limitée des accords horizontaux qui impliquent un examen plus poussé des effets potentiellement limitatifs de l'article 5(1) et des bénéfices potentiels de l'article 5(2), ainsi qu'un arbitrage méticuleux entre les possibles effets limitatifs et les gains d'efficacité attendus. Il n'existe donc pas de pratique établie en matière de normes d'évaluation des gains d'efficacité. Le CCR est en train d'examiner un accord de partage de réseaux entre les principaux fournisseurs de télécommunications, mais ne s'est pas encore prononcé sur l'existence d'une violation du droit de la concurrence.

Le passage à un système d'auto-évaluation et le statut obligatoire de la règle *de minimis* dans l'article 8 – qui exempte les accords horizontaux hors fixation de prix ou autres restrictions véritables de la concurrence de l'article 5, si la part de marché des parties n'excède pas 10% – rendent peu probable une intervention du CCR hors ententes et associations commerciales véritables.

2.3 *Accords verticaux*

Le CCR applique aux accords verticaux une approche similaire à celle de ses pairs européens. D'une part, la priorité donnée aux normes de bien-être du consommateur et le système de dérogations catégorielles en vigueur en Roumanie mettent beaucoup d'accords verticaux hors de portée de l'interdiction des accords anticoncurrentiels. En outre, l'article 8 exclut les accords verticaux hors cas de restrictions caractérisées visées par l'article 5, si la part de marché des parties concernées n'excède pas 15%. L'approche qui sous-tend ces deux instruments et le critère de part de marché appliqué utilisés sont compatibles avec une analyse fondée sur le bien-être du consommateur et l'importance sur le

marché. Tout ceci suggère que la plupart des accords verticaux sont peu susceptibles de biaiser la concurrence, faute d'importance sur les marchés.

D'autre part, le CCR a régulièrement et de manière constante poursuivi certaines restrictions verticales de la concurrence, le plus souvent intramarques, qu'il considère comme des restrictions caractérisées. Les amendes peuvent alors dépasser celles imposées dans les cas d'ententes. En 2008 et 2011, le montant total des amendes pour les cas de restriction verticale s'est élevé à environ 83 millions et 79 millions RON (environ 20 millions EUR au taux de change actuel).

Plusieurs dossiers du CCR ont porté sur des régimes de prix de revente imposés. Dans un cas, Wrigley a été accusé de fixer des prix de détail sur les bonbons et les chewing gums. Une amende de 20 millions RON (environ 5 millions EUR au taux de change actuel) a été imposée³². Plus récemment, ce sont des prix de vente imposés sur des fruits frais vendus dans certaines chaînes d'épicerie qui ont donné lieu à des amendes pour un montant total d'environ 6 millions³³ et une conciliation partielle pour un cas de prix de vente imposés sur le marché de la distribution de vêtements a débouché sur des amendes d'environ 1,26 millions RON (environ 300 000 EUR).³⁴

Deux cas parallèles concernant des fournisseurs de produits pharmaceutiques qui imposaient des interdictions d'exporter aux détaillants roumains, sont particulièrement notables. En 2011, le CCR a considéré que les interdictions d'exporter constituaient des restrictions caractérisées, et a imposé des sanctions (limitées) à l'encontre des entreprises concernées. Ces cas sont intéressants du fait que l'intervention du CCR, quoique conforme aux principes du droit de la concurrence européen, peut difficilement se justifier par le bien-être du consommateur. Dans une certaine mesure, les restrictions des exportations peuvent avoir bénéficié aux consommateurs roumains. C'est un avis aujourd'hui partagé par certains membres du CCR. Les cas concernés par la première demande de procédure de conciliation et certains défendeurs ont obtenu une réduction de 20% de leurs amendes après avoir admis le comportement illégal³⁵. Ceci signifie que les défendeurs ont accepté l'interprétation stricte du CCR et ne jugent pas utile de la contester devant un tribunal.

Certains acteurs au sein du CCR sont critiques au sujet des deux procédures parallèles sur les exportations, mais considèrent plus généralement que le ciblage des restrictions intramarques, pour ce qui concerne les accords verticaux, est en partie injustifiée pour une autorité de la concurrence qui est

supposée avoir une approche centrée sur l'intérêt du consommateur. Des ressources spécifiques sont aujourd'hui allouées aux enquêtes sur les cas horizontaux, ce qui est révélateur d'un tournant dans les priorités recherchées. Les effets de ce tournant sur la volonté du CCR de poursuivre des cas impliquant des restrictions verticales intramarques doivent encore être analysés. Des cas récents impliquant des restrictions verticales sur les prix ont donné lieu à des décisions d'engagement, ce qui peut indiquer que le CCR ne considère plus ce type de restriction verticale suffisamment grave pour que des amendes soient réclamées³⁶. Une décision plus récente de rejet d'une plainte contre des restrictions des exportations indique que le CCR pourrait être plus réticent à intervenir contre les restrictions des exportations de produits pharmaceutiques³⁷.

Les cas de l'article 5 qui ciblent les effets exclusifs des restrictions verticales ont été rares. L'un de ces cas a porté sur les interdictions d'exportation des produits pharmaceutiques déjà évoquées. Le CCR a considéré que l'une des dispositions de non-concurrence imposées par un producteur à des distributeurs roumains, pourraient avoir des effets anticoncurrentiels. Le résumé de la décision n'établit pas de manière parfaitement claire comment les effets de verrouillage du marché ont été démontrés, et si la restriction seule aurait provoqué une intervention du CCR.

Une caractéristique réellement unique du régime de la concurrence en Roumanie est l'élargissement du programme de clémence aux restrictions verticales jugées « très graves ». En conformité avec la législation concernée et plus généralement avec l'approche qui prévaut en Europe, les restrictions de la liberté du vendeur de déterminer son prix de vente et/ou le territoire sur lequel ou les clients auxquels il entend vendre, sont qualifiées de violations « très graves ». Elles sont donc couvertes par le programme de clémence. Ce programme n'a jusqu'alors pas été appliqué à des cas de restrictions verticales.

Il existe différentes raisons conceptuelles de mettre en question cette politique. L'extension des programmes de clémence aux restrictions verticales mélange notamment des accords qui sont clairement au détriment du consommateur et d'autres plus ambivalents du point de vue de leurs effets – et qui la plupart du temps ont peu de conséquences négatives sur la concurrence. Ceci peut nuire à la clarté du message indiquant que le CCR considère les ententes comme une catégorie singulière de violation qui justifie le recours à des outils procéduraux particuliers. La volonté des entreprises de recourir au programme de clémence pourrait en être affaiblie dans les cas des ententes. Par ailleurs, les programmes de clémence sont conçus pour mettre au jour des

comportements clandestins et ne sont donc pas réellement adaptés aux restrictions verticales explicites. Le CCR semble partager des soucis de cet ordre. Les *Lignes directrices en matière de clémence* indiquent que le CCR évaluera l'efficacité de l'inclusion des accords verticaux et des pratiques concertées dans sa politique de clémence.

2.4 Positions dominantes et monopolisation

2.4.1 Principes

La disposition relative au comportement des entreprises individuelles de l'article 6 de la Loi sur la concurrence est fondée sur les mêmes principes que l'article 102 TFUE. Elle interdit l'abus de position dominante détenue par une entreprise ou plusieurs. L'article 6 fournit aussi une liste non exhaustive de comportements potentiellement illégaux. Le CCR pense que toute application de l'article 6 doit être basée sur une analyse des conséquences, plaçant donc le bien-être du consommateur et l'analyse des gains ou pertes d'efficacité au centre des dossiers d'abus de position dominante.

L'article 6 présente quelques traits distincts de l'article 102. En premier lieu, l'article 6(3) établit depuis 2010 une présomption de position dominante lorsque la part individuelle détenue dans une entreprise, ou la part cumulée dans plusieurs entreprises, dépasse 40%. L'article 6(3) est une disposition surprenante à plusieurs égards. D'abord, bien qu'il ne soit sans doute pas unique par rapport à d'autres droits nationaux, il a été introduit à une époque de tolérance croissante où les parts de marché (surtout à un niveau assez faible de 40%) n'étaient pas nécessairement considérées comme un indicateur pertinent d'un réel pouvoir de marché. La Cour d'appel de Bucarest a, dans au moins une décision, critiqué le CCR pour avoir indûment déduit de parts de marché une position dominante, tout en confirmant sa décision³⁸. Étant donné son introduction récente, il est trop tôt pour dire si l'article 6(3) aura un effet sur la pratique du CCR. Il n'est notamment pas facile de savoir s'il facilitera la détermination par le CCR d'une position dominante, sans preuves solides que l'entreprise concernée a un pouvoir de marché établi et important.

En deuxième lieu, l'article 6(3) introduit une présomption de position dominante conjointe à un niveau de 40% de parts de marché. Conformément aux termes de l'article 6(3), plusieurs entreprises sont présumées détenir une position dominante si leurs parts de marché combinées dépassent ce niveau. Ceci impliquerait qu'il y a présomption de position dominante conjointe sur presque tous les marchés. Même si tous les participants ont des parts mineures, il

existera toujours un groupe (éventuellement large) d'acteurs du marché qui ont une part combinée de plus de 40%. On ne peut donc opter pour une telle interprétation littérale. En laissant de côté la question de savoir si la position dominante conjointe est un concept utile dans l'absolu, il existe probablement de meilleures manières d'établir une présomption statutaire de position dominante conjointe, par exemple en exigeant que les parts combinées de deux ou trois acteurs du marché dépassent un certain seuil. La position dominante conjointe n'a pas joué un rôle significatif dans le droit roumain de la concurrence, et il est donc trop tôt pour dire si cet aspect de la nouvelle disposition de l'article 6(3) aura un impact réel.

L'article 6 contient aussi deux dispositions singulières lorsqu'une liste d'exemples de comportement abusif est donnée. L'article 6(f) interdit l'abus d'état de dépendance, ce qui englobe la cessation d'un contrat pour la raison que l'entreprise dépendante refuse de se conformer à des conditions commerciales injustifiées. Au contraire d'autres juridictions, l'interdiction s'applique seulement aux entreprises qui ont été jugées en position dominante. La dépendance économique n'est donc pas une alternative au concept de position dominante, ni son extension.

Dans l'interprétation du CCR, l'« exploitation d'une dépendance » peut consister notamment en un comportement mentionné ailleurs dans l'article 6, comme une politique déloyale des prix, une pression déloyale ou la discrimination de certains consommateurs. Dans cette perspective, la disposition semble ajouter peu de choses à l'interdiction générale de l'abus de position dominante. Cette interprétation semble confirmée par la décision à l'encontre de *Posta Romana*. *Posta Romana* est couramment cité comme un cas fondé sur le concept de dépendance économique. Dans ce cas, pourtant, la Poste aurait recouru à des politiques de prix discriminatoires pour évincer ses rivaux des services du tri de courrier. La dépendance économique n'ajoute donc rien à l'analyse de l'abus « conventionnel » de position dominante centrée sur les effets de verrouillage du marché³⁹. En fait, la décision suggère que le CCR a utilisé le concept de dépendance économique pour établir ou renforcer la preuve de la position dominante de *Posta Romana*, et non pour établir une infraction.

De manière plus générale, le concept de « conditions commerciales injustifiées » est mal défini et devrait être utilisé pour transférer des concepts vers les cas relevant de l'article 6 qui ne sont pas compatibles avec le bien-être du consommateur et les soucis d'efficacité. Tant que le CCR est presque la seule institution à traiter des violations de l'article 6 en Roumanie, le risque semble très faible. Mais si les plaintes à titre privé deviennent un moyen plus

usuel de faire appliquer la législation, la disposition pourrait offrir à des concurrents malheureux la possibilité de mettre en question le comportement des entreprises en position dominante, en arguant de son incompatibilité avec les objectifs politiques du régime de concurrence roumain.

Conformément aux autres lois européennes sur la concurrence, l'article 6 interdit aussi les exploitations abusives sous la forme de prix disproportionnés et de contrats déloyaux. L'article 6(e) mentionne particulièrement le fait d'exiger des prix « excessifs » comme un acte potentiellement illégal, en plus de la disqualification plus générale des « prix de vente et d'achat déloyaux ». L'article 6 cible une forme d'exploitation qui interdit les ventes à l'exportation en-deçà du prix de production, et compensées par une augmentation des prix sur le marché national. Il ne semble pas que l'interdiction des exportations déloyales ait été appliquée à des cas concrets, et il est difficile d'imaginer comment le CCR pourrait ouvrir une procédure de ce type avec les preuves suffisantes⁴⁰.

Au côté des pratiques de rabais discriminatoires, les prix excessifs ont aussi constitué un souci central dans la procédure du CCR contre *Posta Romana*. L'incrimination de tarification excessive présente plusieurs caractéristiques intéressantes, dans la mesure où, à l'époque, seul le courrier commercial (qui était le principal poste) faisait l'objet d'une obligation de service universelle et d'une régulation des tarifs. Le courrier privé direct, qui était l'activité la plus pertinente pour l'enquête, était, lui, non régulé. Les inquiétudes du CCR portaient surtout sur des prix supposés excessifs dans le secteur non régulé du courrier privé. Mais il a finalement accepté l'argument de *Posta Romana*, selon lequel ses structures de coût sur ces deux segments de marché étaient comparables et les prix pratiqués pour le courrier privé n'étaient pas plus élevés que les prix régulés du courrier commercial (voire étaient plus bas). Par conséquent, le CCR a accepté la régulation des prix sur un segment de marché, comme un argument acceptable de défense contre des demandes tarifaires déraisonnables sur l'autre segment de marché.

L'article 6 n'a pas donné lieu à un grand nombre de procédures. Les dossiers en matière de prix excessifs/contrats déloyaux ont été particulièrement rares. Exemple de réaction à des termes déloyaux par une entreprise en position dominante, la décision du CCR à l'encontre de l'opérateur de la télévision par câble UPC, a même porté davantage sur la rupture de contrat que sur le comportement anticoncurrentiel. Le CCR a montré que les clauses contractuelles des contrats standards d'UPC avec les abonnés de la télévision par câble, précisaient que les prix n'augmenteraient que si les coûts supportés par UPC augmentaient aussi. Il a montré que certaines augmentations de tarifs

n'étaient pas liées à une augmentation des coûts, et que certains tarifs avaient même augmenté alors que les charges diminuaient. Le CCR a considéré que ce comportement constituait une violation de l'article 6, parce qu'il imposait des tarifs déloyaux aux consommateurs⁴¹.

La plupart des procédures ouvertes par le CCR au titre de l'article 6 ont concerné des stratégies d'évincement d'entreprises en position dominante dans des secteurs régulés. Dans une décision relative au marché ferroviaire du fret, le CCR a considéré que CFR Marfa, l'entreprise d'État fournissant les services de fret ferroviaire, refusait certains services auxiliaires, par exemple de dépôt, hangars et approvisionnement en essence, à ses rivaux de statut privé. Le CCR a considéré que CFR Marfa continue de détenir une position dominante sur ces marchés de services annexes, et qu'en les tarifant de manière excessive à ses rivaux privés, l'entreprise les avait forcés à augmenter les charges de fret dans les contrats passés avec les consommateurs⁴².

Une crainte de même ordre au sujet d'une pratique de discrimination débouchant sur l'évincement des rivaux, a conduit à une condamnation dans le cas *Posta Romana*. À cette occasion, le CCR s'est concentré sur la question de savoir si *Posta Romana* avait recouru à des rabais pour l'envoi en nombre pré-trié, afin de désavantager ses concurrents dans l'accès à ses propres services de préparation du courrier. L'entreprise a rendu ses rabais pour les courriers pré-triés accessibles aux clients qui expédiaient du courrier ; elle n'en a pas fait autant (ou dans une proportion bien moindre) pour les intermédiaires qui triaient le courrier pour les expéditeurs. La procédure a soulevé d'intéressantes questions à l'interface entre la régulation et le droit de la concurrence, dans la mesure où *Posta Romana* a prétendu que ses pratiques étaient conformes au cadre réglementaire en vigueur. Le CCR a examiné puis rejeté l'argument. Il a conclu que la stratégie tarifaire de *Posta Romana* ne découlait pas des règles applicables, et que l'interprétation par l'entreprise de la réglementation en vigueur n'était pas cohérente et semblait avoir pour seul objectif de légitimer un comportement anticoncurrentiel. La procédure a donné lieu à une amende d'environ 103 millions RON (environ 25 millions EUR au taux de change actuel).

Le seul autre cas d'abus de position dominante traité par le CCR a porté sur des questions d'accès et de refus d'accès aux réseaux téléphoniques. Le cas a concerné le refus des succursales locales de Vodafone et Orange, principaux fournisseurs de services de télécommunications en Roumanie, d'assurer la terminaison de leurs appels depuis le réseau de Netmaster, fournisseur rival de services de télécommunications. Le CCR a considéré que chaque défendeur détenait une position dominante par rapport à son propre réseau. En refusant

d'assurer la terminaison des appels sur le réseau Netmaster sans justification objective, Vodafone et Orange n'ont pas respecté leurs obligations de fournir un accès aux services qu'ils contrôlaient, et ont affaibli la capacité de Netmaster de fournir des services de télécommunications compétitifs. En outre, sur une certaine période, les deux entreprises ont été jugées coupables d'avoir assuré la terminaison des appels à des tarifs excédant les plafonds légaux.

Le CCR a estimé que ces tarifs avaient aussi violé les obligations des défendeurs d'imputer des tarifs non discriminatoires. Comme dans le cas *Posta Romana*, il a travaillé étroitement avec le régulateur du secteur pendant l'enquête. La procédure a donné lieu en 2010 à des condamnations par lesquelles le CCR imposait des amendes respectives de 147,9 millions (34,8 millions EUR) et 120,3 millions RON (28,3 millions EUR) à Orange et Vodafone. Les deux parties ont fait appel séparément, et dans le cas de Vodafone, la Cour d'appel a confirmé la décision du CCR, alors qu'elle avait annulé sa décision dans le cas d'Orange. Les deux cas sont aujourd'hui examinés par le Cour suprême⁴³.

Le CCR publie de surcroît régulièrement des décisions dans des cas où il n'a pas constaté de violation de l'article 6. Cette pratique peut être importante pour sa contribution à la transparence et à la différenciation par les entreprises des comportements légaux et des violations de l'article 6.

Dans le petit nombre de décisions intervenues sur des cas d'abus de position dominante, le CCR a d'abord recouru aux amendes (d'un niveau élevé), en plus des injonctions de mettre fin au comportement incriminé. Il n'a pas utilisé de solutions plus spécifiques pour mettre fin à ces comportements ou pour les prévenir. Il peut recourir à des amendes pénales ; celles-ci pouvaient théoriquement, jusqu'en 2010, être prononcées pour des violations de l'article 6, mais ne l'ont jamais été. Comme dans d'autres juridictions, les amendes pour des comportements unilatéraux d'entreprises ont dépassé les amendes ordinaires dans les cas d'entente – ce qui pourrait inquiéter du point de vue de la hiérarchie des objectifs. Mais des amendes élevées peuvent se justifier en regard de l'importance des entreprises défendeuses dans ces cas de comportement individuel d'entreprises, par rapport à celles impliquées dans des procédures pour ententes. En regard des pourcentages des revenus, les amendes semblent être de même niveau, ou légèrement inférieures dans les cas d'ententes.

2.4.2 *Conclusions*

Le CCR a enquêté sur peu d'affaires d'abus de position dominante. Il n'est pas certain que des changements soient requis, pour leurs effets bénéfiques sur les marchés. Les dossiers de position dominante sont difficiles à instruire. Dans les secteurs non régulés comptant des opérateurs dominants, tout particulièrement, il est possible qu'il y ait en fait peu de cas d'entreprises dominantes dont le comportement anticoncurrentiel serait si patent qu'il serait aisé de le poursuivre. En accord avec cette interprétation, le Rapport de la Banque mondiale a noté, pour une période courant jusqu'à 2010 que, dans les cas de comportement unilatéral des entreprises, le CCR avait une probabilité de clore les investigations deux fois plus élevée que dans les autres dossiers de lutte contre les ententes avant l'ouverture de la procédure officielle⁴⁴. Le CCR a sans doute d'autres moyens plus efficaces de prévenir les comportements anticoncurrentiels des entreprises en position dominante, notamment une collaboration étroite avec les régulateurs du secteur et la promotion de cadres réglementaires clairs, incluant des solutions légales qui limitent le nombre d'entreprises en position dominante intégrées verticalement.

2.5 *Fusions*

2.5.1 *Règles de fond*

Le contrôle des fusions n'a pas représenté un domaine particulièrement conflictuel de l'application du droit de la concurrence en Roumanie. Il était déjà établi lors de la phase de privatisation. Mais on n'a pas constaté de fusions très contentieuses ou sensibles par lesquelles de nouveaux acteurs auraient tenté de consolider leur position sur le marché. Le CCR a examiné un cas de fusion en lien avec les privatisations : l'acquisition par OMV de l'ancienne compagnie pétrolière d'État Petrom. OMV détenait une participation minoritaire dans une entreprise concurrente de Petrom, ce qui a amené le CCR à autoriser la fusion, sous condition de cession de cette participation minoritaire⁴⁵. Dans la plupart des secteurs, l'économie demeure dynamique, avec de faibles taux de concentration et des taux élevés de créations et de faillites d'entreprises. Beaucoup de fusions déclarées impliquent par conséquent des acteurs d'assez petite taille et ne donnent pas lieu à des craintes de renforcement illégal d'un pouvoir de marché.

Les modifications législatives de 2010 ont transposé dans le contrôle roumain des fusions la variante communautaire du test de « diminution significative de la concurrence ». Le nouveau langage statutaire de l'article 12

de la Loi sur la concurrence impose d'évaluer si la transaction « crée des obstacles significatifs au déploiement effectif de la concurrence sur le marché roumain ou une part importante de ce marché, notamment en donnant lieu à la création ou la consolidation d'une position dominante ». Le CCR semble se concentrer dans les faits sur les augmentations de prix provoquées par une fusion notifiée. Dans cette perspective, le CCR a eu recours aux tests de la Pression sur les prix et de la Pression brute à la hausse sur les prix pour des fusions récentes, en s'appuyant sur le groupe de l'économiste en chef nouvellement créé. Le CCR semble donc s'aligner sur les normes dominantes en matière de contrôle des fusions dans l'UE et dans d'autres régimes de concurrence de référence.

Dans le petit nombre de cas qu'il a examinés de manière détaillée, le CCR a utilisé les méthodes les plus courantes de définition du marché et d'identification des barrières à l'entrée. Lorsque cela est possible, le CCR s'appuie sur les précédents communautaires pour définir les marchés concernés. Ceux-ci tendent à être définis d'abord en regard des préférences des consommateurs, y compris leur capacité de se déplacer pour obtenir des produits équivalents d'autres fournisseurs. Dans une récente fusion concernant des produits et services de dialyse, par exemple, le CCR a défini le marché géographique sur la base de zones de rayonnement des centres de dialyse. En prenant compte de la volonté des consommateurs de voyager éventuellement vers d'autres centres, le CCR a évalué la zone de rayonnement de chaque centre à un rayon d'environ 50km⁴⁶. Dans un cas de fusion récente concernant des pharmacies, la zone de rayonnement de chaque pharmacie a été définie de manière plus restreinte, cette fois encore en évaluant la volonté (moindre) des consommateurs de rechercher d'autres fournisseurs⁴⁷.

Le CCR reconnaît que les efficiences peuvent jouer un rôle important dans une analyse de fusion. Ceci implique que les parties soumettent des preuves suffisantes que les gains d'efficacité produits par la fusion contribueront vraisemblablement à une action de l'entité fusionnée favorable à la compétitivité, au bénéfice des consommateurs, contrebalançant donc les effets potentiellement négatifs de la fusion sur la concurrence. En 2010, le CCR a autorisé une fusion avec une part de marché très importante, dont la préservation d'une entreprise défaillante était une motivation importante – ce qui montre que les gains d'efficacité peuvent dans la pratique jouer un rôle décisif⁴⁸.

L'article 48(2) de la Loi sur la concurrence donnait la possibilité d'une décision du gouvernement annulant une décision de contrôle de fusion du CCR dans l'intérêt public, lorsque cette décision implique une entreprise d'État. La disposition n'a jamais été appliquée et a été supprimée lors des dernières modifications de la législation.

2.5.2 *Processus de notification et décision*

Le processus de contrôle des fusions en Roumanie est un décalque du modèle européen. Il est par ailleurs conforme aux Recommandations de l'OCDE sur l'examen des fusions⁴⁹. La définition d'une transaction de fusion soumise à déclaration est inspirée du Règlement de l'Union européenne sur les concentrations⁵⁰. Depuis 2004, le seuil de notification est défini sur des normes objectives simples. L'examen des fusions est divisé en deux périodes d'enquête : une première phase de 45 jours, et une seconde phase pour les fusions qui ont posé question pendant la première phase. La période maximale pour ces deux phases d'examen combinées est de 5 mois. Les fusions soumises à déclaration ne doivent pas être conclues avant que soit prononcée une décision d'autorisation, avec quelques dérogations possibles. Les règles et procédures applicables sont transparentes ; plusieurs règles et règlements subordonnés ont été publiés et sont disponibles sur le site internet du CCR.

Depuis 2004, les fusions sont contrôlées par le CCR seulement si les revenus mondiaux combinés des parties dépassent 10 millions EUR, et si chacune de deux au moins des parties à la transaction a des revenus nationaux d'au moins 4 millions EUR⁵¹. Les précédents seuils étaient beaucoup plus bas, d'où un nombre excessif de déclarations de fusions sans importance économique réelle. La modification des seuils semble avoir eu l'effet recherché : alors qu'en 2003, le CCR a pris 250 décisions dans des cas de concentration, leur nombre a chuté à environ 40 à 50 décisions par an. C'est une évolution positive, même en regard des changements de l'environnement économique qui ont contribué à réduire le nombre total de fusions.

La définition d'une « transaction de fusion » s'aligne aussi sur le modèle du Règlement de l'Union européenne sur les concentrations (RUEC). Le concept clé pour l'identification d'une « transaction de fusion » est le contrôle ou l'influence décisive. L'acquisition de participations minoritaires sans contrôle ne fait pas l'objet d'un contrôle de fusion.

Les seuils de notification s'imposent légalement et le CCR ne peut contrôler de fusions qui sont en-deçà de ces seuils. La déclaration des fusions

qui sont au-delà (et ne sont pas soumises à obligation de déclaration au titre du RUEC) est obligatoire ; une fusion soumise à obligation de déclaration ne peut être conclue avant obtention de l'accord du CCR. Ces notifications peuvent être faites avant d'arriver à un accord final de fusion. L'omission de notifier une transaction est considérée comme une infraction grave, au même titre que les violations des articles 5 et 6. Les sanctions peuvent atteindre 10% des revenus annuels, bien qu'elles soient nettement moindres en pratique.

Le processus de contrôle des concentrations est soumis à des délais légaux définis à l'article 46 de la Loi sur la concurrence. À partir du moment où il reçoit une notification complète, le CCR a 30 jours pour décider si la transaction déclarée relève du contrôle des fusions. La première phase de contrôle pour les transactions concernées est de 45 jours. À la fin de cette phase, le CCR peut prendre une décision de non-objection lorsque la transaction ne pose pas de problèmes importants ou que ces problèmes ont été résolus au moyen d'engagements des parties. Dans le cas contraire, il peut ouvrir la deuxième phase d'enquête, si des problèmes importants n'ont pas été résolus. Les investigations peuvent durer jusqu'à cinq mois, à partir du dépôt de la notification complète (le contrôle de Phase II dure donc au maximum quatre mois).

Les périodes de contrôle ne démarrent qu'au dépôt d'une notification complète. Dans les faits, la plupart des déclarations sont jugées incomplètes au premier dépôt, ce qui ajoute un à deux mois à la phase I.

Le CCR a récemment introduit un processus de contrôle simplifié pour les concentrations qui ne posent pas question, en réponse aux suggestions des entreprises de réduire les délais d'examen pour les fusions simples. La procédure simplifiée est accessible dans des conditions précises, lorsque les parts de marché agrégées des parties ne dépassent pas 15% (relations horizontales), ou 25% (relations verticales). En 2012, un tiers de toutes les notifications ont été contrôlées au moyen de cette procédure simplifiée. Les bénéfices exacts de celle-ci restent cependant incertains. Les avocats jugent que le volume d'information exigée dans cette procédure simplifiée est tel qu'il n'y a pas de réelle différence avec les déclarations « normales ».

Les parties prenantes sont en général très satisfaites de la capacité du CCR de gérer efficacement les déclarations de fusion. Des réunions préalables aux notifications sont possibles pour clarifier certaines questions avant que la déclaration soit soumise. La capacité du CCR de se concentrer rapidement sur les questions les plus pertinentes est appréciée. Des problèmes relatifs à la concurrence ont pu être résolus au moyen d'engagements formulés lors de la

Phase I. Il n'y a pas eu de plaintes des avocats au sujet de retards injustifiés pendant le processus de contrôle, ni de demandes de données jugées trop lourdes et injustifiées – formulées par exemple pour faire durer les investigations.

Les contrôles de la Phase II sont rares. Entre 2008 et 2012, un contrôle approfondi a été requis dans moins d'une transaction sur dix, pour plus de 200 décisions d'autorisation. Des mesures correctives ont été imposées dans 6 décisions. La dernière décision remonte à 2001.

Les décisions issues du contrôle des fusions continuent de représenter la majeure partie de l'activité du CCR. Longtemps, dans le plus grand nombre des cas, les décisions relatives à l'omission de déclaration étaient presque les seules qui donnaient lieu à des amendes. Cette tendance a été inversée. Depuis 2010, le CCR n'a pris que trois décisions assorties d'amendes en lien avec de telles omissions ; les amendes étaient beaucoup plus faibles que dans les cas de lutte contre les ententes.

Compte tenu de la diminution du nombre de fusions déclarées qui requièrent une intervention, le nombre de dossiers dans lequel le CCR a proposé des mesures correctives est très faible. Le CCR a cependant publié des Lignes directrices sur les mesures correctives dans les cas de fusion qui s'inspirent fidèlement de celles de la Commission européenne.

Dans des cas antérieurs, le CCR a été capable d'autoriser une concentration après un accord des parties sur les corrections à apporter, comme la vente de parts minoritaires dans des entreprises tierces qui étaient en concurrence avec la fusion souhaitée⁵², et la cession de marques⁵³.

Depuis, les mesures correctives ont gagné en complexité, les corrections structurelles étant privilégiées. Ces mesures ont pu, dans des cas récents, inclure un engagement de préserver la distinction entre une unité de production à l'étranger et les canaux nationaux associés de distribution pendant deux ans, ainsi que de respecter une obligation de communication des prix⁵⁴ ; un engagement de continuer pendant cinq ans à fournir des concurrents en aval sur le marché, dans des termes non-discriminatoires, de ne refuser les approvisionnements qu'avec une justification objective, et de s'abstenir d'imposer des obligations de non-concurrence⁵⁵ ; un engagement de l'acheteur de ne pas exercer d'influence significative sur la cible de la fusion pendant dix ans⁵⁶, et un engagement de l'acheteur de ne pas augmenter les prix sur certains marchés de plus de 5% par rapport aux prix de vente moyens dans les autres

lieux de vente de l'acheteur, assorti d'une communication annuelle d'une analyse des prix⁵⁷.

Depuis 2001, les transactions peuvent aussi faire l'objet d'un contrôle par le Conseil suprême de Défense nationale (CSAT) qui a pour mission de déterminer si elles représentent un quelconque risque pour la sécurité nationale. Le CSAT a identifié un certain nombre de secteurs où les transactions sont susceptibles d'avoir des répercussions nationales, et font donc l'objet d'un examen, notamment la sécurité des frontières, l'énergie et les transports, les réseaux critiques et la banque. Le CCR doit informer le CSAT lorsqu'il reçoit une déclaration de fusion dans les secteurs concernés. Le CSAT informe ensuite le CCR qu'une transaction a des répercussions pour la sécurité nationale. Les décisions négatives du CSAT sont communiquées au gouvernement, qui peut interdire la transaction au nom de la sécurité nationale. Jusqu'à aujourd'hui, la nouvelle procédure de contrôle n'a pas donné lieu à des interdictions de transactions que le CCR aurait autorisées dans le cadre du droit de la concurrence.

2.5.3 *Conclusions*

Étant donné que la dernière adaptation des délais de déclaration de fusion date d'il y a près de dix ans, il peut être opportun de vérifier s'ils sont parfaitement adéquats. Près d'un tiers de toutes les fusions requièrent une procédure de contrôle simplifiée, ce qui suggère qu'il existe une marge de manœuvre pour limiter le nombre de notifications en élevant les seuils. Un contrôle des dernières notifications suggère que les seuils pourraient être élevés, sans risque significatif d'omettre des transactions importantes qui ne seraient plus considérées comme des transactions en vue d'une concentration.

La manière qu'a le CCR de s'appuyer sur les mesures de correction des comportements anticoncurrentiels dans certains cas récents, même si celles-ci sont fréquemment associées à des corrections structurelles, pose question en ce qui concerne les coûts d'application et de suivi, mais aussi l'efficacité du système de contrôle des fusions. Les mesures correctives supposent habituellement que le CCR continue de surveiller le marché pendant plusieurs années après réalisation de la fusion, et sont donc coûteuses en ressources pour l'institution. Le CCR n'a pas souvent délégué les tâches de suivi, le poids en incombe donc à ses employés. Plus complexes sont les corrections, plus il est facile aux parties de les contourner. Les mesures de correction du comportement peuvent se justifier dans certains cas, lorsqu'elles représentent le seul moyen de préserver l'efficacité de la fusion tout en prévenant les

dommages pour les consommateurs. Mais elles ne sauraient devenir un substitut général de la réalisation de fusions solides.

Bien que le CCR ait commencé à réaliser des évaluations *a posteriori* des fusions, il n'a pas encore évalué l'efficacité des mesures correctives récemment utilisées. On ne sait donc pas clairement si elles ont porté leurs fruits. Dans le même temps, les données reçues par le CCR au moyen des rapports annuels des parties pourraient être une base utile pour un exercice de contrôle *a posteriori* de l'efficacité de ces mesures.

2.6 Concurrence déloyale

Le CCR est récemment devenu l'une des autorités publiques chargées d'appliquer, sur le plan administratif, une partie du droit roumain de la concurrence déloyale. Certaines violations constituent en outre des infractions pénales et sont poursuivies comme telles par un Procureur général ; l'application en droit civil est aussi envisageable (quoique rare en pratique) devant les tribunaux ordinaires, pour certaines infractions. En résumé, l'exécution de la législation contre la concurrence déloyale a donné lieu au cours du temps à une structure d'exécution complexe, avec une coordination faible des différents acteurs ; aucun mécanisme n'assure que normes communes et décisions concrètes systématiques soient en harmonie avec les objectifs de concurrence. La structure d'exécution existante est le résultat d'évolutions historiques mais aussi du besoin de mettre en œuvre différentes directives européennes, qui peuvent porter en partie sur la concurrence déloyale.

Depuis 2011, le CCR n'a été responsable que de l'application de l'article 4 de la Loi sur la concurrence déloyale, qui traite de pratiques comme le dénigrement d'une entreprise, le fait d'attirer une clientèle avec des moyens déloyaux et les manœuvres visant à désorganiser des entreprises. Dans le cadre de la législation mise en œuvre par le CCR, la plupart des infractions sont considérées comme étant de nature administrative ; elles peuvent déboucher sur des amendes. Certaines violations, qui peuvent être largement définies comme de l'espionnage industriel, peuvent donner lieu à des sanctions pénales, jusqu'à une peine d'emprisonnement de 5 ans. Les litiges privés sont aussi possibles, sous la forme d'une action indépendante ou d'une demande consécutive de dommages, mais semblent rares.

Parmi les autres autorités impliquées dans l'exécution du droit de la concurrence déloyale se trouvent : le ministère des Finances, qui a la responsabilité de la législation sur les publicités comparatives et trompeuses

(par l'application d'une directive communautaire), le Conseil national audiovisuel, chargé de la même question dans le champ audiovisuel, le Bureau d'État pour les brevets d'invention et les marques, en charge des marques et des indications géographiques, et l'Autorité nationale de protection des consommateurs, qui applique la législation sur la lutte contre les pratiques commerciales déloyales des commerçants dans leurs relations avec leurs clients (au titre d'une autre directive communautaire).

Ce dispositif confie à l'autorité d'application qu'est le CCR, les infractions pour concurrence déloyale qui transgressent le plus un droit de la concurrence centré sur les intérêts des consommateurs. Les plaintes accusant un rival d'avoir attiré des clients, ou dénigré un concurrent de manière « déloyale », peuvent être aisément utilisées par une entreprise moins heureuse comme une arme contre un comportement commercial agressif mais finalement favorable à la compétitivité. Les infractions liées à la publicité trompeuse susceptibles de gêner le plus directement le bon fonctionnement des marchés, et donc les plus étroitement en rapport avec la mission du CCR, sont prises en charge par deux autres autorités publiques, selon que la publicité présumée trompeuse prend place dans un média audiovisuel ou pas. La coordination est faible entre ces autorités. Aucune norme commune ni aucun objectif politique n'ont été formulés.

La législation sur la concurrence déloyale peut susciter un grand nombre de plaintes. Au cours de la seule première moitié de l'année 2013, le CCR a enquêté à la suite de 45 plaintes. En principe, toutes les directions chargées de cas de lutte contre les ententes peuvent instruire des dossiers de concurrence déloyale dans les secteurs économiques concernés, hormis l'Unité Ententes. Ce qui peut avoir pour effet pervers que, dans certaines directions au moins, des personnels compétents soient mobilisés par l'exécution de cette législation, d'autant plus que, dans le cadre juridique existant, le CCR n'a pas le pouvoir de choisir d'enquêter sur certains cas et non d'autres.

Le Président du CCR a décidé de confier la responsabilité des cas de concurrence déloyale d'abord aux bureaux de province, en chargeant une équipe restreinte d'agents du siège de l'exécution du droit de la concurrence déloyale. Charger de l'application d'une loi qui n'est pas au cœur des missions du CCR, des services moins impliqués dans le contrôle des fusions et des ententes semble une initiative raisonnable. Ces services décentralisés ont en outre un accès plus direct aux marchés locaux qui concernent de nombreuses plaintes. Mais ceci ne doit pas faire oublier l'importante question de savoir si les pouvoirs d'exécution

actuels du CCR sont cohérents, et si le CCR les utilise pour atténuer les conflits éventuels en regard des objectifs politiques du droit de la concurrence. La délégation des dossiers de concurrence déloyale aux bureaux provinciaux a de surcroît créé de nouveaux problèmes. Les avocats de pratique privée ont dit leurs inquiétudes que les enquêtes des équipes des bureaux de province ne se conforment pas aux mêmes normes (élevées) de professionnalisme que celles menées au siège. Ils jugent que ces investigations ne sont pas transparentes, ne respectent pas les droits de la défense et sont trop lentes. Le CCR a donc pris des mesures internes pour répondre à ces craintes, comme une exigence de transparence accrue et des limites temporelles à la durée des enquêtes, mais ces mesures n'ont pas encore apaisé les craintes des tiers.

La législation proposée pourrait modifier en partie cette situation, en autorisant le CCR à enquêter seulement sur les comportements qui ont des conséquences sur le fonctionnement des marchés, et non sur les seules relations bilatérales entre deux entreprises rivales. Il pourrait ainsi mieux utiliser ces ressources. Mais ceci supposerait une sélection rigoureuse des cas et une supervision étroite des enquêtes des bureaux de province, et par conséquent une implication plus forte du siège. La nouvelle législation simplifierait par ailleurs le système des infractions variées définies par le droit de la concurrence déloyale. Mais elle laisserait la structure existante d'exécution, qui est complexe, intacte.

Tant qu'une distribution plus logique des responsabilités d'exécution ne sera pas organisée, une coordination entre les différentes autorités impliquées dans le domaine de la concurrence déloyale devra être favorisée. Pour le moment, il semble que le CCR ne soit pas informé des pratiques des autres autorités, même lorsque les concurrents peuvent le cas échéant utiliser les plaintes pour concurrence déloyale pour limiter les comportements agressifs mais favorables à la compétitivité devant d'autres autorités, ou pour limiter l'information permettant aux consommateurs de mieux choisir.

2.7 Protection des consommateurs

Le CCR n'a aucun pouvoir en matière de protection des consommateurs. En général, le droit et la politique de protection des consommateurs incombent à l'Autorité nationale pour la protection des consommateurs (ANPC), une autorité publique au sein du ministère de l'Économie. L'ANPC prend aussi la direction des opérations lorsque les lois européennes en la matière doivent être transposées en droit roumain.

Le CCR et l'ANPC ont créé un mécanisme de coopération formel en 2007 en signant un protocole d'entente visant à développer des actions conjointes pour promouvoir les intérêts économiques des consommateurs dans l'application des règles de concurrence. Ce protocole prévoit une variété d'initiatives de collaboration, pour informer les organisations de consommateurs et les défenseurs des droits des consommateurs au sujet de l'exécution du droit de la concurrence, ainsi que pour identifier les voies par lesquelles ce droit peut contribuer aux intérêts des consommateurs.

Bien que la coopération entre les deux autorités ne soit pas très ancienne, elle a porté ses fruits récemment au grand bénéfice des consommateurs roumains. Lorsque la Roumanie a intégré la Directive 2008/48/CE sur les accords de prêt au consommateurs, l'ANPC était l'autorité responsable. Elle a demandé l'appui et la coopération du CCR dans ses efforts pour éliminer la pénalité de remboursement anticipé qui frappait les consommateurs désireux de changer de créancier. Le CCR a formulé l'idée d'étendre l'élimination de la limitation des pénalités de remboursement anticipé, au-delà de la portée de la Directive centrée, aux prêts bancaires aux consommateurs. D'intenses efforts de conviction de l'ANPC et du CCR ont finalement permis l'adoption d'un droit national éliminant largement les pénalités de rupture anticipée pour les prêts bancaires aux consommateurs, comme suggéré par le CCR.

Une étude d'impact *a posteriori* réalisée un an plus tard par le CCR a montré que la mesure avait permis une mobilité accrue des clients, abaissant les coûts de mutation et, donc, renforçant la concurrence entre les banques de détail, ce qui représente un bénéfice pour les consommateurs supérieur à 15 millions EUR⁵⁸.

Il n'a pas été rapporté d'exemples de désaccord entre ces deux autorités sur des questions politiques relatives aux consommateurs.

3. La restriction de la concurrence par les acteurs publics

Le droit de la concurrence a donné au CCR une gamme d'outils d'exécution et d'autres moyens permettant de faire face à des cas où l'intervention d'autorités publiques interfère avec les marchés. Le CCR peut, au titre de l'article 9 LC, prendre des décisions à l'encontre d'actions non-législatives d'institutions publiques jugées anticoncurrentielles. Il a encore un rôle consultatif large dans toutes les privatisations au titre de l'article 30 LC. Des pouvoirs supplémentaires sont prévus par l'article 26 LC : des acteurs qui sont à l'initiative de projets de loi susceptibles de limiter la concurrence,

doivent demander l'avis du CCR ; celui-ci peut refuser son consentement. Le CCR peut aussi sensibiliser les acteurs concernés au problème des règlements et lois qui limiteraient le développement des marchés concurrentiels. Il joue un rôle central dans le contrôle des aides d'État, y compris au moyen de décisions officielles relatives à la compatibilité des mesures d'aide par rapport aux orientations de la Commission européenne.

Le CCR a choisi d'utiliser abondamment tous ces moyens dans ses rapports avec d'autres institutions publiques. Chaque direction peut en principe choisir entre les outils existants pour traiter un problème de concurrence dans son secteur, à l'exception du contrôle des aides d'État, qui est confié à une direction distincte. Seules manquent des lignes directrices internes fournissant des critères de sélection du moyen approprié, notamment en matière d'exécution du droit de la concurrence, dans chaque cas.

3.1 *La législation anticoncurrentielle des autorités publiques*

L'article 9 interdit aux autorités publiques, aux niveaux central et local, d'adopter des lois qui limitent la concurrence et opèrent des discriminations entre les acteurs du marché. Le CCR a le pouvoir de prendre des décisions qui ordonnent le rétablissement d'un environnement concurrentiel. Les décisions prises dans le cadre de l'autorité du CCR au titre de l'article 9, peuvent être exécutées par un recours auprès de la Cour d'appel de Bucarest. Si le destinataire de la décision refuse de s'y conformer, le CCR peut demander à la Cour d'annuler la mesure contestée.

Les enquêtes au sujet de violations éventuelles de l'article 9 s'ouvrent généralement sur la base de plaintes informelles ou à la propre initiative du CCR. Dans une investigation ouverte dans le cadre de l'article 9, le CCR dispose en principe des outils d'enquête disponibles pour des cas « normaux » de lutte contre les ententes. Il est important de noter que, depuis les dernières modifications de la Loi sur la concurrence, le CCR peut imposer des amendes significatives à une autorité publique et à ses responsables lorsqu'ils fournissent des informations inexactes ou trompeuses. Les investigations sont conduites par l'une des directions opérationnelles du CCR, selon le secteur concerné. Ceci donne à chaque direction l'opportunité de décider quels moyens utiliser, lorsqu'elle est confrontée à une intervention d'une institution publique sur les marchés susceptible d'avoir des effets anticoncurrentiels. Le CCR peut en particulier décider de privilégier, pour supprimer les limitations publiques de la concurrence, des efforts de plaidoyer « doux » plutôt que des mesures

coercitives. Dans l'expérience du CCR, une telle approche est souvent plus efficace et plus économe en ressources.

Les cas relevant de l'article 9 représentent environ 5% de toutes les enquêtes en cours. Les constats d'infraction ne sont pas très nombreux, mais sont réguliers. Un exemple récent concerne la réglementation du ministère de l'Économie et d'un Service d'inspection de l'État exigeant d'entreprises ayant obtenu l'autorisation de remplir et de vendre des bouteilles de gaz GPL utilisées pour la cuisson des aliments qu'elles recherchent la permission des propriétaires des bouteilles de les remplir et de les vendre. Le CCR a jugé que cette mesure aurait affecté la capacité d'entrer en concurrence avec des rivaux, plus petits surtout, et aurait limité plus généralement la concurrence sur ce marché⁵⁹.

Plus récemment, le CCR a ouvert une enquête au sujet d'une décision du Conseil national de l'audiovisuel, dont certaines dispositions semblent limiter l'autonomie commerciale des fournisseurs de services dans le secteur et instituer des conditions discriminatoires pour leur activité⁶⁰.

L'article 9 est devenu un moyen particulièrement efficace d'examen des procédures des marchés publics et d'incitation des autorités des marchés à réviser leurs procédures afin d'éliminer les termes et conditions inutilement restrictifs. Un de ces cas impliquait une procédure d'adjudication d'un hôpital requérant de chaque participant au processus de soumettre un certificat ; celui-ci, produit par les producteurs concernés, devait confirmer qu'ils fourniraient aux soumissionnaires le produit requis pour toute la durée du contrat. L'un des soumissionnaires a été capable de prouver qu'il disposait d'une quantité suffisante du produit concerné dans ses stocks pour toute la période, mais a été néanmoins exclu du processus d'adjudication parce qu'il ne pouvait présenter le certificat du producteur. Le CCR a conclu que ceci constituait une restriction injustifiée et a exigé de l'hôpital qu'il modifie les termes de l'appel d'offres⁶¹. Il a par ailleurs utilisé les résultats de l'enquête pour soumettre une recommandation au ministère de la Santé visant à informer les institutions relevant de son autorité que les restrictions de cette sorte étaient incompatibles avec le droit de la concurrence.

Une autre décision récente dans ce domaine a été prise à l'encontre de la mairie de Bucarest pour son incapacité d'utiliser des procédures d'appels d'offres pour l'octroi des contrats de nettoyage, puisqu'elle se contentait de prolonger les contrats existants pour une longue période⁶². Les autorités de Bucarest ayant refusé de se soumettre à la décision du CCR qui les enjoignait

d'organiser une telle procédure, le CCR a porté le cas devant la Cour d'appel de Bucarest, qui a confirmé sa décision. Le cas est aujourd'hui devant la Haute Cour après appel de la mairie.

3.2 *L'analyse d'impact de la concurrence, le plaidoyer en faveur de la concurrence et les études politiques*

Au cours des dernières années, le CCR a adopté une approche plus volontariste et systématique des initiatives de promotion de la concurrence. L'analyse d'impact de la concurrence est devenue un élément ordinaire de l'analyse d'impact des projets de réglementation dans une perspective réglementaire. Le CCR peut en outre utiliser plus couramment les initiatives informelles de promotion pour sensibiliser à l'enjeu des conséquences des réglementations, à venir ou existantes, qui restreignent la concurrence.

3.2.1 *Autorisations législatives, leur portée*

Conformément à l'article 26(1)(l), le CCR peut produire des opinions sur les projets de loi susceptibles d'avoir un effet anticoncurrentiel. Le pouvoir de faire objection à une législation anticoncurrentielle existe depuis 1996. Mais le CCR n'a accru ses efforts pour s'opposer aux lois anticoncurrentielles que beaucoup plus récemment. Depuis 2008, le nombre de ses interventions a augmenté. Et la capacité du CCR de recourir plus systématiquement à son pouvoir d'examen dans le cadre d'un processus formalisé s'est nettement améliorée depuis 2010, date à laquelle la Roumanie a décidé d'intégrer de manière officielle l'analyse d'impact sur la concurrence dans le cadre plus large de l'exercice d'évaluation requis pour toutes les lois aux stages précoces du processus législatif⁶³. La principale impulsion en a été le CCR, qui a avec succès promu la Recommandation du Conseil de l'OCDE 2009 pour une évaluation de la concurrence⁶⁴ et le Manuel de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence⁶⁵ comme des outils de contrôle des mesures proposées au niveau des autorités centrales. Dans ce nouveau système, le CCR a produit environ 40 avis au cours des trois dernières années.

3.2.2 *Processus*

Le processus d'analyse d'impact de la réglementation est coordonné au niveau central par la Chancellerie du gouvernement. Le CCR participe aux premières réunions de coordination pour identifier les projets législatifs pertinents qui pourraient avoir des conséquences sur la concurrence ou les aides de l'État. Dans tout projet de loi identifié comme en rapport avec la concurrence

et les questions relatives aux aides de l'État, il est obligatoire de solliciter l'avis du CCR.

Depuis que ce nouveau cadre de référence a été introduit, les avis du CCR sont purement consultatifs. Dans le précédent système, le CCR pouvait formuler des avis contraignants au sujet des projets de loi, mais il n'avait pas une possibilité équivalente de participer de manière systématique au processus d'analyse d'impact. Donner à une autorité gouvernementale le pouvoir de formuler des avis contraignants pour le législateur peut soulever de délicates questions politiques. Une décision politique est sans doute finalement nécessaire concernant le poids à donner respectivement aux questions de concurrence, et à d'autres enjeux éventuellement antagonistes dans un domaine donné. Mais le risque existe que les avis consultatifs puissent être plus aisément écartés qu'auparavant. La position du CCR sortirait renforcée si une décision de ne pas se conformer aux avis du CCR devait au moins être justifiée par l'institution proposant la loi ou le règlement, puisque cela forcerait cette dernière à entrer dans un débat de fond sur les questions posées par le CCR.

Le système d'analyse d'impact est en cours d'examen par la Chancellerie. Environ 1 300 actes législatifs sont examinés annuellement. Outre les questions de concurrence, l'analyse couvre des enjeux comme l'impact financier, les conséquences pour les politiques régionales, pour l'environnement commercial et la réduction des charges bureaucratiques ainsi que des coûts d'exécution. Divers autres acteurs gouvernementaux sont impliqués dans le processus d'évaluation d'impact, dont plusieurs ministères comme ceux de la Justice et de l'Économie ainsi que des agences spécialisées et des régulateurs sectoriels. L'expérience accumulée débouche sur un bilan mitigé. L'analyse d'impact de la réglementation est prise au sérieux par certains services du gouvernement, mais beaucoup moins par d'autres. Les ministères qui traitent aujourd'hui de questions sociales et ceux qui gèrent la participation de l'État dans des entreprises publiques semblent plus réticents à son égard.

Une approche générale fondée sur des évaluations standardisées de toutes les propositions de loi n'est plus jugée efficace. Elle demande trop de ressources et ne s'intéresse pas suffisamment à ce qu'elle produit. La Chancellerie tente de développer une politique de hiérarchisation qui devrait déboucher sur une évaluation approfondie et empirique d'un plus petit nombre de propositions de loi qui passent pour avoir un impact particulier sur les marchés et sur la société. On ne sait pas encore précisément comment ces réformes affecteront le rôle du CCR. Les représentants de la Chancellerie ont affiché leur très bonne opinion de

la contribution du CCR au processus d'analyse d'impact ; il est donc peu probable que les modifications du système limitent l'importance de l'institution. Une meilleure hiérarchisation pourrait même favoriser le CCR. Elle pourrait lui permettre d'utiliser ses ressources de manière plus efficace, en conduisant un plus petit nombre d'études approfondies avant de donner un avis alors susceptible de peser davantage.

Outre les avis officiels formulés à l'occasion des analyses d'impact sur la concurrence, le CCR peut recourir à des outils de plaidoyer alternatifs pour influencer la législation, ce qui inclut des avis informels supplémentaires sur les projets de loi ainsi que des propositions de modification des lois et réglementations anticoncurrentielles existantes. Ces avis peuvent être offerts aux ministères en charge de la législation proposée, mais le CCR a aussi travaillé directement avec les commissions parlementaires concernées. Le volume de ces interventions, y compris les avis lors des analyses d'impact sur la concurrence, est très important. Au cours des cinq dernières années, le CCR est intervenu dans plus de 150 projets. Pour la seule année 2012, il a formulé 50 avis, opinions et prises de position. C'est un chiffre important, même si le CCR a affecté cinq agents à plein temps aux activités de plaidoyer.

Les avis du CCR concernent de nombreux secteurs industriels. Il est régulièrement intervenu, par exemple, contre les projets de législation anticoncurrentielle dans le secteur du commerce de détail. L'un des projets auxquels le CCR s'est opposé, cherchait à limiter la possibilité de construire de vastes espaces commerciaux dans les zones urbaines afin d'assurer un environnement concurrentiel. Parmi les autres propositions de loi critiquées, l'une d'elles entendait imposer aux magasins de vendre au moins 80% de produits roumains, une autre projetait d'exiger des opérateurs économiques de commercialiser produits et services en donnant une information sur les coûts de production. La législation proposée a été rejetée conformément à la recommandation du CCR, et les restrictions sur la création d'espaces de commerce de détail ont été levées. Dans le secteur du commerce de détail, donc, le CCR a eu davantage de succès que certains de ses pairs pour s'opposer à une législation qui aurait entravé la concurrence.

Un autre exemple d'intervention du CCR susceptible de bénéficier aux consommateurs a concerné un projet de loi qui aurait forcé les instructeurs de conduite automobile à travailler exclusivement dans le cadre des auto-écoles, en les empêchant donc de proposer leurs services directement aux consommateurs. Le projet de loi a été rejeté, en accord avec l'avis du CCR.

Le CCR a aussi joué un rôle actif dans l'examen de la législation établissant un nouveau système tarifaire pour les produits pharmaceutiques, en conseillant au gouvernement sur la manière de structurer sa politique de remboursement de manière plus rentable. En intervenant dans la réglementation des prix pharmaceutiques, une autorité de la concurrence aurait pu provoquer des conflits dans la mesure où l'objectif de réduction des dépenses nationales de santé publique peut se heurter au principe selon lequel les marchés doivent récompenser l'innovation.

Comme dans d'autres juridictions, les interventions de sensibilisation du CCR se sont souvent centrées sur les professions libérales : les limitations des honoraires planchers ont été supprimées pour les comptables, les architectes, les avocats, les vétérinaires et les géodésistes. Les barrières à l'entrée, sous la forme d'un quota de fournisseurs de services licenciés, ont d'ores et déjà été levées pour les dentistes. Elles doivent l'être aussi pour les pharmaciens après 2014.

Le CCR n'a obtenu qu'une victoire partielle dans ses efforts pour libéraliser le secteur du notariat. Il a travaillé à cette fin avec le Parlement, ainsi qu'avec le ministère de la Justice et l'ordre professionnel des notaires, l'UNNPR. Le CCR a fait pression en faveur d'une modification de la réglementation existante, en vue d'éliminer les honoraires planchers pour certains actes et procédures des notaires publics. Il a aussi questionné les règles autorisant le ministère de la Justice à établir des honoraires planchers et un quota de fonctions de notaire public, inspirées par une proposition de l'organisation professionnelle des notaires et par les règles limitant la publicité.

En conséquence, les modifications apportées à la Loi relative à la profession de notaire public ont été adoptées en 2012. Elles permettent de libéraliser le marché au moyen de tarifs flexibles pour certains actes et procédures notariés, en accord avec l'avis du CCR. Cependant, l'exécution, par décret du ministère de la Justice, des dispositions demeure attendue, plus d'un an après l'adoption de la nouvelle loi. Des progrès ont donc été faits, mais les efforts du CCR n'ont pas eu l'impact concret souhaité.

Les efforts du CCR dans les domaines de l'analyse d'impact sur la concurrence et plus largement de la sensibilisation, peuvent être prolongés par des études de marché et des analyses sectorielles, auxquelles le CCR a eu de plus en plus recours ces cinq dernières années. Par exemple, une étude réalisée en 2009 des marchés de l'immobilier et du rôle des notaires dans ce secteur, a conclu que les prix des services notariaux concernés en Roumanie étaient 14

fois plus élevés que les prix équivalents en Allemagne. Cette étude a rendu crédible l'idée selon laquelle la défense d'une réduction des contraintes réglementaires était dans l'intérêt général, puisqu'elle bénéficiait aux consommateurs.

Dans la même logique, l'implication de la CCR dans la formulation de nouvelles politiques en matière de réglementation des prix pharmaceutiques s'est appuyée sur une analyse du secteur entamée en 2009, qui se concentrait sur le système de distribution des produits pharmaceutiques en Roumanie. Une analyse récente du secteur de la construction de routes et d'autoroutes pourrait fournir au CCR l'information complémentaire lui permettant de définir des politiques plus efficaces pour les marchés publics dans ce secteur. Elle pourrait permettre au CCR de mieux comprendre les signes d'une éventuelle activité d'entente dans le secteur⁶⁶.

Dans un passé plus récent, le CCR a lancé environ 3 nouvelles analyses sectorielles par an. Ces analyses ont été menées par les directions compétentes, avec le soutien si besoin du groupe de l'économiste en chef. De nombreuses études de marché ont été publiées dans le rapport annuel du CCR sur la concurrence dans les secteurs clés de l'économie.

3.3 *Les aides de l'État*

Le CCR reste impliqué dans l'examen des dossiers d'aides d'État ; il alloue des ressources non négligeables à cette tâche. Avant d'intégrer l'Union européenne, le CCR a été chargé de l'examen des notifications et de la validation des aides accordées par les institutions roumaines. Ceci a représenté une importante responsabilité. Les aides d'État ont été un souci de l'Union européenne, et le nombre de cas pourrait facilement dépasser le nombre de 100 par an. Bien que l'Union européenne ait depuis 2007 la responsabilité exclusive d'autoriser les aides d'État en Roumanie, le CCR demeure le point de contact national pour les demandes d'aide. Le CCR compte une Direction dédiée aux aides de l'État, avec environ 20 agents.

Le CCR détient aujourd'hui un rôle important mais principalement formel dans les dossiers de aides d'État. Il vérifie si tous les projets de mise en œuvre sont complets et conformes aux exigences communautaires. Ce rôle peut aussi impliquer une amélioration des projets, pour renforcer leurs argumentations. Le CCR devient dans ce cas un conseiller des candidats aux aides. Les conflits ne peuvent alors être exclus, lorsque l'autorité qui alloue l'aide attend l'appui du CCR même lorsque celui-ci considère que l'aide proposée n'améliore pas le

fonctionnement du marché. Le CCR supervise aussi toutes les aides d'État en Roumanie et prépare un rapport annuel. Il fonctionne aussi comme un point d'information pour les candidats et les autres acteurs concernés. Dans le cadre de ses activités d'information, il a créé le Réseau roumain des aides d'État, une plateforme conçue pour divulguer l'information à ce sujet et favoriser la coopération entre les parties.

Il existe aujourd'hui des débats internes au sein du CCR sur la question de savoir si son rôle dans l'octroi d'aides d'État devrait être renforcé. Un des projets envisagés consisterait en une évaluation *a posteriori* des aides pour déterminer si celles-ci ont eu les effets bénéfiques attendus et si elle a atteint ses objectifs. Une autre option serait de favoriser une analyse plus substantielle du projet avant de soumettre ce dernier à la Commission européenne. Une telle analyse pourrait porter sur la capacité de l'aide projetée d'utiliser de manière opportune et efficiente l'argent public afin de réagir à des défaillances du marché. Un tel contrôle ne devrait bien sûr pas remplacer le contrôle par la Commission européenne, mais serait un examen supplémentaire.

Il existe une logique sous-jacente à ces idées. L'autorité chargée de garantir un bon fonctionnement des marchés et d'amener d'autres secteurs du gouvernement à ne mener aucune action biaisant la concurrence, pourrait sans doute aussi vérifier si les fonds publics sont utilisés de manière efficace en corrigeant les défaillances du marché, en renforçant sa performance, et en biaisant pas son fonctionnement. Dans le même temps, un tel contrôle pourrait redoubler celui que la Commission européenne doit réaliser lorsqu'une demande d'aide d'État est faite. De manière plus importante, peut-être, l'implication accrue du CCR dans le contrôle des aides d'État peut déboucher sur des conflits du point de vue des objectifs politiques recherchés. Le CCR serait en outre soumis à une pression et une influence politiques plus fortes. Ceci nuirait à la réputation du CCR en tant qu'institution indépendante, et en conséquence aux dossiers en matière de concurrence.

4. Questions institutionnelles : structure et pratiques d'application du droit de la concurrence

L'article 16 de la Loi sur la concurrence institue le CCR comme une autorité publique dotée d'une personnalité juridique. Son organisation actuelle remonte à 2004. C'est l'institution centrale pour toutes les affaires relatives au droit et à la politique de la concurrence en Roumanie. Au-delà de son mandat d'exécution, elle est fortement impliquée dans toutes les questions de politique de la concurrence, y compris l'évaluation des projets de loi et de

réglementation ; elle a au cours du temps assumé des mandats supplémentaires, comme la concurrence déloyale et la régulation ferroviaire.

Le CCR est parvenu à se faire une excellente réputation parmi les acteurs, notamment d'autres services du gouvernement, des associations d'entrepreneurs et les avocats. Il est généralement considéré comme l'une des autorités publiques les plus professionnelles et efficaces en Roumanie, juste derrière la Banque centrale.

4.1 *Institutions politiques compétentes en matière de concurrence*

L'organe de prise de décision

Le Conseil de la concurrence comprend sept membres, dont le Président, deux Vice-Présidents et quatre Conseillers à la concurrence. La fonction de Président du CCR est considérée comme équivalente à celle d'un ministre, celle de Vice-Président à une fonction de secrétaire d'État, et celle d'un Conseiller à la concurrence à une fonction de sous-secrétaire d'État. Le Conseil de la concurrence a été initialement une organisation plus développée, mais le nombre de ses membres a été réduit à l'effectif actuel de sept.

La législation affirme l'indépendance de tous les membres du Conseil de la concurrence. Ces derniers ne peuvent assumer aucune autre activité professionnelle ni aucune appartenance à un parti politique. Ils ne peuvent être révoqués qu'à la suite d'une condamnation pénale. L'indépendance des membres du Conseil est très respectée par les hommes politiques et les institutions. Parmi les acteurs concernés, la perception qui prévaut est que le Conseil de la concurrence prend des décisions sans faire l'objet d'une quelconque influence politique.

Les membres du Conseil sont nommés par le Président de la Roumanie pour cinq ans, et leur mandat est renouvelable une fois. La législation énonce une série de critères pour toute nomination au Conseil de la concurrence. Le Président doit par exemple détenir une compétence en matière de gestion. Certains acteurs ont exprimé une inquiétude au sujet des qualifications inégales des membres du Conseil, en suggérant que, dans certains cas, des facteurs non purement professionnels avaient pu influencer les nominations.

Il reste à voir si l'implication du Comité consultatif du Conseil de la concurrence, formé depuis peu, aura un impact sur le processus de nomination. Le Comité consultatif est un organe consultatif qui rassemble les anciens

Présidents du Conseil de la concurrence, des universitaires, des représentants des entrepreneurs et des associations de consommateurs, ainsi que d'autres experts dans ce champ. En plus de fournir des recommandations et des avis sur les principaux aspects de la politique de la concurrence et des activités du Conseil de concurrence, le Comité consultatif est aussi chargé de proposer des noms de candidats pour ce Conseil au gouvernement. Ces candidats ne peuvent être refusés que si ce refus est justifié. Le Comité consultatif n'a pas encore exercé ce rôle. Il est donc trop tôt pour évaluer la capacité du nouveau processus à garantir que seules les personnes les plus qualifiées ont accès aux positions du Conseil.

Le Conseil prend des décisions en réunion plénière ou en « commission » constituée d'un jury de trois membres présidée par un Vice-Président. De nombreux cas en matière de concurrence ont été statués en commission. Toutes les décisions sont adoptées par un vote à la majorité. Pour certaines questions, le Président décide seul. En ce qui concerne les investigations, le Président peut notamment ordonner l'ouverture d'une enquête sur la base d'une décision du Conseil, nommer un rapporteur, et prendre diverses décisions sur la procédure comme l'accès au dossier ou la nomination d'experts. Pour les aspects institutionnels, le Président a le pouvoir de recruter ou licencier les agents, exercer une autorité disciplinaire et approuver la structure organisationnelle des équipes et les définitions des fonctions.

Les employés du CCR sont répartis en directions, sous l'autorité de directeurs. Dans la plupart des cas, les directeurs sont placés sous l'autorité directe du Président. Afin de libérer ce dernier de certaines de ses tâches quotidiennes de gestion de l'institution et de son personnel, il a été envisagé de créer une fonction de directeur général, chargée de la supervision des directions sous la tutelle du Président. Une telle évolution aurait le mérite de permettre au Président de se concentrer davantage sur les questions stratégiques et les relations avec les autres institutions. Mais la création d'un niveau administratif supplémentaire pourrait ralentir les processus au sein du CCR, affaiblir la motivation des équipes et limiter la capacité du Président de diriger l'autorité, fixer les priorités et mettre en œuvre les réformes. Les bénéfices nets de cette réorganisation apparaissent donc incertains.

Le CCR a une autonomie budgétaire. Il prépare son propre budget, qui est distinct du budget général de l'État. Son budget annuel global est cependant fixé par le Parlement. Les amendes et les honoraires issus des notifications de contrôle des fusions alimentent directement le budget de l'État.

Sur le plan international, le CCR est une autorité de la concurrence bien dotée. Son budget a été réduit lors de la récente crise économique ; il s'élevait en 2012 à 41,2 millions (environ 10 millions EUR). C'est une réduction importante en regard du budget de 47 millions RON en 2008 (environ 11,7 millions EUR), mais une augmentation de 7 millions RON (environ 1,7 million EUR) par rapport à 2011. Le nombre des employés est passé de 302 en 2008 à 292 en 2012, mais le CCR demeure l'une des autorités de la concurrence les plus développées de l'UE.

Tableau 2. Évolutions du budget et du personnel ces cinq dernières années

	2008	2009	2010	2011	2012
Budget (RON, en millions)	47 369	41 887	36 640	34 328	41 251
Personnel	302	299	295	286	292

Source : CCR

Les inspecteurs de la concurrence et gestionnaires des dossiers représentent environ 70% du total du personnel. Le reste est réparti entre fonctions générales, responsabilités au sein du cabinet et fonctions de gestion. Du point de vue des formations, les économistes forment de loin le groupe le plus important. Seulement 15% du personnel a reçu une formation juridique.

Mais les effectifs en valeur absolue peuvent être trompeurs, compte tenu du fait que près d'un tiers des employés du CCR travaillent dans des bureaux de province sous la responsabilité de la Direction centrale. Les directions spécialisées n'emploient que 25% environ de tout le personnel, sans compter les employés des bureaux provinciaux.

Les directions spécialisées du CCR sont organisées selon les secteurs industriels. Il existe en outre des directions spécialisées et horizontales, ainsi que des unités comme l'Unité des ententes, la Direction des marchés publics, la Direction du contentieux, la Direction de la recherche et celle des Affaires internationales et de la communication.

Tableau 3. Répartition du personnel du CCR en 2012

Type d'unité fonctionnelle	Personnel total
Directions et services de la concurrence	73
Direction des aides d'État	21
Direction provinciale (y compris les inspections provinciales)	86
Direction juridique	15
Direction de la recherche	19
Direction des affaires extérieures	12
Conseil de supervision ferroviaire	1
Service d'appui à la chambre plénière	4
Directions du secrétariat général	48
Unité de contrôle interne	2
Gestionnaires publics	2
Cabinet	3

Source : CCR

Un « groupe de l'économiste en chef » a récemment été créé, sur la base d'une recommandation de la Banque mondiale. Il fait partie de la Direction de la recherche, et ne constitue donc pas une unité complètement indépendante sous l'autorité du Président. Les lignes directrices officielles concernant son implication dans les dossiers n'ont pas encore été fixées ; certains au sein du CCR considèrent qu'un organe indépendant placé sous la responsabilité directe du Président ou du Conseil serait plus utile. En plus de fournir des avis balancés sur les dossiers en cours, il doit surtout appuyer les équipes chargées des cas et renforcer l'analyse économique de ces cas. Ceci peut impliquer un travail empirique plus poussé ou une simple vérification de la qualité théorique des conceptions du préjudice qui ont été appliquées au cas. En 2013, le groupe a été impliqué dans plus de 20 enquêtes. Son autre mission essentielle est de former les gestionnaires des dossiers afin d'améliorer leur connaissance générale des concepts économiques fondamentaux.

Le CCR a constaté que les défendeurs avaient de plus en plus recours à la démonstration économique dans leurs déclarations, bien que les démonstrations soumises ne soient pas très sophistiquées dans la plupart des cas. En renforçant son expertise économique interne, le CCR peut anticiper ces évolutions et être mieux préparé au recours par les défendeurs à des conseils économiques complexes.

Le CCR a dans le passé été incité à rompre avec un organigramme inspiré par les secteurs industriels, pour privilégier une organisation fondée sur les types de missions politiques et d'exécution⁶⁷. Cette suggestion a débouché sur la création des Directions des ententes et des marchés publics. Mais aller plus loin dans ce sens, par exemple en créant une Direction distincte des fusions, peut poser problème. Le CCR dispose d'une large gamme d'outils, qui vont de l'exécution du droit à l'encontre des ententes et du contrôle des fusions, aux actions contre les mesures anticoncurrentielles des autorités publiques (telles que la sensibilisation, les avis d'analyse d'impact, les relations de travail informelles avec d'autres autorités publiques), en passant par la législation contre la concurrence déloyale. Préserver une organisation calquée sur les secteurs industriels permettra au CCR de choisir les outils les mieux adaptés, en tirant profit de l'expérience acquise dans la mobilisation de moyens nouveaux pour corriger les problèmes de concurrence dans un secteur donné.

L'une des caractéristiques originales de l'organisation du CCR est l'existence de bureaux provinciaux placés sous la supervision des directions provinciales. Ces bureaux sont situés dans chacun des 41 départements de Roumanie, le plus souvent avec un effectif très réduit. Au total, les bureaux provinciaux et la Direction centrale représentent plus de 25% du total du personnel du CCR, ce qui fait de la Direction provinciale la plus importante des directions. Ces bureaux sont dans une certaine mesure le vestige de l'ancienne fonction de contrôle des prix du CCR. Certains acteurs considèrent qu'ils sont toujours utiles en recueillant des informations et preuves à l'échelle locale, mais pour d'autres ces bureaux ne semblent pas suffisamment intégrés à la structure centrale et ne satisfont pas toujours les mêmes exigences professionnelles que leurs pairs au siège.

La question reste posée de savoir si maintenir des agents dans les bureaux provinciaux est le meilleur usage possible des ressources du CCR, notamment en regard de ses efforts pour devenir l'institution de la politique et du droit de la concurrence la plus efficiente et efficace. Les employés qui travaillent dans les bureaux provinciaux travaillent généralement pour le CCR depuis longtemps. Mais leur formation et leurs compétences ne sont pas toujours les plus adaptées lorsque des dossiers peut-être complexes de lutte contre les ententes se présentent. Attribuer des dossiers de concurrence déloyale aux bureaux de province a sans doute été une évolution importante du point de vue de l'utilisation de ressources, qui seraient autrement difficiles à déployer dans un domaine d'exécution qui n'est pas au cœur de la mission du CCR ; cela a en outre permis de les impliquer dans des cas qui ont souvent une portée locale.

Le CCR a transféré des employés expérimentés du siège vers les bureaux provinciaux de manière à renforcer l'expertise de ces derniers. Il n'est pas sûr que ce soit le moyen le plus efficace de gérer la structure existante. Il peut être utile d'analyser la question de savoir si les ressources du CCR pourraient être utilisées plus efficacement si certains postes n'étaient pas renouvelés dans ces bureaux et si au moins une partie d'entre eux étaient fermés, à la condition que le gouvernement accepte que les ressources ainsi libérées soient réallouées par le Président du CCR à une liberté plus grande de proposer des salaires attractifs au moyen de primes et autres récompenses.

Les réformes du budget exigent une réduction des salaires dans l'administration publique, dont le CCR. Des compléments alignant les salaires des inspecteurs de la concurrence sur ceux des magistrats ont été supprimés. Tous les salaires ont en outre été réduits de 25%. Bien que certaines des coupes les plus sévères aient depuis été corrigées, des problèmes demeurent. Divers facteurs ont fait du CCR l'un des employeurs les plus attractifs en Roumanie, parmi lesquels le niveau des salaires. Ce statut est aujourd'hui menacé, et l'emploi dans le secteur privé devient plus attractif.

Le taux de renouvellement des personnels du CCR est resté assez bas, de l'ordre de 6,5% seulement en 2012. Mais ces chiffres peuvent être trompeurs. Les employés les plus qualifiés et expérimentés sont les plus susceptibles de rejoindre le secteur privé. Certains l'ont déjà fait, ce qui a créé d'importantes carences dans la mesure où la qualification et la motivation sont inégales au CCR. La Commission européenne comme la Banque mondiale ont exprimé leurs inquiétudes à ce sujet, demandant que des ressources financières suffisantes soient allouées pour préserver les ressources humaines du CCR et empêcher une « fuite des cerveaux ». Il est clair que des mesures financières et autres, visant à préserver et renforcer les ressources humaines du CCR, sont encore requises si l'on entend maintenir le statut d'employeur attractif du CCR.

Le CCR a établi de bonnes relations avec les institutions universitaires roumaines, et s'est efforcé de promouvoir les questions juridiques et économiques relatives à la concurrence dans la recherche et le débat académique. En 2011, le CCR et la Faculté de droit de l'Université de Bucarest ont cofondé le Centre d'étude du droit de la concurrence. Le Centre accueille des événements annuels et une série de tables rondes, qui représentent autant d'opportunités de promouvoir les questions de concurrence et d'impliquer les différents acteurs dans les discussions. Il n'est pas encore devenu un centre de

recherche scientifique. La recherche en matière de droit et d'économie de la concurrence semble mieux développée dans plusieurs facultés d'économie.

Pour favoriser une activité académique plus importante en matière de droit et d'économie de la concurrence et créer des liens plus étroits avec la communauté universitaire, le CCR a récemment rendu publique une liste de sujets sur lesquels il aimerait voir les universitaires travailler. Le CCR a par ailleurs créé un « Journal roumain de la concurrence » en 2013 ; celui-ci représente un forum pour les articles scientifiques.

4.2 Processus et pouvoirs d'exécution

4.2.1 Procédures et pouvoirs fondamentaux

Les investigations incombent principalement aux directions, certains moments-clés du processus de décision étant réservés au Conseil de la concurrence. À la fin du processus, le dossier d'enquête et la proposition de décision sont présentés par un rapporteur au Conseil lors d'une audition formelle, où les représentants des défendeurs participent et exposent leurs vues. Une décision finale officielle est prise par le Conseil.

Les enquêtes s'ouvrent sur la base de plaintes, d'office, ou à la suite de demandes de clémence. La grande majorité des procédures ont été ouvertes d'office. Les investigations d'office peuvent être ouvertes sur la base d'informations recueillies dans d'autres procédures d'exécution, fournies par d'autres organes publics, ou publiquement connues. Peu de cas s'ouvrent sur des plaintes formelles. C'est un changement important par rapport à ce qui se pratiquait auparavant. Jusqu'en 2007, les plaintes étaient de loin la principale voie d'ouverture des instructions ; depuis 2008, leur importance a fortement décru. La forte proportion d'enquêtes d'office indique que le CCR a adopté une approche plus volontariste de l'exécution, au détriment d'un système régi par les plaintes. Cette évolution est en accord avec les conseils donnés par la Banque mondiale. Elle découle peut-être aussi de la reconnaissance que le nombre de plaintes solides est assez faible. À cette date, les demandes de clémence (immunité) n'ont donné lieu qu'à un nouveau cas.

Depuis 2011, le CCR peut s'appuyer sur un manuel d'orientation interne qui hiérarchise les critères en matière d'investigations d'office. Ces critères incluent l'impact sur les consommateurs, l'importance stratégique, ainsi que les risques et les ressources associés, afin de décider si une enquête doit être ouverte. Bien que le CCR considère que ce manuel est aujourd'hui opérationnel,

son impact réel sur la sélection des cas n'est pas encore net. Même au sein du CCR, on reconnaît que les critères de hiérarchisation n'ont pas été appliqués de manière assez rigoureuse pour raréfier les investigations sur des questions sans effets importants.

Lorsqu'une investigation a démarré, une analyse liminaire assez détaillée intervient. Ses conclusions sont présentées au Conseil. Le recueil d'informations, l'analyse de marché et la rédaction d'un projet de rapport préliminaire sont confiés aux équipes d'investigation. D'autres départements comme le département juridique et l'unité de l'économiste en chef sont sollicités si besoin pour contribuer au rapport avant sa présentation au Conseil. Les rapports de fin d'enquête préliminaire se conforment à un modèle assez précis, qui inclut non seulement une description du comportement en cause et des parties, ainsi qu'une analyse préliminaire en référence aux lois sur la concurrence pertinentes, mais aussi une réflexion sur les étapes ultérieures, les preuves complémentaires requises et le dénouement, c'est-à-dire les mesures correctives à prendre pour restaurer des marchés concurrentiels si une infraction était constatée.

Lorsque le CCR juge une plainte suffisamment fondée, il dispose de 60 jours pour parvenir à une conclusion sur la manière de procéder. Il n'est tenu par aucune obligation d'enquêter de manière officielle sur chaque plainte, mais doit analyser de manière suffisante les aspects factuels et juridiques de la plainte pour rendre une décision informée sur son rejet ou sur l'ouverture d'une enquête officielle. Les décisions de rejeter une plainte peuvent être contestées devant un tribunal, bien qu'aucune décision de rejet du Conseil n'ait été récemment infirmée de cette manière.

Si le Conseil décide d'ouvrir une enquête officielle, les parties sont informées de cette décision. Le cas échéant, les plaignants et les demandeurs de clémence le sont aussi. Un communiqué de presse permet que le public soit lui aussi informé, bien que les notification et publication puissent être retardées lorsqu'une confidentialité de l'investigation est requise.

Les décisions d'ouvrir une investigation officielle peuvent être contestées devant un tribunal, mais à leur terme seulement. Ces contestations sont courantes. Elles se fondent principalement sur l'argument que les preuves disponibles au moment de l'ouverture de l'investigation officielle étaient insuffisantes pour justifier la décision, quel que soit la conclusion finale de l'enquête. Par conséquent, lorsqu'une décision défavorable est contestée devant un tribunal, ce dernier peut avoir à examiner non seulement la légalité de la

décision finale mais aussi, dans un processus parallèle, la légalité de la décision d'ouvrir l'enquête. À ce jour, aucune décision finale n'a été infirmée sur une telle base, mais le système ouvre la voie à des plaintes injustifiées.

Un rapporteur est nommé pour préparer le dossier et en assurer la présentation finale devant le Conseil. À ce stade de l'enquête, les perquisitions surprises peuvent être utilisées afin de recueillir des informations. Des mesures provisoires peuvent être prises pour empêcher que la concurrence continue de pâtir de la situation. Au fur et à mesure du progrès de l'enquête, le département juridique est consulté sur le processus, de manière à garantir la légalité de l'examen, mais aussi pour renforcer la probabilité que la décision finale ne soit pas infirmée par un tribunal. Le groupe de l'économiste en chef assiste aussi les équipes chargées des dossiers lorsqu'elles en ont besoin.

Pendant l'investigation officielle, les gestionnaires des dossiers peuvent aussi consulter les autorités de régulation du secteur. La décision du CCR contre Vodafone et Orange est un exemple de bonne coopération : le CCR a consulté l'ANCOM, autorité de régulation des télécommunications, afin de parvenir à une décision mieux informée sur les pratiques des deux entreprises en matière de terminaison sur leurs propres réseaux⁶⁸.

Les cas peuvent être clôturés à ce stade au moyen d'une décision d'engagement formelle. Le CCR a adopté des lignes directrices sur l'usage des engagements en 2010, qui définissent les circonstances dans lesquelles les engagements peuvent être considérés comme une mesure corrective acceptable, ainsi que le cadre procédural pour soumettre et examiner les engagements⁶⁹. Ces lignes directrices suivent le même cadre que celles de la Notice sur les bonnes pratiques de la Commission européenne⁷⁰, mais sont plus détaillées. Les engagements ne sont généralement possibles que pour les infractions les moins graves. Les ententes véritables sont explicitement exclues de cette forme de résolution du litige. Les décisions d'engagement ont déjà été utilisées dans plusieurs cas : les bénéfices de la conciliation ont semblé nets au CCR comme aux parties faisant l'objet d'une investigation⁷¹.

Un exemple de recours précoce à la procédure d'engagement a été fourni par le cas de la Fédération roumaine de football et la Ligue professionnelle de football au sujet de la vente des droits de télévision. Toutes deux ont été à l'origine de la création d'un système de vente centralisée et collective des droits de diffusion télévisuelle pour tous les matchs, en particulier ceux de la Première ligue. Le CCR entendait vérifier si ce mécanisme de vente centralisé limitait la concurrence entre diffuseurs désireux de transmettre les matchs de football et

empêchait la concurrence des prix au niveau des clubs de football. Au cours de l'enquête, la Ligue de football et la Fédération ont proposé des engagements qui ont été étudiés du point de vue du marché, et une version révisée a été finalement entérinée par le Conseil de la concurrence⁷². Le principe de ces engagements était de fournir un accès élargi à la transmission des matchs de football, mais en vendant les droits dans des ensembles distincts, en limitant les accords à une durée de trois ans sans renouvellement automatique et en assurant que les matchs les plus populaires ne seraient pas diffusés par le même canal.

Des comités d'examen par les pairs peuvent être mis en place pour vérifier la qualité d'un rapport avant que le dossier soit présenté au Conseil pour décision. Les comités d'examen par les pairs ont été utilisés pour environ dix dossiers majeurs au cours des dernières années. Les pairs ont souvent confirmé le rapport, mais ont dans certains cas désapprouvé la proposition. S'il est donc difficile de savoir si les comités d'examen par les pairs ont amélioré la qualité des décisions, le processus semble introduire un utile système de poids et contrepoids dans l'enquête et peuvent sérieusement remettre en question les conclusions du rapport.

Lorsque le rapport est finalisé, les défendeurs ont au moins 30 jours pour examiner le document et préparer leur défense. Les parties devront aussi avoir accès au dossier lors de cette période. Elles peuvent soumettre des observations écrites au sujet du rapport et/ou demander une audition. Le Conseil peut aussi décider, de son propre mouvement, d'organiser une audition. Dans la plupart des cas, le Conseil prendra une décision finale seulement après une audition formelle, au cours de laquelle le rapporteur présentera son rapport et les défendeurs auront l'occasion de répondre. Les décisions sont par conséquent fondées sur les rapports écrits et les réponses autant que sur l'audition orale.

Certains avocats, quoique émettant souvent des jugements favorables sur la conduite des investigations et les normes professionnelles auxquelles elles se soumettent, ont exprimé une inquiétude au sujet du manque d'accès aux gestionnaires des dossiers dans les cas de lutte contre les ententes, et le nombre insuffisant d'opportunités de contribuer au processus ou d'obtenir des informations au cours de l'enquête.

Des inquiétudes ont été exprimées au sujet surtout du rôle du Conseil qui ne serait pas suffisamment indépendant ni critique par rapport au rapport du rapporteur, trop désireux de voter en faveur d'un constat d'infraction. Il est vrai que le Conseil suit l'avis du rapporteur dans la grande majorité des cas, au moins en ce qui concerne le constat d'une infraction. Depuis 2010, le Conseil a

adopté dans environ 50 dossiers les conclusions du rapporteur, ne les rejetant que dans 4 cas et demandant une enquête complémentaire dans 5 dossiers. Il est plus fréquent qu'il soit en désaccord avec les montants des amendes qu'avec la position de fonds du rapport.

Mais ces inquiétudes reflètent les conceptions variées du rôle fondamental du Conseil. Les membres du barreau qui jugent le Conseil trop partial préféreraient un organe de décision fonctionnant sur le mode du jury judiciaire indépendant. Les membres du Conseil se perçoivent, eux, comme les dirigeants d'une autorité d'exécution, et non comme un tribunal indépendant. Leurs décisions sont le terme de dossiers portés par une autorité d'exécution.

Il est intéressant de souligner que la structure des enquêtes du CCR garantit que les décideurs sont distincts des enquêteurs qui préparent un projet de décision, même si la décision n'est pas prise par un jury judiciaire. En regard des autres expériences nationales, la séparation entre ces deux fonctions est forte et réelle, puisque les membres du Conseil ne semblent pas s'impliquer dans les enquêtes. Il est aussi notable que rien ne semble indiquer que les décisions du Conseil sont influencées politiquement.

4.2.2 *Efficacité du processus*

La durée de l'enquête a régulièrement fait l'objet d'inquiétudes. Des commentateurs extérieurs ont commenté la tendance à ouvrir quantité d'investigations et l'incapacité de conclure les questions posées par des conclusions rapides. Ils ont aussi noté l'absence de tout délai ou de repère temporel en matière d'enquêtes sur les ententes⁷³. Le CCR a pris au sérieux ces inquiétudes, dans la mesure où l'accent mis sur des enquêtes plus efficaces n'a pas encore eu de résultats concrets. Bien qu'il ne fixe pas de délai officiel dans les dossiers en matière d'ententes, le CCR s'est donné pour objectif de conclure les enquêtes dans un délai de deux ans, et de conclure diligemment les enquêtes ouvertes il y a plus de trois ans. Mais il n'existe pas de mécanisme formel et d'instruments de contrôle qui permettraient d'atteindre cet objectif.

Actuellement, un délai de deux ans pour les dossiers en matière d'ententes reste un délai ambitieux. En 2012, la durée moyenne était de 2,5 années, soit une amélioration nette par rapport à 2010, lorsque la durée moyenne était de 4,3 ans. La durée a tendu à augmenter en 2013, cependant. Les variations annuelles suggèrent que des enquêtes longues amenées à leur terme peuvent avoir un fort impact statistique ; il faut donc être prudent quand on entend définir une tendance nette à partir des données existantes.

Personne ne doute des efforts du CCR pour réduire la durée des investigations. Mais il y a une véritable marge de progrès. Comme l'un des responsables du CCR l'a indiqué, s'il n'existe pas rapidement de preuve suffisante pour soutenir une décision, les chances de trouver les preuves manquantes en faisant durer les investigations sont minces, et la clôture d'un dossier est alors la meilleure option. Mais la réduction des durées d'investigation demeure un défi. Une politique de hiérarchisation plus efficace aiderait à éliminer les dossiers mineurs et à libérer du temps, mais les dossiers importants qui resteraient sont coûteux en temps et complexes. En outre, la décision (raisonnable) du CCR de confier aux directions la responsabilité de tous les moyens d'exécution applicable à un secteur industriel, a pour conséquence d'interdire aux gestionnaires de dossiers de se concentrer sur les seuls cas de lutte contre les ententes. Les questions qui sans relever de son autorité appellent l'intervention du CCR, comme les projets de loi sur lesquels le CCR doit donner son opinion, posent plus de problème que les enquêtes internes dont le CCR garde la maîtrise temporelle.

4.3 *Statistiques d'exécution, hiérarchisation et évaluation a posteriori*

Un panorama des évolutions de l'exécution du droit de la concurrence montre un tournant net vers les accords horizontaux et les dossiers d'abus, au détriment des accords verticaux, en accord avec les priorités récemment affirmées par le CCR. Le nombre de constats d'infraction à l'obligation de déclarer une fusion a aussi diminué, en termes absolus comme relatifs. La tendance la plus inquiétante est peut-être la forte augmentation des affaires de concurrence déloyale dans les deux dernières années. Si cette tendance persiste, la concurrence déloyale tendra à capter des ressources au détriment de la lutte contre les ententes et de la sensibilisation.

Tableau 4. Tendances en matière d'action en faveur de la concurrence

	Accords horizontaux	Accords verticaux	Abus de position dominante	Fusions	Concurrence déloyale
2012					
Dossiers ouverts	14	4	17	5	92
Dossiers clôturés /plaintes rejetées	10	5	19	4	83
Injonctions ou sanctions imposées	3	0	0	1	24
Total des sanctions imposées	29 068 659,20	0	0	1 064 827,00	3
2011					
Dossiers ouverts	11	10	9	2	66
Dossiers clôturés /plaintes rejetées	5	1	7	0	46
Injonctions ou sanctions imposées	3	6	2	2	-
Total des sanctions imposées	892 714 625,00	79 478 398,00	268 323 109,00	3 654 544,00	-
2010					
Dossiers ouverts	9	12	4	2	*Le CCR a pris en charge l'exécution de la Loi n°11/1991 en 2011
Dossiers clôturés /plaintes rejetées	3	2	5	2	
Injonctions ou sanctions imposées	6	0	1	0	
Total des sanctions imposées	15 237 743,50	0	103 373 320,00	0	

	Accords horizontaux	Accords verticaux	Abus de position dominante	Fusions	Concurrence déloyale
2009					
Dossiers ouverts	6	15	2	9	
Dossiers clôturés /plaintes rejetées	0	1	1	1	
Injonctions ou sanctions imposées	2	0	0	4	
Total des sanctions imposées	7 823 450,00	0	0	774 352,98	
2008					
Dossiers ouverts	6	5	2	10	
Dossiers clôturés /plaintes rejetées		1	2	2	
Injonctions ou sanctions imposées	2	1	0	7	
Total des sanctions imposées	5 691 219,00	83 698 729,61	0	836 517,05	

Source : CCR ; Amendes en RON

Un examen des procédures des dernières années ne met pas au jour une hiérarchisation claire en termes de secteurs industriels. Le CCR a commencé à examiner de manière régulière les secteurs les plus importants, qui ont un fort impact sur la performance économique roumaine. Au cours des cinq dernières années, le CCR a publié un rapport annuel sur l'évolution de la concurrence dans les secteurs clés de l'économie du pays ; celui-ci souligne les progrès dans les secteurs jugés fondamentaux pour la croissance, ainsi que dans les secteurs très importants aux yeux des consommateurs. Les rapports des deux années précédentes examinaient les conditions de concurrence et les problèmes de compétitivité éventuels dans environ 10 secteurs, dont le transport ferroviaire de fret, les télécommunications, la banque, le gaz et l'électricité⁷⁴. Ces rapports sont perçus comme un outil important permettant au CCR de faire des

propositions de mesures législatives et réglementaires contribuant à l'amélioration de l'environnement concurrentiel dans des secteurs donnés. En outre, le CCR a élaboré pendant plusieurs années des indicateurs de concurrence pour certains secteurs économiques clés, et crée aujourd'hui un indicateur de la concurrence plus global, agrégeant les différents secteurs industriels. Lorsque cet indicateur sera élaboré, il offrira un éclairage utile à la politique de hiérarchisation des priorités du CCR⁷⁵.

L'avenir dira si la hiérarchisation des secteurs prioritaires par le CCR aura pour conséquence une part plus grande d'actions d'exécution dans ces secteurs. Se centrer sur les seules actions de lutte contre les ententes serait inopportun, puisque d'autres moyens à la disposition du CCR offrent parfois des réponses plus efficaces aux distorsions de la concurrence.

4.3.1 *L'examen a posteriori*

Le CCR a tout récemment eu recours aux évaluations *a posteriori*, bien que pas de manière régulière ni systématique. Son premier examen *a posteriori* d'une décision de fusion a eu lieu en 2011. Il a concerné la décision du CCR dans la fusion *Cosmote/Telemobil* dans le secteur des télécommunications en 2009⁷⁶. Il s'agissait d'une étude *a posteriori* qualitative, appuyée cependant sur une grande quantité de donnée sur les évolutions de l'industrie. L'analyse a confirmé l'analyse initiale, qui jugeait la fusion concurrentielle, et la pertinence de la décision de non-objection⁷⁷.

En 2012, le CCR a lancé une étude *a posteriori* de sa décision dans la fusion dans le secteur du commerce alimentaire de détail Lidl/Plus, que le CCR a approuvé sans imposer de mesures correctives⁷⁸. Le CCR identifié 26 marchés sur lesquels la transaction a débouché sur des empiètements horizontaux des activités de commerce de détail pour des produits de consommation quotidienne, avec parfois des parts de marché combinées de 25 à 45%. L'objectif de cet examen post-fusion, mené par le groupe de l'économiste en chef, est d'évaluer l'impact de la décision du CCR sur le marché concerné, et de vérifier si les hypothèses qui sous-tendent la décision du CCR sont cohérentes en regard des conditions existant sur ce marché depuis la fusion. Examiner l'efficacité des mesures de correction comportementales imposées lors des décisions pour des fusions récentes peut aussi être opportun.

Le CCR a aussi entrepris d'étudier l'impact et les effets bénéfiques de certaines décisions. À la suite de son constat d'infraction à l'encontre de l'Association professionnelle des comptables et des experts comptables, qui

estimait que l'Association avait fixé le niveau des honoraires que ses membres devaient demander, le CCR a contrôlé l'impact de la décision sur le marché comptable. L'étude a jugé qu'une concurrence accrue pouvait économiser aux consommateurs de services comptables au moins 16 millions EUR par an. Une étude réalisée à la suite de la détection par le CCR d'une entente locale entre des boulangeries, a porté sur le préjudice estimé plutôt que sur les effets bénéfiques attendus. Elle estimait que les consommateurs avaient supporté un excédent de prix d'un total d'environ 2 millions EUR pendant la durée de vie de l'entente. Bien qu'il n'y ait pas eu d'analyse d'impact officielle, ces résultats indiquent que l'élimination de l'entente a permis aux consommateurs de réaliser des économies significatives.

Le CCR a aussi étudié, dans un cas, les bénéfices potentiels de son travail de sensibilisation et d'intervention dans le processus réglementaire. En coopération avec l'ANCP, l'autorité roumaine de protection des consommateurs, le CCR a réussi à faire pression en faveur d'une extension de la réduction des pénalités de remboursement anticipé à tous les types de crédit à la consommation. L'espoir était qu'une telle réduction permettrait aux consommateurs de refinancer leurs emprunts. Une évaluation *a posteriori* des évolutions dans le secteur bancaire a confirmé que le refinancement des transactions a fortement augmenté peu après l'adoption de la réglementation concernée. Le CCR a estimé qu'en un an, les consommateurs avaient pu économiser environ 17 millions EUR⁷⁹.

4.3.2 Réformes institutionnelles

Le CCR est par ailleurs impliqué dans une vaste opération d'examen des procédures d'examen et des configurations institutionnelles. Cette opération a pour l'essentiel été impulsée en 2011 par un rapport de la Banque mondiale, qui identifiait plusieurs domaines d'amélioration des procédures internes du CCR. Ces recommandations ciblaient le cadre juridique existant, la restructuration du CCR et le renforcement de ses capacités internes. Elles s'appuyaient sur un document stratégique utilisé par le CCR comme guide pour ses initiatives de réforme. Certaines réformes ont d'ores et déjà été appliquées : la création d'un groupe de l'économiste en chef, des Directions des ententes et des marchés publics, et d'une unité de sensibilisation. D'autres étapes sont en cours, comme une hiérarchisation améliorée, un système de gestion des cas, et des initiatives pour amplifier les initiatives de formation et améliorer la gestion du personnel. Le CCR s'est aussi lancé dans un examen de ses procédures internes. Il a identifié 97 procédures opérationnelles différentes en place. L'examen doit

contribuer à la mise en place d'un système plus simple et de l'utilisation d'une approche plus systématique et uniforme, après la formulation et l'adoption des nouvelles procédures.

Mener tant de réformes parallèlement est un défi pour le CCR et ses employés. Beaucoup des réformes proposées sont considérées comme très prioritaires. L'attention des responsables a été sollicitée de toutes parts, ce qui a rendu difficiles l'effort constant requis par la mise en œuvre des réformes et l'évaluation de leurs effets concrets. Le risque existe que les réformes les plus complexes, comme celles liées à l'appui et au renforcement du capital humain du CCR, soient retardées et ne reçoivent pas l'attention qu'elles requièrent au fur et à mesure que d'autres défis se présentent. L'amélioration des compétences, les plans de développement du personnel et des revues de la performance, le développement des incitations non financières et des primes, et les mesures pour encourager la collaboration informelle entre les unités et les directions, demeurent des enjeux importants, et de véritables défis. Une mise en œuvre cohérente de réformes effectives de la gestion des ressources humaines pourrait avoir un impact positif majeur sur la performance du CCR. Elle pourrait notamment garantir une continuité au-delà du terme du mandat des responsables actuels.

4.4 *Contrôle juridictionnel*

Institutions

Toute décision du CCR peut faire l'objet d'un appel dans les 30 jours après de la section administrative de la Cour d'appel de Bucarest, qui est le tribunal d'appel pour un grand nombre d'autorités gouvernementales. En plus d'essayer d'obtenir l'annulation de la décision finale du Conseil de la concurrence, les parties peuvent aussi solliciter une injonction du tribunal de suspendre les effets de cette décision tant que l'appel est en instance. Bien que rarement concluants, les référés suspensifs sont courants, et mobilisent des ressources supplémentaires du CCR pour la gestion du contentieux. Diverses questions de procédure peuvent aussi faire l'objet d'un appel dans les 15 jours, dont les décisions en matière de confidentialité de l'information, de secret professionnel et d'ordres d'inspection.

D'autres appels sont possibles devant la Haute Cour de cassation et de justice, qui est la Cour suprême de Roumanie. Dans le cadre du nouveau Code de procédure civile, entré en vigueur en février 2014, les appels devant la Cour d'appel de Bucarest peuvent soulever des questions de droit et de fait, alors que

les appels devant la Haute Cour ne peuvent porter que sur des points de droit. Dans le cadre des règles précédemment en vigueur, qui s'appliquent aux dossiers instruits avant février 2014, tous les appels pouvaient soulever des questions de droit aussi bien que de fait.

Il n'existe pas de chambres spécialisées à la Cour de Bucarest : les affaires sont réparties de manière aléatoire entre la trentaine de juges de la section administrative de la Cour. Ce manque de spécialisation pose problème, comme les avocats de pratique privée l'ont notamment souligné. Les juges sont spécialisés dans les questions de droit administratif général, mais pas en droit de la concurrence. Leur expérience dans les dossiers de concurrence et leur volonté de les préparer sont très inégales ; aucun juge n'a la possibilité d'acquérir une expertise suffisante. Le désir des juges d'entrer dans des discussions en matière économique semble limité, et bien que la Cour puisse nommer des experts, cette possibilité est rarement utilisée en pratique. En outre, les appels interjetés par les différentes parties d'un même dossier peuvent être alloués à des juges différents, ce qui rend possibles des conclusions incohérentes. Le dossier d'abus de position dominante constitué par le CCR à l'encontre d'Orange et Vodafone, pour des problèmes de terminaison de lignes, en est un exemple : la décision du CCR a été confirmée dans une procédure, et infirmée dans une autre⁸⁰. Les deux procédures sont actuellement en appel devant la Haute Cour.

La distribution aléatoire des procédures et le refus de la spécialisation ont leurs racines dans la méfiance du public à l'égard des institutions et les soupçons de corruption au sein du système judiciaire. Mais chacun s'accorde sur le fait que l'approche existante a un coût et pose des problèmes lors du contrôle juridictionnel. Étant donné le problème général de méfiance à l'égard du judiciaire que cette approche entend résoudre, il peut être malaisé de trouver une solution propre au droit de la concurrence. En principe, toutefois, la création d'un petit groupe de juges au sein duquel les dossiers de concurrence seraient attribués de manière aléatoire pourrait régler certains des problèmes, en augmentant la familiarité des juges avec les dossiers de concurrence tout en interdisant toute anticipation de l'identité du juge en charge de tel ou tel dossier.

Le processus d'appel ne connaît pas de retard important. Un appel devant la Cour d'appel de Bucarest est amené à son terme en moyenne dans les 14 mois, alors que les appels auprès de la Haute Cour font l'objet d'une décision dans les 9 mois.

Le CCR connaît des débouchés judiciaires concluants. Bien que certaines décisions aient été infirmées, environ 85% des décisions du CCR ont été confirmées en ce qui concerne les constats d'infraction (si on laisse de côté les référés suspensifs, pour lesquels ce taux est plus élevé encore). Les appels concernant les amendes obtiennent des résultats plus favorables, puisqu'environ 60% des amendes sont confirmées en appel.

Les juges de la Cour d'appel de Bucarest ont une vision positive du travail du CCR lorsque la Cour doit en connaître, en comparaison avec d'autres autorités publiques dont les décisions peuvent faire l'objet d'un appel. Ils considèrent que les décisions sont généralement mieux préparées, les cas mieux défendus, et les références aux précédents européens plus utiles que dans beaucoup d'autres dossiers. Ils semblent plus accueillants aux argumentations en défaveur des amendes. Comme l'a expliqué un juge de la Cour d'appel de Bucarest, les amendes relèvent davantage d'un pouvoir judiciaire discrétionnaire ; pour les juges, les politiques d'un autre ordre que la dissuasion jouent un rôle plus grand rôle, et doivent être rapportées aux objectifs de dissuasion poursuivis par le CCR. Cette juge a aussi exprimé l'opinion que le CCR pourrait mieux justifier les montants des amendes dans ses décisions.

4.5 *Autres moyens d'application du droit de la concurrence*

Actions privées

Le droit roumain de la concurrence donne aux parties privées d'amples droits de se défendre des accusations d'ententes devant un tribunal civil, conformément aux exigences du droit communautaire. Le droit de demander des dommages est aussi garanti par le nouveau Code civil.

Les amendements de 2010 ont introduit plusieurs dispositions traitant spécifiquement du contentieux privé, dans l'article 61 de la Loi sur la concurrence. Entre autres choses, celle-ci élimine la responsabilité solidaire pour les actions consécutives en dommages, en ce qui concerne les défendeurs qui ont bénéficié d'une immunité dans une procédure d'exécution publique. La Loi établit expressément la possibilité d'un accès aux documents inclus dans les dossiers du Conseil de la concurrence. Les plaignants engageant des actions consécutives ont le droit de formuler leur demande jusqu'à deux ans après un constat final d'infraction du CCR. La législation donne aussi la possibilité d'actions collective portées par des associations de consommateurs, des associations professionnelles et d'employeurs. Le CCR est autorisé à intervenir dans les actions privées en formulant des observations.

Le contentieux privé en matière de droit de la concurrence porté devant des tribunaux nationaux existe, mais il est rare. Même les avocats indiquent que ces plaintes sont rarement portées dans le cadre de litiges entre des parties privées. Le droit de la concurrence est parfois mentionné à l'occasion de litiges sur des contrats, lorsqu'une partie soulève des questions de droit de la concurrence. On n'a pas recensé d'action en dommages sur le fondement d'une infraction au droit de la concurrence. Les nouvelles dispositions de la Loi sur la concurrence sont favorables aux plaignants dans les actions en dommages, mais n'ont pas encore eu d'effets concrets.

Bien que le CCR ait le droit d'intervenir dans des procédures ouvertes devant des tribunaux nationaux pour des dossiers de concurrence, il n'a pas de moyen de rassembler de l'information sur les cas pendants. De manière curieuse, la législation impose aux tribunaux nationaux l'obligation de renvoyer les cas touchant au droit de la concurrence européen devant le CCR (qui à son tour doit transmettre l'information à la Commission européenne), mais il n'y a pas d'obligation équivalente d'informer le CCR au sujet des procédures en rapport avec le droit de la concurrence. C'est malheureux, compte tenu du fait que les avocats comme le CCR anticipent une augmentation des litiges privés à la suite des changements récents de la législation et le nombre accru de décisions du CCR à l'encontre des ententes. La conscience commune d'un accroissement des litiges privés dans des dossiers de concurrence en Europe peut aussi avoir un impact en Roumanie, dans la mesure où les avocats seront mieux à même de conseiller leurs clients. Si ces anticipations se concrétisaient, un rôle plus fondamental du CCR s'imposerait, pour assurer que les décisions ultimes soient en harmonie avec les objectifs politiques du régime roumain de la concurrence.

4.6 *Questions internationales*

La colonne vertébrale des activités internationales du CCR est l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne. Le CCR est membre du REC, qui est un réseau d'échange d'information, de coopération et d'assistance mutuelle entre toutes les autorités de la concurrence. Une participation régulière au REC permet au CCR de discuter de questions d'exécution pratiques, d'évolutions et d'expériences avec ses pairs de l'UE. Les entretiens menés avec les responsables du CCR ont mis en avant le fait que la familiarité avec d'autres régimes de la concurrence du REC fournissait des repères utiles au CCR, lui permettant d'évaluer ses propres forces et faiblesses. Le CCR a aussi adopté des documents de politique promus dans ce cadre, comme le modèle de programme de clémence du REC.

L'appartenance à l'UE signifie en outre que la Roumanie n'est pas souveraine en matière commerciale. Le CCR n'est donc pas impliqué dans les questions commerciales touchant à la concurrence, et il n'existe pas d'accord bilatéral de libre-échange en rapport avec des questions de concurrence, susceptible d'intégrer des dispositions en la matière.

4.6.1 *Conséquences extraterritoriales*

La compétence matérielle pour les cas internationaux est fondée sur le critère des effets. Conformément à l'article 2(4), le droit roumain de la concurrence s'applique aux actions étrangères ayant des effets nationaux.

Même si la plupart des dossiers ont impliqué des acteurs présents sur le territoire national, quelques procédures ont interrogé la capacité du droit de la concurrence de régir le comportement d'entreprises étrangères. L'une d'elles a porté sur le système de fixation de prix au détail qu'un producteur turc de parfums utilisait pour son réseau de distribution en Roumanie. Si le marché concerné était dans ce cas limité à la Roumanie, le CCR a jugé que la pratique de fixation des prix avait été planifiée et organisée par un producteur étranger. Ces pratiques ayant des effets sur le territoire national, le CCR a été en mesure d'appliquer la législation roumaine et a considéré que cette pratique violait le droit roumain de la concurrence.

Dans une autre procédure récente, le CCR a enquêté sur plusieurs entreprises étrangères sans présence sur le territoire roumain, suspectées d'être impliquées dans une soumission d'offres concertée en rapport avec des contrats de défense nationale. À nouveau, l'existence d'effets en Roumanie était un critère suffisant d'application du droit roumain. Le CCR a constaté l'infraction en décembre 2013 et imposé des amendes totales d'environ 2,8 millions EUR à quatre entreprises⁸¹.

Bien que, dans les deux cas précédemment évoqués, l'application du droit de la concurrence roumain ait été conforme aux pouvoirs statutaires du CCR, obtenir des éléments de défendeurs étrangers n'a pas été simple. Le CCR a tenté de coopérer avec ses contreparties en Turquie et en Suisse, mais s'est vu opposer un refus dans la mesure où l'enquête ne concernait que la Roumanie. Il a dû rechercher des informations par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères roumain et des équivalents étrangers. Ces efforts se sont avérés payants, puisque les défendeurs ont répondu à la demande du CCR. Mais cette démarche a été coûteuse en temps et a finalement très peu contribué au recueil de preuves, que le CCR était déjà parvenu à établir sur le plan national. Il reste à

ce jour à résoudre des problèmes importants, comme la capacité d'obtenir que le parfumeur turc paie les amendes imposées après établissement d'un système de fixation de prix. La récente décision à l'encontre des quatre fournisseurs intéressés par les contrats de défense du gouvernement pourrait poser des problèmes similaires.

Le CCR n'a pas encore reçu de demande équivalente d'une autorité de la concurrence hors UE.

4.6.2 Le traitement des parties étrangères

La Loi sur la concurrence s'applique pareillement aux entreprises nationales et étrangères, et rien n'indique que ces dernières, ou leurs succursales roumaines, aient été traitées moins bien que les premières. Bien que les amendes les plus élevées aient été imposées aux succursales de Vodafone et d'Orange, deux firmes étrangères, les amendes imposées à Posta Romana, une entreprise d'État, n'étaient pas beaucoup plus basses.

4.6.3 Coopération, participation à des réseaux internationaux et appui technique

Le CCR a signé plusieurs accords de coopération avec des autorités de la concurrence hors UE, notamment en Arménie, en Chine, en Moldavie, en Russie, en Serbie, en Corée du Sud et en Turquie. Ces accords permettent des échanges d'information réguliers, dont l'information sur les activités d'exécution, les expériences et la possibilité d'activités internationales conjointes. Ils ne prévoient pas d'échange d'informations confidentielles sur des dossiers en cours d'instruction.

Pendant plusieurs années, le CCR a été le récipiendaire d'un appui technique dans le cadre d'un projet de jumelage de l'UE. En 2011, le CCR est devenu dans ce cadre l'un des premiers fournisseurs d'appui technique à la Moldavie. Le CCR a depuis lors coopéré étroitement avec l'autorité de la concurrence moldave, et organisé réunions et programmes de formation.

La Roumanie participe au Comité de la concurrence de l'OCDE depuis 2006 et contribue activement à ses discussions. Elle est aussi un membre actif du Réseau international sur la concurrence (ICN), et a participé à plusieurs de ses groupes de travail. Ce rapport a déjà donné plusieurs exemples d'utilisation par le CCR des conclusions de l'OCDE et de l'ICN au service de réformes nationales en vue du renforcement du régime de la concurrence.

4.7 Régimes sectoriels

4.7.1 Télécommunications

Le cadre réglementaire qui régit le marché des télécommunications, y compris dans une certaine mesure le cadre institutionnel, est largement influencé par le droit de l'UE. La Roumanie a appliqué la Directive cadre et toutes les directives sectorielles pertinentes⁸². L'ANCOM, qui est l'autorité nationale de régulation des télécommunications, est membre de l'ORECE et collabore étroitement avec ses contreparties européennes⁸³.

L'approche de l'ANCOM en matière d'évaluation du marché et de réglementation suit les normes européennes harmonisées. Les différents marchés des télécommunications sont soumis à un examen régulier pour déterminer s'ils sont concurrentiels ou non ; une réglementation *ex ante* est donc encore nécessaire. Les décisions de l'ANCOM sont visées par la Commission européenne. Le degré de concurrence sur les marchés roumains des télécommunications est comparable aux autres pays membres de l'UE ; dans l'ensemble, la Roumanie a réalisé des progrès en matière d'introduction et de consolidation de la concurrence sur plusieurs de ces marchés, plus notables que beaucoup de ses pairs⁸⁴.

Romtelecom, le fournisseur de services de téléphonie fixe qui détenait un monopole a été privatisé et la majorité des parts acquise par OTE, le fournisseur grec de télécommunications dont Deutsche Telekom est l'actionnaire principal. Il conserve l'héritage du réseau des lignes fixes et contrôle la boucle locale. Romtelecom n'a pas fait l'objet d'une séparation verticale, et offre aussi des services sur plusieurs marchés de détail, notamment de lignes fixes et de téléphonie mobile, ainsi que d'accès internet. L'ANCOM a révisé et durci ses règles de séparation en 2012, pour garantir une comptabilité des coûts et des prix, et séparer de manière claire les activités de Romtelecom en tant qu'opérateur de réseau, d'une part, en tant que fournisseur de services d'accès sur les marchés de détail, d'autre part.

La position de Romtelecom comme fournisseur de services de télécommunications s'est détériorée et s'est adaptée lentement à une concurrence accrue. L'entreprise continue de détenir une large part des lignes de téléphonie fixe, mais les réseaux de télévision par câble sont entrés dans une phase de consolidation et représentent aujourd'hui une solution de réseau alternative viable, particulièrement dans de nombreuses zones urbaines. En outre, les réseaux par fibre optique ont été construits surtout par des concurrents

de Romtelecom. Romtelecom a été de surcroît soumise à une régulation efficace des accès par l'ANCOM. Par conséquent, il existe un grand nombre de fournisseurs concurrents de services de téléphonie fixe, pour la vente en gros et de détail⁸⁵. Les changements de fournisseur de ligne fixe au moyen de la portabilité du numéro sont devenus de plus en plus fréquents entre 2010 et 2012. La concurrence sur les marchés des appels locaux et nationaux semble avoir été suffisante pour que le CCR autorise l'acquisition par Romtelecom d'un fournisseur rival de services de téléphonie fixe en 2010, même si la mauvaise situation financière de la cible a sans doute été un facteur majeur de la décision⁸⁶.

Une nouvelle loi sur l'accès aux infrastructures de télécommunications a été adoptée après plusieurs années de débat en 2012⁸⁷. La loi porte sur l'accès à la propriété privée et publique en vue d'installer ou d'entretenir des éléments de réseau, et sur une utilisation partagée des infrastructures de télécommunications. Entre autres questions, la loi autorise l'ANCOM à imposer l'utilisation partagée d'éléments d'infrastructure de réseaux. Cette législation nouvelle doit établir une plus grande clarté et le cadre juridique requis pour soutenir la construction et l'amélioration nécessaires des réseaux de télécommunications⁸⁸.

Le marché de la téléphonie mobile a continué à croître au cours des dernières années. Il existe six fournisseurs de services de téléphonie mobile concurrents, et le plus important est détenu à l'étranger. Le taux de pénétration calculé sur le nombre de cartes SIM actives est d'environ 120%. Le marché des services d'accès à internet a lui aussi connu une forte croissance, quoique depuis des volumes moindres. Les taux de pénétration pour l'accès à large bande fixe et mobile restent bien en-dessous de la moyenne de l'UE. Mais le nombre des fournisseurs de services est très important, et la part des connexions à grande vitesse et la disponibilité des accès de nouvelle génération sont bien supérieures à la moyenne communautaire. La part des opérateurs historiques sur les marchés d'accès à internet est inférieure à la moyenne communautaire. Ceci indique que les marchés sont concurrentiels, et que le faible taux de pénétration pour les services à large bande s'explique par des conditions démographiques et économiques, et non par des marchés non-concurrentiels.

L'ANCOM est une autorité de régulation indépendante pour les secteurs des télécommunications et de la poste en Roumanie. Après divers changements institutionnels et concentrations entre autorités de régulation dans le secteur des télécommunications, l'ANCOM a été créée en 2009 en tant qu'autorité publique autonome responsable devant le Parlement. Son Président est nommé pour un

mandat de six ans, renouvelable une fois, et ne peut être révoqué que pour des motifs valables. L'ANCOM est une organisation assez développée, qui compte environ 600 agents. C'est une autorité respectée, qui passe pour utiliser ses pouvoirs de régulation de manière à contribuer réellement à l'installation d'un environnement concurrentiel sur les marchés roumains des télécommunications.

L'ANCOM n'a pas le pouvoir d'appliquer les dispositions de la Loi sur la concurrence aux secteurs qu'elle régule, bien que la législation l'autorise à prendre « toutes les mesures appropriées pour empêcher et annuler les actions qui impliquent ou pourraient impliquer une distorsion ou une restriction de la concurrence dans le secteur des communications électroniques »⁸⁹. La réglementation du secteur ne limite pas, réciproquement, les pouvoirs du CCR pour faire appliquer les dispositions de la Loi sur la concurrence. Les juridictions des deux autorités se chevauchent donc pour les secteurs des télécommunications et de la poste.

La coopération entre le CCR et l'ANCOM est prévue par la loi⁹⁰ ; les deux autorités ont signé un accord détaillé de coopération en 2009⁹¹. La relation de travail entre elles est particulièrement bonne et fructueuse. Des réunions régulières entre leurs personnels abordent des questions d'intérêt mutuel, comme la détermination des tarifs de terminaison d'appels et la définition du marché dans le cadre des pouvoirs de régulation de l'ANCOM. Un exemple récent de coopération efficace entre ANCOM et CCR est la vente aux enchères du spectre, organisée en 2012. L'ANCOM a sollicité la part du CCR un avis contraignant sur le projet de cadre réglementaire encadrant la vente aux enchères, que l'ANCOM jugeait défaillant. Les deux autorités jugent que leur coopération et leur intervention conjointe ont été dans ce cas extrêmement fructueuses, puisque non seulement la vente a rapporté environ 700 millions EUR au budget roumain, mais a aussi accru la concurrence, amélioré les services et autorisé de nouveaux services dans des zones aujourd'hui mal desservies du pays⁹².

Le CCR a aussi travaillé avec l'ANCOM lorsque des dossiers de concurrence ont concerné l'industrie des télécommunications. Lors de son enquête sur les pratiques d'Orange, de Vodafone et de Romtelecom en matière de terminaison d'appels sur leurs réseaux, le CCR a sollicité la contribution de l'ANCOM (et de son prédécesseur), dans la mesure notamment où les tarifs de terminaison étaient réglementés par l'ANCOM, et où Vodafone et Orange étaient suspectées d'avoir contourné les tarifs maximum fixés par la réglementation.

4.7.2 Services postaux

Le cadre réglementaire qui régit les marchés postaux en Roumanie est lui aussi largement influencé par la législation communautaire⁹³, notamment en ce qui concerne le rythme de la libéralisation du marché, des caractéristiques institutionnelles clés, et la désignation d'un fournisseur de services universel. Comme dans le cas des marchés des télécommunications, l'ANCOM détient l'autorité de régulation dans le secteur postal.

La libéralisation des marchés postaux a été réalisée progressivement. L'envoi des colis et les envois express ont été libéralisés les premiers ; Posta Romana, l'opérateur postal historique, a conservé le monopole sur certains courriers jusqu'à très récemment. La Roumanie a été l'un des États membres de l'UE qui a bénéficié d'une dérogation de deux ans par rapport au calendrier de libéralisation et ouvert les derniers segments du marché postal à la concurrence en 2012.

La libéralisation a provoqué l'arrivée d'un grand nombre de fournisseurs de services sur les différents segments de marché. En 2012, plus de 200 fournisseurs autorisés de services postaux étaient en activité en Roumanie, pour beaucoup de très petite taille. Le degré de concurrence varie fortement selon les secteurs. Pour le courrier, Posta Romana conserve plus de 80% du marché, tandis que sa part pour les colis est tombée à moins de 10%. Pour les services de distribution express, sa part était de moins de 40%.

Plusieurs enquêtes indiquent que le marché du courrier, sur lequel Posta Romana reste dominant, ne fonctionne pas particulièrement bien. Les prix des services de courrier ont augmenté fortement ces cinq dernières années, faisant de la Roumanie l'un des pays les plus chers, en regard du niveau moyen des salaires⁹⁴. Mais ces prix plus élevés ne se sont pas traduits par de meilleurs services. La qualité de service mesurée par la rapidité et la fiabilité de la distribution a même chuté entre 2010 et 2012. En dépit d'un objectif de 85% de distribution à J+1, la performance réelle à J+1 était de 40% en 2012, contre 52% deux ans auparavant⁹⁵.

Le service du courrier, ainsi que beaucoup d'autres services, font l'objet d'obligations de service universel. Posta Romana a été dans le passé désigné comme le fournisseur d'un service universel, conformément aux principes du droit communautaire. Aucune entreprise ne s'est portée candidate pour la remplacer, et l'ANCOM a récemment proposé de renouveler d'office le mandat de Posta Romana jusqu'en 2018⁹⁶. Les services découlant de cette obligation de

service public font l'objet d'une régulation tarifaire et d'autres exigences réglementaires pour interdire un comportement anticoncurrentiel. Mais les services concernés sont dans le même temps ouverts aux concurrents. L'ANCOM a noté que même avant la libéralisation complète, certains entraînaient sur les marchés de services relevant du service universel⁹⁷ ; cette tendance devrait se prolonger puisque Posta Romana n'en a plus le monopole.

Les faibles indicateurs de performance indiquent que l'opérateur historique a résisté aux réformes et à la réglementation en faveur du renforcement de la concurrence et de la qualité de service. Posta Romania appartient aujourd'hui à 75% au gouvernement, les 25% restant appartenant à un fonds de propriété public. Le gouvernement a annoncé son intention de vendre une participation de 51%, mais le projet a rapidement été suspendu. Posta Romana est un des principaux employeurs de Roumanie, avec environ 35 000 employés, et les inquiétudes sur les problèmes sociaux qui pourraient en découler ralentissent peut-être la privatisation et affaiblissent la volonté de faire de Posta Romana un fournisseur de services plus productif et efficace.

Le CCR a mené une enquête sur une possible utilisation par Posta Romana de tarifs discriminatoires excluant des fournisseurs éventuels de services de tri postal, un comportement qui a été contrôlé par les autorités de la concurrence de plusieurs autres pays européens. Le CCR a imposé des amendes importantes, d'environ 25 millions EUR⁹⁸. Une investigation parallèle au sujet de prix excessifs a pris fin sans infraction constatée. Le CCR n'a pas fait d'autre usage de ses pouvoirs d'exécution dans le secteur postal.

4.7.3 *Transport ferroviaire*

Le transport ferroviaire est un autre secteur régulé dans lequel une partie du cadre réglementaire, y compris en matière de restructuration de l'industrie, est déterminée par les exigences de l'UE⁹⁹. Le transport ferroviaire de fret a été ouvert avec succès à la concurrence, mais ça n'est pas encore le cas du transport de passagers.

Les bases de la structure industrielle existante ont été posées en 1998 lorsque l'opérateur historique, la compagnie ferroviaire intégrée verticalement SNCFR a été scindée en cinq compagnies indépendantes, dont l'entreprise chargée des infrastructures CFR, la compagnie de transport de passagers CFR Calatori, et la compagnie de fret CFR Marfa. Les fonctions de régulation restent entre les mains de l'AFER, une agence de régulation au sein du ministère des Transports.

Depuis la restructuration, la concurrence régit le fonctionnement du secteur du transport de fret. On compte plus de 20 concurrents privés, bien que tous n'aient pas une activité développée. La part de Marfa est tombée à environ 45% en 2011. La privatisation de Marfa est en cours. Malgré une concurrence accrue, le transport ferroviaire du fret a diminué de plus de 20% sur la même période, du fait d'un surinvestissement dans l'entretien, le développement et la réparation des infrastructures, et d'une concurrence accrue du transport routier.

Bien que l'introduction de la concurrence ait été concluante, le souci existe que Marfa continue à contrôler d'importants services annexes comme les dépôts, hangars et fourniture de carburant. Le CCR a estimé que Marfa avait imputé des tarifs discriminatoires à ses concurrents privés pour l'accès à ces services annexes et imposé une amende de 7 millions EUR¹⁰⁰.

En 2011, le gouvernement a rattaché le Conseil de supervision des chemins de fer (CSCF) au CCR, à la suite des demandes de la Commission européenne de garantir une séparation réglementaire et une indépendance de la réglementation de l'accès au réseau. Le CCR avait auparavant exprimé son inquiétude sur le fait que la réglementation de l'accès *via* le ministère des Transports, qui gère aussi les intérêts gouvernementaux dans CFR Marfa et CFR Calatori, pouvait conduire à un traitement moins favorable des concurrents de Marfa lors de la distribution des droits d'accès au réseau ferroviaire¹⁰¹.

Les cinq membres du comité consultatif du CSCF sont nommés parmi les membres du CCR par le Président de celui-ci. Un Vice-Président du CCR préside le CSCF. Ce dernier est chargé de garantir un accès transparent et non-discriminatoire à l'infrastructure ferroviaire. L'AFER a conservé toutes ses fonctions réglementaires, comme la réglementation en matière de sécurité et l'octroi des permis d'opérer. Au sein du CCR, on espère que les décisions concernant l'accès à l'infrastructure s'améliorera, compte tenu de l'expertise du CCR et la capacité du CSCF de coopérer avec les membres de la Direction en charge des chemins de fer.

4.7.4 *Énergie*

Comme pour plusieurs autres industries régulées, le cadre réglementaire qui régit l'électricité et le gaz est largement défini par les directives communautaires ; c'est le cas aussi des caractéristiques du cadre institutionnel¹⁰². Le régulateur du secteur participe au CEER et à l'ACER, les institutions européennes de coordination des régulateurs de l'énergie¹⁰³.

À la différence d'autres secteurs comme les télécommunications, la libéralisation des marchés de l'énergie a été bien plus difficile et sensible sur le plan politique en Roumanie. La Roumanie est beaucoup moins dépendante des importations d'énergie que d'autres pays européens ; toute la demande d'électricité et une large part de celle de gaz sont satisfaites par la production nationale. Ceci a permis aux gouvernements de maintenir dans le passé de très faibles prix de l'énergie, d'où un manque de volonté politique réelle de progresser vers des marchés pleinement libéralisés et concurrentiels.

On a constaté une forte réticence à ouvrir les deux secteurs et à les intégrer complètement aux marchés voisins du fait des implications possibles sur le niveau de production d'électricité, sur l'approvisionnement en amont en charbon national, et surtout sur le segment des marchés de consommation de détail d'électricité et de gaz. Toutes les étapes juridiquement nécessaires vers la libéralisation ont été franchies, mais les marchés de détail régulés continuent de coexister avec un segment concurrentiel limité aux gros usagers industriels, ce qui induit d'importantes distorsions du marché. La régulation des prix, qui est influencée par des facteurs politiques et difficile à concilier avec le principe de recouvrement des coûts, a affaibli les incitations à investir dans les très nécessaires entretien et développement des services et infrastructures de production. La Roumanie a adopté une feuille de route pour la suppression de la régulation des prix. La transition vers un marché libéralisé aux alentours de 2017 pour l'électricité, et jusqu'en 2018 pour le gaz, créera des difficultés majeures pour le régulateur du secteur ainsi que pour le CCR.

4.7.5 *Électricité*

La structure du marché de l'électricité s'est formée progressivement au fur et à mesure que l'ancien monopole intégré, RENEL, a été restructuré au moyen d'une séparation verticale et horizontale. Le marché a été scindé en activités de production, transmission, distribution et fourniture, avec des acteurs différents à chaque niveau.

En ce qui concerne la génération, des compagnies distinctes ont été constituées selon la source d'énergie, avec pour conséquence l'existence de grandes compagnies d'État recourant à une source unique : l'énergie hydroélectrique, l'énergie nucléaire et les centrales au charbon. La même structure caractérise aujourd'hui la production : les groupes des compagnies d'État dominent encore la production et représentent 80 à 90% de la production totale, l'énergie hydroélectrique représentant 40% de la production, l'énergie nucléaire 25% et le charbon 20%, environ. Les entreprises privées qui

produisent de l'énergie à partir de centrales au gaz naturel et d'énergies renouvelables, représentent environ 15% du total de la production d'électricité¹⁰⁴. Compte tenu des prix peu élevés de l'électricité en Roumanie, les importations ne jouent pas un rôle significatif.

Bien que l'essentiel de la capacité de production appartienne à l'État, le CCR considère que les compagnies de production comme distinctes et en concurrence les unes avec les autres¹⁰⁵. D'autres sources ont utilisé l'expression d'« entente molle » pour décrire la relation entre les producteurs publics. Des inquiétudes se sont exprimées sur le caractère non pleinement concurrentiel du marché puisque, si chaque producteur est une entité juridique autonome, tous sont contrôlés par le même ministère et poursuivent des stratégies que des acteurs privés ne poursuivraient pas¹⁰⁶. Bien que le marché des énergies soit bien diversifié, chaque producteur s'appuie principalement sur une source d'énergie exclusive, ce qui rend un fonctionnement optimal des centrales énergétiques difficile. Des fournisseurs aux prix élevés sont notamment menacés lorsque le marché se restructure, que la part des énergies renouvelables augmente du fait d'incitations fortes, et qu'une demande plus faible crée des surcapacités de production. Une restructuration du secteur de la production a été prévue, mais il existe un désaccord sur la manière dont il conviendrait de réorganiser l'industrie. Des secteurs du gouvernement ont privilégié une concentration de tous les actifs de production détenus par l'État au sein de deux compagnies, alors que l'ANRE aurait préféré une solution avec des acteurs plus nombreux afin de réduire le risque d'entente. Le plan de restructuration du gouvernement a été retiré et des décisions qui s'imposent continuent d'être repoussées.

Le réseau de distribution électrique est géré par un gestionnaire de réseau indépendant (GRI), Transelectrica. L'opérateur du marché OPCOM est responsable de plusieurs activités de marché, comme l'administration de la place de marché pour tous les contrats d'électricité en gros et les certificats verts. Tous deux sont soumis à une surveillance réglementaire de l'ANRE, l'autorité de régulation des marchés de l'énergie.

Le réseau de distribution est détenu par huit compagnies de distribution qui ont un monopole local sous la forme d'une concession. La majorité des compagnies de distribution ont été privatisées et sont les succursales de grands conglomérats européens. Elles sont par ailleurs considérées comme fournisseurs « en dernier ressort » des particuliers qui continuent de recevoir de

l'énergie dans des conditions réglementées et non sur un marché libre. Les compagnies de distribution sont en outre soumises à la régulation de l'ANRE.

La fourniture d'énergie, au niveau de la vente en gros comme de détail, a été ouverte à la concurrence. Plus de cent fournisseurs sont autorisés par l'ANRE à fournir de l'électricité, bien que tous ne soient pas actifs et que beaucoup d'entre eux soient de très petite taille. Ces fournisseurs peuvent intervenir sur la vente en gros ou au détail. Aux deux niveaux, la concentration du marché est très faible. Sur le marché du détail, la part du premier fournisseur est juste supérieure à 20% et la part combinée des dix principaux fournisseurs est inférieure à 75%¹⁰⁷.

Le marché roumain de l'électricité est supposé connaître une intégration croissante avec les marchés voisins du CEEC, puisque la Roumanie, ainsi que la Pologne, doivent rejoindre un projet d'intégration existant lancé par la République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie¹⁰⁸. Mais les tarifs actuels de distribution pourraient entraver le commerce avec les autres États membres. En outre, une capacité d'interconnexion limitée pourrait interdire le développement d'un commerce transfrontalier¹⁰⁹.

Bien que les contrats de fourniture puissent être passés sur la place de marché tenue par OPCOM, les parties ont aussi eu recours à des accords bilatéraux de fourniture sur le long terme, hors de cette place de marché. Jusque récemment, près d'un tiers de la production totale était absorbé par des contrats de ce type, même si la récente faillite de Hidroelectrica a mis fin à ces contrats bilatéraux. L'évaluation des contrats de long terme et leur bonne régulation posent d'importants problèmes politiques. Plusieurs contrats de long terme souscrits par Hidroelectrica, l'opérateur d'État des centrales hydroélectriques, sont examinés par la Commission européenne ; les prix bas de l'électricité fournie aux principaux consommateurs industriels soulèvent des questions en matière d'aides d'État. Parallèlement, le CCR enquête sur plusieurs contrats susceptibles d'avoir des effets anticoncurrentiels en fermant l'accès aux marchés et en supprimant des liquidités sur le marché au comptant¹¹⁰.

Les contrats de long terme ont toutefois des effets bénéfiques importants, puisqu'ils garantissent un financement sûr pour les nécessaires investissements des producteurs, et réduisent la volatilité des prix en particulier pour les usagers. Le marché est indécis quant aux effets de la nouvelle Loi sur l'énergie de 2012¹¹¹, qui exige la transparence sur tous les contrats bilatéraux de fourniture d'électricité et l'utilisation des places de marché pour la passation de tous les contrats de fourniture. L'ANRE reconnaît que l'incertitude sur la légalité des

contrats de long terme dans le nouveau cadre législatif a rendu beaucoup d'acteurs méfiants à leur égard ; elle réfléchit à une réponse politique adaptée.

La principale source de distorsions d'une concurrence véritable sur les marchés de l'énergie réside dans l'existence d'un vaste marché régulé de la vente de détail, qui a des répercussions sur les autres segments de marché. Alors que les gros utilisateurs ont été fournis en énergie dans des conditions concurrentielles depuis plusieurs années, ce qui a favorisé la création d'un marché d'approvisionnement concurrentiel, les particuliers et les petites entreprises continuent de bénéficier d'une régulation des prix qui maintient les tarifs à des niveaux artificiellement bas. Les tarifs sont réglementés par l'ANRE et non par le gouvernement, mais selon des préoccupations politiques davantage qu'en vue du recouvrement des coûts. Les particuliers et les petites entreprises ont aujourd'hui la possibilité de préférer des fournisseurs concurrentiels, mais très peu l'ont fait. C'est tout particulièrement le cas pour les particuliers. Les consommateurs qui ont opté pour le segment concurrentiel du marché ne peuvent faire marche arrière et revenir sur le segment régulé, ce qui représente un obstacle important. En 2013, l'ANRE a rapporté qu'environ 56% de la demande totale ont été satisfaits dans le cadre de contrats concurrentiels, et 44% dans le cadre de contrats régulés¹¹².

La régulation des prix a des conséquences au-delà des marchés de vente au détail, dans la mesure où les fournisseurs sur le segment régulé du marché de détail achètent une large proportion de la fourniture d'électricité requise au travers de contrats régulés plafonnés. Alors que l'utilisation des contrats régulés de vente en gros a été limitée par l'ANRE, elle continue de représenter environ 25% de la production totale d'électricité¹¹³. En outre, l'ANRE régulant aussi les compagnies de distribution, elle peut être incitée à les empêcher d'augmenter leurs coûts pour protéger les prix aux consommateurs finaux, ce qui en retour peut limiter l'investissement dans le déploiement du réseau¹¹⁴.

La transition vers un marché pleinement concurrentiel continuera jusqu'à la fin 2017. Les plus gros consommateurs du marché de détail régulé passeront sur le marché concurrentiel en 2014, même si certains particuliers gardent le droit de rester sur le segment protégé jusqu'à la fin de la transition¹¹⁵. Il est clair que les étapes finales vers la libéralisation créent des problèmes importants pour le régulateur du secteur et le CCR. Les prix aux consommateurs finaux devront augmenter, mais les pressions politiques pour maintenir les tarifs de l'électricité bas seront sans doute fortes. L'expérience acquise montre que beaucoup de consommateurs s'adapteront lentement à un environnement changeant. Le

nombre de plaintes déposées auprès de l'autorité de protection des consommateurs est élevé, mais celles-ci portent surtout sur le manque de clarté des factures. Il existe un risque que, si la transition n'est pas bien gérée, le nombre de plaintes augmente fortement et la confiance dans les marchés concurrentiels soit minée. Ceci peut à son tour accroître les pressions politiques en faveur de la régulation des prix. Un programme de coopération renforcée entre le bureau de protection des consommateurs, l'ANRE et le CCR, a été défini de manière à répondre à ces défis dans les temps requis, mais il n'a pas été financé.

4.7.6 *Gaz*

Les marchés du gaz connaissent une situation similaire à ceux de l'électricité. Quoique libéralisés en principe, les prix restent régulés sur de larges segments du marché. La conséquence en est des prix très bas pour les particuliers, qui représentent moins de 50% de la moyenne des prix communautaires et moins d'un quart des prix dans les États membres où ils sont les plus élevés¹⁶. La nécessité d'une transition vers un marché pleinement libéralisé créé là aussi des défis majeurs.

La Roumanie a une production nationale de gaz importante, qui couvre environ 70% de la demande nationale totale. Les 30% restants sont importés principalement de Russie. La production nationale est largement entre les mains de deux compagnies, l'entreprise d'État Romgaz et l'entreprise privée Petrom. Romgaz contrôle aussi une large part des infrastructures de stockage du gaz.

La production, le transport et la distribution ont été dissociés verticalement. Transgaz est le GRI pour le réseau de distribution. Il applique des tarifs régulés pour ses activités de transport national. Opcom gère le marché du gaz. Un grand nombre de fournisseurs indépendants ont été autorisés par l'ANRE. La distribution est entre les mains de plus de 50 compagnies régionales de distribution. Ces dernières sont aussi le fournisseur « par défaut » des consommateurs sur le segment régulé du marché, quoique depuis 2007 les plus importants distributeurs doivent séparer leurs fonctions de fourniture de celles de distribution.

Le commerce sur le segment non régulé du marché exige un marché fonctionnel et transparent ainsi qu'un accès à l'infrastructure nécessaire. Tous les éléments requis ne sont pas en place. L'échange de gaz n'est pas encore complètement fonctionnel, ce qui limite les opportunités commerciales pour les fournisseurs indépendants et crée des inquiétudes en ce qui concerne la

capacité des opérateurs historiques d'exercer leur pouvoir de marché¹¹⁷. Le CCR et l'ANRE ont commencé à coopérer pour développer une réglementation *ex ante* efficace du marché du gaz, mais le projet n'a pas encore abouti. Une large part de la capacité de stockage reste entre les mains de l'un des deux principaux producteurs. Des investissements dans les infrastructures seront aussi nécessaires, notamment pour augmenter encore les capacités de flux inverses du réseau.

Comme pour l'électricité, le principal défi dans le secteur du gaz est le vaste segment régulé de vente au détail, et l'engagement de faire aboutir la libéralisation en 2018. Les particuliers peuvent déjà opter pour le marché libéralisé, auquel cas ils ne peuvent réintégrer le segment régulé, mais très rares sont ceux qui font ce choix. Le véritable souci est l'augmentation inévitable des prix du gaz dans la mesure où la régulation actuelle des prix est difficile à concilier avec le principe d'un recouvrement des coûts¹¹⁸, et où les prix nationaux du gaz s'aligneront sur les prix pratiqués dans d'autres pays. Le gouvernement intervient traditionnellement sur les marchés ; lors de la crise économique de 2011, le gouvernement a introduit une interdiction provisoire des exportations de gaz national. La mesure a été levée en mars 2013 à la suite d'une procédure pour infraction lancée par la Commission européenne.

La sensibilisation des particuliers au fonctionnement libéralisé d'un marché pourrait faire partie intégrante des actions de protection des consommateurs, puisqu'il s'agirait de fournir l'information utile, de garantir la transparence et de permettre aux consommateurs de changer de fournisseurs. Mais une transition réussie vers un marché libéralisé sera finalement aussi un enjeu pour le CCR, dans la mesure où le public pourrait perdre confiance dans la libéralisation des marchés.

En outre, les efforts pour instituer un marché fonctionnel et transparent du gaz sont liés aux inquiétudes concernant les effets de la libéralisation. Les consommateurs pourront davantage tirer profit de la libéralisation s'il existe une concurrence effective entre les fournisseurs et si les « fournisseurs par défaut » actuels ont moins d'opportunités de tenir leurs rivaux à l'écart des marchés de vente au détail. Le progrès vers l'établissement d'un marché fonctionnel peut aussi contribuer à une libéralisation plus complète du marché du détail. Inversement, une volonté accrue des consommateurs de faire confiance à d'autres fournisseurs incitera de nouveaux fournisseurs à entrer sur le marché concurrentiel.

Le régulateur de secteur pour l'électricité et le gaz est l'ANRE, qui est depuis 2012 une autorité publique indépendante comme le requiert la législation de l'UE applicable¹¹⁹. Le pays comptait deux régulateurs distincts pour les deux énergies, gaz et électricité, mais en 2007 l'ANRE a pris en charge toutes les fonctions réglementaires pour ces deux secteurs. Dans le cadre législatif en vigueur, le Président et les Vice-Présidents de l'ANRE sont nommés par le Parlement pour cinq ans, renouvelables une fois, et ne peuvent être révoqués que pour des motifs valables. Toutes les réglementations doivent être approuvées par un Comité réglementaire comprenant le Président, les deux Vice-Présidents et quatre régulateurs eux aussi nommés par le Parlement. Un Conseil consultatif fait écho aux avis des principaux acteurs, dont le CCR, et permet une transparence plus grande. L'ANRE compte aujourd'hui environ 240 agents.

L'ANRE n'a pas une longue histoire d'indépendance et ne suscite généralement pas auprès des acteurs le même respect qu'une organisation indépendante et professionnelle comme le CCR ou l'ANCOM. Jusqu'aux réformes de 2012, le Président de l'ANRE était soumis à la coordination du Premier Ministre de la Roumanie. Le sentiment que le processus de décision de l'ANRE rendait celle-ci inefficace¹²⁰. Bien que le processus de nomination ait été réformé pour assurer une indépendance accrue, certains commentateurs ont critiqué les premières nominations, en les jugeant trop influencées par des jeux politiques¹²¹. Si le caractère politiquement sensible des prix de l'énergie peut expliquer le souhait du gouvernement et du Parlement de conserver une influence sur les décisions et les orientations politiques de l'ANRE, une telle influence rend plus difficile pour l'ANRE de mettre en place des marchés de l'énergie pleinement libéralisés et concurrentiels.

L'ANRE n'a pas le pouvoir de faire appliquer les dispositions de la Loi sur la concurrence. Mais, en plus d'assurer la sûreté des approvisionnements et de protéger les consommateurs, elle est chargée de garantir une concurrence sur les marchés de l'énergie. Il y a donc un chevauchement entre les attributions du CCR et de l'ANRE en ce qui concerne le secteur de l'énergie. La coopération entre l'ANRE et le CCR a été formalisée par un accord. Celui-ci date de 2004 ; ses dispositions sont très générales, au contraire des termes de l'accord entre l'ANCOM et le CCR. L'ANRE peut informer le CCR de pratiques anticoncurrentielles éventuelles dont il a détecté l'existence sur le marché. Elle consulte le CCR avant d'adopter des règles, ce que facilite la participation du CCR au Comité consultatif de l'ANRE. Inversement, le CCR consulte l'ANRE à l'occasion de ses investigations relatives aux marchés de l'énergie.

En pratique, la coopération entre le CCR et l'ANRE n'a pas toujours été très productive. Leur coopération semble s'être récemment améliorée, notamment au niveau des équipes, même si le CCR a récemment ouvert une procédure au titre de ses compétences de l'article 9 et enquête sur l'adoption de règles par l'ANRE susceptibles d'être défavorables à la concurrence dans le secteur des énergies renouvelables¹²². Étant donné les importants problèmes auxquels l'ANRE est confrontée pour organiser la transition vers des marchés libéralisés dans les années à venir, une coopération plus étroite entre l'ANRE et le CCR semble nécessaire pour favoriser le succès des réformes. Outre la coopération et l'échange de savoir-faire en vue de créer les conditions de marchés de l'énergie plus concurrentiels, le CCR pourrait apporter son aide à l'ANRE en vue de mieux résister aux pressions politiques favorables au maintien de son rôle de régulateur des prix sur des bases politiques.

5. Conclusions et options politiques

5.1 *Forces et faiblesses du régime de la concurrence en Roumanie*

Cette section résume les forces et les faiblesses du régime de concurrence en Roumanie, en regard des trois principaux thèmes évoqués plus haut : le *statu quo*, les évolutions récentes et une comparaison avec les pratiques internationales incluant les instruments proposés par l'OCDE. Elle identifie, par ailleurs, des domaines dans lesquels des améliorations peuvent encore être apportées à la performance du régime de concurrence.

Dans l'ensemble, le cadre législatif et réglementaire du régime de concurrence roumain est conforme aux normes du droit international de la concurrence. Il est inspiré par les orientations, les normes d'exécution et les pratiques du droit de la concurrence communautaire, et semble en accord avec les Recommandations de l'OCDE les plus pertinentes dans le domaine.

Le CCR a embrassé progressivement une approche du droit et de la politique de concurrence centrée sur les intérêts des consommateurs, qui coïncide avec les évolutions européennes et internationales. Cette approche implique une prise en compte croissante des accords horizontaux, en particulier les soumissions d'offres concertées et les ententes. Cette évolution signifie en outre une distance croissante vis-à-vis d'un système d'exécution régi par les plaintes, au profit d'un système de sélection des cas selon leur incidence sur la performance du marché.

5.1.1 *Ententes*

Beaucoup des éléments juridiques et institutionnels d'une application de la législation contre les ententes sont en place. Les ententes sont clairement interdites, le CCR détient les pouvoirs d'investigation nécessaires, le programme de clémence est conforme aux normes européennes et internationales, les amendes peuvent atteindre 10% des revenus annuels d'un défendeur, et la législation autorise des sanctions pénales individualisées pour le trucage des marchés et d'autres ententes. Le CCR privilégie la lutte contre les ententes. Il a créé la Direction des marchés publics et une unité spécialisée sur les ententes pour libérer les ressources et l'expertise nécessaires. La Direction des marchés se concentre sur les poursuites à l'encontre des partenaires d'appels d'offres concertés, mais travaille aussi avec les autorités des marchés publics pour améliorer les procédures en la matière. Entre autres initiatives, le CCR a efficacement fait pression en faveur de l'introduction d'un certificat d'absence d'entente en vue de la soumission d'une offre, qui contribue à la dissuasion et à l'exécution des lois.

Les efforts du CCR ont eu pour conséquence plusieurs constats d'infraction à l'encontre d'entreprises impliquées dans des soumissions d'offres concertées et d'autres ententes. Mais le programme de lutte contre les ententes n'a pas connu de réalisation majeure. Les candidatures en vue de la clémence demeurent rares, notamment, et aucune condamnation pénale n'a été prononcée à l'encontre d'une entente. Les pouvoirs d'exécution pénale ont même pu nuire à la lutte contre les ententes, faute de menace crédible ; l'anticipation d'une responsabilité pénale aurait en effet pu nuire au programme de clémence. Une meilleure coordination avec les procureurs est prévue dans le cadre de la nouvelle loi, mais il est trop tôt pour dire si elle parviendra à rassurer les candidats à la clémence quant à des poursuites pénales éventuelles contre leurs dirigeants, tout en encourageant les procureurs à ouvrir des procédures pénales. Les amendes administratives restent assez peu élevées et les tribunaux ont fait preuve de moins de déférence à l'égard du CCR lorsqu'il s'est agi de réviser le niveau des amendes.

5.1.2 *Fusions*

L'examen des fusions est un domaine d'application de la législation qui a provoqué peu de débats. Les seuils juridictionnels sont fondés sur un critère objectif. Une déclaration est requise à partir d'un certain niveau de revenu des parties, et la définition de la transaction en vue d'une concentration suit le modèle de l'UE. Une réforme des seuils a réduit de manière nette le nombre de

transactions déclarées, bien que la réforme remonte à 2004, et que le grand nombre de notifications dans le cadre de la procédure simplifiée reçues par le CCR pointe une marge de manœuvre en la matière. Les constats d'infraction pour omission de notification ont constitué l'essentiel des décisions négatives du CCR, mais sont depuis peu devenues plus rares.

Les phases d'examen sont de 45 jours pendant la Phase I, et de cinq mois pour l'investigation qui agrège les Phases I et II, en conformité avec les normes internationales. Les opinions des acteurs sont positives en ce qui concerne la capacité du CCR de gérer efficacement les déclarations et l'examen des fusion, en ciblant rapidement les enjeux centraux et en évitant les demandes d'informations floues et lourdes, aussi bien que les retards injustifiés. Des réunions de préparation des déclarations peuvent permettre de discuter de ces questions. Une procédure d'examen simplifiée pour certaines transactions non problématiques a été introduite en réponse aux suggestions du milieu des entreprises ; elle est un indice d'une relation constructive entre le CCR et ses « clients » dans les procédures d'examen des fusions.

Le nombre de dossiers de fusion dans lequel le CCR est intervenu n'est pas très important. La dernière décision négative remonte à 2001. Le CCR a accepté les mesures comportementales complexes dans plusieurs décisions récentes relatives à des fusions. Il est trop tôt pour dire si ces mesures sont utilisées de manière fréquente pour réagir aux fusions qui posent problème. Leur usage répété crée cependant des inquiétudes, dans la mesure où le suivi exige des ressources et où les parties peuvent contourner des mesures complexes.

5.1.3 *Évaluation de la concurrence et sensibilisation*

Le CCR détient un certain nombre de moyens d'exécution opposables aux restrictions de la concurrence dont sont responsables des acteurs publics. Il peut prononcer des constats d'infraction à l'encontre de règles administratives adoptées par des institutions publiques, et on lui demande régulièrement de réaliser des évaluations d'impact sur la concurrence à l'occasion de l'élaboration de la législation. Les constats d'infraction sont peu fréquents, mais ils sont réguliers, suffisamment pour donner au CCR une crédibilité suffisante lorsqu'il s'implique dans une action de sensibilisation pour convaincre une institution de lever un dispositif anticoncurrentiel. Le rôle du CCR en tant que promoteur de la concurrence dans le processus législatif s'est réduit, puisque ses opinions ne sont plus contraignantes. Mais il continue à être reconnu comme un important contributeur du processus législatif ; ses opinions comptent. Le rôle du CCR pourrait encore être renforcé lorsque la Chancellerie mettra en œuvre,

si elle le fait, un nouveau système d'analyse d'impact sur la concurrence qui privilégierait d'importantes initiatives législatives et permettrait au CCR de mieux cibler l'usage de ses ressources.

Le CCR a aussi eu recours à d'autres outils moins formels de sensibilisation, avec un certain succès, qui ont régulièrement ciblé les dispositifs anticoncurrentiels dans les professions libérales et les projets de réglementation visant à limiter l'expansion de la grande distribution et les chaînes alimentaires. Ses efforts de sensibilisation sont complétés par des études de marché et des enquêtes de secteur répétées, lesquelles ont dans certains cas rendu possible une intervention ciblée. Les enquêtes de secteur sont devenues une étape importante dans la concrétisation de l'ambitieux projet du CCR d'établir un indice de concurrence pour plusieurs secteurs économiques clés. Une fois achevé et fonctionnel, cet indice pourrait fournir au CCR un indicateur supplémentaire sur les marchés à privilégier.

Le CCR s'implique dans une certaine mesure dans les initiatives politiques et de marchés où son rôle est le plus ambigu. Il s'est intéressé aux marchés pharmaceutiques, au sujet desquels il a conseillé le gouvernement sur une politique de recouvrement des coûts. La mission centrale et les principes du CCR, y compris le privilège donné aux marchés fonctionnels et aux primes à l'innovation, pourraient entrer en conflit avec les objectifs de réduction des dépenses à court terme dans le système de santé public.

5.1.4 *Processus institutionnel*

Le CCR est devenu une autorité publique respectée en Roumanie ces dernières années, juste derrière la Banque centrale. Les acteurs concernés apprécient son indépendance, son expertise et son professionnalisme. Le processus de décision est transparent, grâce à une claire séparation entre investigation et prise de décision. Le CCR a obtenu de bons résultats en défendant ses décisions devant les tribunaux. Il est parvenu à établir de bonnes relations de travail avec d'autres organes gouvernementaux et certains régulateurs de secteurs, des services du bureau du Procureur et des institutions impliquées dans l'analyse d'impact de la réglementation. Au cours du temps, le gouvernement a donné des tâches complémentaires au CCR, ce qui témoigne de la qualité de son travail.

Le Président est le chef de l'autorité, mais il a le pouvoir de décider seul dans certains domaines seulement. Il peut définir des initiatives, mais doit dans la plupart des cas rechercher un assentiment majoritaire des membres du

Conseil de la concurrence. Néanmoins, la capacité de direction importe et les divers Présidents ont affiché différentes priorités et objectifs. La continuité sera un aspect important pour aider le CCR à mener à bien ses ambitieux projets de réforme.

En plus des directions spécialisées, comme celles des marchés publics ou de la recherche, le CCR est organisé en miroir des secteurs industriels. Ce principe semble raisonnable, et serait conforme avec l'organisation de nombreuses autres autorités de la concurrence. Le CCR s'appuie sur différents outils pour résoudre les problèmes de marchés et une familiarité avec des marchés spécifiques permettrait une meilleure hiérarchisation des différents moyens.

L'une des caractéristiques institutionnelles notables du CCR est l'existence continue de bureaux provinciaux dans chacun des 41 départements roumains. Chaque bureau compte une équipe très réduite, mais l'ensemble des bureaux totalise plus de 25% des équipes du CCR. Les bureaux provinciaux sont impliqués dans les dossiers de concurrence et d'autres procédures portant sur le droit de la concurrence déloyale. Plusieurs observateurs extérieurs ont questionné l'intérêt de les maintenir, et exprimé des doutes sur leur qualité, leur expertise et l'usage efficace de leurs ressources. Les acteurs ont aussi dit leur inquiétude que les bureaux provinciaux ne soient pas suffisamment intégrés dans la structure centrale et ne satisfassent pas aux mêmes normes professionnelles que leurs collègues travaillant au siège.

Ces questions au sujet des bureaux départementaux semblent légitimes. Il n'existe aucun autre grand pays, de taille similaire ou supérieure, où l'autorité de la concurrence a tant de bureaux en région avec des équipes si réduites. Bien que le souhait de maintenir une présence locale soit légitime, le contrôle de la qualité de leur travail et de leur adhésion à des procédures efficaces et transparentes peuvent être plus difficiles que si tous les agents travaillaient au siège de Bucarest. Mais il semble que la volonté de changer l'organisation soit faible au sein du CCR.

Préserver et développer le capital humain du CCR est un enjeu clé si l'on veut assurer que le CCR demeure un lieu de travail concurrentiel et attire les professionnels les plus talentueux. Ceci suppose la réintroduction de niveaux de salaire attractifs, après la réduction au nom de restrictions budgétaires générales, mais aussi des mesures non financières, comme les plans de développement personnel et les revues de performance, des primes non

financières et des mesures pour encourager les collaborations informelles entre les directions.

5.1.5 *Sur le plan sectoriel*

Les secteurs régulés montrent de nombreuses similarités avec ceux d'autres pays européens. Une large part de l'environnement institutionnel et réglementaire est déterminée par la législation communautaire. La concurrence sur les marchés des télécommunications semble correcte. La Roumanie bénéficie d'une structure de marché moins concentrée que dans d'autres pays, notamment du fait que l'opérateur public historique a tardé à réagir aux évolutions et aux demandes du marché, et que les concurrents ont été capables de prendre place sur le marché et de déployer des infrastructures propres. Il n'y a pas eu de séparation verticale obligatoire, mais le régulateur a pris des mesures pour assurer une meilleure séparation comptable et distinguer les activités de vente de gros et de détail de l'opérateur. Des enquêtes régulières de la Commission européenne indiquent que la concurrence sur les marchés des télécommunications est très comparable à celle des autres pays européens.

Le secteur postal présente un bilan plus mitigé. Les marchés ont été pleinement libéralisés. La concurrence dans certains secteurs comme la fourniture de courrier express et de colis semble réelle, mais l'opérateur historique domine encore le courrier, et une mesure récente de la performance indique de faibles niveaux de qualité. Les préoccupations sociales pourraient encore retarder les réformes de l'opérateur.

Le régulateur de secteur, responsable des marchés des télécommunications et de la poste, est très respecté et coopère avec le CCR. Ce dernier a pris quelques décisions dans ces secteurs, dont des constats d'infraction, assortis d'amendes élevées à l'encontre de deux opérateurs de télécommunications et de l'opérateur historique de la poste. Mais la fréquence des interventions du CCR est assez faible, ce qui suggère que la concurrence est acceptable dans ces secteurs et que le régulateur est assez efficace.

Dans le transport ferroviaire, la séparation structurelle a eu lieu en 1998, dissociant la gestion des deux entités opérationnelles responsables du transport, l'un de fret et l'autre des passagers. Toutes les attributions réglementaires sont d'abord restées entre les mains du ministère des Transports. Récemment, cependant, l'administration de l'accès au réseau a été déléguée au Conseil de supervision des chemins de fer, une institution installée au sein du CCR, pour se conformer aux exigences légales de l'UE.

La concurrence l'a emporté dans le secteur du transport ferroviaire du fret où la part de l'opérateur historique est tombée en-dessous des 50%. Mais elle est presque inexistante dans le transport de passagers. Le sous-investissement dans l'entretien, le développement et la réparation des infrastructures est un problème majeur qui a nui à la compétitivité du rail par rapport au transport routier.

Le secteur soulève des défis importants. La structure réglementaire et de marché comme le cadre institutionnel, sont conformes aux exigences de l'UE. Le régulateur est indépendant. Une séparation verticale a été introduite pour l'électricité et le gaz, dissociant production, fonctionnement du réseau, distribution et fourniture des services. Mais de sérieux obstacles se dressent encore.

La Roumanie est dans une large mesure indépendante sur le plan énergétique. La demande en électricité est entièrement satisfaite par la production domestique ; c'est le cas de la majeure partie de la demande de gaz. Le gouvernement contrôle presque la totalité de la capacité de génération d'électricité et est très présent dans la production de gaz naturel. Les générateurs d'énergie électrique dépendent habituellement d'une seule source d'énergie, ce qui les rend moins réactifs aux tendances émergentes du marché. Le besoin d'une réorganisation a été reconnu, mais retardé pour des raisons politiques. La régulation des prix continue à régir d'importants segments des marchés de détail pour l'électricité comme pour le gaz. Malgré une augmentation importante de la capacité de génération d'électricité grâce aux sources d'énergie renouvelable, il est nécessaire de rénover et de moderniser les services de production dans des secteurs traditionnels et dans l'infrastructure. Cependant, la réglementation actuelle des prix a pour objectif de maintenir des tarifs de vente au détail politiquement acceptables, davantage que d'encourager l'investissement.

Au contraire de plusieurs autres pays européens, la Roumanie souhaite introduire une complète libéralisation sur tous les marchés de détail dans les années à venir. Ce qui pose d'importants problèmes. Les prix augmenteront. Ceci permettra d'investir dans les infrastructures, dont celles qui relient la Roumanie et les marchés voisins, mais sera peu attractif sur le plan politique. Le régulateur du secteur n'a pas acquis ces dernières années la réputation d'une institution puissante et indépendante. L'intérêt constant du CCR pour les marchés de l'énergie et une réglementation efficace pourraient contribuer à une prise de conscience par les consommateurs des bénéfices de la libéralisation.

5.1.6 Critères

L'économie roumaine est mal classée dans les rapports sur la compétitivité internationale. Le CCR intervient donc dans un environnement économique qui soulève des défis. Ceci a dans le passé d'ailleurs affecté l'évaluation de la performance du régime de concurrence, généralement mal notée dans les comparaisons. Mais l'enquête menée aux fins de ce rapport indique que la plupart des principes de ce régime, le processus d'exécution, la hiérarchisation, l'analyse de fond des dossiers de concurrence et la capacité d'intervenir contre les limitations publiques de la concurrence, sont en conformité avec les attentes internationales.

En regard de ses pairs PECO, le CCR n'était pas attendu et a fait une percée remarquable. Les récentes réformes ont placé le CCR sur une voie qui le met à même d'égaliser le travail et l'impact de certains des régimes de concurrences les plus aboutis des PECO. Certains des problèmes auxquels il est confronté sont comparables à ceux d'autres pays PECO, comme la difficulté à mettre le programme de clémence sur ses pieds et d'en faire le pivot d'une lutte volontariste contre les ententes. Sur d'autres plans, il est allé plus loin que d'autres dans les pays PECO, comme son ciblage des ententes de marchés publics, son rôle dans l'évaluation d'impact de la concurrence dans le cadre du processus législatif, et son intérêt dans l'examen *a posteriori* des décisions. La transparence du processus d'enquête et la séparation de l'enquête et de la décision sont des caractéristiques fortes du système, en comparaison là encore avec d'autres.

5.2 Capacités d'évolution

Cette évaluation reflète des évolutions et des efforts importants du régime de concurrence roumain au cours des cinq dernières années. Après la chute du régime communiste, les évolutions politiques et économiques, mais aussi le développement d'un régime de la concurrence en Roumanie, ont connu des retards par rapport à d'autres PECO. Le droit de la concurrence a été dès le début inspiré par les normes et pratiques d'exécution européennes, mais le système a manqué de cohérence, d'expertise et d'objectifs clairs.

Le rapport de 2011 de la Banque mondiale a déjà constaté la volonté du CCR de se réformer et d'améliorer sa performance, et les choses n'ont sans doute pas changé depuis lors. Le CCR s'est concentré sur la lutte contre les ententes et contre la soumission d'offres concertées, a renforcé sa capacité d'analyse économique en créant un groupe de l'économiste en chef, a pris ses

distances à l'égard d'un système régi par les plaintes, et a promu avec succès l'évaluation d'impact sur la concurrence comme élément du processus général d'analyse d'impact de la réglementation. Les réformes internes ont visé à mieux hiérarchiser les missions et à améliorer la prise de décision, notamment le recours aux jurys de pairs avant la présentation d'une décision au Conseil ; le CCR a lancé des revues *a posteriori* de certaines de ses décisions. Il a aussi entrepris de travailler continuellement au renforcement de sa capacité de recherche universitaire, laquelle peut contribuer à son analyse et à sa politique de la concurrence sur le long terme.

Au cours de ces réformes, le CCR a montré une forte volonté d'adopter les normes européennes et internationales ; sa capacité d'absorption allant de pair. Comme tout État membre de l'UE, il a bénéficié de la coopération au sein du REC, et des modèles et normes mis au point par ses membres. Les normes législatives de fond sur la concurrence ont par exemple été de mieux en mieux alignées sur le droit de la concurrence de l'UE, le programme de clémence a été construit sur un modèle REC, et une procédure de conciliation a été récemment mise en œuvre qui suit sur plusieurs plans l'approche des conciliations dans les cas d'entente de l'UE. Le CCR a aussi adopté des normes internationales promues par l'OCDE et le RIC. Il a souvent recours, notamment, aux lignes directrices de l'OCDE sur le trucage des marchés publics, et a adopté la clause d'exemption du RIC pour les enquêtes sur les fusions. Beaucoup des réformes internes aujourd'hui en cours sont le fruit des conseils reçus par le CCR de la Banque mondiale dans son rapport de 2011.

Mais lutter sur tant de fronts et intégrer les pratiques et conseils internationaux d'évaluateurs extérieurs provoque des problèmes, à son tour. Ceci exige une action menée et des progrès atteints simultanément sur ces fronts nombreux. Répondre à tous les problèmes est difficile et si les réformes sont mises en œuvre, elles ne changeront pas les fonctionnements des marchés en une nuit. Dans de nombreux cas, ces réformes sont en cours et doivent être achevées avant de produire des résultats. La coopération avec les procureurs n'a par exemple pas été systématique, et doit être réévaluée après de récentes modifications de la loi relative aux poursuites pénales contre les ententes. Le CCR a recueilli des informations sur d'éventuelles ententes sur les marchés publics, mais on ne peut dire si ces activités de sensibilisation ont réellement bouleversé les pratiques sur les marchés publics roumains. Le ciblage des secteurs économiques clés par le CCR est important, mais n'a pas encore donné l'impulsion à une politique d'exécution volontariste sur certains des marchés concernés. Le CCR dispose d'une politique de hiérarchisation interne, mais elle n'a pas encore été appliquée de manière rigoureuse et n'a donc que des

conséquences limitées. Plusieurs initiatives concernant la gestion des ressources humaines sont en cours, mais rares sont celles qui ont fait la différence aux yeux des employés.

5.3 *Options politiques à considérer*

- *La Roumanie et le CCR devraient à l'avenir garantir la continuité et une mise en œuvre systématique des réformes du régime de concurrence.*

La principale suggestion que la Roumanie et le CCR doivent prendre en compte est de garantir la continuité et une mise en œuvre systématique des réformes du régime de concurrence. Les mesures visant à rendre les moyens d'enquête, comme les programmes de clémence, plus efficaces, à mieux cibler les secteurs économiques clés, à gérer de manière plus rigoureuse la gamme des moyens les plus efficaces dont dispose le CCR pour améliorer la performance des marchés et l'expertise interne ainsi que les ressources humaines, ne peuvent avoir d'effets que si elles sont utilisées de manière constante sur un temps plus long. Dans plusieurs cas, le cadre existait pour la poursuite de ces objectifs, mais les résultats ne viendront qu'avec une application sérieuse des mesures envisagés.

- *Concernant la lutte contre les ententes, une coordination plus systématique et rigoureuse avec les procureurs pénaux semble être une priorité.*

La Loi sur la concurrence définit la responsabilité pénale de certains individus impliqués dans des activités d'entente. Cependant, l'emploi de ce qui pourrait être une arme décisive du CCR dans ce domaine est, aux yeux des observateurs, retardé dans la mesure où le programme administratif de clémence et l'immunité en regard des poursuites pénales ne sont pas coordonnés. Dans le même temps, les condamnations pénales ne se sont pas encore concrétisées. Le CCR a de bonnes relations de travail avec la DIICOT, un service du bureau du Procureur responsable des poursuites contre le crime organisé et le terrorisme ; les deux institutions œuvrent à la formulation d'un protocole pour mieux coordonner la clémence administrative et l'immunité pénale. La DIICOT cible surtout la fraude organisée en relation avec les marchés publics ; les autres activités d'entente sont passibles de poursuites pénales engagées par d'autres services du bureau du Procureur, qui n'ont pas de relations aussi développées avec le CCR. Des étapes supplémentaires dans cette direction, pour comprendre quelles procédures à l'encontre des ententes

pourraient porter les procureurs et quelles initiatives en vue de coordonner programmes d'immunité et de clémence pourraient être envisagées.

Des efforts complémentaires pour garantir que des amendes plus élevées pourraient résister à un processus en appel, sont aussi requis. La volonté des tribunaux de modifier la décision du CCR sur le niveau « adéquat » de l'amende, n'appartient bien sûr pas au CCR. Les tribunaux roumains ne sont pas les seuls à manifester une telle volonté. Mais le CCR pourrait défendre ces amendes élevées au cours de l'appel en augmentant leur niveau dans ses premières décisions, en expliquant celui-ci de manière plus objective, transparente et systématique, et en introduisant des comparaisons avec des précédents.

- *Concernant les fusions, il semble souhaitable de vérifier si les seuils de notification devraient être modifiés et de mener un examen a posteriori de l'efficacité des mesures correctives comportementales.*

Concernant les **fusions**, la dernière révision des seuils de notification date de 2004. Après dix ans, il est souhaitable de passer en revue les éléments disponibles au sujet des précédentes notifications pour vérifier si ces seuils devraient être modifiés sans prendre le risque que les coûts des fusions anticoncurrentielles échappant à l'obligation de déclaration soient plus élevées que les économies attendues. Si les seuils de notification sont élevés, l'opportunité ainsi créée de passer en revue dans certains cas les fusions non sujettes à notification pourrait être alors une façon de s'assurer que le CCR examinerait des transactions moins importantes avec des effets anticoncurrentiels probables.

En ce qui concerne l'application de la loi en matière de fusion, le recours aux corrections comportementales devrait être examiné, certains cas de fusions problématiques ayant été récemment réglés de cette manière par le CCR. Une fois le délai utile échu, un examen de ces mesures peut être utile pour mieux informer les décisions à venir.

- *L'indépendance devrait être strictement protégée. Certains aspects de la structure organisationnelle du CCR devraient être revus et une attention accrue devrait être portée à la pérennisation et au développement des ressources humaines. Les pouvoirs d'exécution du CCR dans le domaine de la concurrence déloyale devraient être reconsidérés pour que le mandat du CCR reste concentré sur l'objectif d'amélioration du bien-être des consommateurs. .*

En ce qui concerne les **caractéristiques institutionnelles**, la perception dominante sur le marché que le CCR peut prendre ses décisions sans que s'exerce une influence politique doit être préservée. Certains acteurs ont exprimé leurs inquiétudes au sujet des compétences inégales des membres du Conseil de la concurrence. La nouvelle procédure de nomination, qui fait intervenir un Comité consultatif, est une opportunité de réagir à ces inquiétudes. Récemment, un nouveau processus de nomination a été établi pour le régulateur de l'énergie afin d'assurer une indépendance accrue ; le processus a néanmoins été critiqué, les premières nominations semblant privilégier les réseaux politiques des personnes choisies à leurs compétences, ce qui nuisait à la crédibilité de l'institution. Ceci révèle l'importance du nouveau processus de nomination du CCR, et l'utilité d'assurer que des individus très qualifiés rejoindront la direction du CCR.

La Roumanie et le CCR devraient aussi envisager de passer en revue la structure organisationnelle existante. Les observateurs extérieurs ont noté de manière répétée que le CCR pourrait améliorer sa performance en recherchant une flexibilité plus grande en réformant ses bureaux provinciaux. La fusion des plus petits bureaux provinciaux au sein d'unités plus larges et fonctionnelles pourrait être une première étape. Il serait par ailleurs raisonnable de déplacer des ressources affectées à ces bureaux vers le siège. Ceci supposerait, par exemple, de ne pas renouveler certains emplois et d'utiliser les ressources financières pour établir un dispositif salarial plus flexible et concurrentiel au bénéfice du siège de Bucarest.

Il pourrait être utile de réviser les pouvoirs d'exécution récemment acquis par le CCR dans le domaine du droit de la concurrence déloyale. Les objectifs politiques dans ce domaine semblent parfois incompatibles avec la mission du CCR d'améliorer le bien-être des consommateurs. Le nombre élevé de dossiers de concurrence déloyale pourrait détourner des ressources des missions clés du CCR. Dans le même temps, ces pouvoirs d'exécution qui privilégient la fraude et ont donc un impact plus direct sur le fonctionnement des marchés sont entre les mains d'autres autorités publiques. Une allocation des tâches plus systématique et cohérentes des tâches servirait sans doute le CCR.

Préserver et développer les ressources humaines du CCR est important. Les niveaux de salaire posent problème depuis la réduction des salaires dans toute la fonction publique. Mais les employés les plus qualifiés du CCR peuvent se voir offrir des opportunités dans le secteur privé ; offrir des salaires plus attractifs aussi vite que le permettra l'assainissement budgétaire est donc un bon

moyen de les retenir. On peut envisager de donner au Président davantage de marge de manœuvre pour fixer les salaires individuels, lesquels sont un moyen utile de récompense et d'incitation. Mais le CCR ne pourra jamais s'aligner les salaires du secteur privé. Il retiendra ses employés s'il est perçu comme un employeur qui reconnaît et récompense le travail de qualité, et offre un environnement de travail intéressant et stimulant. Il est nécessaire de recourir aux moyens non financiers d'encourager et de motiver les équipes. Ceux-ci sont prévus dans les plans de réforme généraux, mais n'ont pas encore bénéficié d'une attention suffisante pour devenir incitatifs aux yeux des employés.

- *Le CCR devrait continuer à privilégier les marchés de l'électricité et du gaz et renforcer son expertise établissant une bonne relation de travail avec l'ANRE.*

Du point de vue de la **réglementation**, le principal souci concerne le secteur de l'énergie. Il semble utile de privilégier les marchés de l'électricité et du gaz, notamment au moyen d'un renforcement du savoir-faire et de l'expertise en la matière au sein du CCR. Établir une relation de travail positive et fructueuse sera déterminant pour le processus de libéralisation. Le CCR devrait être en mesure d'appuyer l'ANRE dans la formulation de propositions politiques et de réglementations visant à mettre fin à la régulation des prix. Il lui faudra aussi utiliser ses pouvoirs d'exécution pour empêcher les acteurs privés de se comporter d'une manière défavorable au développement de marchés concurrentiels de l'énergie.

NOTES

- ¹ Source : Eurostat.
- ² Source : Eurostat. Aides d'État hors situation critique sans infrastructures ferroviaires.
- ³ Banque mondiale, "Romania: Busting Competitiveness – Why and How", Présentation du 1er novembre 2012 (communicable par l'OCDE).
- ⁴ Banque mondiale, *Functional Review of the Competition Council* (Revue fonctionnelle du Conseil de la concurrence, 2011).
- ⁵ <http://www.transparency.org/cpi2013/results>
- ⁶ Voir plus récemment : Rapport de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil : Sur les Progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, COM(2013)47 final, 30 janvier 2013 (http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_fr.pdf).
- ⁷ Les ententes sur les marchés publics sont considérées comme des ententes constitutives de cartels au titre de l'article 5(f) de la Loi sur la concurrence ; ils font l'objet de sanctions administratives. Seules les sanctions pénales sont définies par une loi distincte.
- ⁸ En outre, l'article 4(2) autorise une imposition des prix dans des secteurs où la concurrence est exclue par la loi ou du fait d'un monopole naturel.
- ⁹ Notice de la Commission concernant les accords d'importance mineure qui ne restreignent pas sensiblement le jeu de la concurrence au sens de l'article 81(1) du Traité créant la Communauté européenne (*de minimis*), JOCE 368/13 (2001).
- ¹⁰ Cas C-67/96 *Albany International BV*, 1999 REC I-5751 (la CJCE considérant que les ententes en vue d'améliorer l'emploi et les conditions de travail ne sont pas concernées par l'article 101).
- ¹¹ Loi 187/2012.
- ¹² Recommandation sur la lutte contre la soumission d'offres concertées sur les marchés publics, [C\(2012\)115](#); Recommandation concernant une action

efficace en matière de lutte contre les ententes, [C\(98\)35/FINAL](#) (Voir aussi <http://www.oecd.org/daf/competition/recommendations.htm>).

13 Décision 317/2003.

14 Décision 270/2004.

15 Décision 102/2005.

16 Décision 94/2005, Carpacement.

17 Cas conjoints C-89/95 et al, Ahlstrom v. Commission, 1993 REC I-1307.

18 Décision 24/2010, Services de réparation de voitures.

19 Instructions du 21 août 2009 concernant les conditions et critères sur la base desquels les politiques de crédit sont mises en œuvre au titre de l'article 51, paragraphe (2) de la Loi sur la concurrence n°21/1996.

20 Comme dans d'autres pays européens, le programme de clémence bénéficie non seulement au premier demandeur (candidat à l'immunité), mais aussi aux demandeurs consécutifs, susceptibles de bénéficier d'une réduction des amendes s'ils fournissent des preuves utiles du comportement incriminé.

21 Instructions du 2 septembre 2010 régissant l'individualisation des sanctions à l'encontre des crimes incriminés par les articles 50 et [50] de la Loi sur la concurrence n°21/1996 ; Instructions du 2 septembre 2010 concernant l'individualisation des sanctions à l'encontre des crimes définis par l'article 51 de la Loi sur la concurrence No. 21/1996, amendée.

22 Instructions du 6 décembre 2011 pour modifier et compléter les Instructions en matière d'individualisation des sanctions des infractions au titre de l'article 51 de la Loi sur la concurrence n°21/1996, article I(6)(9)-(10).

23 Voir aussi *supra*, paragraphe 10.

24 OCDE, Lignes directrices en matière de lutte contre les soumissions concertées sur les marchés publics, disponible à <http://www.oecd.org/fr/daf/concurrence/ententes/42340181.pdf>

25 Décision 71/2012, Condmag & Insept ; Décision 72/2012, TMUCB & Moldocor.

- 26 Décision 93/2011, Urgences hospitalières de Cluj.
- 27 Décision 71/2012, Condmag & Insept; Décision 72/2012, TMUCB & Moldocor.
- 28 Protocole n°13924/2011.
- 29 Décision 47/2010, Services comptables.
- 30 Décision 24/2010, Services de réparation automobile.
- 31 Décision 58/2012, Huissiers.
- 32 Décision 224/2005, Wrigley.
- 33 Décision 18/2011, Interfruct.
- 34 Décision 48/2011, Zarah Moden.
- 35 Décisions 51/2011, 52/2011, et 98/2001.
- 36 Décisions 21-23/2012, Orange, Vodafone, Cosmote ; Décision 65/2012, Fornetti.
- 37 Décision 19/2013, Relad/Roche. À la différence des cas précédents, la plainte a fait valoir l'article 6 de la Loi sur la concurrence et l'article 102 TFUE et non un éventuel accord anticoncurrentiel, mais l'approche du CCR devrait s'appliquer dans ce cas quelle que soit la norme concernée.
- 38 Cour d'appel de Bucarest, Cas 3147/2/2005, *S.C. Kronospan Sepal S.A. v. CCR*, *rév.*, Haute Cour de cassation et de justice, *S.C. Kronospan Sepal S.A. v. CCR*, Jugement du 19 mai 2010.
- 39 Cas 52/2010, Posta Romana.
- 40 Pour une recension critique, voir Russel Pittman, « High Domestic Prices that Subsidise Low Export Prices under Romania's Competition Law », in *CCR, Competition Survey – Studies, Researches and Analysis Related to Economic Competition*, n°2/2010, p. 63.
- 41 Décision 237/2006, UPC. La décision a été annulée en appel, puis confirmée par la Haute Cour de cassation, Cas 171/2/2007, UPC v. CCR.

- 42 Décision 119/2006, CFR Marfa.
- 43 Cas 4087/2/2011, Vodafone v. CCR ; Cas 4209/2/2011, Orange v. CCR.
- 44 Banque mondiale, Revue fonctionnelle, 17.
- 45 Décision 299/2004, OMV/Petrom. Il existait aussi des recoupements très mineurs entre les parties, mais relatifs seulement à quelques stations-services, qui n'ont pas eu de conséquences sur la décision.
- 46 Décisions 19/2011 et 20/2011, Fresenius.
- 47 Décision 10/2011, Sensiblu.
- 48 Décision 17/2010, Romtelecom/Newcom.
- 49 Recommandation de l'OCDE sur le contrôle des fusions, [C\(2005\)34](#), voir <http://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommandationmergerreview.htm>.
- 50 Règlement du Conseil (CE) n°139/2004 sur le contrôle des concentrations entre entreprises, J.O. L 2004/1 (2004).
- 51 La loi définit les seuils en euros.
- 52 Décision 299/2004, OMV/Petrom; Décision 113/2005, Azomures.
- 53 Décision 19/2007, Bunge Romania.
- 54 Décision 31/2007, Kronospan.
- 55 Décisions 19 & 20/2011, Fresenius.
- 56 Décision 10/2001, Sensiblu.
- 57 Décision 32/2013, Auchan.
- 58 CCR, Environnement de la concurrence en Roumanie – Évolutions dans les principaux secteurs (2011), p. 19-40.
- 59 Décision 62/2012.

- 60 Conseil de la concurrence, Décret présidentiel n° 921/2012.
- 61 Décision 93/2011, Services d'urgences de la Clinique hospitalière de Cluj.
- 62 Décision 58/2009, Services de traitement des déchets de la municipalité de Bucarest.
- 63 Décision du gouvernement n°561 du 10 mai 2009, approuvant la réglementation des procédures au niveau du gouvernement, pour l'élaboration, l'approbation et la soumission des projets de documents politiques, projets de loi et autres documents, en vue de leur adoption/approbation.
- 64 Recommandation sur l'évaluation de la concurrence, [C\(2009\)130](#), voir aussi <http://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommandationoncompetitionassessment.htm>.
- 65 Manuel pour l'évaluation de la concurrence de l'OCDE, qui peut être consulté à : <http://www.oecd.org/fr/daf/concurrence/49452565.pdf>
- 66 CCR, Le Conseil de la concurrence a achevé son analyse du marché de la construction des routes et autoroutes, communiqué de presse, août 2013.
- 67 Banque mondiale, *Functional Review*, 20.
- 68 Décisions 1 & 2/2011, Vodafone et Orange.
- 69 Instructions du 28 décembre 2010 au sujet des conditions, termes et procédures d'acceptation et d'évaluation des engagements, dans le cas des pratiques anticoncurrentielles, modifiées en 2012.
- 70 Notice de la Commission sur les bonnes pratiques pour la conduite de procédures au titre des articles 101 and 102 TFUE, J.O. C 308/6 (2011).
- 71 Décision 13/2011, Fédération roumaine de football/Ligue professionnelle de football ; Décisions 21-24/2012, Orange *et al.*
- 72 Décision 13/2011, Fédération roumaine de football/Ligue professionnelle de football.
- 73 Banque mondiale, *Functional Review*, 16.

- 74 CCR, Évolutions de la concurrence dans les secteurs clés (2012) (qui porte sur la banque, les télécommunications, le fret ferroviaire, l'électricité, le commerce de détail alimentaire et les assurances) ; CCR, Évolutions de la concurrence dans les secteurs clés (2013) (sur les professions libérales, la banque, le gaz, le commerce de détail alimentaire et l'automobile).
- 75 Une présentation de l'Indicateur agrégé de la pression concurrentielle proposé est incluse dans CCR, Les évolutions de la concurrence dans les secteurs clés (2013), chapitre 2.
- 76 Décision 35/2009, Cosmote/Telemobil.
- 77 Une présentation plus détaillée de l'examen peut être trouvée dans OCDE, Évaluations d'impact des décisions de fusion, [DAF/COMP\(2011\)2](#), contribution de la Roumanie, disponible aussi à <http://www.oecd.org/daf/competition/Impactevaluationofmergerdecisions2011.pdf>.
- 78 Décision 46/2010, Lidl/Plus.
- 79 Voir CCR, Rapport sur l'environnement roumain – évolutions dans les secteurs clés (2011) 19-39 (qui discute la réglementation et son impact sur le refinancement des crédits à la consommation).
- 80 Cas 4078/2/2011, Vodafone v. CCR ; Cas 4209/2/2011, Orange v. CCR.
- 81 CCR, Le Conseil de la concurrence impose des amendes à quatre entreprises pour avoir truqué les appels d'offres du ministère de la Défense, Communiqué de presse, 17 décembre 2013.
- 82 Directive sur un cadre réglementaire commun pour les services et réseaux de communication électronique (Directive cadre), J.O. L 108/33 (2002), modifiée. Pour une liste d'autres directives pertinentes, voir la liste des textes législatifs applicables aux télécommunications constituée par la Commission européenne, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/telecoms-rules>. La pleine application de tous les textes continue d'être un enjeu. Voir Commission européenne, Marché interne de l'énergie : la Commission assigne la Roumanie en justice pour n'avoir pas complètement transposé les règles de l'UE, Communiqué de presse IP/13/260, 21 mars 2013.
- 83 L'ORECE est l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques. Voir <http://berec.europa.eu/>
- 84 Source : Commission européenne (5 mars 2013).

- 85 ANCOM, Marché des communications électroniques roumain (2012).
- 86 Décision 17/2010, Romtelecom/Newcom
- 87 Loi 154/2012.
- 88 ANCOM, Rapport annuel 2012, p. 11-12.
- 89 Ordonnance d'urgence du gouvernement n°22/2009 établissant l'Autorité nationale pour la gestion et la régulation des communications, approuvée par la Loi n°113/2010, avec les amendements et compléments subséquents, Article 4(2)(a).
- 90 Id., Article 4(1).
- 91 Le Conseil de la concurrence et l'Autorité nationale de régulation des communications, Protocole d'accord (2009).
- 92 Voir aussi ANCOM, Rapport annuel 2012, p. 15-19.
- 93 Directive 2008/6/CE, amendant la Directive 97/67/CE en matière d'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté, J.O. L 52/3 (2008).
- 94 Copenhagen Economics, *Pricing Behaviour of Postal Operators* (2012), p. 77-78. Ce rapport relève une amélioration relative en Roumanie, dans la mesure où, lors de la période analysée, les salaires ont augmenté plus rapidement que les services du courrier.
- 95 WIK Consult & Jim Campbell, *Main developments in the postal sector* (2010–2013), *Country Reports* (2013), p. 105.
- 96 ANCOM, « L'ANCOM propose la désignation d'office de la Compagnie nationale de la poste roumaine comme fournisseur de services universel », Communiqué de presse, 29 novembre 2013.
- 97 ANCOM, *Rapport annuel 2012*, p. 101.
- 98 Décision 52/2010, Posta Romana.
- 99 Directive 2012/34/UE établissant une zone ferroviaire européenne unique, J.O. L XX. Pour une recension des autres directives pertinentes, voir la liste

applicable à la législation ferroviaire établie par la Commission européenne, http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2008_en.htm.

100 Décision 119/2006, CFR Marfa.

101 Conseil roumain de la concurrence & Centre roumain pour la politique économique, Les défis du marché unique et la concurrence dans les secteurs sensibles (2010), p. 172.

102 Directive 2009/72/CE concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, J.O. L 211/55 (2009); [Directive 2009/73/CE concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, J.O. L 211/94 \(2009\). Pour une recension des autres directives pertinentes, voir la liste de la législation applicable au secteur de l'énergie établie par la Commission européenne, \[http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/legislation/legislation_en.htm\]\(http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/legislation/legislation_en.htm\)](#)

103 Le CEER est le Conseil des régulateurs européens de l'énergie. Voir http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME. L'ACER est l'Agence de Coopération des régulateurs européens de l'énergie. Voir <http://www.acer.europa.eu/Pages/ACER.aspx>

104 ANRE, Rapport sur les résultats du suivi du marché roumain de l'électricité, avril 2013. Les parts sont calculées sur la base de la puissance installée.

105 CCR, Concurrence dans les secteurs clés (2012), p. 15.

106 Expertforum, Le régulateur roumain de l'énergie (ANRE), Troisième évaluation (2012), p. 4.

107 ANRE, Rapport sur les résultats du suivi du marché roumain de l'électricité, avril 2013.

108 OPCOM, La République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Roumanie et la Pologne ont signé le Protocole d'accord visant le couplage des marchés tchèque, slovaque et hongrois à la Roumanie et la Pologne, Communiqué de presse, 17 juillet 2013.

109 Commission européenne, Rapport pays Roumanie (2013), disponible à http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/internal_market_en.htm

- 110 CCR, Le Conseil de la concurrence a transmis à la Commission européenne des informations qui ont débouché sur une enquête sur les contrats conclus par Hidroelectrica, Communiqué de presse, avril 2012.
- 111 Loi 123/2012.
- 112 ANRE, Rapport sur les résultats du suivi du marché roumain de l'électricité, avril 2013.
- 113 ANRE, Rapport sur les résultats du suivi du marché roumain de l'électricité, avril 2013.
- 114 Expertforum, Le régulateur roumain de l'énergie (ANRE), Troisième évaluation (2012), p. 22-23.
- 115 Le calendrier de libéralisation proposé envisage une augmentation progressive du pourcentage de particuliers fournis sur le segment concurrentiel. Voir ACER/CEER, Rapport annuel sur les résultats du suivi des marchés intérieurs de l'électricité et du gaz (2012), p. 202.
- 116 Source : Eurostat. Les différences sont moins marquées lorsqu'on introduit le pouvoir d'achat dans les comparaisons, mais même dans ce cas la Roumanie continue d'avoir des prix du gaz parmi les plus bas en Europe.
- 117 La Commission européenne a engagé une procédure à l'encontre de la Roumanie pour son incapacité à assurer un accès transparent des tiers aux réseaux de distribution, mais semble avoir placé le pays sur une liste de surveillance en attendant des initiatives pour se conformer aux exigences du droit de l'UE.
- 118 Voir ACER/CEER, Rapport annuel sur les résultats du suivi des marchés intérieurs de l'électricité et du gaz (2012), p. 147.
- 119 Loi 160/2012.
- 120 Banque mondiale, *Functional Review*, 26.
- 121 Expertforum, Le régulateur roumain de l'énergie (ANRE), Troisième évaluation (2012), p. 9.
- 122 La procédure a été ouverte en octobre 2013.

BIBLIOGRAPHIE

- ACER/CEER, Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Gas Markets (2012)
- ANCOM, Annual Report 2012
- ANCOM, Romanian Electronic Communications Market (2012)
- ANRE, Report on the Results of Monitoring the Romanian Electricity Market, April 2013
- Birsan, Maria & Anuta Buiga, FDI in Romania, Evolution and Main Types of Large Firms in the Manufacturing Sector, paper submitted to the OECD Global Forum on International Investment, March 27-18, 2008, available at www.oecd.org/investment/globalforum/40401008.pdf
- Constantin, Cristinel, Coordinates of Postal Services Market in Romania, X Management & Marketing 261 (2012)
- Copenhagen Economics, Pricing Behaviour of Postal Operators (2012)
- European Commission Report to the European Parliament and the Council: On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism, COM(2013)47 final
- Expertforum, The Romanian Energy Regulator (ANRE), Third Assessment (2012)
- KPMG, Overview of the Romanian Electricity Sector: Development and Investment Opportunities (2012)
- OECD, Annual Report on Competition Policy Developments in Romania 2007, DAF/COMP(2008)14

-
- OECD, Annual Report on Competition Policy Developments in Romania 2008, DAF/COMP(2009)18
- OECD, Annual Report on Competition Policy Developments in Romania 2009, DAF/COMP(2010)19, available at www.oecd.org/daf/competition/annualreportsbycompetitionagencies.htm
- OECD, Annual Report on Competition Policy Developments in Romania 2010, DAF/COMP/AR(2011)20, available at www.oecd.org/daf/competition/annualreportsbycompetitionagencies.htm
- OECD, Annual Report on Competition Policy Developments in Romania 2011, DAF/COMP/AR(2012)13, available at www.oecd.org/daf/competition/annualreportsbycompetitionagencies.htm
- OECD, Annual Report on Competition Policy Developments in Romania 2012, DAF/COMP/AR(2013)23, available at www.oecd.org/daf/competition/annualreportsbycompetitionagencies.htm
- OECD, Definition of Transaction for the Purpose of Merger Control Review, Submission by Romania, p. 149 (2013), available at www.oecd.org/daf/competition/Merger-control-review-2013.pdf.
- OECD, Economic Evidence in Merger Analysis, Submission by Romania, p. 269 (2011), available at www.oecd.org/daf/competition/EconomicEvidenceInMergerAnalysis2011.pdf
- OECD, Roundtable on Competition and Regulation in Auditing and Related Professions, Submission by Romania, p.223 (2009), available at www.oecd.org/daf/competition/sectors/44762253.pdf
- OECD, Roundtable on Impact Evaluation of Merger Decisions, Submission by Romania, p. 131 (2011), available at www.oecd.org/daf/competition/Impactevaluationofmergerdecisions2011.pdf
- OECD, Roundtable on New Developments in the Rail Industry (submission by Romania) (forthcoming)
- OECD, Roundtable on Remedies in Merger Cases, Submission by Romania, p. 255 (2011), available at www.oecd.org/daf/competition/RemediesinMergerCases2011.pdf

OECD, Roundtable on The Regulated Conduct Defence, Submission by Romania, p. 209 (2011), available at www.oecd.org/daf/competition/mergers/48606639.pdf

OECD, Roundtable on Unilateral Disclosure of Information with Anticompetitive Effects, Submission by Romania, p. 199 (2012), available at [www.oecd.org/daf/competition/Unilateral disclosureofinformation2012.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/Unilateral%20disclosureofinformation2012.pdf)

Romanian Competition Council, Annual Report 2001

Romanian Competition Council, Annual Report 2003

Romanian Competition Council, Annual Report 2004

Romanian Competition Council, Competition Survey – Studies, Researches and Analysis Related to Economic Competition No. 2/2010

Romanian Competition Council & Romanian Center for Economic Policies, The Challenges of the Single Market and the Competition in Sensitive Sectors (2010)

Romanian Competition Council, Romanian Competition Environment – Developments in Essential Sectors (2011)

Romanian Competition Council, Competition Developments in Key Sectors (2012)

Romanian Competition Council, Competition Developments in Key Sectors (2013)

Transparency International, Corruption Perceptions Index 2013

WIK Consult & Jim Campbell, Main developments in the postal sector (2010–2013), Country Reports (2013)

Word Bank, Functional Review of the Competition Council (2011)