

**EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION
LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE**

**LA CAPACITÉ DU GOUVERNEMENT A PRODUIRE DES
RÉGLEMENTATIONS DE GRANDE QUALITÉ**



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title :
Government Capacity to Assure High Quality Regulation

© OCDE 2001. Tous droits réservés.

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenue un domaine de politique dont l'importance est reconnue par les pays de l'OCDE ainsi que par les pays non-membres. Afin que les réformes réglementaires soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents et détaillés, en instaurant un cadre institutionnel adéquate, en libéralisant les industries de réseau, en proposant et en mettant en œuvre les lois et la politique de la concurrence et en ouvrant les marchés internes et externes aux échanges et à l'investissement.

Le présent rapport sur *Le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique en République tchèque. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en République tchèque* publié en novembre 2001. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire – c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire en se penchant sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique et l'application de la concurrence, l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tels que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Ce rapport a été rédigé par Michael Wise de la Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises de l'OCDE. Il a bénéficié de nombreux commentaires fournis par d'autres membres du Secrétariat de l'OCDE dans son ensemble, du gouvernement de la République tchèque, et des pays Membres lors du processus d'examen par les pairs. Ce rapport a fait l'objet d'un examen par les pairs en février 2001 lors de la réunion du Comité du droit et de la politique de la concurrence de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

1. FONDEMENTS DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE	7
1.1. Contexte et histoire.....	7
1.2. Objectifs de la politique.....	8
1.3. Rôle de la politique de la concurrence dans la réforme.....	9
2. QUESTIONS DE FOND : LE CONTENU DE LA LOI SUR LA CONCURRENCE.....	11
2.1. Accords horizontaux.....	13
2.2. Accords verticaux.....	15
2.3. Abus de position dominante	16
2.4. Fusions.....	18
2.5. Aides publiques	20
2.6. Marchés publics.....	20
2.7. Concurrence déloyale	20
2.8. Protection des consommateurs	21
3. QUESTIONS INSTITUTIONNELLES : STRUCTURES ET PRATIQUES DE MISE EN ŒUVRE.....	21
3.1. Institutions de la politique de la concurrence	21
3.2. Mise en œuvre du droit de la concurrence.....	22
3.3. Autres méthodes de mise en œuvre	24
3.4. Questions de commerce international, politique de la concurrence et mise en œuvre	24
3.5. Ressources, actions et priorités implicites de l'autorité de la concurrence.....	25
4. LIMITES DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE : EXEMPTIONS ET TRAITEMENTS SPÉCIAUX	30
4.1. Exemptions ou traitements spéciaux applicables à l'ensemble de l'économie	30
4.2. Exclusions, règles et exemptions par secteur	32
5. SENSIBILISATION À L'IMPÉRATIF DE CONCURRENCE DANS LE CADRE DE LA RÉFORME RÉGLEMENTAIRE	34
6. Conclusions et actions à envisager	38
6.1. Les institutions de la politique de la concurrence sont saines et montrent la voie pour le traitement des autres problèmes	38
6.2. Capacités de changement et obstacles	40
6.3. Actions à envisager.....	41
6.4. Gestion de la réforme réglementaire	42
NOTES.....	43
BIBLIOGRAPHIE	45

Tableaux

Tableau 1.	Évolution des ressources	26
Tableau 2.	Répartition du personnel spécialisé	26
Tableau 3.	Évolution des actions relatives à la politique de la concurrence	27
Tableau 4.	Actions par secteur (1995-1999)	28
Tableau 5.	Structure des décisions rendues en 1991	29
Tableau 6.	Autorégulation par les associations professionnelles	34
Tableau 7.	Interventions de sensibilisation à la concurrence	36
Tableau 8.	Mise en œuvre de la politique de la concurrence liée à la sensibilisation	38

Encadrés

Encadré 1.	Rôles de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation	7
Encadré 2.	Les instruments de la politique de la concurrence	12
Encadré 3.	Les instruments du droit de la concurrence de l'UE	14
Encadré 4.	Sensibilisation en vue de contrer l'abus de position dominante : Exemple de l'assurance	35

Résumé

Rapport de référence sur le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation

La politique de la concurrence revêt une importance cruciale pour la réforme réglementaire, car les principes sur lesquels elle est fondée et les analyses auxquelles elle donne lieu fournissent des critères pour évaluer la qualité des réglementations économiques et sociales et motivent aussi la mise en œuvre de lois qui protègent la concurrence. La conception de la politique de la concurrence en République tchèque soutient totalement la restructuration et la réforme dans le sens d'une plus grande concurrence. D'autre part ses institutions disposent des instruments nécessaires pour encourager efficacement la politique de la concurrence. La législation en la matière et les structures de mise en œuvre sont bien établies et aptes à empêcher la collusion et les monopoles, ou à y remédier, maintenant et après la réforme, et depuis leur création elles ont joué un rôle actif pour encourager la réforme dans le sens de la concurrence.

Pour comprendre la situation en République tchèque, il faut la situer dans le contexte de dix années de réforme, pendant lesquelles ce pays est passé de la planification centralisée à une économie de marché moderne. Les principes de cette politique ont été intégrés dès le début du processus au cadre général de la réglementation. Pendant plusieurs années critiques, qui ont comporté des décisions cruciales sur la privatisation et la restructuration, la politique de la concurrence relevait d'un portefeuille ministériel séparé, si bien que les considérations en la matière étaient soulevées directement au niveau des décisions gouvernementales. Le pays a évité en grande partie d'entraver la concurrence dans la mise en place de nouvelles institutions réglementaires, mais dans la restructuration des monopoles du secteur énergétique quelques problèmes de concurrences subsistent.

Le défi le plus important ne concerne pas la politique de la concurrence comme on la conçoit généralement, mais l'amélioration de la compétitivité par l'achèvement de la réforme de la structure industrielle héritée du système antérieur. Il faudra pour cela résoudre certains problèmes de gouvernance et de financement des entreprises qui sont apparus à la suite du processus de privatisation. En effet les dirigeants ont besoin de plus d'incitations – ou de discipline – pour produire de façon efficiente et déployer les actifs dans le sens de la rentabilité. Cela nécessitera peut-être, entre autres réformes, le remplacement total de l'encombrante loi sur les faillites, domaine dans lequel des demi-mesures retardent la mise en place de solutions fondamentales. La politique de la concurrence pourra jouer un rôle modeste en éliminant les participations financières croisées qui risquent d'entraver la concurrence et en examinant les projets de restructuration pour empêcher l'apparition d'une puissance de marché.

A mesure que la réforme stimule le changement structurel, il faut une application énergique de la politique de la concurrence pour empêcher que les abus du marché privé n'en annulent les bienfaits. La République tchèque dispose d'une loi de la concurrence de type classique et d'un organisme solide d'exécution, l'Office pour la protection de la concurrence économique (OPCE). La législation tchèque de la concurrence est fondée sur les concepts européens habituels ; elle interdit les accords restrictifs et l'abus de position dominante, et impose l'autorisation pour les fusions importantes. Certaines de ses caractéristiques originelles qui étaient particulièrement adaptées au contexte de la transition, comme l'application d'un critère strict pour définir la position dominante et la fusion, sont en cours de révision pour les rendre conformes aux normes de l'UE dans la perspective de l'adhésion et pour leur donner plus d'utilité comme instrument de réforme. L'approche administrative dans l'application du droit de la concurrence a bien fonctionné, mais il faut de nouveaux outils pour s'attaquer aux violations, comme les cartels horizontaux, que les parties ne déclarent pas aux autorités. Aucun secteur n'est exempté de la politique de la concurrence et les dispositions prévoyant certaines exemptions réglementaires semblent utilisées à bon escient. La plupart des problèmes récurrents sont semblables à ceux que connaissent toutes les autorités de la concurrence, par exemple les obstacles imposés par l'autorégulation à la libéralisation des services financiers et les pressions croissantes en faveur de règles protégeant les concurrents contre l'abus de dépendance économique.

L'application du droit de la concurrence est complétée par la sensibilisation, la promotion des principes concurrentiels du marché dans la politique et la réglementation. Certaines institutions nouvelles, comme les organismes de réglementation sectorielle dans les activités d'infrastructure, sont en partie dues à ces efforts de sensibilisation. A mesure que ces organismes seront établis, il conviendra peut-être de formaliser davantage leurs relations avec l'OPCE. Enfin, comme le pays va mettre en place le nouvel échelon régional de gouvernement, les autorités de la concurrence devront rester vigilantes face au risque de distorsion de la part des organes gouvernementaux.

Encadré 1. Rôles de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation

Outre la question générale critique de la compatibilité de la politique réglementaire avec les principes et les objectifs de la politique de la concurrence, cette politique et les problèmes réglementaires interagissent de quatre manières :

- La réglementation peut être en contradiction avec la politique de la concurrence. Les réglementations peuvent avoir encouragé, voire exigé, un comportement ou des conditions représentant dans d'autres circonstances une violation du droit de la concurrence. Par exemple, les réglementations peuvent avoir autorisé la concertation des prix, avoir empêché la publicité ou d'autres moyens de concurrence, voire avoir exigé un partage géographique du marché. Lorsque ces réglementations sont modifiées ou supprimées, les entreprises touchées doivent modifier leurs habitudes et leurs anticipations.
- La réglementation peut remplacer la politique de la concurrence. Surtout lorsqu'un monopole apparaît comme inévitable, la réglementation peut essayer de contrôler directement la puissance de marché, en fixant les prix et en limitant l'entrée et l'accès. L'évolution de la technologie et des autres structures peut conduire à un réexamen du principe de base invoqué pour justifier la réglementation, à savoir que la politique et les institutions de la concurrence ne sont pas adaptées pour empêcher un monopole et l'exercice d'un pouvoir de marché.
- La réglementation peut reproduire la politique de la concurrence. Les règles et les organismes de réglementation peuvent avoir essayé d'empêcher la coordination ou les abus dans un secteur, tout comme le fait la politique de la concurrence. Par exemple, les réglementations peuvent fixer des critères de concurrence loyale ou bien des règles en matière d'adjudication visant à assurer un appel à la concurrence. Les différents organismes de réglementation peuvent appliquer des critères différents, cependant, les changements dans les structures réglementaires montrant alors que des politiques en apparence similaires ont sans doute conduit à des résultats différents dans la pratique.
- La réglementation peut utiliser les méthodes de la politique de la concurrence. Les instruments employés pour réaliser les objectifs réglementaires peuvent aussi être conçus de façon à tirer parti des incitations du marché et de la dynamique concurrentielle. La coordination peut être nécessaire, pour assurer que ces instruments fonctionnent comme prévu compte tenu des exigences du droit de la concurrence.

1. FONDEMENTS DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

La politique de la concurrence inspirée par un souci d'efficacité dynamique et modelée sur les méthodes européennes, qui a été adoptée et appliquée pendant la décennie de transformation de l'économie et des institutions publiques tchèques, appuie fortement la poursuite de la réforme réglementaire. Les mêmes principes peuvent inspirer des solutions pour les tâches les plus importantes et les plus difficiles qu'impose actuellement la restructuration des grandes entreprises pour les rendre compétitives dans les conditions d'aujourd'hui. Toutefois les instruments de la politique de la concurrence ne joueront qu'un rôle secondaire dans l'accomplissement de ces tâches, qui nécessitera la réforme des institutions de gouvernance et de financement des entreprises.

1.1. Contexte et histoire

Jusqu'en 1948, la politique de la concurrence a évolué en République tchèque de façon similaire à celle de la plupart des pays d'Europe continentale. La première loi explicite en la matière a été adoptée vers la fin du dix-neuvième siècle, époque où la Bohême était le pays le plus industrialisé de l'empire des Habsbourg. Ce texte stipulait que les accords entre négociants en vue d'augmenter les prix au détriment des consommateurs étaient nuls.¹ Selon cette approche, courante à l'époque, les ententes sur les prix n'étaient pas nécessairement interdites par le droit public mais les membres du cartel ne pouvaient pas utiliser de recours en droit privé pour imposer leurs accords aux récalcitrants. Plus tard, pendant l'entre-deux-guerres, la Tchécoslovaquie a adopté un programme en vue d'enregistrer les ententes et les abus de

contrôle.² Les cartels étaient tolérés mais soumis à surveillance pour que les autorités puissent remédier aux abus. Cette loi n'a pas été abolie, mais elle n'a pas pu être appliquée pendant les deux années qui ont suivi la deuxième guerre mondiale.

De 1948 à 1989, quand l'économie était soumise à une direction et une planification centralisées et monolithiques, une « politique de la concurrence » visant à réglementer les monopoles mis en place aurait été absurde. Quelques règles concernant la concurrence déloyale ont été ajoutées aux règlements de la planification nationale pendant la brève période de réforme de 1968-69³. En 1970, une règle contre l'abus de position dominante a été ajoutée au code économique, mais il ne s'agissait pas d'un premier pas dans la marche vers l'application plus générale des concepts de la concurrence. Elle visait en effet les organisations qui traitaient ensemble dans le contexte d'un plan national et non pas d'un marché concurrentiel. D'ailleurs elle n'a été invoquée qu'une fois. Il semble que le modèle de la planification centralisée ait été suivi de façon plus cohérente pendant les années 80 en Tchécoslovaquie que dans certains pays voisins, qui avaient commencé à mettre en place des mécanismes de prix fixés par le marché et à anticiper avant 1989 la nécessité d'instaurer de nouvelles structures institutionnelles pour une économie libéralisée.

A mesure que le pays modernisait ses institutions en 1990 pour le passage à une économie de marché, l'une des premières étapes a consisté à élaborer une loi-cadre sur la concurrence. La loi sur la « protection de la concurrence économique » (loi sur la concurrence) a été adoptée en 1991⁴. Ce texte s'inspirait des modèles et concepts fondamentaux européens mais comportait aussi des dispositions visant des problèmes nationaux particuliers, notamment la structure traditionnellement monopoliste de la plupart des marchés. En effet, non seulement les monopoles « naturels » des secteurs d'utilité publique n'étaient ni réglementés ni réformés, mais l'industrie manufacturière et les autres secteurs étaient en général des monopoles, du moins dans le cadre d'un marché intérieur. Pour appliquer la nouvelle loi, le Conseil national tchécoslovaque a créé l'Office pour la protection de la concurrence économique (OPCE) qui a commencé à fonctionner le premier juillet 1991. Le statut institutionnel de cet organisme a été renforcé en 1992, quand l'OPCE est devenu le ministère de la Concurrence économique. Grâce à ce changement, la politique de la concurrence a pu intervenir plus directement dans le processus de privatisation. Après les élections législatives de juin 1996, et dans le cadre d'une réorganisation générale des organes et fonctions des administrations, il est redevenu un « office »⁵. Le siège de l'OPCE se trouve à Brno, séparation géographique par rapport aux autres institutions publiques situées à Prague qui a été conçue pour manifester et renforcer l'indépendance de cet organisme.

La loi sur la concurrence sera remplacée par une nouvelle loi visant à la conformer pleinement à la politique de l'UE en la matière. Les changements les plus marquants concerneront le traitement des fusions et la définition de la position dominante. La nouvelle loi suivra l'approche de l'UE pour les exemptions et la règle *de minimis*. Elle est en préparation depuis 1999 (CE, 1999, p.33) ; le gouvernement a approuvé le projet de loi modifiée en août 2000 et la chambre basse du Parlement, le 27 février 2001.

1.2. Objectifs de la politique

Selon le texte de la loi sur la concurrence, elle a pour objectif de protéger la « concurrence économique » contre l'élimination, la restriction ou la « distorsion ». Le projet amendé étendrait quelque peu son champ d'application en ajoutant un autre objectif, celui d'empêcher les menaces, et pas seulement les actes, d'élimination, restriction ou distorsion de la concurrence économique. La signification de l'expression « concurrence économique » n'est pas précisée, mais il faut la déduire du reste du texte et de la pratique de l'OPCE dans l'application de la loi.

La description par l'OPCE des objectifs de sa politique met l'accent sur l'aspect dynamique de la concurrence comme incitation à l'innovation, à la compétitivité et à la croissance. Les règles de la concurrence sont aussi appliquées pour faciliter la libéralisation – pour empêcher les pratiques privées qui s'y opposent – et l'intégration dans l'UE et les autres structures de marché internationales. Le troisième objectif est le bien-être des consommateurs, pris dans un sens large. Ainsi les décisions d'application de la politique tiennent compte de leurs effets sur le consommateur final, y compris de la répartition des avantages obtenus.

La politique de la concurrence, comme l'entend l'OPCE, obéit à une approche économique, mais qui s'attache plus directement aux structures et aux processus qu'aux résultats. Dans l'application de la loi, l'objectif de cet organisme est de supprimer les obstacles et d'augmenter le nombre de firmes sur un marché. En créant ces conditions structurelles de concurrence, l'OPCE compte obtenir les résultats souhaités : pression dans le sens de l'innovation, amélioration de la compétitivité, valorisation des emplois, pour aboutir finalement à de meilleurs produits à prix plus bas pour les consommateurs.

1.3. Rôle de la politique de la concurrence dans la réforme

La conception économique de la politique de la concurrence soutient un programme de réforme qui va dans le même sens. Les éléments dynamiques, qui mettent l'accent sur l'innovation, la compétitivité et la croissance, sont aussi les objectifs de la restructuration plus vaste qui accompagne la création d'institutions visant à soutenir l'économie de marché. L'un des défis que pose l'instauration d'une concurrence vigoureuse en République tchèque est de mener à bien la tâche que les premières étapes de la transformation ont laissée inachevée en mettant en place des mécanismes plus solides de gouvernance et de financement des entreprises, en donnant plus d'efficacité aux procédures d'insolvabilité et en rendant l'État moins vulnérable aux demandes d'aide de l'industrie. La motivation et la conception de la politique de la concurrence sont compatibles avec ces autres objectifs, même si ses instruments et ses méthodes techniques ne sont pas directement utilisables pour leur réalisation.

La privatisation a constitué une tâche essentielle au début des années 90, parallèlement à la libéralisation des prix et du commerce. Pendant cette période, le processus de restructuration des entreprises publiques sous forme de sociétés par actions et de cession d'une partie de leur capital à des investisseurs privés a été mené à bien pour l'essentiel. D'ailleurs le ministère de la Privatisation a été supprimé en 1996. Toutefois l'État conserve des intérêts importants dans de nombreux secteurs, soit directement soit par des participations dans le capital des banques publiques. Ces intérêts représentent 43 % du capital (en valeur boursière) de toutes les sociétés par actions du pays et 46 % du capital des 60 principales sociétés (OCDE, 2000, p.75). L'Agence pour les biens de l'État détient des actions non seulement dans 38 sociétés stratégiques (ce que la loi lui impose) mais aussi dans 258 entreprises non stratégiques, notamment des actions spécifiques dans 60 d'entre elles. Les secteurs en question sont l'énergie, les mines, la banque et les terres agricoles (CE, 1999). Après deux vagues de privatisation par émission de coupons, la plupart des actions détenues dans le privé se sont trouvées entre les mains de fonds d'investissement. L'intention des autorités était de créer un large actionariat et de promouvoir ainsi une réforme fondée sur le marché, tout en concentrant suffisamment les participations pour inciter certains organismes d'investissement à discipliner la gestion des entreprises. La participation des fonds d'investissement dans une entreprise est plafonnée à 20 %, de sorte qu'aucune institution ne puisse détenir techniquement une majorité de contrôle. Les fonds sont en général liés à des banques ou contrôlés par elles, si bien que les banques sont à la fois les principaux créanciers et en fin de compte les plus gros actionnaires des grandes sociétés industrielles (EIU, 2000).

Le fait d'avoir confié entre 1992 et 1996 la politique de la concurrence à un ministère séparé a permis à cet organe de participer plus étroitement aux décisions de privatisation prises par le gouvernement. L'objectif du ministère était de renforcer la compétitivité des entreprises et de faciliter la création d'un environnement concurrentiel en supprimant, ou du moins en affaiblissant, les monopoles et positions dominantes existants et en empêchant l'apparition de nouvelles pratiques de ce type. Des représentants du ministère de la Concurrence siégeaient au conseil d'administration des sociétés de télécommunications, de chemins de fer et de distribution postale de journaux, participant ainsi aux premières étapes de la privatisation. Bien que l'OPCE n'appartienne plus au gouvernement, elle participe toujours directement au processus de privatisation en soumettant des opinions (non publiées) à la Commission pour la privatisation. La loi sur la concurrence contient des dispositions « provisoires » conçues pour veiller à ce que la création d'une base économique détenue par le secteur privé n'aboutisse pas simplement à transformer les monopoles publics en monopoles privés (art. 19). Les biens publics ne devaient pas être transférés à un nouveau propriétaire – même à une société par actions détenue par l'État – si cela donnait naissance à une entreprise en position dominante. S'il existait des raisons de penser que la nouvelle firme pourrait être dominante, l'organisme proposant l'opération devait préparer une analyse du marché et consulter l'OPCE ; si celle-ci n'approuvait pas l'opération, le conflit serait réglé par le gouvernement. De même, les autorités locales étaient tenues de veiller à ce que les actifs ne soient pas cédés à des firmes qui auraient une position dominante sur un marché local (art. 20)⁶. L'importance de bien choisir la structure apparaît nettement dans le cas du système de transport par autocars. Quand les entreprises de ce secteur ont été privatisées, l'OPCE a plaidé pour que les gares routières restent propriété publique, pour éviter la formation de monopoles privés. L'expérience a confirmé le bien-fondé de cet avis : là où des entreprises privées possèdent aussi la gare, elles essaient de favoriser leurs lignes et de limiter l'accès. Dans le même ordre d'idées, l'OPCE s'est opposée à l'inclusion des oléoducs dans les activités de la holding de l'industrie chimique, craignant que cette société ne lie la vente du produit de base, empêchant ainsi l'entrée de concurrents sur son marché.

La structure de propriété et de gouvernance résultant du processus de privatisation a pu donner lieu à des problèmes potentiels de concurrence. La privatisation par coupons a suscité un actionariat fragmenté et peu liquide dans un marché où les informations sur les émetteurs sont insuffisantes. Les interconnexions financières entre les banques et les fonds d'investissement pour la privatisation auraient pu créer des conditions facilitant la collusion ou des pratiques concertées affectant la concurrence sur les marchés des produits. Par exemple, jusqu'à 1998, les fonds d'investissement de deux banques pouvaient contrôler à eux deux 40 % des titres d'un émetteur, participation qui pourrait être inférieure à la définition juridique du « contrôle » mais suffisamment importante pour exercer une influence. Pourtant la création ou le maintien de ces participations ne sont pas soumis à déclaration auprès de l'OPCE. En outre, les investissements directs ou indirects d'une seule banque pourraient s'étendre à une part importante d'un secteur, situation qui ne serait probablement pas déclarée à l'OPCE. Dans ces deux situations, l'autorité de la concurrence serait dans l'impossibilité de remédier à ces structures qui risqueraient de fausser la concurrence (OCDE CLP, 1998a). Le risque de telles combinaisons a nettement diminué depuis que la participation d'un fonds d'investissement dans une seule entreprise a été plafonnée à 11 % en 1998. Bien entendu, l'autorité pourrait interdire les comportements qui restreignent ouvertement la concurrence. De plus, à présent que les biens publics ont été transférés à des sociétés par actions, les futures opérations de privatisation prendront vraisemblablement la forme d'acquisitions ou de fusions, et seront donc soumises à la vigilance de l'OPCE.

La tradition de planification centralisée plus poussée en Tchécoslovaquie que chez ses voisins a une conséquence importante, à savoir qu'il faut beaucoup de temps et d'efforts pour restructurer l'industrie lourde, base de l'économie tchèque, en la transformant en unités cohérentes et économiquement viables (Fingleton *et al.*, 1996, p.11). Certains problèmes qui s'étaient accumulés dans la restructuration de l'industrie tchèque ont été traités par l'Agence de revitalisation, qui intervient dans quelques grandes entreprises en difficulté pour réorganiser leurs activités, apurer leurs dettes et proposer à la vente les opérations viables. Jusqu'à présent, elle n'a pris en mains que 9 firmes, et peu d'entre elles ont mené à bien

le processus. Certains des projets initiaux de l'Agence portent sur des entreprises qui fonctionnent, ou devraient fonctionner, dans des marchés internationaux comme ceux de l'acier, des véhicules automobiles et des équipements industriels. La cession de leurs actifs à d'autres firmes ne soulèvera probablement pas d'importants problèmes de concurrence étant donné que les marchés qui seraient concernés sont vastes. Toutefois il reste encore 4 500 entreprises dans le portefeuille de la *Konsolidacni Banka*, qui a été créée en 1991 pour reprendre les impayés de firmes en difficulté (EIU, 2000). Si l'Agence de revitalisation s'implique davantage dans ces entreprises à problème, les marchés nationaux pourraient être affectés et la nécessité d'une surveillance de la part des autorités de la concurrence pourrait s'imposer plus fortement. Il serait peut-être important de concevoir un moyen de pratiquer cette surveillance à l'avance plutôt que d'examiner les opérations seulement après la procédure normale d'approbation des fusions. Sinon la politique de la concurrence risque d'intervenir à un moment délicat, alors qu'une opération est réglée et que le gouvernement tient peut-être à annoncer la résolution du problème même si l'opération a des conséquences négatives pour la concurrence.

Des problèmes similaires pourraient naître lors d'autres actions de restructuration au cours de procédures de faillite. En effet il est généralement admis que cette procédure est inadéquate en République tchèque, surtout dans le cas des grandes entreprises. Pour les firmes petites et moyennes, elle ferme l'entreprise et rembourse les créanciers assez vite. Dans le cas des grandes sociétés en difficulté, la procédure n'est pas souvent mise en œuvre ; beaucoup sont restructurées de façon ponctuelle ou par l'intermédiaire de l'Agence de revitalisation. La loi sur les faillites a été révisée onze fois, mais certaines modifications critiques restent à faire. Les changements récemment apportés (ou proposés) dans la législation sur les faillites et liquidations, ainsi que certains éléments du code pénal, portent sur des problèmes techniques et cherchent à obtenir un fonctionnement plus régulier du processus⁷. Toutefois la loi sur les faillites a toujours pour principal objectif de payer les créanciers plutôt que de faciliter ou encourager la réorganisation afin de rentabiliser les actifs. Le critère spécifiant que l'entreprise doit être liquidée et non réorganisée est très strict. Des petits créanciers peuvent bloquer un règlement, même si ceux qui détiennent la majorité des créances acceptent l'accord. Les créanciers privilégiés qui ne participent pas au règlement ne perdent pas pour autant leurs droits. Toutes ces faiblesses découragent le recours à la procédure et encouragent la pratique des sauvetages ponctuels à répétition. Il sera difficile de rompre ce cycle étant donné que l'administration fiscale et les banques publiques sont les principaux créanciers des entreprises (et, indirectement, leurs principales parties prenantes). En conséquence, des créanciers liés à l'État hésiteront peut-être à exiger une restructuration qui affaiblirait les bilans des banques publiques et entraînerait des pertes d'emplois.

2. QUESTIONS DE FOND : LE CONTENU DE LA LOI SUR LA CONCURRENCE

Pour que la réforme de la réglementation puisse pleinement porter ses fruits, le droit de la concurrence doit efficacement protéger l'intérêt public sur les marchés où la réforme de la réglementation élargit les possibilités de concurrence. La législation tchèque de la concurrence est fondée sur les concepts européens bien connus, à savoir l'interdiction des accords restrictifs et des abus de position dominante et la nécessité d'obtenir l'approbation des autorités pour les fusions importantes. Certaines de ses caractéristiques originelles qui étaient particulièrement adaptées au contexte de la transition sont en cours de révision pour les rendre conformes aux normes de l'UE dans la perspective de l'adhésion et pour leur donner plus d'utilité comme instrument de réforme.

Encadré 2. Les instruments de la politique de la concurrence

En général, le droit de la concurrence aborde les problèmes du pouvoir de monopole dans trois optiques distinctes : relations et accords entre entreprises autrement indépendantes, actions d'une seule entreprise et regroupements structurels d'entreprises indépendantes. La première catégorie, les accords, est souvent subdivisée à des fins analytiques en deux groupes : accords « horizontaux » entre entreprises qui font la même chose et accords « verticaux » entre entreprises se situant à des stades différents de la production ou de la distribution. La deuxième catégorie est appelée « monopolisation » dans certaines lois et « abus de position dominante » dans d'autres ; suivant les appellations qu'ils utilisent, les systèmes juridiques sont arrivés à des approches quelque peu différentes du problème de pouvoir économique d'une seule entreprise. La troisième catégorie, souvent appelée « fusions » ou « concentrations », comprend généralement les autres types de regroupements structurels, comme les acquisitions d'actions ou d'actifs, les co-entreprises et les participations croisées au capital ou aux conseils d'administration.

Les accords peuvent permettre au groupe d'entreprises agissant ensemble d'avoir certains des attributs d'un monopole, d'augmenter les prix, de limiter la production et d'empêcher l'entrée ou l'innovation. Les accords horizontaux les plus préjudiciables sont ceux qui empêchent toute rivalité quant aux facteurs dynamiques fondamentaux de la concurrence sur le marché, les prix et la production. Les lois les plus récentes sur la concurrence traitent de façon très dure les accords de fixation des prix, de limite de la production, de soumission concertée ou de partage des marchés. Pour mettre en œuvre ces accords, les concurrents peuvent aussi convenir de tactiques visant à empêcher l'arrivée de nouveaux concurrents ou à mettre au pas les entreprises récalcitrantes ; ainsi, les législations s'efforcent également d'empêcher et de punir les boycotts. La coopération horizontale dans d'autres domaines, comme les normes de produits, la recherche et la qualité, peut aussi affecter la concurrence, mais le caractère positif ou négatif de cette coopération peut dépendre des conditions du marché. Aussi la plupart des législations traitent-elles ces autres types d'accords en mettant en évidence un éventail plus large d'inconvénients et d'avantages potentiels ou en s'efforçant de mettre au point des règles plus détaillées pour identifier les comportements bénéfiques et les exempter.

Les accords verticaux visent à contrôler certains aspects de la distribution. Les motifs d'inquiétude sont les mêmes, à savoir que ces accords peuvent conduire à une augmentation des prix, entraîner une diminution de la quantité (ou à une qualité plus médiocre) ou empêcher l'entrée et l'innovation. Étant donné que les effets sur la concurrence des accords verticaux peuvent être plus complexes que ceux des accords horizontaux, le traitement juridique des différents types d'accords verticaux varie encore davantage que celui accordé aux accords horizontaux. L'une des principales pratiques est celle des prix imposés : les accords verticaux établissent des prix minimaux ou maximaux. Dans certaines conditions, ils peuvent freiner les abus des distributeurs alors que dans d'autres ils peuvent reproduire ou mettre en œuvre une entente horizontale. Les accords accordant des droits ou des zones de distribution exclusive peuvent encourager un plus gros effort de vente du produit du fournisseur ou protéger les distributeurs de la concurrence ou encore empêcher l'entrée d'autres fournisseurs. La franchise suppose souvent un ensemble d'accords verticaux ayant une importance sur le plan de la concurrence : un accord de franchise peut contenir des dispositions concernant la concurrence dans certaines limites géographiques, un contrat d'approvisionnement exclusif et les droits de propriété intellectuelle, comme les marques de fabrique.

L'abus de position dominante ou la monopolisation sont des catégories qui intéressent essentiellement le comportement et la situation des différentes entreprises. Un véritable monopole, qui ne doit faire face à aucune concurrence ou menace de concurrence, pourra appliquer des prix plus élevés et avoir une production de plus ou moins bonne qualité. Il sera sans doute aussi moins probable qu'il introduise des méthodes plus efficaces ou des produits novateurs. Les lois contre la monopolisation visent généralement les pratiques d'exclusion par lesquelles les entreprises peuvent essayer d'obtenir ou de protéger des positions de monopole. Les lois contre l'abus de position dominante visent les mêmes problèmes et peuvent aussi essayer de s'appliquer à l'exercice effectif d'un pouvoir de marché. Par exemple, aux termes de certaines lois, il est considéré que l'application de prix trop élevés est une violation des dispositions législatives.

Le contrôle des fusions s'efforce d'empêcher la création, par des restructurations d'entreprises, d'unités qui seront incitées à exercer un pouvoir de marché et en mesure de le faire. Dans certains cas, le critère de légalité repose sur les dispositions concernant la domination ou les restrictions ; d'autres critères sont appliqués qui sont fondés sur l'effet probable sur la concurrence de manière générale. Le processus analytique généralement appliqué demande que soient décrits les produits qui entrent en concurrence, les entreprises qui peuvent exercer une concurrence ainsi que les parts relatives et l'importance stratégique de ces entreprises sur les marchés du produit en question. Un facteur important est la probabilité de nouvelles entrées et l'existence d'obstacles effectifs à ces entrées. La plupart des systèmes appliquent une forme ou l'autre de critères de parts de marché, soit pour orienter les

enquêtes futures soit comme hypothèse de base quant à la légalité. Les fusions sur des marchés exceptionnellement concentrés, ou celles qui créent des entreprises ayant une part exceptionnellement importante du marché, sont généralement considérées comme risquant d'affecter la concurrence. En outre, la plupart des systèmes prévoient la notification préalable aux autorités de la concurrence des transactions les plus grandes et les plus importantes et elles définissent aussi des procédures spéciales pour accélérer les enquêtes, de façon que les problèmes puissent être mis en évidence et résolus avant que la restructuration n'intervienne effectivement.

2.1. Accords horizontaux

La règle fondamentale qui interdit les accords restrictifs est pour l'essentiel identique à la disposition du traité de l'UE. Elle concerne les accords et pratiques concertées entre concurrents et les décisions des associations professionnelles si elles peuvent entraîner une « distorsion de la concurrence économique » (dans la législation tchèque le terme général de distorsion est défini comme incluant également la restriction et l'élimination). La liste des accords nommément interdits – entente sur les prix ou les conditions, limitation ou contrôle de la production, partage des marchés, boycott d'autres entreprises, discrimination vis-à-vis de certains acheteurs ou imposition de conditions annexes – suivent aussi la liste de l'UE, en y ajoutant les accords de boycott. Les accords visant à fixer les prix ou à partager les marchés font l'objet d'une interdiction *per se*. Les sanctions que l'OPCE peut imposer consistent en amendes, ordres interdisant l'accord (ou un autre comportement) et ordres de remédier aux effets de l'infraction. Les amendes peuvent aller jusqu'à CZK 10 millions ou 10 % du chiffre d'affaires net de l'entreprise pour l'année légale précédente (art. 11 et art. 14). Cette gamme de sanctions de base s'applique aussi aux violations des autres interdictions essentielles de la législation.

Trois types d'accord sont exemptés de l'interdiction : « accords sur les termes » pour les conditions de vente et de livraison, accords de « rationalisation » et de « spécialisation » et transactions *de minimis* qui affectent moins de 5 % d'un marché national ou de 30 % d'un marché local (art.3(4)). L'OPCE doit approuver tous ces accords, mais la règle « qui ne dit mot consent » considère l'accord comme approuvé si l'OPCE n'a pas agi dans les 60 jours suivant réception du projet.

L'emploi de la règle *de minimis* dépend de la part de marché donc de la définition de celui-ci. L'OPCE utilise la même définition pour tous les cas. Les marchés de produits sont définis principalement du point de vue du consommateur. Les produits ou services que le consommateur peut substituer les uns aux autres sont considérés comme appartenant au même marché, en prenant en compte leurs caractéristiques, leur prix et leur utilisation souhaitée. Les marchés géographiques sont définis essentiellement par les différences des conditions de concurrence entre les zones où les firmes concernées opèrent et les autres. Les facteurs pris en considération sont la nature de la production et les coûts de transport.

Les parties à un accord peuvent demander à l'OPCE une exemption, dont les critères sont semblables à ceux appliqués par l'UE (article 5). Un accord qui serait interdit dans d'autres conditions pourrait être exempté s'il est bénéfique pour toute l'économie (en améliorant la production ou en favorisant le progrès technique ou économique), si les consommateurs obtiennent une part équitable des avantages, si les restrictions sont indispensables à l'obtention de ces avantages – c'est-à-dire s'il n'existe pas de moyen non restrictif pour les obtenir – et si la concurrence n'est pas éliminée d'une « partie substantielle » du marché. En théorie, une exemption peut être accordée pour un accord qui aurait un effet négatif sur la concurrence ; toutefois l'OPCE n'a jamais constaté qu'un accord de ce type soit conforme à l'intérêt public. Jusqu'à présent, les dispositions concernant les exemptions globales par décret (art. 6a) n'ont jamais été appliquées aux accords horizontaux. Toutefois certaines de ces exemptions sont en cours de préparation et doivent entrer en vigueur avec la loi sur la concurrence modifiée. Elles porteront sur la recherche et le développement, les accords de spécialisation, l'assurance et les transports. Elles sont fondées sur une approche économique, l'expérience de l'OPCE quant aux demandes d'exemption dans ces domaines et les

exemptions globales de l'UE pour ces mêmes activités. Le traitement de ces types d'accord dans le cadre d'exemptions globales devrait permettre des économies en frais administratifs pour le demandeur et l'OPCE, libérant des ressources pour la lutte contre les problèmes d'ententes injustifiables.

Encadré 3. Les instruments du droit de la concurrence de l'UE

La loi tchèque suit de près les principaux éléments du droit de la concurrence mis au point dans le cadre du Traité de Rome :

- **Accords** : L'article 81 (ancien article 85) interdit les accords qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser la concurrence. Le terme « accord » est entendu au sens large, de sorte que l'interdiction s'étend aux actions concertées et autres arrangements qui ne correspondent pas à des contrats formels de droit civil. Certains accords interdits sont expressément identifiés : fixation directe ou indirecte des prix ou des conditions commerciales, limitation ou contrôle de la production, des marchés, des investissements ou des progrès techniques ; partage des marchés ou des fournisseurs, discrimination qui désavantage les parties sur le plan de la concurrence et impose des conditions inacceptables dans le cadre des contrats. En outre, la jurisprudence a encore clarifié la portée de l'article 81. Les achats conjoints ont été autorisés en raison des efficiences qui en résultaient, mais les ventes conjointes ont été généralement interdites car elles s'assimilaient en fait à une entente. Toutes les formes d'accords qui divisent les marchés et contrôlent les prix, y compris les accords de mise en commun des profits ou de majoration des prix et les règles privées en matière de 'pratiques commerciales loyales' sont rejetés. Les échanges d'informations sur les prix sont autorisés uniquement après un certain délai et seulement si l'échange ne permet pas l'identification des différentes entreprises. Les instruments d'exclusion, comme les ententes de démarque, sont interdits même si des transactions avec des parties tierces ne sont pas exclues.
- **Exemptions** : Un accord qui aurait autrement été interdit peut néanmoins être autorisé s'il contribue à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, s'il n'impose pas des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ces objectifs positifs et s'il ne donne pas la possibilité, pour une partie substantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence. Les dérogations peuvent être individuelles ou s'appliquer à des catégories d'accords. Dans ce derniers cas, des conditions ou critères sont précisés pour les accords autorisés, y compris des clauses qui n'apparaissent pas nécessairement dans les accords (« listes blanches » et « listes noires »). Tout accord qui répond aux conditions est exempté, sans qu'une demande particulière doive être présentée. Certaines des exemptions les plus importantes concernent les différentes formes de relations verticales, y compris les accords d'exclusivité de distribution et d'approvisionnement et le franchisage.
- **Abus de position dominante** : L'article 82 (ancien article 86) interdit l'exploitation abusive d'une position dominante et dresse la liste de certains agissements pouvant être considérés comme abusifs : imposition de prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction non équitables (soit directement soit indirectement), limitation de la production, des marchés ou du développement technique d'une façon préjudiciable aux consommateurs, discrimination qui désavantage les parties sur le plan de la concurrence et imposition de conditions non acceptables dans un contrat. Lorsqu'il y a position dominante, plusieurs types de comportement qui défavorisent les autres parties au marché peuvent être considérés comme des abus. On considère souvent qu'il y a position dominante lorsque la part de marché détenue dépasse 50 %. L'interdiction peut s'étendre aux abus de plusieurs entreprises agissant ensemble, même si aucune de ces entreprises considérée isolément ne détient une part de marché aussi importante.
- **Réformes administratives** : Les réformes de la politique de la concurrence de l'UE adoptées récemment ou envisagées réduisent la portée de l'interdiction des accords verticaux et supprimeraient la procédure de demande d'exemption pour des accords particuliers. Les critères d'exemption s'appliqueraient directement aux décisions de mise en œuvre de la loi et ces décisions incomberaient de plus en plus aux autorités nationales de la concurrence.

Il y a eu jusqu'à présent relativement peu d'actions contre des ententes horizontales injustifiables, mais cette question soulève une attention croissante. Sur les 54 décisions prises par l'OPCE en 1999 qui portaient sur des accords restrictifs, 3 seulement concernaient des ententes horizontales sur les prix et une le partage d'un marché. Un accord entre producteurs de volailles visant à fixer des prix minimum pour la vente aux grandes surfaces a été interdit et les entreprises ont été frappées d'une amende de CZK 7.8 millions. Dans une affaire antérieure, débutant en 1994, l'OPCE s'était attaquée à une augmentation concertée des prix entre les principales entreprises de café dans le cadre de leur association professionnelle. De fortes amendes, de CZK 7 millions pour les entreprises et 50 millions pour l'association, ont été infirmées en appel (l'une des raisons de ce jugement était qu'on ne pouvait pas prouver l'existence de l'accord de façon suffisamment détaillée du fait qu'un témoin clé avait quitté le pays).

La réglementation des services et des professions a soulevé beaucoup de questions de coordination horizontale. Les problèmes les plus fréquents concernent les tentatives d'empêcher l'entrée et de contrôler les formes de service. L'OPCE a aussi relevé des pratiques de fixation des prix et d'honoraires minimum chez les architectes, les géomètres, les entrepreneurs de construction et les experts auprès des tribunaux. Les associations professionnelles prétendent souvent que leur activité relève d'une législation spéciale qui leur permet une dérogation à la loi sur la concurrence⁸. Le nombre d'affaires impliquant des associations professionnelles a baissé ces dernières années, étant donné que l'attitude énergique de l'OPCE et les efforts d'éducation du public ont accru le respect de la loi.

Comme le problème des ententes horizontales est devenu prioritaire, l'OPCE a créé en 1999 un département spécialisé dans cette question. Ses tâches consistent à améliorer les moyens de détection de l'Office et à imposer des remèdes plus efficaces. Le département étudie comment les autres pays de l'OCDE abordent ces problèmes, par exemple en tenant pour responsables des personnes physiques et en offrant un traitement plus clément à ceux qui révèlent l'entente aux autorités et en apportent la preuve. L'OPCE envisage actuellement d'adopter lui-même un programme de clémence.

2.2. Accords verticaux

La même disposition de la loi sur la concurrence que pour les accords horizontaux entre concurrents s'applique aux accords verticaux dans la chaîne de distribution. La nouvelle législation fera une distinction entre ces deux catégories et appliquera de façon différente et moins stricte le critère de la part de marché.

Les accords verticaux sont généralement considérés comme moins nocifs parce qu'ils améliorent souvent la distribution et bénéficient aux consommateurs en rendant l'approvisionnement plus fiable et plus régulier. Ces accords sont donc considérés généralement comme des accords de « rationalisation » qui bénéficient d'une « exemption légale » (art.3 par.4). Ils doivent être notifiés à l'OPCE mais ils sont censés être approuvés si l'Office n'y fait pas objection dans les deux mois. La règle *de minimis* s'applique souvent aussi aux accords verticaux, de même que le critère normal d'exemption. Un décret instituant une « exemption par catégorie » est en vigueur depuis mars 2000 pour les conditions des accords de franchisage. Ce texte, qui suit la réglementation de l'UE et ses décisions en la matière, devrait réduire les coûts d'administration et de mise en conformité en éliminant la plupart des demandes d'exemption isolées pour les contrats de franchisage, dont le nombre a triplé entre 1997 et 1998. La loi permet à l'OPCE d'accorder une exemption à un accord vertical qui porte atteinte à la concurrence aux motifs que les gains d'efficacité ou de progrès technique prétendus compenseraient largement les risques pour la concurrence ou que l'on ne pourrait trouver des moyens moins nuisibles à la concurrence pour obtenir les mêmes avantages. Toutefois l'Office n'a jamais accordé d'exemption de ce type.

L'OPCE applique strictement l'interdiction prévue par la loi aux accords de prix imposés. En 1997 il a frappé d'une amende de 400 000 CZK la pratique de prix de vente imposés dans le cas des produits alimentaires surgelés. Toutefois une « recommandation » du fournisseur pour les prix de vente ne serait pas

nécessairement interdite dans la mesure où celui-ci ne fait pas pression sur le distributeur pour qu'il applique le prix recommandé (par exemple en menaçant de cesser de le livrer). Les accords qui assurent une protection totale du territoire d'un distributeur sont aussi strictement interdits. Des accords de vente ou d'achat exclusifs ont été approuvés quand ils accroissent l'efficacité de la distribution. Toutefois l'OPCE a pris des mesures contre un système d'accords de fourniture exclusive qui avait pour effet d'empêcher l'entrée des entreprises petites et moyennes. On peut citer comme exemple la pratique de certaines grandes brasseries qui passaient des contrats de fourniture exclusive avec des restaurants. Aucun de ces accords n'aurait à lui seul restreint la concurrence dans l'ensemble du marché, mais les contrats liaient 60 % des restaurants du pays à 2 ou 3 grands brasseurs et réduisaient notablement les débouchés pour les petites et moyennes brasseries.

La nouvelle loi sur la concurrence sera accompagnée d'une exemption par catégorie pour les accords verticaux calquée sur la nouvelle réglementation de l'UE adoptée en 2000.

2.3. *Abus de position dominante*

L'abus de position dominante est interdit, mais pas la position elle-même. Les pratiques abusives qui sont définies par la loi sur la concurrence sont semblables à celles qui sont condamnées par les autres législations européennes. Elles consistent à imposer des conditions déloyales aux autres parties (notamment les soumettre à des obligations non réciproques), exiger l'acceptation d'obligations supplémentaires inhabituelles comme condition d'un contrat, appliquer des conditions différentes aux différents partenaires commerciaux qui les placent dans une situation concurrentielle défavorable et limiter la production ou le développement technique de façon à obtenir des « avantages économiques injustifiés au préjudice des acheteurs »(art. 9(3)). Ces interdictions impliquent que la loi se préoccupe autant du pouvoir relatif de négociation que des effets négatifs de l'abus sur l'efficacité économique globale. La liste est indicative et d'autres pratiques qui ne sont pas mentionnées dans le texte pourraient aussi être traitées comme des abus.

La position dominante est une situation dans laquelle une firme n'est pas exposée à une véritable concurrence ; dans un monopole, la firme ne fait face à aucune concurrence (art.9(1)). La loi définit la position dominante en fonction de la part du marché pour le produit et la zone géographique : 30 % ou plus des ventes annuelles (ou des achats). Cette définition constitue une présomption concluante, qui ne peut être réfutée par la preuve que l'entreprise est exposée à une concurrence importante. Les firmes dominantes (et celles qui atteignent le seuil de la part de marché à la suite d'un accord) sont tenues de notifier l'OPCE (art.9(1)). Cette obligation est évidemment annuelle, puisque la domination est définie en termes de part de marché annuelle.

Les amendes, pour abus ou défaut de notification, sont les mêmes que pour toutes les violations (CZK 10 millions ou 10 % du chiffre d'affaires net annuel). De plus, en cas de distorsion grave de la concurrence, l'OPCE peut ordonner le démembrement, c'est-à-dire la scission de la société ou la cession de ses actifs à une autre entreprise (art.11(2)). Toutefois elle n'a pas encore utilisé ce pouvoir.

Les interdictions spécifiques de la loi ne portent pas sur le fait de prendre un prix élevé, mais cela ne veut pas dire qu'elle ne pourrait pas être utilisée pour décider que des prix élevés constituent un abus de position dominante. La plupart des plaintes antérieures alléguaient d'un abus de position dominante sous la forme de hausses de prix. L'OPCE en a rejeté la plupart au motif qu'elle ne voulait pas assumer le rôle de régulateur des prix. Son objectif est plutôt d'empêcher les firmes dominantes d'utiliser leur pouvoir contre les consommateurs et leurs concurrents ainsi que d'accroître les possibilités d'entrée. Malgré cette attitude sceptique vis-à-vis des plaintes précédentes, l'OPCE a ouvert en décembre 2000 trois procédures relatives aux pratiques de prix dans le service de télévision par câble.

On assiste à un nombre croissant de demandes pour que la loi sur la concurrence protège les fournisseurs contre les abus de « dépendance économique ». L'opinion de l'OPCE sur cette question, qui peut recouper le domaine des règles traditionnelles sur la concurrence déloyale, semble évoluer. Une note de l'OPCE en 1998 sur le secteur de la vente au détail ne signale aucune plainte de fournisseurs et n'indique que peu de problèmes de concurrence, bien qu'il y ait eu quelques conflits commerciaux à propos de pratiques douteuses comme le fait de retarder le paiement des factures et celui de faire pression sur les fournisseurs pour obtenir une promotion des ventes (OCDE CLP, 1998*b*). Dans l'ensemble, le rapport de 1998 décrit un marché de la vente au détail encore fragmenté, dans lequel les chaînes apportent des efficacités et achètent à des sources locales. Certaines se livraient à la pratique de prix d'appel et pour réagir à cette concurrence intense les détaillants moins importants groupaient leurs achats et leur publicité.

Dans les trois années qui ont suivi, cependant, l'OPCE a conclu que l'écart de puissance de marché entre fournisseurs et détaillants exigeait une action législative pour que les entreprises de moindre importance ne soient pas évincées du marché. Une étude de 1998-99 a été provoquée par des plaintes pour abus de dépendance économique dans le marché des produits alimentaires, notamment des demandes de rabais ou d'emplacements réservés qui privaient les détaillants de tout profit. Bien que l'OPCE ait reconnu qu'un des résultats des changements apportés au système de distribution était une baisse des prix à la consommation, elle craint que l'élimination des marques de petits fournisseurs ne réduise le choix des consommateurs, tandis que le nombre croissant de marques privées des détaillants crée un obstacle à l'entrée des autres fournisseurs. Une solution à ce problème, pour appliquer les principes généraux existants à ces relations commerciales, consisterait à définir des marchés plus petits dans le commerce de détail, en suivant l'approche adoptée dans la jurisprudence de l'UE, tout en montrant clairement qu'il peut aussi exister une position dominante du côté des acheteurs. L'OPCE a aussi proposé une solution législative. La nouvelle loi élargira la définition de la « position dominante » pour y inclure les entreprises dont les fournisseurs ou clients sont dépendants parce qu'ils ne disposent pas d'autres débouchés ou sources ; ainsi « l'abus de dépendance économique » serait traité comme une sorte « d'abus de position dominante ».

A part quelques cas de vente liée ou d'exclusivité, la plupart des applications de la loi pour abus de position dominante ont porté sur les marchés des services d'utilité publique et des infrastructures. Les monopoles locaux dans le premier secteur ont souvent refusé de raccorder un client à moins qu'il ne paie une somme forfaitaire qui ne figurait pas dans les tarifs normaux de la firme, ou qu'il ne règle les factures impayées du client précédent. Le nombre de ces cas a diminué quand il est apparu que l'OPCE s'opposerait à cette pratique. Dans les télécommunications, l'OPCE est intervenue pour mettre fin à un système de vente liée dans lequel la compagnie de téléphone dominante exigeait des clients qu'ils utilisent aussi son service de messagerie vocale. Dans la télévision par câble, l'OPCE a enquêté sur des plaintes répétées concernant des prix élevés, ce qui l'a amenée à envisager de réglementer ces monopoles « naturels ».

La nouvelle loi élargira la liste des abus pour y inclure le refus d'accorder un accès suffisant à un réseau de transmission ou de distribution qui constitue une installation essentielle. Cette addition aura pour résultat que la loi sur la concurrence s'appliquera explicitement à l'un des problèmes les plus souvent rencontrés dans la restructuration des monopoles de réseau traditionnels. Elle généralisera aussi le principe de base en reprenant les règles utilisées par la Cour de justice des Communautés européennes, qui se fondent sur la puissance de marché plutôt que sur la part de marché. Cette dernière restera un critère important, mais pas le seul, et ne sera pas nécessairement concluante. Le seuil de 30 % fixé par la loi et l'exigence de déclaration annuelle seront abandonnés. Un seul critère de part de marché subsistera : les entreprises dont la part est inférieure à 40 % seront présumées non dominantes, mais cette présomption pourrait être annulée par la preuve d'une position dominante dans un cas particulier.

2.4. Fusions

L'OPCE peut interdire les fusions qui risquent de créer ou renforcer une situation dominante ou encore de fausser notablement la concurrence (art. 8a).. Il incombe aux parties de démontrer que toute distorsion de la concurrence est largement compensée par les avantages économiques. Le pouvoir dont dispose l'OPCE pour approuver ou non les fusions s'étend à l'ensemble de l'économie sans exception. Aucun autre organisme ou régulateur sectoriel n'est habilité à approuver les fusions ou acquisitions.

Les décisions de l'OPCE en la matière commencent par un examen de la structure du secteur concerné, notamment de la part de marché qu'auraient les parties après l'opération. Elle étudie aussi la « puissance économique et financière » des parties, les obstacles à l'entrée (en concentrant son attention sur les brevets ou autres éléments de propriété intellectuelle, ou sur le besoin élevé de capitaux), l'intégration verticale et l'utilisation des capacités. La loi ne suit pas directement la réglementation des fusions de la CE, mais l'analyse de l'OPCE s'en est inspirée et il a souvent suivi les décisions de la CE en ce qui concerne la définition des marchés pertinents. L'OPCE a élaboré une méthodologie pour l'évaluation quantitative des facteurs structurels sur une échelle de 25 points, les notes élevées indiquant une concurrence intense. Il s'agit d'une ligne directrice interne, proposée en 1992, qui s'est avérée particulièrement utile pendant la période de grands changements structurels. L'intention initiale était d'utiliser cette échelle comme instrument général d'évaluation, mais la méthode s'est révélée mieux adaptée aux fusions qu'aux autres types de violations. L'OPCE dispose désormais d'une série chronologique de données sur l'utilisation de cette échelle dans les décisions concernant les fusions et les privatisations. D'après cette expérience, il considère généralement qu'une note inférieure à 16 correspond à un environnement insuffisamment concurrentiel.

Le processus de notification et d'examen fait actuellement l'objet d'une révision. Aujourd'hui, les parties à une fusion totale doivent demander l'approbation de l'OPCE avant de soumettre le changement proposé au registre des sociétés. Si l'acquisition ne représente pas vraiment une fusion totale, les parties doivent adresser une demande à l'OPCE dans la semaine suivant la signature du contrat (art. 8a(3)^o). La loi ne fixe pas de date limite spéciale pour la décision, donc l'action de l'OPCE est soumise aux délais généralement applicables en vertu du code administratif, qui peuvent aller jusqu'à 60 jours pour les affaires complexes. Les demandes sont publiées dans le Bulletin du commerce, ce qui revient à inviter les commentaires des parties concernées. Elles ne peuvent donc pas rester confidentielles. Les sanctions dans le cas où la fusion a lieu sans demande d'approbation (ou au mépris de l'avis négatif de l'OPCE) sont un ordre interdisant aux entreprises de conclure leur contrat, le démantèlement (c'est-à-dire l'ordre de mettre fin à la fusion en cédant les actions ou par un autre moyen), ou une amende. Les procédures sont actuellement amendées pour qu'elles soient plus conformes à l'approche de la CE. L'obligation de notification sera fondée sur le chiffre d'affaires de la firme sur le marché national. La loi modifiée fixera des délais et prévoira l'audition de tiers au cours de la procédure administrative. Elle appliquera aussi la législation des fusions aux tentatives visant à obtenir le contrôle par une offre publique aussi bien que par un accord privé (OCDE CLP, 2000a, p.4).

La « politique industrielle » n'intervient pas dans les décisions relatives aux fusions, qui se fondent uniquement sur leurs effets sur la concurrence. Les avantages économiques éventuels d'une fusion pourraient être une baisse des coûts, des économies d'échelle ou de gamme, une amélioration de la qualité, une augmentation des exportations ou un renforcement de la compétitivité sur les marchés extérieurs. L'OPCE enquêtera pour savoir s'il n'existe pas de moyen moins nuisible à la concurrence pour obtenir ces avantages. Son approbation peut être accordée sous condition de restrictions structurelles ou comportementales (art.8a(2)). En 1999, l'OPCE a imposé des conditions pour environ 14 % des opérations qu'il a examiné. Les ordres exigeant le maintien de la production ou de l'accès et la notification à l'OPCE de tout changement à venir sont fréquents. Par exemple, l'Office a demandé aux parties à une fusion de donner à tous les fournisseurs l'accès à leur service de distribution, de maintenir le niveau existant de

production pendant 5 ans, ou de continuer à vendre les marques locales pendant 5 ans et de « discuter avec l'OPCE » de la vente éventuelle de certains actifs. Toutefois les conditions n'ont jamais été fondées sur le prix. Seule une fusion a été totalement rejetée.

Plusieurs décisions d'approbation de fusions ont favorisé la restructuration d'activités traditionnellement monopolistes. Ainsi l'acquisition en 1995 par SPT Telecom des opérations de transmission de données d'Eurotel a été approuvée, bien qu'Eurotel ait eu une position dominante – et même un monopole en franchise – dans les réseaux publics de données, du fait que le ministère des Communications a mis fin à la licence exclusive d'Eurotel et donc ouvert les possibilités d'entrée. TelSource a été autorisée à acquérir 27 % de SPT Telecom étant donné que l'opération promettait d'améliorer la qualité du service en servant la demande insatisfaite des consommateurs, qui se manifestait par la longueur des listes d'attente. D'autre part des sociétés françaises et britanniques de distribution d'eau ont pu acheter des firmes locales dans ce domaine, parce que ces investisseurs stratégiques apportaient leur capital et leur savoir-faire pour améliorer les équipements et le service offert aux consommateurs. Bien que ces acquisitions aient été jugées « horizontales » puisque les firmes acheteuses opéraient dans les mêmes secteurs, elles n'étaient pas en fait concurrentes sur le même marché local.

Certaines autres opérations d'envergure nécessiteront peut-être aussi une surveillance de la part des autorités de la concurrence. Ainsi le gouvernement restructure actuellement les secteurs de l'électricité pour préparer sa privatisation. Ces opérations, notamment les transferts à de nouveaux propriétaires, pourraient faire l'objet d'un examen en vertu de la loi sur les fusions. La suppression du seuil de part de marché donne à l'OPCE plus de souplesse pour approuver ces opérations, puisque la présomption de position dominante pour les entreprises ayant une part de marché supérieure à 30 % ne jouera plus. L'OPCE a participé au groupe de travail qui a préparé le plan de restructuration du gouvernement et s'est opposé au rétablissement d'un monopole par l'intermédiaire du système de distribution. Étant donné que cet avis n'a pas été suivi dans la rédaction du projet, il est peu probable que l'Office s'opposera aux futures opérations approuvées par le gouvernement. L'Agence de revitalisation négocie des projets de restructuration des entreprises en difficulté. On peut penser que beaucoup de ces opérations devront aussi être notifiées à l'OPCE. De toute évidence il est important de réorganiser ces firmes le plus vite possible, mais cela risque de faire pression sur l'OPCE pour qu'il ne fasse qu'un examen rapide ou approuve des opérations discutables. Cette préoccupation pourrait être atténuée étant donné que faute de restructuration les firmes feraient faillite et que leurs actifs quitteraient le marché. Néanmoins il serait peut-être prudent d'impliquer l'OPCE dès que possible, avant que des engagements ne soient pris, afin de réduire le risque de pressions qui le pousseraient à approuver des opérations financièrement séduisantes qui pourraient donner naissance à une puissance de marché.

Les amendements proposés aboutiront pratiquement à mettre en conformité les critères tchèques d'approbation des fusions et de notification préalable avec ceux de l'UE (OCDE CLP, 2000a, p.4). Les règles de fond seront généralisées et la possibilité de mettre en balance les effets sur la concurrence et les autres objectifs de la politique sera éliminée. Toutefois le seuil de notification portera à la fois sur le chiffre d'affaires (CA total supérieur à CZK 400 millions et CA supérieur à 150 millions pour chaque entité) et sur la part de marché (part supérieure à 25 % pour l'ensemble des entreprises qui fusionnent), donc l'application de l'exigence de notification dépendra de la définition du marché, qui est incertaine. Il serait plus judicieux, et plus conforme aux pratiques des autres pays, d'éliminer la part de marché des critères de notification.

2.5. *Aides publiques*

Les subventions et préférences peuvent fausser la concurrence et susciter des réglementations qui sinon ne seraient pas nécessaires. L'OPCE est investie par la loi de la responsabilité de contrôler les aides publiques anticoncurrentielles. Les subventions ou préférences accordées par les administrations nationales ou locales à tous les niveaux peuvent fausser la concurrence en favorisant certaines firmes ou certains produits. L'OPCE est habilitée à ordonner aux entreprises de rembourser l'aide fournie ou à l'organisme qui l'a fournie d'éliminer la distorsion. Cette responsabilité a été transférée du ministère des Finances à l'Office à dater de mai 2000. Le Rapport sur le partenariat pour l'adhésion de l'UE critiquait la faiblesse des effectifs travaillant sur les aides publiques au ministère des Finances, qui ne comptait que 4 personnes (CE 1999). Le nouveau service spécialisé de l'OPCE comprend 15 juristes et économistes.

Jusqu'à présent, l'OPCE signale que la loi est respectée et que les parties lui adressent leurs notifications et lui soumettent leurs demandes d'approbation ou d'exemption. Il s'efforce de rendre ses décisions aussi transparentes que possible. Il a publié des lignes directrices et une brochure pour informer le public des normes juridiques qui doivent être respectées. L'OPCE peut imposer des conditions, par exemple exiger que l'aide ne dépasse pas un pourcentage donné des coûts, et le fait en général. A la fin de 2000 il avait reçu 87 demandes et imposé certaines conditions dans chacun de ces cas.

2.6. *Marchés publics*

L'OPCE est aussi investie du pouvoir de surveiller la procédure des marchés publics⁹, en examinant les objections soulevées par les soumissionnaires contre les décisions des autorités adjudicatrices. Il n'impose toutefois pas son jugement sur la qualité des soumissions et des adjudications. L'OPCE peut répondre aux plaintes ou ouvrir une action lui-même, et imposer des amendes pour violations importantes ou répétées (OCDE CLP, 2000a, p.3). De plus il a utilisé des consultations et séminaires pour former les fonctionnaires au respect des règles. Un projet de loi actuellement examiné au Parlement mettra les règles tchèques en pleine conformité avec les exigences de l'UE. L'OPCE s'efforce actuellement d'utiliser dans son travail sur la politique de la concurrence les informations obtenues au titre de sa surveillance des marchés publics. En effet les soumissions concertées pourraient violer à la fois la législation sur la concurrence et la loi sur les marchés publics dans certaines conditions, par exemple si l'adjudicataire a choisi le « gagnant » avant l'appel d'offres ou accordé un avantage indu à un soumissionnaire.

2.7. *Concurrence déloyale*

La loi sur la concurrence déloyale peut protéger les marchés et le processus concurrentiel, ou défendre les consommateurs d'une façon qui gêne le fonctionnement des marchés. Le Code de commerce interdit les comportements *contra bonos mores* (contraires aux bonnes mœurs) qui pourraient léser d'autres firmes ou les consommateurs. On ne peut obtenir réparation de ces actes de concurrence déloyale que par une plainte auprès des tribunaux. Les exemples énumérés dans la loi sont la corruption, la publicité et le marketing mensongers, le fait de tromper les consommateurs sur l'identité de la marque, l'utilisation de la réputation d'une autre firme, le dénigrement des concurrents, la violation de secrets commerciaux et la mise en péril de la santé des consommateurs ou de l'environnement. Ces règles recoupent celles de la politique de la concurrence et de la protection des consommateurs¹⁰.

La publicité aussi est soumise à une réglementation directe. Il s'agit surtout d'une autorégulation pratiquée par la Commission arbitrale pour la publicité, qui applique le Code international de pratiques loyales en matière de publicité de la Chambre de commerce internationale. Un prochain amendement du Code de commerce permettrait la publicité comparative (dans des conditions spécifiées) et mettrait le texte en conformité avec la directive du Conseil de l'UE sur la publicité mensongère. Les lois sur la protection des consommateurs interdisent aussi la tromperie et la discrimination, exigent une information suffisante et exacte et contrôlent la vente de produits alimentaires dégradés.

2.8. Protection des consommateurs

La relation entre la politique de la concurrence et celle de la protection des consommateurs, en ce qui concerne les questions soulevées et les tactiques à appliquer dans le débat sur la réforme réglementaire, est assez bien comprise, mais pas suffisamment mise en œuvre. La responsabilité de la protection est partagée entre plusieurs institutions. Au sein du ministère de l'Industrie et du Commerce, il existe depuis deux ans un petit (12 membres) département de la protection des consommateurs. Ces institutions et l'OPCE ont l'occasion de coopérer mais le font rarement.

En dehors du gouvernement, il existe plusieurs organisations de consommateurs dont l'impact sur le processus de réforme a été modeste. Le Comité consultatif sur la consommation, créé en avril 2000, regroupe 7 ONG de consommateurs. Parmi celles-ci on peut citer TEST, qui procède à des essais de produits et publie un magazine, l'Association nationale pour la protection des consommateurs (qui gère des centres d'information) et des organisations régionales. Un autre groupe, l'Association des Organisations de Consommateurs a été créée en janvier 2001. Un Service de consultation et de conseil pour les consommateurs sert d'organe aux ONG pour faire connaître leurs avis sur la politique et commenter la législation. Il a été consulté sur les projets gouvernementaux en matière de politique de la consommation pour les prochaines années et il a été consulté sur des questions comme le crédit et les garanties aux consommateurs. Toutefois, sauf pour quelques questions qui présentaient un intérêt particulier pour les consommateurs, ces organisations n'ont guère eu d'effets. Elles ont par exemple réclamé sans succès une ouverture plus rapide du marché des télécommunications et essayé de commenter les décisions prises pour les tarifs des services d'utilité publique, mais cela n'est possible qu'à un stade antérieur, celui du ministère de l'Industrie et du Commerce, et non pendant l'étape la plus décisive qui se passe au ministère des Finances.

3. QUESTIONS INSTITUTIONNELLES : STRUCTURES ET PRATIQUES DE MISE EN ŒUVRE

Le succès de la réforme de la réglementation économique peut dépendre d'une action énergique en vue de prévenir les abus dans des marchés en plein développement. L'approche administrative dans l'application de la loi tchèque de la concurrence a bien fonctionné dans le passé, mais il faut des nouveaux instruments pour traiter le problème des parties qui ne font pas de déclaration aux autorités.

3.1. Institutions de la politique de la concurrence

L'OPCE est le seul organisme habilité à appliquer la loi sur la concurrence. Son président est nommé par le Président de la République sur proposition du gouvernement¹¹. Il peut être démis par le même processus, mais seulement pour des motifs précisés par la loi : atteinte à la réputation de l'OPCE, à son indépendance ou à son impartialité¹². Son mandat est de six ans, renouvelable une seule fois. Le président ne doit pas être membre d'un parti ou mouvement politique. Il est assisté d'un vice-président qui dirige le service de la concurrence. Les autres services sont chargés respectivement des marchés publics, des aides publiques, de la législation, enfin de l'intégration européenne et des questions internationales. Le président est à la tête d'un service séparé composé du département d'économie et d'un groupe qui le conseille pour les décisions « en deuxième instance ». Ce groupe consultatif comprend des experts extérieurs à l'OPCE.

L'OPCE a été créée en 1991. Quand il est devenu un ministère en 1992, dirigé par un membre d'un parti de la coalition gouvernementale, il a acquis une voix dans les grandes décisions d'ordre politique et structurel. Ce rehaussement de son statut a montré que la politique de la concurrence devait être prise au sérieux. Toutefois cette position a peut-être aussi soulevé des questions sur l'impartialité et l'indépendance de ses décisions, en laissant entendre qu'elles pourraient faire l'objet de discussions et de négociations au sein du gouvernement. Le fait que la loi a été modifiée par la suite afin que le président ne puisse plus être membre d'un parti politique indique que les inconvénients de cette situation d'initié ont été jugés plus importants que les avantages.

En 1996, l'OPCE est redevenu un organe indépendant (la seule autre entité dotée d'un statut similaire est le Bureau tchèque de statistique). Ses décisions sont totalement indépendantes du gouvernement ou des partis politiques. En fait son statut lui donne peut-être plus d'indépendance que celui des organes de régulation sectoriels, car l'OPCE n'est lié à aucun ministère et les nominations dépendent du Président et non d'un ministre.

La transparence des processus renforce l'indépendance. A une époque, le ministère avait la réputation de prendre des décisions opaques et trop rares (Fingleton *et al.*, 1996, p. 66), ce qui avait suscité des critiques sur le manque de transparence. Depuis, l'OPCE a placé au premier rang de ses priorités la transparence des décisions. Elles sont publiées dans le *Recueil de décisions* et maintenant affichées rapidement sur son site internet¹³. Ces décisions, qui dans la forme sont semblables à des jugements, sont encore en général plus péremptoires que les avis similaires des tribunaux de droit commun, qui sont plus susceptibles de présenter les divers arguments et explications ainsi que les motifs fondamentaux du jugement. Pour mieux expliquer ses actions, l'OPCE publie régulièrement un rapport (le 30 mai de chaque année) qui couvre ses activités et les conditions sur les marchés. Ce rapport est présenté au gouvernement. Pour informer le public l'OPCE a aussi publié des lignes directrices sur la politique des fusions et en prépare sur d'autres sujets. L'OPCE (comme les autres organismes publics) doit donner au public le libre accès à l'information. A partir de 2001, le respect des exigences en matière de la liberté de l'information sera traité à part dans son rapport annuel.

L'OPCE reste officiellement en contact avec le processus de décision à l'échelle du gouvernement, mais bien entendu il n'a plus la même position d'initié qu'au temps où il avait le rang de ministère. Il contribue au travail des organes consultatifs du gouvernement et des commissions spéciales sur d'autres questions de politique. Son président peut assister aux réunions du Comité gouvernemental pour l'intégration européenne (sur sa demande ou à la requête du président de la commission). La Commission pour la privatisation doit lui demander son opinion. L'OPCE est consulté dans la discussion et l'élaboration des législations qui affectent la politique de la concurrence et son personnel participe aux groupes de travail et de rédaction. Le pouvoir de commenter les actions d'autres éléments du gouvernement qui peuvent avoir des conséquences sur la politique de la concurrence lui est conféré par une résolution du gouvernement¹⁴ et sa participation au processus d'élaboration des lois est prévue par les règles législatives.

3.2. *Mise en œuvre du droit de la concurrence*

La loi sur la concurrence confère à l'OPCE l'autorisation générale de faire respecter la législation. Elle définit aussi certaines procédures de façon plus détaillée ; en l'absence de telles précisions, les actions de l'OPCE suivent les prescriptions générales de la loi sur les procédures administratives¹⁵. Ce texte pose des principes de base judiciaires mais il faudrait le mettre à jour pour traiter les processus administratifs complexes et les questions de politique économique ; la révision de cette loi est en cours. Les projets d'amendement à la loi sur la concurrence amélioreront certaines procédures de l'OPCE mais ne la modifieront pas pour l'essentiel.

La loi sur la concurrence prévoit en termes généraux que l'OPCE peut exiger que les entreprises « fournissent les matériaux et informations nécessaires pour les activités de [l'OPCE] » et que cet organisme peut examiner leurs « documents juridiques et commerciaux » pour déterminer s'il y a eu violation (art.11(1)(i)). Les firmes sont tenues de communiquer les matériaux et informations requis ponctuellement et sous une forme complète, exacte et véridique – ainsi que de permettre à l'OPCE de vérifier ces renseignements, en lui ouvrant l'accès à leurs installations et locaux (art. 12(5)). Les amendements proposés ajouteraient une protection juridique, en obligeant l'OPCE à annoncer les motifs et objectifs de son enquête quand il réclame des documents et autres informations. Cette proposition pourrait constituer au moins une réponse partielle aux préoccupations exprimées par certains juristes quant à la nécessité de procédures préliminaires pour préciser la portée des requêtes institutionnelles.

L'OPCE peut agir en réponse à une requête ou plainte, ou encore de sa propre initiative. Les actions contre les abus de position dominante ou les ententes sont considérées comme relevant de son initiative même si elles sont déclenchées par la plainte d'une victime. Pour sauvegarder les intérêts légitimes en attendant la décision définitive et préserver la possibilité de faire appliquer une ordonnance finale, l'OPCE peut émettre des ordres préliminaires¹⁶. Il peut aussi tenir des audiences à sa discrétion. Qu'il y ait ou non audience, les parties doivent avoir la possibilité de présenter à l'OPCE leur point de vue sur la question, de réagir aux constatations de l'enquête et, s'il y a lieu, à l'action que l'OPCE a l'intention de mettre en œuvre. La décision finale doit préciser son fondement juridique, expliciter les justifications, notamment les faits à l'appui et les considérations appliquées pour l'évaluation des preuves (aucune justification n'est cependant requise si la décision se borne à donner droit à une requête) et informer les parties des possibilités d'appel.

Les décisions doivent être prises selon un calendrier très serré. Les délais des actions officielles sont définis par le code administratif. Le délai normal est de 30 jours, ou 60 pour les affaires exceptionnellement complexes. Le président peut allonger la période de 60 jours si les circonstances rendent impossible de terminer la procédure en temps voulu, mais les parties doivent être informées de la prolongation et des raisons qui la motivent. Pour les questions relevant de l'initiative de l'OPCE, le délai court à partir de sa première action à l'égard des parties. Ainsi il peut prendre le temps d'étudier la situation et de déterminer si une action s'avère nécessaire et le délai commencera à courir quand l'OPCE entrera directement en contact avec les parties pour leur demander des informations.

L'amende de base est la même pour tous les types de violations importantes : jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires net annuel ou à CZK 10 millions, en prenant le plus élevé des deux chiffres. Si l'auteur de l'infraction en a tiré un bénéfice, l'amende doit être au moins aussi forte que le profit. Pour non-communication des informations demandées, elle peut atteindre CZK 300 000 et pour non-comparution à une audience 100 000. Le non-respect d'une ordonnance de l'OPCE peut être puni d'une amende allant jusqu'à CZK 1 million. Toutes ces amendes sont prélevées directement par l'OPCE, mais les fonds vont au Trésor public et non au budget propre de l'Office.

Les parties mécontentes peuvent faire appel de la décision auprès de l'OPCE, pour obtenir une réévaluation des faits et du droit¹⁷. L'OPCE notifie les autres parties quand un appel est déposé et invite les commentateurs et, si besoin est, de nouvelles preuves. Les parties peuvent faire appel auprès du président dans les 15 jours de la décision en première instance. Le président décide de recevoir l'appel en fonction de la proposition d'un conseil consultatif spécial qui comprend des experts extérieurs. Le président peut modifier ou annuler la première décision, rejeter l'appel et confirmer la décision, ou encore renvoyer l'affaire à la première instance pour une nouvelle enquête (auquel cas la décision initiale est formellement annulée). Certains juristes se sont plaints au motif que cet appel interne ne suffisait pas étant donné que le président confirme habituellement la décision de ses collaborateurs. Pourtant le président a souvent été en désaccord avec les décisions de ceux-ci et admis l'appel. En 1999 et 2000, sur 37 décisions ayant fait l'objet d'un appel, le président n'en a confirmé que 19.

La prochaine étape pour la partie mécontente est le recours auprès de la Haute cour. Elle peut examiner la décision de l'OPCE (y compris le résultat de l'appel interne) sur les points de droit mais ne peut pas reprendre la procédure sur la base des preuves et du raisonnement de l'OPCE. Le nombre de demandes d'examen pour les décisions de deuxième instance diminue : seules 3 requêtes sur 19 ont été déposées en 1999. La Haute cour en a rejeté une et les autres sont en cours d'examen. Aucune affaire traitée par l'OPCE n'a été portée devant la Cour constitutionnelle depuis deux ans. On envisage la possibilité de créer des tribunaux administratifs spécialisés pour entendre les appels des décisions prises par des organes comme l'OPCE. La constitution prévoit une Cour suprême administrative, qui n'a pas encore été mise en place. L'institution d'une procédure judiciaire d'appel dépendra des autres changements qui seront apportés au système juridique et de la présence de compétences professionnelles suffisantes.

3.3. *Autres méthodes de mise en œuvre*

Les personnes lésées par des violations de la loi sur la concurrence peuvent porter plainte devant les tribunaux pour demander des dommages-intérêts, la restitution et autres sanctions monétaires ainsi qu'un jugement d'annulation du contrat (art. 17). La loi s'efforce d'empêcher la multiplication des plaintes en admettant uniquement la première plainte déposée pour une infraction donnée. Les autres parties lésées doivent s'associer à cette plainte au lieu d'ester séparément et la décision est contraignante vis-à-vis de toutes celles qui ont les mêmes intérêts. (Les dispositions spéciales de la loi sur la concurrence relatives aux plaintes en justice ne sont pas incluses dans le projet de révision, étant donné qu'un recours équivalent est disponible dans le cadre général du Code civil, du Code de commerce et du Code de procédure civile). Comme l'OPCE est seul habilité à déterminer les comportements qui violent la loi sur la concurrence, les actions en justice dépendent de la définition qu'il donne des violations, par exemple l'existence d'un abus de position dominante. Or on a enregistré peu de plaintes pour violation de la loi sur la concurrence. Une affaire entre les parties d'un contrat a soulevé la question de savoir si l'OPCE autoriserait un accord qui est interdit par la loi.

La République tchèque adapte actuellement sa législation à celle de l'UE en prévision de l'adhésion et de l'application directe de celle-ci aux pratiques d'un pays qui prend une dimension communautaire. Ce processus est guidé par « l'Accord européen » entré en vigueur le premier février 1995. Quand les dispositions du traité de l'UE prendront force de loi, l'application directe des interdictions stipulées par la législation de la concurrence appuiera les plaintes devant les tribunaux tchèques.

3.4. *Questions de commerce international, politique de la concurrence et mise en œuvre*

La politique de la concurrence peut jouer un grand rôle dans l'élimination des obstacles d'ordre réglementaire à l'entrée de producteurs étrangers. Les autorités tchèques ont fait preuve d'un engagement ferme envers la libéralisation des échanges et se sont montrées sensibles aux règles qui freinent la concurrence des importations. Dans l'examen des fusions, parmi les obstacles considérés comme pertinents, figurent les règles qui empêchent les importations et exportations. Après que Skoda a augmenté ses prix à plusieurs reprises, l'organisme de la concurrence a demandé en 1994 l'abaissement des droits à l'importation pour que les produits étrangers puissent introduire la concurrence sur le marché intérieur. Plus récemment l'OPCE a plaidé pour la suppression du pouvoir qu'a le ministère des Transports de nommer une personne chargée d'accorder les « visas étrangers », étant donné que le titulaire de ce droit opérait lui-même dans le domaine des transports routiers internationaux et de ce fait réglementait le comportement de ses concurrents. Par ailleurs la République tchèque a conclu plusieurs accords de libre-échange : une union douanière avec la Slovaquie, l'Accord européen, des accords avec l'AELE et l'ALEEC, ainsi que des dispositifs bilatéraux avec plusieurs pays. L'OPCE a demandé que ces textes comportent des clauses sur la protection de la concurrence et l'interdiction des accords restrictifs et des abus.

Des questions de concurrence sont souvent soulevées dans le cadre d'affaires qui concernent la législation commerciale. L'OPCE peut participer à ces autres procédures en vertu de législations spéciales, notamment les lois anti-dumping, et exprimer son point de vue sur les demandes de dommages-intérêts et les effets sur la concurrence des importations vendues à bas prix, ainsi que sur les droits à imposer dans ces cas. Le ministère de l'Industrie et du Commerce est responsable des décisions et ordonnances en matière de dumping et dans 2 ou 3 cas il a demandé l'opinion de l'OPCE. Tout récemment, celui-ci a approuvé la décision d'octobre 2000 consistant à imposer des droits anti-dumping sur le sel de table importé d'Allemagne.

Un critère des « effets » est appliqué (art.2(3)) pour que le droit tchèque de la concurrence puisse s'appliquer aux comportements pratiqués hors du pays s'ils affectent les marchés nationaux. Les fusions de sociétés étrangères doivent être notifiées si elles produisent les effets en question. Certaines de ces opérations ont suscité d'importantes décisions de l'OPCE, notamment celle prise récemment d'autoriser sous conditions une acquisition par une grande entreprise étrangère de brasserie.

L'OPCE a intensifié sa coopération avec les organismes de la concurrence relevant d'autres juridictions, en particulier avec l'UE et ses homologues de Slovaquie, de Suède, de France, des Pays-Bas et du Royaume-Uni. L'OPCE a travaillé avec la Direction de la concurrence de l'UE à plusieurs reprises, notifiant deux fois la Commission à propos d'affaires en cours afin de coordonner les décisions et d'informer celle-ci des acquisitions qui pourraient avoir des conséquences pour toute l'Europe. Les règles d'application de l'Accord européen stipulent les types de cas qui seront examinés, les principes à appliquer, les organismes compétents pour en débattre et les moyens de protéger les informations confidentielles. En général, l'OPCE ne peut pas partager ces informations, mais il échange des renseignements sur les entreprises et la situation des secteurs, les définitions du marché et d'autres sujets particuliers. Des accords bilatéraux ont été signés avec la Russie, la Bulgarie, la Roumanie et l'Ukraine ; ils prévoient l'échange de personnel, la communication des points de vue sur les questions juridiques, la création de bourses de recherche pour les experts et la consultation sur des cas particuliers.

3.5 *Ressources, actions et priorités implicites de l'autorité de la concurrence*

Les ressources budgétaires et humaines de l'OPCE se sont avérées suffisantes et elles augmentent au fur et à mesure que ses responsabilités s'accroissent. Les effectifs sont restés stables pendant plusieurs années, autour de 90 personnes. Les augmentations du nombre d'employés en 1999 et 2000, ainsi que la hausse de 60 % du budget en 2000, sont dues aux nouvelles responsabilités liées à l'adhésion à l'UE, dans les domaines des aides publiques, des marchés publics, et au renforcement des efforts visant à punir les violations les plus graves en créant un service des ententes (la progression disproportionnée du budget en 2000 s'explique principalement par les coûts non récurrents qu'a entraînés la mise en place du bureau consacré aux aides publiques). La proportion de spécialistes (juristes et économistes en nombre presque égal, plus quelques autres) au sein du personnel augmente, étant passée d'environ 75 % en 1997 à plus de 85 % aujourd'hui. Le nombre de personnes travaillant à la sensibilisation, en permanence ou ponctuellement, s'accroît lui aussi ; l'OPCE fait si nécessaire appel aux spécialistes des secteurs, au service chargé de la législation et à celui de l'intégration européenne et des affaires internationales. Il n'existe pas de service spécialement consacré à la sensibilisation. Les aides publiques et les marchés publics occupent plus de 40 % des spécialistes de l'OPCE. La charge de travail dans le domaine des marchés publics augmente notablement, étant donné que le nombre de procédures administratives s'est accru de 30 % entre 1998 et 1999, atteignant presque 600, et que celui des cas comportant une amende a doublé, s'élevant à près de 60.

Comme les autres organes de l'administration tchèque, l'OPCE a été touché par la rotation de son effectif et le départ de personnes attirées par des possibilités d'emploi plus intéressantes dans le secteur privé. Ce mouvement s'est un peu ralenti à partir de 1997-99 et la nouvelle loi proposée sur la fonction publique pourrait amener plus de stabilité. L'OPCE s'efforce de trouver les moyens de retenir les employés au moins pendant l'année qui leur est nécessaire pour apprendre leur métier, mais le budget limite le montant des traitements qu'il peut offrir. Comme il fait partie de l'administration, il doit proposer des rémunérations et autres conditions qui correspondent à la grille des salaires du secteur public et recourir au processus normal de recrutement. L'OPCE a essayé d'utiliser un système de primes, qui n'allaient cependant pas jusqu'au plafond de 100 % autorisé. Il doit quelquefois faire appel à l'extérieur pour des analyses de qualité, s'adressant à des professeurs de droit pour la préparation de documents et consultant des experts externes sur des problèmes de technologie qu'il ne maîtrise pas.

Tableau 1. Évolution des ressources

	Années-personne ¹	Rotation du personnel	Budget (CZK)
2000 ²	110		63 011 000
1999	88	17.0	37 835 000
1998	86	19.8	35 397 000
1997	90	20.0	34 571 000
1996	88	22.7	35 386 000
1995	80	13.8	29 424 000

1. Comprend le personnel responsable des marchés publics et, pour 2000, des aides publiques.

2. Estimation basée sur les six premiers mois (106 années-personne), et sur l'effectif de 120 personnes autorisé par la loi en mars 2000; pour le budget, dépenses prévues pour l'année.

Source : OPCE, 2000.

Tableau 2. Répartition du personnel spécialisé

	Loi sur la concurrence	Marchés publics	Aides publiques ¹
2000 ²	61 ³	36	15
1999	47	21	14
1998	44	16	
1997	42	13	

1. Depuis le 1^{er} décembre 1999.

2. Ensemble du personnel, y compris les non-spécialistes.

3. Sur ce total, 11 personnes font partie du service juridique et de celui de l'intégration européenne et des affaires internationales, qui traitent aussi certaines questions relatives aux aides publiques et aux marchés publics.

Source : OPCE, 2000.

La priorité accordée désormais aux ententes injustifiables n'apparaît pas encore dans les chiffres. Les ententes horizontales n'ont représenté que 3 cas en 1999, et l'on n'a enregistré que 7 cas de prix imposés. Les amendes les plus élevées concernent l'abus de position dominante. En 1999, les affaires de ce type représentaient près du tiers des amendes – CZK 10 millions sur un total d'environ 36 millions.

Le nombre des affaires d'entente a diminué entre 1996 et 1997, avec la baisse des actions intentées aux associations professionnelles. Il a remonté en 1999 quand l'OPCE a créé un département spécialisé. La quantité croissante de demandes concernant des franchises en 1997-98 a donné lieu au décret « d'exception globale » de mars 2000, conçu pour les traiter de façon plus systématique. La plupart des actions pour abus de position dominante – 82 % en 1996 – concernaient des monopoles nationaux ou locaux de services d'utilité publique et elles visaient en général la même pratique, qui consistait à refuser de servir les nouveaux clients s'ils ne payaient pas une somme supplémentaire. Ce comportement a diminué après les interventions répétées de l'OPCE. La restructuration des firmes qui avaient auparavant une position fortement dominante peut aussi expliquer la baisse des affaires de cette catégorie. Toutefois l'attention portée à nouveau en 1999 aux monopoles naturels a fait remonter le nombre de cas. Quant aux affaires de fusions, elles ont atteint une pointe en 1993, représentant pour la plupart les acquisitions de firmes tchèques par des sociétés étrangères et de nouveau en 1996, année où les entreprises tchèques ont commencé à se regrouper. La diminution de ces cas depuis s'explique par la mise en œuvre presque complète du processus de privatisation.

Tableau 3. Évolution des actions relatives à la politique de la concurrence

	Accords horizontaux	Accords verticaux	Abus de position dominante	Fusions
2000 ¹ : actions ouvertes ²	4	20	4	36
Sanctions ou décisions demandées ³	2	15	2	3
Ordres ou sanctions imposés ⁴	1	5	2	0
Total des sanctions imposées ⁵	7 800 000	1 650 000	11 000 000	-
1999 : actions ouvertes ²	16	48	14	54
Sanctions ou décisions demandées ³	13	45	9	7
Ordres ou sanctions imposés ⁴	7	13	9	0
Total des sanctions imposées ⁵	10 400 000	1 465 000	23 090 000	-
1998 : actions ouvertes ²	10	73	5	58
Sanctions ou décisions demandées ³	6	65	3	11
Ordres ou sanctions imposés ⁴	3	8	3	2
Total des sanctions imposées ⁵	600 000	2 230 000	2 100 000	-
1997 : actions ouvertes ²	10	35	10	61
Sanctions ou décisions demandées ³	7	30	6	6
Ordres ou sanctions imposés ⁴	3	13	6	2
Total des sanctions imposées ⁵	20 000	4 920 000	1 550 000	-
1996 : actions ouvertes ²	15	16	29	75
Sanctions ou décisions demandées ³	7	10	17	5
Ordres ou sanctions imposés ⁴	7	3	17	1
Total des sanctions imposées ⁵	13 670 000	2 770 000	31 185 000	-
1995 : actions ouvertes ²	20	12	32	58
Sanctions ou décisions demandées ³	18	6	18	1
Ordres ou sanctions imposés ⁴	12	2	18	1
Total des sanctions imposées ⁵	2 504 000	100 000	18 698 000	-

1. 6 premiers mois.

2. Dossiers ouverts, y compris affaires s'étendant jusqu'à l'année suivante, affaires ayant fait l'objet d'une enquête pendant l'année en question mais abandonnées et affaires classées.

3. Les accords comprennent ceux autorisés (quelquefois sous conditions) interdits et frappés d'une amende. Les fusions incluent celles qui ont été autorisées sous conditions.

4. Accords interdits et frappés d'une amende ; fusions refusées.

5. Sommes en CZK. Amendes imposées dans l'année mentionnée, mais pas nécessairement celles qui ont été perçues. Comprend uniquement les amendes pour violations importantes et non celles imposées pour non-respect de la procédure.

Source : OPCE, 2000.

La première priorité de l'OPCE est bien entendu de faire respecter la loi en général et d'encourager la concurrence en éliminant les obstacles à la libéralisation du marché et au bien-être des consommateurs. Il veut aussi assurer un traitement équitable aux investisseurs étrangers dans l'examen des fusions afin de les encourager à investir. L'Office prête aussi une grande attention à l'instauration de la concurrence dans les monopoles naturels¹⁸.

Par secteur, le plus grand nombre d'actions en matière de politique de la concurrence a concerné l'industrie agro-alimentaire, qui connaît une tendance à la concentration et une augmentation du franchisage, suivie par celle du pneu, dans laquelle beaucoup d'accords de franchise ont été examinés. Les cas les plus nombreux d'accords horizontaux se sont produits dans les services professionnels, mais ceux-ci ont diminué récemment. Un autre domaine où l'activité a été importante est celui de l'électricité et du gaz.

Tableau 4. Actions par secteur (1995-1999)

Secteur	Accord		Abus de position dominante	Fusion	Total
	Horizontal	Vertical			
Produits alimentaires	6	49	6	30	91
Pneus		36		7	43
Électricité et gaz		12	16	10	38
Outillage et équipements mécaniques	1		1	30	32
Services professionnels	21	3	1	5	30
Acier et métaux	2	1		25	28
Services d'utilité publique			4	23	27
Distribution	8	13	1	4	26
Produits chimiques		5		20	25
Autres services	1	1	5	15	22
Équipements électroniques	1	5		13	19
Traitement des minéraux, hors métal	1	4	1	13	19
Produits pétroliers	2	7		6	15
Verre		5		10	15
Télécommunications	2	1	6	5	14
Papier	2			11	13
Banque et assurance		1	6	3	10
Véhicules automobiles et avions		1	2	7	10
Transports et activités connexes	2		3	4	9
Génie civil	1	1		5	7
Ameublement		7			7
Édition		3		3	6
Produits pharmaceutiques				5	5
Sport, culture		1		2	3
Services postaux			1	2	3
Textiles et habillement				2	2
Internet	1				1

Source : OPCE, 2000.

Le nombre de procédures a fortement augmenté (74 %) entre 1998 et 1999 mais celui des appels a diminué aussi fortement. Les appels internes des décisions de première instance ont baissé de 46 % et les requêtes d'examen par les tribunaux des décisions du président ont chuté de 90 %.

Tableau 5. Structure des décisions rendues en 1991

	Nombre de procédures		Nombre de procédures	Pourcentage de procédures
Existence d'une réglementation	118	Secteur réglementé	19	16.1
		Secteur non réglementé	99	83.9
Propriété des entreprises concernées	Sur les 210 participants à ces 118 procédures :	Propriété privée	189	90.0
		État majoritaire	15	7.1
		Municipalité majoritaire	6	2.9
	Sur les 62 sociétés impliquées dans 51 procédures pour fusion :	Propriété privée	52	83.9
		État majoritaire	4	6.5
		Municipalité majoritaire	6	9.6
Accords faussant la concurrence	54	Entente sur les prix	3	5.6
		Prix imposés	7	12.9
		Partage du marché	1	1.9
		Divers	43	79.6
	Sur les 43 accords « divers »:	Franchise	19	44.2
		Vente exclusive	6	14.0
		Achat exclusif	8	18.6
		Rationalisation	8	18.6
		Exceptions en vertu de l'art. 5	2	4.6
Abus de position dominante	13 (7 dans les domaines réglementés)	Refus de fournir	4	30.8
		Discrimination	4	30.8
		Conditions inappropriées	1	7.6
		Divers	4	30.8
Part de marché (pour les fusions et abus de position dominante) ²	Répartition par part de marché de 51 analyses (64 cas au total) :	30–50 %	18	35.3
		50–70 %	11	21.6
		70–100 %	22	43.1 ³

1. Non compris les affaires débordant sur l'année suivante et celles qui ont été classées sans décision définitive.

2. Quand une procédure porte sur plusieurs marchés, elle figure pour la part de marché la plus élevée.

3. Pour la plupart monopoles administratifs ou locaux.

Source : OPCE, 2000.

4. LIMITES DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE : EXEMPTIONS ET TRAITEMENTS SPÉCIAUX

4.1. *Exemptions ou traitements spéciaux applicables à l'ensemble de l'économie*

La politique tchèque de la concurrence s'applique en règle générale et ne contient pas d'exemptions particulières pour certains secteurs ou types d'entreprises, sauf une disposition d'ensemble limitée qui subordonne la politique de la concurrence aux autres réglementations. Ainsi la loi fournit un cadre solide pour une réglementation de grande envergure.

La loi sur la concurrence ne renferme que peu de dispositions qui impliquent une exclusion ou une exemption. Il n'existe pas d'exemption pour certains types d'institutions ou d'entités ; au contraire la loi s'applique à toutes les catégories d'organisations qui peuvent être engagées dans la concurrence sur le marché, qu'elles puissent ou non être considérées comme des entreprises. Des accords qui seraient sinon interdits peuvent être admis s'ils sont autorisés par un règlement spécial (art. 3(1)). La section de la loi interdisant l'abus de position dominante ne contient pas de clause explicite de ce type, mais un principe similaire s'applique, le plus souvent dans le contexte des monopoles naturels qui sont soumis à des lois et organismes régulateurs particuliers. Les lois ou décisions de ces organismes peuvent réglementer les comportements d'une façon qui restreint la portée des interdictions fixées par la loi sur la concurrence. Il n'existe que peu de règles précises sur la relation entre ces régimes spéciaux et la législation générale de la concurrence. Toutefois un principe clair a été établi : la politique de la concurrence peut interdire les comportements abusifs qui outrepassent ce que les lois ou réglementations spéciales autorisent vraiment. La législation spéciale qui exempte un comportement donné de la part d'une entreprise n'exonère pas tout ce qu'elle fait par ailleurs. On peut prendre comme exemple un cas récent¹⁹ dans lequel l'OPCE a jugé qu'une société abusait de sa position de monopole en faisant payer aux clients une redevance pour l'installation de compteurs à gaz, alors que la loi sur l'énergie exige que l'entreprise installe les compteurs à ses frais.

La législation amendée stipulera clairement que la loi sur la concurrence s'applique aux entreprises publiques et à celles à qui la législation confère des droits spéciaux et exclusifs de fournir des services d'intérêt économique général. La formulation suivra celle de l'article 86 du traité de l'UE. Ce serait une clarification de la législation tchèque et non un changement. L'amendement préciserait que la loi sur la concurrence ne serait pas applicable uniquement si son application empêchait la fourniture des services « universels », ceux qui doivent être assurés pour le plus grand nombre, de façon fiable et à un prix raisonnable.

Non seulement les entreprises publiques sont pleinement couvertes par les interdictions de la loi, mais les organes gouvernementaux sont soumis à l'obligation juridique de ne pas entraver la concurrence. Les organes de l'État et les administrations locales ne doivent pas restreindre ni éliminer la concurrence, que ce soit dans la fourniture de leurs services ou par un soutien particulier accordé à des entreprises qu'elles favorisent (art. 18). L'OPCE peut ouvrir une enquête et demander à l'organisme en question de remédier au problème mais il ne peut pas imposer de mesures correctives ni de sanctions.

La nouvelle loi abrogera l'article 18, laissant les actions des responsables locaux sous l'autorité unique du nouvel article sur les services d'intérêt économique général, calqué sur l'article 86 du traité de l'UE. Lors de la rédaction au niveau interministériel, certains membres du comité législatif ont en effet avancé que la règle énoncée dans l'article 18 ne respectait pas les critères d'élaboration des lois étant donné qu'elle ne fixait pas de procédure ni de sanction en cas d'infraction. L'OPCE a l'intention de voir comment la nouvelle loi fonctionnera dans la pratique et de proposer une nouvelle modification si les collectivités locales se comportent de façon indue. Jusqu'à présent la plupart de ces organes se sont conformés aux requêtes de l'OPCE malgré l'absence de sanction. Ce n'a cependant pas été toujours le cas :

quand l'Office a demandé à trois municipalités de mettre fin à leur contrôle anticoncurrentiel de l'entrée sur le marché des taxis, deux d'entre elles ont obéi mais la troisième a refusé. La suppression de l'article 18 risque de diminuer, voire d'éliminer, le pouvoir qu'a l'OPCE d'enquêter et de recommander des changements, à moins que ces fonctions ne soient incluses dans un mandat général de sensibilisation qui permette d'étudier les conditions concurrentielles et de faire des recommandations à leur sujet. Ainsi l'abrogation de l'article 18 risque d'adresser un message dangereux aux collectivités locales. Les municipalités disposent en effet de toute une gamme de possibilités d'action qui pourraient entraver ou fausser la concurrence et les nouvelles administrations régionales actuellement mises en place auront peut-être les mêmes occasions.

Les municipalités ont de par la loi le pouvoir de fournir certains services, notamment la collecte et l'élimination des déchets ainsi que la distribution de l'eau et l'évacuation des eaux usées, ou de les organiser, comme c'est le cas pour le logement, les transports, les communications, l'ordre public et la sécurité sociale. Elles peuvent être propriétaires de réseaux d'infrastructure en détenant des participations dans les entreprises ou choisir les exploitants en leur concédant un contrat à long terme. La municipalité assume le rôle de régulateur pour les fonctions qui relèvent de son pouvoir légal. Certaines actions, comme la conclusion de contrats à long terme avec des opérateurs de réseau ou les contrôles sur l'entrée de concurrents au moyen de décisions de zonage ou de systèmes de licences, pourraient violer la loi sur la concurrence, si ces actions ne sont pas autorisées par des lois particulières sur les services municipaux.

Les taxes sur l'adduction d'eau et l'évacuation des eaux usées sont réglementées. L'élimination des déchets relève entièrement des municipalités et aucune disposition ne régit le prix de ce service, qui est fixé par l'autorité municipale. L'OPCE a soutenu que la loi autorisant les municipalités à assurer ce service devrait comporter les moyens de contrôler les prix abusifs. La gestion des déchets solides est concurrentielle pour l'essentiel, bien que les autorités locales puissent contrôler l'emplacement et l'exploitation des décharges. L'OPCE a rejeté une plainte contre une règle locale exigeant que tous les organismes collecteurs utilisent la même décharge. En vertu de la loi les déchets « appartiennent » à la municipalité et elle est libre d'en faire ce qu'elle veut.

Des municipalités ont tenté d'utiliser leurs pouvoirs au profit de leurs intérêts commerciaux. Elles ont ainsi refusé l'autorisation d'installer des chaudières à gaz dans les constructions neuves, exigeant au contraire que les bâtiments soient raccordés aux sociétés de chauffage dans lesquelles elles avaient des intérêts. L'OPCE est intervenue en vertu de l'article 18 pour élaborer des arrangements qui permettraient aux nouveaux immeubles d'utiliser le chauffage à gaz. Parfois aussi les municipalités ont essayé d'exiger des sommes qui ne correspondaient pas à une prestation de service. L'Office a jugé qu'une de ces tentatives, consistant à exiger le paiement d'une somme forfaitaire pour l'accès aux systèmes d'adduction d'eau et d'évacuation des eaux usées, constituait un abus de position dominante. La Haute cour a confirmé la décision de l'OPCE, constatant que cet exercice de la puissance de marché n'était pas excusable sous le prétexte qu'il faisait partie du système mis au point par la municipalité pour accomplir ses obligations de service public²⁰.

Les petites et moyennes entreprises ne bénéficient pas de traitement ni de considération particuliers. La règle *de minimis* exonère en général les accords entre firmes dont la part de marché est faible. Toutefois ce principe ne dépend pas nécessairement de la taille de l'entreprise (même si les firmes peu importantes ont vraisemblablement une part de marché plus petite). En outre la règle ne vise pas à protéger les comportements anticoncurrentiels, mais à réduire les coûts en repérant et en excluant de l'application les comportements qui ne risquent pas d'être anticoncurrentiels. Actuellement la règle *de minimis* s'applique aux accords entre firmes dont la part collective du marché national ne dépasse pas 5 % ou dont la part du marché local est inférieure à 30 % (art ; 3(4)c). Les marchés où les entreprises utilisent le plus souvent cette règle sont ceux du pneu, de la restauration rapide et du gaz liquéfié en bouteilles. L'exemption *de minimis* n'est pas valable pour les accords d'entente sur les prix ou le partage du marché. La nouvelle loi

modifiera la règle pour la mettre en conformité avec celle de l'UE, en fixant un seuil de 5 % de la part de marché pour les accords horizontaux et de 10 % pour les accords verticaux, qui sera directement applicable sans procédure de demande ou d'approbation. La règle n'exemptera pas les ententes horizontales sur les prix, le partage du marché, les prix imposés, la protection territoriale absolue, ni les accords dont l'effet cumulé est notablement anticoncurrentiel. Des décrets définiront les exemptions globales fondées sur la part de marché, qui pourraient exonérer les comportements des entreprises peu importantes.

4.2. Exclusions, règles et exemptions par secteur

Aucun secteur n'est totalement exempté de la loi sur la concurrence et les dispositions de réglementation sectorielle n'exemptent pas en général les firmes régulées. Des distributeurs d'électricité réglementés se sont opposés à une action intentée contre eux par l'OPCE pour abus de position dominante, mais la Haute cour a jugé que la position de monopole est définie sans faire référence à la structure réglementaire et que la loi s'applique malgré la réglementation²¹.

L'OPCE a appuyé la création d'organismes de réglementation sectorielle pour les monopoles naturels classiques, estimant que la réglementation est nécessaire à la fois pour garantir un comportement adéquat et pour assurer les investisseurs étrangers que le système est efficace et prévisible. En 1998 il a suggéré l'élaboration d'un protocole d'accord pour régir la coopération et la consultation entre lui et les organismes régulateurs indépendants nouvellement créés. Bien que les ministères n'aient pas réagi officiellement à cette proposition, elle a pu néanmoins exercer une certaine influence puisque ces ministères ont mis en place des régulateurs indépendants dont les pouvoirs sont définis par des lois distinctes. L'OPCE et le régulateur des télécommunications ont établi une relation étroite fondée sur un protocole de coopération qui a été signé en janvier 2001 par les représentants des deux institutions. Les deux entités consulteront sur les cas soumis aux deux juridictions, échangeront des informations sur la mise en œuvre en coopération sur la législation. La possibilité d'un tel accord avec le nouvel organe de réglementation de l'énergie est à l'étude.

4.2.1. Assurance

La loi qui a libéralisé l'assurance automobile en 1999 prévoit la fixation de prix minimum et maximum sur une période de transition de trois ans. Ce service était un monopole jusqu'à 2000, année où une douzaine de sociétés ont commencé à proposer des polices. Le contrôle des prix fausse les incitations et empêche les forces du marché de jouer librement. Toutefois les autorités craignaient que les sociétés n'essaient de conquérir une part de marché en pratiquant une politique de prix agressive. On ne sait pas si cette préoccupation était due à la crainte que les sociétés ne mettent en danger leur solvabilité ou à celle que la concurrence n'affaiblisse l'ancien monopoliste. L'OPCE a recommandé que des prix maximum soient aussi fixés pendant cette période de transition pour empêcher l'exercice de la puissance de marché. A part cela, la loi sur la concurrence s'applique pleinement au secteur de l'assurance.

4.2.2. Transports

L'entrée dans le secteur des transports par route est en général ouverte. Une licence est nécessaire mais il n'y a pas de limite quantitative et les titulaires ne peuvent pas faire objection à l'octroi de licences aux nouveaux entrants. Cette activité s'est beaucoup développée dans le contexte concurrentiel des années 90, en partie aux dépens du transport par rail. Toutefois les services de transport routier internationaux, qui sont soumis à des accords bilatéraux réglant l'entrée et le cabotage sont moins concurrentiels. L'entrée dans le secteur des taxis est également ouverte, bien que les municipalités puissent plafonner les tarifs. Quant aux autobus, certaines municipalités ont décidé de mettre en concurrence la société monopoliste traditionnelle et d'améliorer le service dans les zones isolées. Les questions de transport, en particulier par route et par rail, sont traitées de façon plus détaillée dans le chapitre 6 de la présente étude.

4.2.3. *Radiodiffusion et autres media*

La réglementation de l'entrée et de participations croisées dans le secteur de la radio et de la télévision vise principalement à protéger ce secteur contre l'abus de position dominante. Il est difficile de savoir si le souci des autorités est de préserver la diversité des opinions ou d'empêcher les conglomérats de conquérir de grandes parts du marché. Le Conseil de la radiodiffusion et de la télévision alloue les fréquences et accorde des licences pour la diffusion de ces deux media. Les détenteurs de licence doivent se conformer aux réglementations concernant la longueur et l'insertion des annonces publicitaires, et à d'autres obligations d'intérêt public, notamment le respect de la diversité des opinions, le soutien de l'identité culturelle des groupes ethniques et la production d'émissions avec sous-titrage codé pour les sourds. Les fournisseurs de services par câble et satellite doivent seulement s'enregistrer auprès du Conseil ; la licence n'est pas nécessaire et le Conseil ne dispose guère de pouvoirs sur le contenu de leurs programmes.

L'OPCE a plaidé en faveur d'une législation empêchant les participations croisées entre media différents. Les préoccupations de l'Office dans ce secteur sont d'empêcher les positions dominantes et d'assurer la concurrence sur les marchés de la publicité, la diversité des opinions et la transparence des relations de propriété. Des responsables de l'OPCE font partie d'une commission créée par le ministère de la Culture en vue de préparer une nouvelle législation de la diffusion par radio et télévision, qui interdirait les liens entre les diffuseurs et les éditeurs de la presse nationale et soutiendrait par d'autres moyens le pluralisme des opinions et la transparence des relations de propriété. Il n'existe pas de règles spéciales sur la concentration des participations dans un seul médium. Les normes générales sur l'évaluation de la position dominante peuvent s'appliquer, mais encore faut-il en avoir l'occasion. Or, comme les licences ne sont pas transférables techniquement, l'OPCE n'aura probablement guère d'opportunités d'analyser une fusion entre diffuseurs.

4.2.4. *Services postaux*

La législation adoptée en 2000 a établi un cadre pour la libéralisation des services postaux. L'entreprise historique, la Poste tchèque, conservera le monopole de la distribution des lettres et petits colis (moins de 35 grammes). A partir de 2003 les autorités proposeront par appel d'offres des licences d'une durée de vingt ans pour la prestation de ces services, qui sera soumise à une obligation de service universel. Les licences seront concédées par le ministère des Transports et Communications. Les prix ne sont contrôlés que par un plafond, sous la responsabilité du ministère des Finances. L'entrée dans les autres services de distribution de colis et de courrier est libre.

4.2.5. *Services professionnels*

Les associations professionnelles contrôlent l'entrée et la pratique dans de nombreux secteurs comme les soins médicaux, le droit, la comptabilité, l'ingénierie et l'architecture. Ce système d'autorégulation veille en général au respect des qualifications professionnelles et à la qualité du service. L'OPCE s'est efforcé de s'attaquer aux pratiques d'autorégulation nuisibles à la concurrence, notamment celles qui limitent la liberté des prix ou freinent l'entrée davantage que ne le justifierait le souci de préserver la qualité. Les associations affirment que la législation qui les autorise constitue en fait une réglementation spéciale qui permet une dérogation à la loi sur la concurrence, cependant la haute Cour a décrété que la législation de la concurrence s'appliquait aussi aux entreprises dont les activités étaient soumises à des réglementations particulières²². Même après les efforts de l'OPCE, certaines controverses à propos des tarifs se poursuivent, surtout dans les professions relevant de l'immobilier comme celles des géomètres, architectes et entrepreneurs de construction. L'OPCE a attaqué la pratique des honoraires minimum par les architectes et sa décision a été confirmée par le tribunal. Certains contrôles exercés par les associations sur la qualité de leurs membres présentent toujours un caractère discriminatoire. Ainsi, dans le cas des notaires, la longue période de stage et le droit d'adhésion élevé laissent entendre qu'ils s'efforcent encore plus que les autres d'empêcher l'entrée.

Les pharmaciens ont posé plusieurs problèmes. L'OPCE s'est attaquée avec succès aux efforts des associations professionnelles visant à limiter le nombre de pharmacies dans les communes. Il a aussi fait objection aux contrôles discriminatoires à l'entrée. En effet l'association exigeait une approbation spéciale pour l'exploitation d'une officine. Toute personne physique ou morale qui n'était pas autorisée à exercer la pharmacie devait bien entendu recruter un pharmacien diplômé pour gérer l'officine – et le non pharmacien devait payer CZK 1 million pour ce privilège, alors que le pharmacien n'en paierait que 1000. De plus, l'association imposait des exigences plus strictes, en matière d'expérience et de formation, aux pharmaciens qui voulaient travailler dans une officine appartenant à un non pharmacien. Le résultat, et certainement le but, de cette pratique, était d'empêcher des firmes non pharmaceutiques d'entrer dans le secteur. L'ordre émis par l'OPCE de mettre fin à ces restrictions a été confirmé par les tribunaux²³. (Les marges des pharmacies, comme les prix des médicaments en général, sont contrôlées par des plafonds fixés par le ministère des Finances, dans le cadre du programme national d'assurance médicale obligatoire fournie par l'État).

Tableau 6. Autorégulation par les associations professionnelles

	Conditions d'entrée				Tarif publié par l'association
	Citoyenneté	Résidence permanente	Expérience (années)	Droit d'adhésion (CZK)	
Médecins	Non ¹	Oui ²	3	500–1 500	Non
Pharmaciens	Oui ¹	Oui ²	5 ³	1 200–4 000	Non
Avocats	Non	Non	3	6 000	Non
Architectes	Oui	Oui	3–6	6 000	Oui
Ingénieurs	Oui	Oui	3–6; 8	2 500	Oui
Experts-comptables	Non	Non	2	2 600–15 000	Non
Conseillers fiscaux	Non	Non	Non	4 000	Non
Notaires	Oui	Non	5	30 000	Non ⁴

1. Le ministère de la Santé peut homologuer les études faites à l'étranger.
2. Déduit du formulaire d'inscription qui exige une déclaration de résidence permanente.
3. Pour le représentant responsable.
4. Les honoraires sont fixés par le ministère de la Justice.

Source : OPCE, 2000.

5. SENSIBILISATION À L'IMPÉRATIF DE CONCURRENCE DANS LE CADRE DE LA RÉFORME RÉGLEMENTAIRE

La promotion des principes de la concurrence dans la restructuration de l'économie tchèque et du système réglementaire a joué un rôle essentiel dès le départ. Cette fonction n'a pas seulement consisté à offrir des avis, mais aussi à participer directement aux décisions clés de restructuration. Pendant la période critique du milieu des années 90, l'OPCE (qui était alors un ministère) avait des représentants dans les conseils de surveillance et d'administration d'usines et entreprises stratégiques, comme SPT Telecom, les Chemins de fer tchèques et la Société de distribution de journaux. Dans cette position il pouvait faire respecter les objectifs de la politique de la concurrence dans les décisions fondamentales de privatisation et de restructuration. Plus récemment l'OPCE était représenté à la commission chargée de choisir les soumissionnaires pour les licences de télécommunications GSM. Il avait pour objectif principal de veiller à ce que les opérateurs de téléphonie fixe ne participent pas aux adjudications pour ce service qui pouvait être ouvert à la concurrence.

Encadré 4. Sensibilisation en vue de contrer l'abus de position dominante : Exemple de l'assurance

Au début des années 90, le fournisseur d'assurance automobile a fortement accru ses primes, prétendant que cette hausse était nécessaire pour couvrir des pertes également fortes. Les consommateurs se sont plaints que ces augmentations constituaient un abus de position dominante, ou même de monopole. L'OPCE, au lieu de prendre simplement des mesures en vertu de la loi sur la concurrence, a fait une étude plus poussée de la situation et enquêté sur les méthodes utilisées par les sociétés d'assurance dans les autres pays. Ensuite l'Office a recommandé des changements réglementaires et opérationnels afin de réduire les pertes et d'accroître l'efficacité, par exemple des surprimes, l'augmentation des sommes déductibles, le partage des risques et l'adaptation des polices aux divers risques, entre autres mesures. L'organisme régulateur de l'assurance, poussé par le gouvernement, a ordonné à la société d'assurance d'adopter les propositions de l'OPCE pour réduire ses pertes. Les primes ont baissé de 20 %.

Source : OPCE, 2000.

L'OPCE a dans l'ensemble réussi à résister aux tentatives de créer des exemptions spéciales par rapport à la politique générale de la concurrence. Il s'est ainsi opposé à une proposition visant à exempter totalement le secteur agricole et à une autre qui cherchait à exclure tous les accords sur les droits de reproduction. L'Office a réussi à empêcher l'adoption d'une exemption légale pour les prix imposés qui était demandée par l'association des libraires et éditeurs. Le travail de sensibilisation a aussi permis d'élaborer des règlements visant à éviter les problèmes de concurrence ou à faciliter le fonctionnement des marchés. Dans le domaine de la santé l'OPCE a suggéré davantage de transparence, ou des encouragements aux entrants, pour corriger certaines règles proposées qui favorisaient les entreprises en place à tel point que toute entrée serait devenue impossible. En outre il a soutenu une législation destinée à fixer des conditions uniformes pour les emballages consignés.

D'autres éléments du gouvernement, surtout le ministère des Finances, appuient les objectifs de la politique de la concurrence. En effet ce ministère fixe les prix dans les secteurs, principalement les services d'utilité publique, où ils sont encore contrôlés. Il doit examiner comment les structures de prix affectent les obstacles à la concurrence et encourager des arrangements fondés sur le marché dans les secteurs où la concurrence est encore limitée. Le ministère s'efforce de promouvoir les institutions concurrentielles dans son programme de financement du secteur des entreprises et d'éviter les distorsions du marché dans la détermination de sa politique fiscale. Il cherche aussi à instaurer les principes du marché dans le financement des programmes de santé et de sécurité sociale.

Les règles législatives stipulent que tous les projets de loi et de décret doivent être soumis à l'OPCE, qui a ainsi l'occasion de présenter ses remarques lors de la discussion interministérielle. Un décret l'autorise à évaluer et à commenter les autres actions du gouvernement qui peuvent affecter la concurrence, comme les décisions gouvernementales, les propositions d'ordre « conceptuel », les décisions administratives et municipales et les projets de privatisation. L'Office n'a pas à attendre qu'on lui demande son opinion ; il peut proposer des avis, souvent à partir des constatations qu'il a faites dans ses autres activités, et il le fait. Il s'est toujours efforcé de s'impliquer dès la première étape des décisions, étant donné qu'il peut être impossible de résoudre les problèmes par la suite puisque l'OPCE ne peut pas annuler une décision du gouvernement. Malgré ses pouvoirs officiels, rien ne garantit qu'il soit impliqué ou consulté ; il doit donc prendre l'initiative s'il veut être sûr de se faire entendre.

Le travail de sensibilisation s'étend au-delà du processus gouvernemental, étant donné que l'OPCE est parfois invité à expliquer ses points de vue devant les commissions du Parlement. Il prend quelquefois position sur des amendements proposés au vote, en faisant objection aux propositions qui pourraient affaiblir un programme ou en demandant des modifications en vue d'améliorer ou de corriger des aspects problématiques du projet du gouvernement.

Selon l'OPCE, la sensibilisation a réussi dans 36 % des situations « importantes ». Ce chiffre représente l'adoption de la position de l'Office à l'échelon du gouvernement et ne comprend pas le travail de sensibilisation portant sur des questions relevant des collectivités locales. Ce pourcentage est comparable à celui qui a été obtenu dans plusieurs autres pays qui ont essayé de quantifier cette réussite, notamment l'Italie et le Danemark. Il est inférieur au taux constaté en Corée, où l'autorité de la concurrence jouit d'un accès plus direct au processus de décision. L'activité de sensibilisation s'est intensifiée en République tchèque quand l'autorité a cessé d'être un ministère pour redevenir un office indépendant. Il est possible que le ministère ait été moins à même de remplir cette fonction de façon aussi officielle et visible, par sa participation aux débats gouvernementaux et par son action directe en tant que membre de nombreux conseils d'administration. De plus, vers l'époque où le statut a changé, on a constaté une montée des mesures d'application de la loi portant sur des problèmes qui font souvent l'objet d'un travail de sensibilisation : services professionnels, télévision par câble et actions d'organismes gouvernementaux.

La sensibilisation s'est concentrée sur les secteurs caractérisés par un monopole de service d'utilité publique ou par un système d'autorégulation. La plupart des actions ont porté sur les services d'utilité publique : électricité, adduction d'eau et évacuation des eaux usées, télécommunications, transports – ce qui correspondait au mouvement de libéralisation et le renforçait. Depuis 1994 une série de documents ont plaidé pour la réforme du secteur de l'électricité et la création d'une structure de réglementation avant la privatisation, ainsi que pour la séparation entre d'une part la production d'électricité et d'autre part le transport et la distribution du courant. Toutefois l'OPCE n'a pas réussi à convaincre le gouvernement de maintenir une séparation verticale dans le projet de privatisation. Il a également demandé que l'infrastructure des voies de chemin de fer soit séparée de l'exploitation des trains et que la gestion financière et comptable des activités ferroviaires soit distincte de celle des autres activités. Dans les télécommunications, il s'est efforcé d'obtenir que les nouveaux opérateurs de GSM 1800 n'aient aucun lien avec les exploitants actuels de téléphonie mobile ou fixe. Dans les services postaux, il a demandé de limiter la durée du monopole actuel. Enfin, dans les services de l'eau, il a recommandé l'application de règles plus claires sur la source de financement des entreprises publiques.

Tableau 7. Interventions de sensibilisation à la concurrence

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Secteur de l'électricité		1	3	1	2	2	3	12
Services professionnels		1	2		2	1		6
Services d'utilité publique		1		1		3	1	6
Télécommunications			2		1	2	1	6
Industrie du gaz		1		2		1	1	5
Transports routiers		1				1	3	5
Banque et assurance	1	1		2				4
Produits alimentaires			1	1	2			4
Pétrole			1			3		4
Assurance maladie		1			1		1	3
Mines					1	2		3
Édition et journaux	1	1			1			3
Tourisme					2	1		3
Télévision par câble				1	1			2

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Céramiques				1		1		2
Industrie chimique						1	1	2
Véhicules automobiles		1		1				2
Industrie pharmaceutique						1	1	2
Services postaux						1	1	2
Transports par rail							2	2
Commerce de détail			1				1	2
Services de sécurité							2	2
Services de taxis					1		1	2
Gestion des déchets						1	1	2
Aéroports						1		1
Recueil des lois					1			1
Registre des sociétés					1			1
Droits de reproduction							1	1
Spectacles				1				1
Agences immobilières				1				1
Politique de promotion des exportations				1				1
Soins de santé							1	1
Nécessité de régulateurs indépendants						1		1
Politique de privatisation						1		1
Emballages consignés							1	1
Acier				1				1
Tabacs							1	1
Licences de marques							1	1
Traitement du bois			1					1
Total	2	9	11	14	16	24	25	101

Source : OPCE, 2000.

L'expérience acquise dans la mise en œuvre a parfois abouti à des solutions qui passaient par la sensibilisation ou la réglementation. Ainsi les procédures fréquentes pour abus de position dominante contre les monopoles locaux de télévision par câble ont amené des propositions de réglementation des prix dans ce secteur. Dans les services professionnels, à la suite de nombreuses plaintes, l'OPCE a contribué à la révision de la législation de base adoptée en 1994, soutenant que le fait de concéder aux associations le droit exclusif de contrôler l'entrée (en exigeant que les praticiens en soient membres) pourrait être anticoncurrentiel. Toutefois la question des règlements professionnels anticoncurrentiels n'a pas fini de se poser. L'OPCE s'est opposé à un projet de loi exigeant que les interprètes cessent de pratiquer à 65 ans, affirmant au contraire que l'évaluation des compétences doit être individuelle, et à une autre proposition qui enlèverait le contrôle de la qualification, des examens et de l'entrée au ministère des Finances pour le donner aux associations d'experts-comptables et de conseillers fiscaux.

Tableau 8. Mise en œuvre de la politique de la concurrence liée à la sensibilisation

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Services professionnels				7	3	2		12
Télévision par câble			1		7	1		9
Secteur de l'électricité		2		2	3		1	8
Services d'utilité publique		2	1		2	1		6
Actions de l'État et des collectivités locales				6				6
Industrie du gaz			1	1			1	3
Assurance maladie			1				1	2
Services de taxis		1	1					2
Banque et assurance			1					1
Transports routiers				1				1
Télécommunications							1	1
Total	0	5	6	17	15	4	4	51

Source : OPCE, 2000.

6. Conclusions et actions à envisager

6.1. *Les institutions de la politique de la concurrence sont saines et montrent la voie pour le traitement des autres problèmes*

En réorganisant ses institutions au cours de la décennie précédente, la République tchèque a su éviter la plupart des réglementations économiques anticoncurrentielles et créer des lois et des institutions en matière de politique de la concurrence qui appuient les objectifs fondamentaux et les processus de la réforme. La tâche la plus importante qui reste à accomplir pour accroître la compétitivité de l'économie tchèque consiste à améliorer les institutions de gouvernance et de financement des entreprises, non celles de la politique de la concurrence. Les fondements et objectifs de cette politique, qui consistent à favoriser l'adaptabilité dynamique de l'économie et le bien-être des consommateurs, indiquent la direction que devraient prendre les solutions aux autres problèmes, même si les instruments institutionnels de la politique de la concurrence ne sont pas adaptés à un règlement direct de ces problèmes.

La politique et les principes de la concurrence s'appliquent en général à l'ensemble de l'économie. Il n'existe pas d'exemptions ni d'exclusions importantes. Le processus qui consiste à accepter des législations particulières qui dérogent dans une certaine mesure à la politique de la concurrence semble bien fonctionner et la portée de ces législations est limitée. Le principal domaine de controverse qui subsiste, celui des services professionnels, nécessite un équilibre des intérêts divergents des consommateurs pour assurer un service de qualité et empêcher l'exercice de la puissance de marché. Une combinaison judicieuse de l'application de la loi, de la sensibilisation et de la réforme réglementaire – ainsi qu'une vigilance incessante – est la meilleure solution possible pour faire face à cette situation trop fréquente.

Les applications judiciaires de la politique de la concurrence sont le reflet de priorités réalistes. Après la période initiale où il s'agissait de clarifier les règles sur les restrictions verticales à mesure que les systèmes de distribution fondés sur le marché se mettaient en place, de combattre les abus de position dominante, surtout dans les services d'utilité publique, et de corriger les formes anticoncurrentielles d'autorégulation, l'attention se porte désormais sur le problème plus délicat des ententes horizontales. Dès le début l'OPCE a adapté ses actions aux dommages que risquent de causer les différents types de violation, en appliquant les amendes les plus lourdes aux cas de collusion et de monopole. Bien que le nombre de décisions ait été jusqu'à présent inférieur pour les accords horizontaux que pour les accords verticaux, la sévérité des sanctions imposées dans le premier cas a été quatre fois plus grande, s'élevant en moyenne à plus de CZK 1 million par accord. L'amende la plus récente appliquée dans un cas d'entente horizontale atteignait CZK 7.8 millions. La sanction moyenne pour abus de position dominante était d'environ 1.6 million.

Les institutions de la politique de la concurrence sont bien adaptées à la situation. Leur indépendance est devenue plus évidente à présent que l'OPCE ne fait plus partie du gouvernement. L'expérience qui a consisté à donner au début un statut de ministère à l'autorité de la concurrence était probablement judicieuse à ce stade. En effet cela lui a donné un accès direct à la prise de décision à l'échelon le plus élevé pendant une période cruciale de transformation de l'économie. Le retour au statut d'office est peut-être plus adapté à un organisme dont la tâche principale est l'application de la loi. On ne peut mettre en doute l'indépendance de ses décisions, qui est non seulement prescrite par la loi mais confirmée par la stabilité de la direction de l'OPCE (et auparavant du ministère).

Cette indépendance ne signifie pas nécessairement que l'OPCE se désintéresse des politiques gouvernementales ou des ramifications éventuelles de ses décisions. En théorie, il peut par exemple être habilité à prendre une décision indépendante sur une acquisition qui implique une privatisation et même d'y faire objection pour des motifs de concurrence. Toutefois il est fort peu probable que l'Office rejette une décision formelle et définitive du gouvernement ; c'est pourquoi il préfère soumettre dès le début du processus ses opinions sur les propositions de privatisation, avant que la décision soit prise. De plus certains observateurs estiment que les décisions prises sur les fusions peuvent répondre à des préoccupations exprimées publiquement en dehors de l'autorité de la concurrence.

Toutefois l'indépendance par rapport au gouvernement et le statut non ministériel peuvent affaiblir le rôle de la politique de la concurrence dans les décisions de politique générale. Dans l'ensemble le taux de « réussite » des actions de sensibilisation est moyen. Il faudra que l'OPCE tire le maximum de sa réputation de professionnalisme sérieux et objectif dans l'application de la loi comme base de discussion publique et de sensibilisation pour obtenir que la politique de la concurrence soit prise au sérieux dans la prise de décision au niveau gouvernemental.

Les juristes qui sont régulièrement en relation avec l'OPCE le considèrent comme prompt à réagir, professionnel, consciencieux et scrupuleux et constatent qu'il améliore ses analyses à mesure qu'il acquiert de l'expérience. La transparence ne constitue plus une préoccupation importante, puisque les décisions paraissent rapidement sur internet, même si certains juristes ont signalé que les motifs ne sont pas toujours très clairs. Par exemple, les décisions n'expliquent pas toujours les raisons pour lesquelles la définition du marché varie.

Il ne semble pas que la coordination de la politique de la concurrence et des autres programmes de réglementation ait jusqu'à présent posé de gros problèmes. Dans les services financiers par exemple, l'OPCE consulte quand elle le juge approprié l'autorité prudentielle (la Banque nationale tchèque) qui doit approuver les changements importants dans les portefeuilles d'actions des banques. Il a permis le regroupement des banques pour accroître l'efficacité, mais aussi enquêté à propos d'une éventuelle entente sur le montant de leurs commissions. Quant aux secteurs d'infrastructure, des organismes régulateurs sont actuellement mis en place, donc l'expérience est limitée et les relations avec l'OPCE ne sont pas officialisées.

6.2. Capacités de changement et obstacles

Le programme de réforme est en grande partie dynamisé et entraîné par le processus d'adhésion à l'UE, qui est guidé par l'Accord européen. Dans la politique de la concurrence, certains ajustements de détail de la loi et des procédures vont mettre davantage la législation tchèque en conformité avec *l'acquis communautaire*. Ces changements devraient entrer en vigueur au milieu de 2001.

L'intégration de la politique de la concurrence dans la réglementation prend plusieurs formes. En effet, non seulement le droit de la concurrence s'applique aux secteurs réglementés, mais la révision de la loi devrait fournir un outil particulièrement utile pour cette tâche. Les amendements proposés stipuleront clairement que le refus d'accès à un réseau d'infrastructure, sujet fréquent de controverse dans les secteurs en cours de libéralisation, constitue un problème de politique de la concurrence et pas seulement un point de réglementation technique. L'Office a déjà acquis une grande expérience dans l'application de la loi aux abus commis par les entreprises d'infrastructure. Un aspect de la législation reste cependant en suspens, à savoir le pouvoir d'ordonner une restructuration pour corriger les abus répétés. A l'heure actuelle la restructuration relève de la législation. L'imposer par la loi constitue une démarche audacieuse, qui n'est pas souvent adoptée quel que soit le pays. Toutefois le non-usage de ce pouvoir théorique risque de lui ôter toute signification.

La coordination de l'action dans le cadre de la politique générale joue aussi un rôle essentiel. L'OPCE fait partie du groupe de travail interministériel spécial sur la réforme réglementaire, créé en septembre 2000 pour coordonner la préparation de la présente étude de l'OCDE. Ce groupe pourrait devenir le centre d'une surveillance plus systématique, permanente et horizontale de la qualité de la réglementation, notamment de ses effets sur la concurrence. Cela viendrait peut-être au bon moment, car certains signes montrent que les questions de concurrence ne reçoivent pas dans les autres organes du gouvernement l'attention qu'elles méritent. Ainsi un élément essentiel des conseils donnés par l'OPCE n'a pas été suivi dans le projet de restructuration du secteur de l'électricité. Or il est peu probable que l'Office utilisera son pouvoir de contrôle des fusions pour s'opposer à la réalisation des plans de restructuration, même s'il se préoccupe du fait que la structure n'est pas concurrentielle.

L'OPCE projette d'accroître ses capacités de sensibilisation en même temps qu'il centre son attention sur les ententes et qu'il augmente ses possibilités de remplir ses nouvelles responsabilités concernant les aides publiques. L'action contre les ententes posera des problèmes nouveaux et complexes à une institution qui jusque là était plus engagée dans l'administration que dans les enquêtes et les poursuites. Sa nouvelle responsabilité en matière d'aides publiques et l'attention accrue qu'elle porte aux marchés publics viennent utilement compléter ses autres fonctions, en lui permettant de suivre en toute indépendance les problèmes délicats que soulèvent les distorsions et restrictions imposées par le gouvernement.

Ainsi la création d'un échelon régional de gouvernement présente à la fois une occasion et un ensemble de problèmes nouveaux. La modification proposée du traitement juridique des distorsions imposées par le gouvernement, qui consiste à abroger l'article 18 pour le remplacer par une disposition fondée sur l'article 86 du traité de l'UE, émet des signaux contradictoires. Elle supprime l'interdiction explicite de ces distorsions et met en place une règle plus complexe et moins familière. En revanche elle relie directement la politique tchèque de la concurrence à toute une gamme de précédents et d'expériences émanant d'autres pays quant à la portée adéquate de l'exemption et à la définition de ce que serait un service essentiel et universel.

6.3. *Actions à envisager*

Les options à court et moyen terme suivantes qui sont proposées à l'examen visent à renforcer la portée, l'efficacité et la mise en œuvre de la politique de la concurrence, en éliminant les lacunes, en appliquant la loi énergiquement quand les comportements ou les conditions risquent d'entraver la réforme et en donnant aux autorités responsables l'autorité et la capacité de plaider en faveur de la réforme pour que la politique et les institutions de la concurrence participent efficacement à la transition vers une véritable concurrence dans la déréglementation et la restructuration des industries.

- *Envisager d'officialiser les relations entre l'OPCE et les nouveaux régulateurs sectoriels indépendants*

Avant que les problèmes n'apparaissent, il serait peut-être prudent de définir quelques règles de base sur les domaines, rôles et obligations de consultation respectifs de ces régulateurs et de l'OPCE. En effet l'Office pourrait bientôt se trouver en position de prendre une décision sur le refus d'accès à des réseaux qui relèvent de la compétence des régulateurs (s'il n'est pas déjà dans cette position). L'approche la plus judicieuse à long terme consisterait à donner la primauté à la législation de la concurrence, mais la coordination de l'action avec l'organe régulateur pourrait éviter les surprises et les incohérences.

- *Reconsidérer l'abrogation de l'article 18 en fixant une norme de politique de la concurrence pour l'action du gouvernement*

Si les régulateurs prennent des mesures qui restreignent ou éliminent la concurrence, l'article 18 habilite l'OPCE à intervenir, bien qu'il ne puisse pas ordonner à l'autre organisme public de changer d'attitude. Ce principe, qui interdit toute action des autorités publiques restreignant ou éliminant la concurrence, vaut même si aucune sanction n'est prévue en cas de violation. L'insertion d'une clause analogue à celle de l'article 86 compensera dans une certaine mesure la suppression de l'article 18 dans la nouvelle loi, mais les deux dispositions ne sont pas équivalentes. En effet l'article 18 constitue une interdiction claire et sans ambiguïté qui s'applique aux gouvernements en tant que tels. En revanche, la formulation de l'article 86 s'applique aux « entreprises » et par conséquent l'interdiction ne s'appliquerait qu'aux entités publiques dans leurs activités commerciales et non dans leur pratique de réglementation. En outre il autorise l'exemption dans le cas où l'application de la législation de la concurrence générerait l'accomplissement de leurs services « d'intérêt économique général » autorisés ou « présentant le caractère d'un monopole fiscal ». Un autre moyen de contrôler les actions du gouvernement qui faussent la concurrence pourrait consister à autoriser l'OPCE à entamer une procédure devant la Cour constitutionnelle pour s'opposer aux décisions des autres régulateurs. Toutefois une proposition dans ce sens n'a pas été retenue dans le projet de loi.

- *Appliquer les règles de droit et utiliser les instruments d'enquête quand ils peuvent aider à résoudre les problèmes soulevés par la restructuration industrielle*

Même si la politique de la concurrence ne joue qu'un rôle secondaire dans la plupart des tâches de restructuration qui restent à accomplir, il y a peut-être certaines questions dans lesquelles elle peut intervenir. Les importantes participations financières qui ne sont pas soumises au « contrôle » juridique pourraient encourager les dirigeants des sociétés à éviter la concurrence. Premièrement, ces situations peuvent poser un problème d'enquête. En effet il se peut qu'elles échappent à l'attention de l'autorité, étant donné qu'elles n'entrent pas dans le cadre de l'obligation de déclarer les fusions, même si cette obligation s'applique aussi bien aux acquisitions qu'aux accords formels de fusion. Deuxièmement, elles pourraient poser un problème de droit. Pour pouvoir traiter ces situations potentiellement anticoncurrentielles comme des « pratiques concertées » il faudrait interpréter la loi de dans un sens beaucoup trop lâche. C'est une question délicate que l'on ne pourra peut-être traiter qu'en se montrant vigilant dans le repérage des conditions de marché anticoncurrentielles et dans l'application stricte de la loi aux infractions constatées. L'ampleur de ces problèmes éventuels a déjà été réduite par l'abaissement du plafond appliqué à la participation des fonds d'investissement dans une seule entreprise.

L'examen en temps voulu des projets de restructuration constitue une tâche plus simple. Bien que la plupart de ces opérations ne risquent pas de poser des problèmes relevant de la politique de la concurrence, certaines en posent peut-être, et ce seront les plus spectaculaires. Les pressions compréhensibles qui poussent à boucler rapidement les transactions émanant de l'Agence de revitalisation ou des procédures de faillite pourraient attenter à l'intégrité du processus d'examen. La solution évidente consiste à consulter l'OPCE suffisamment tôt, peut-être même avant l'appel d'offres.

- *Mettre en place le programme de clémence prévu pour rendre efficace la lutte contre les ententes*

L'OPCE étudie actuellement la possibilité de mettre en place un programme de clémence pour faciliter les enquêtes sur les ententes injustifiables. C'est là une question hautement prioritaire. Les détails de ce programme dépendront des modalités du processus administratif et judiciaire, ainsi que de la crédibilité des sanctions que les parties pourraient éviter en sollicitant la clémence. L'attention accrue portée aux ententes peut soulever des problèmes imprévus. En effet de nombreuses ententes que l'on met actuellement au jour dans d'autres pays opèrent sur des marchés internationaux. Ce serait très éclairant, mais compliquerait beaucoup les choses, si l'on découvrait que certaines des grandes entreprises tchèques qui sont en cours de restructuration participent à de telles ententes ou ont été invitées à le faire.

- *Supprimer le critère de la part de marché dans l'obligation de déclaration des fusions*

La loi modifiée comporterait toujours le critère de la part de marché dans la définition de l'obligation de déclaration pour les fusions. Or ce critère n'est pas facile à appliquer étant donné que la définition du marché est parfois floue et souvent contestée. En outre, faire dépendre de la part de marché l'obligation de déclaration, c'est confondre la norme administrative et la règle juridique. Il vaudrait mieux la fonder uniquement sur un critère moins contesté, par exemple les actifs ou le chiffre d'affaires.

6.4. *Gestion de la réforme réglementaire*

Le principal obstacle à l'instauration d'une économie plus saine et plus compétitive réside dans le fait que le statut de la structure industrielle héritée du passé n'est pas encore réglé. Il faut que les dirigeants de ces entreprises soient incités à pratiquer une gestion efficace, guidée par la demande des marchés de capitaux et par les intérêts des actionnaires, sans recours à des opérations publiques directes ou indirectes de sauvetage ni à des repêchages ponctuels. Or les capitaux et l'attention des pouvoirs publics sont détournés par ces entreprises très connues. Le souci de protéger leurs intérêts ralentit probablement les réformes générales qui visent à un meilleur fonctionnement des institutions du marché. L'une de ces réformes qui s'impose particulièrement est le remplacement de la loi sur les faillites par une législation conçue pour ces réorganisations de grande envergure, et non plus pour la liquidation des petites entreprises et le remboursement des créanciers.

Ces problèmes sont dans une certaine mesure la conséquence d'un legs positif de l'ancienne économie tchèque, à savoir la présence avant 1990 d'un secteur industriel de haute technologie suffisamment développé. Depuis, le pays a su concevoir et établir des institutions et principes sains en matière de politique de la concurrence avec un nombre minime d'exemptions et de régimes réglementaires spéciaux. Cet exemple et ces principes pourraient servir de guides au processus de restructuration.

A mesure que l'économie de marché s'enracinera, les pressions poussant à instaurer des protections réglementaires spéciales contre la concurrence s'intensifieront. L'OPCE devra résister à ces pressions par des actions de sensibilisation. Contrairement aux autorités de la concurrence de plusieurs pays voisins, l'Office ne combine pas la défense de la concurrence et d'autres fonctions comme la protection des consommateurs et la réglementation des prix des services d'utilité publique. Cette combinaison peut donner plus de visibilité à l'organisme et démontrer les bienfaits que sa surveillance apporte aux

consommateurs. Les objectifs un peu plus restreints de l'OPCE ont peut-être simplifié ses tâches et mieux centré ses efforts et ses ressources. Toutefois le fait que son activité est concentrée sur la politique de la concurrence et plus particulièrement sur la lutte contre les pratiques restrictives lui donne moins l'occasion de démontrer au public l'intérêt qu'il y a à surveiller le jeu de la concurrence. Certes rien ne prouve que l'OPCE ne bénéficie pas d'un soutien suffisant. Pourtant il est probable qu'il devra rendre encore plus visible son action sur les questions de réglementation pour continuer d'orienter la réforme dans une direction favorable à la concurrence.

NOTES

1. Section 4, loi autrichienne sur les coalitions n° 43, 1870.
2. Loi 141/1933 Coll. sur les ententes et les monopoles privés.
3. Amendement (169/1969 Coll.) au décret 100/1966 Coll.
4. Loi 63/1991 Coll. sur la protection de la concurrence économique, modifiée par la loi 495/1992 Coll. et la loi 286/1993 Coll.
5. Les références à l'OPCE dans ce chapitre comprennent aussi le ministère pour la période 1992-96.
6. Les articles 19 et 20 ne figurent pas dans la nouvelle loi sur la concurrence du fait qu'ils sont désormais caducs.
7. Les créanciers peuvent demander aux tribunaux de nommer un administrateur provisoire des biens qui intervient pour veiller à ce que les dirigeants de l'entreprise ne bradent les actifs avant l'achèvement du processus. L'administrateur lui-même sera moins incité à temporiser dans le nouveau système d'indemnisation. D'autres modifications contribueront peut-être à surmonter les réticences des créanciers à pousser involontairement à la faillite les entreprises débitrices. Les créances moins privilégiées ont plus de chances d'être payées, au moins en partie. La procédure de règlement autorise désormais l'émission d'actions ou la titrisation des sommes à recevoir, au même titre que le remboursement des créances au comptant.
8. La section suivante consacrée à ces exemptions donne plus de détails sur diverses professions.
9. Loi 199/1994 Coll. sur les marchés publics, modifiée par la loi 148/1996 Coll. et la loi 28/2000 Coll.
10. On pourrait inclure dans l'interdiction générale des comportements contraires à la déontologie qui lèsent d'autres firmes certaines des pratiques considérées comme abus de dépendance économique, comme le refus de respecter les conditions normales du contrat relatives au paiement.
11. Le processus de nomination et le mandat ont été modifiés par la loi de 1999, loi 187/1999 Coll, qui a amendé la loi sur le fonctionnement de l'office, loi 273/1996.
12. La loi permet aussi la révocation du président s'il n'a pas rempli ses fonctions pendant plus de six mois. Cette disposition est peut-être motivée par un événement particulier, à savoir la longue période d'incapacité du précédent président à la suite d'un grave accident d'automobile.
13. www.compet.cz
14. Résolution 610, 16 septembre 1998.
15. Loi 71/1967 Coll.

16. Ce pouvoir n'apparaît pas dans le projet d'amendements. Toutefois un pouvoir équivalent est accordé à l'OPCE et à d'autres organismes par la section 43 de l'Ordonnance administrative générale (loi 71/1967 Coll. sur les procédures administratives).
17. Cette procédure d'appel est définie par le code administratif général, sections 53 *sqq*, loi 71/1967 Coll.
18. Selon le dernier rapport annuel de l'OPCE, presque toutes ses priorités sont liées à la politique générale. Certaines sont peut-être des réactions explicites à des demandes ou objectifs d'ordre extérieur, notamment au processus d'adhésion à l'UE :
 - Respect des obligations en vertu de l'Accord européen, notamment harmonisation de la législation et de son application ;
 - Préparatifs en vue de la maîtrise des aides publiques ;
 - Amélioration de l'activité législative par une coopération plus poussée avec des experts extérieurs ;
 - Concentration sur les infractions les plus graves aux règles de la concurrence ;
 - Accroissement de la transparence, à la fois au stade de la prise de décision et en matière d'information, d'interprétation et de méthodologie ;
 - Défense constante des principes de la concurrence, notamment vis-à-vis des monopoles naturels ;
 - Coopération plus poussée avec les autorités de la concurrence des Etats membres de l'UE ;
 - Prise en compte des questions d'actualité dans l'application du droit de la concurrence dans le travail législatif.
19. Décision de l'Office en deuxième instance R 1/2000.
20. Arrêt de la Haute cour 2A 9/97.
21. Arrêt de la Haute cour 2A 6/97.
22. Jugement de la Haute Cour n°6A78/95-24, 29 janvier 1999.
23. Arrêt de la Haute cour 7A 134/95.

BIBLIOGRAPHIE

- Commission européenne (1999), DG de l'élargissement, Rapport régulier 1999 de la Commission sur les progrès réalisés par la République tchèque sur la voie de l'adhésion 1999, octobre, Bruxelles.
- Economist Intelligence Unit (2000), Country Profile : Czech Republic, Londres.
- Fingleton, John, Eleanor Fox, Damien Neven, et Paul Seabright (1996), Competition Policy and the Transformation of Central Europe, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Gouvernement de la République tchèque (2000), Office tchèque pour la protection de la concurrence économique, communication avec le secrétariat de l'OCDE.
- OCDE (2000), Études économiques : République tchèque, février, Paris.
- OCDE Comité du droit et de la politique de la concurrence (1996), Rapport annuel sur l'évolution de la situation en matière de politique de la concurrence en République tchèque 1995, mai, Paris.
- OCDE Comité du droit et de la politique de la concurrence (1997), Rapport annuel sur l'évolution de la législation et de la politique de la concurrence en République tchèque 1996, janvier, Paris.
- OCDE Comité du droit et de la politique de la concurrence (1998a), Groupe de travail n° 2, Enhancing the Role of Competition in the Regulation of Banks, document soumis par la République tchèque, janvier, Paris (anglais seulement).
- OCDE Comité du droit et de la politique de la concurrence (1998b), Roundtable on Buying Power, note de la République tchèque, octobre, Paris (anglais seulement) ;
<http://www.oecd.org/daf/clp/Roundtables/buying00.htm>
- OCDE Comité du droit et de la politique de la concurrence (1998c), Rapport annuel sur les développements en matière de politique de la concurrence en République tchèque 1997, juin, Paris.
- OCDE Comité du droit et de la politique de la concurrence (1998d), Groupe de travail n° 2, Competition and Regulation of Broadcasting in the Light of Convergence, document soumis par la République tchèque, octobre, Paris (anglais seulement).
- OCDE Comité du droit et de la politique de la concurrence (1998e), Groupe de travail n° 2, Competition and Regulation Issues in the Insurance Industry, document soumis par la République tchèque, juin, Paris (anglais seulement).
- OCDE Comité du droit et de la politique de la concurrence (1999a), Rapport annuel sur les développements en matière de politique de la concurrence en République tchèque, 1998, décembre, Paris.
- OCDE Comité du droit et de la politique de la concurrence (1999b), Groupe de travail n° 2, Promoting Competition in Postal Services, document soumis par la République tchèque, février, Paris (anglais seulement).

OCDE Comité du droit et de la politique de la concurrence (2000a), Rapport annuel sur les développements en matière de politique de la concurrence en République tchèque (2000a), 1999, juillet, Paris.

OCDE Comité du droit et de la politique de la concurrence (2000b), Groupe de travail n° 2, Competition in the Pharmaceutical Industry, document soumis par la République tchèque, juin, Paris (anglais seulement).