

**CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE  
ET LE DÉVELOPPEMENT**

**Politique et droit de la concurrence de la Serbie:  
examen collégial volontaire**

**Aperçu général**



**Nations Unies**



**CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE  
ET LE DÉVELOPPEMENT**

**Politique et droit de la concurrence de la Serbie:  
examen collégial volontaire**

**Aperçu général**



**Nations Unies**  
New York et Genève, 2011

## **Note**

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites, ni quant à leur système économique ou degré de développement.

UNCTAD/DITC/CLP/2011/2

## Remerciements

Le travail de fond pour les examens collégiaux volontaires de la politique et du droit de la concurrence est assuré par le Service du droit de la concurrence et des politiques de protection des consommateurs de la CNUCED, sous la direction de M. Hassan Qaqaya, Chef du Service.

Le présent rapport a été rédigé pour la CNUCED par M. Abel Mateus, professeur à l'Université de Lisbonne et ex-Président de l'Office de la concurrence du Portugal. M<sup>me</sup> Ulla Schwager et M. Carl Buik ont fourni des avis précieux sur les différents projets de texte. La CNUCED tient à remercier de l'aide précieuse qu'ils lui ont apportée M<sup>me</sup> Vesna Jankovic, Présidente de la Commission de protection de la concurrence, M<sup>me</sup> Gordana Lukic, membre du Conseil, M. Dragan Penezic, Chef de la Division de la coopération internationale et des relations internes, M<sup>me</sup> Marina Joksimovic et M. Zoran Soljaga, conseillers principaux de la Commission. La CNUCED tient à remercier aussi ses collaborateurs de la Commission et les représentants d'autres institutions qui ont apporté leur concours à l'établissement du rapport, ainsi que le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) de la Suisse pour son aide financière.



## **Préface**

1. Le présent rapport examine le droit de la concurrence et son application dans la République de Serbie, ainsi que la politique de la concurrence et les autres politiques qui ont une incidence sur la concurrence sur les marchés du pays. Il est fondé sur: a) l'examen des documents juridiques – loi sur la concurrence, statuts de la Commission serbe de protection de la concurrence (SCPC), règlements et directives; b) les décisions et rapports publiés par la Commission; c) les lois, statuts, règlements et rapports concernant les institutions de réglementation et autres institutions responsables de politiques ayant une incidence sur le fonctionnement de la concurrence sur les marchés de la Serbie; d) deux missions à Belgrade de novembre 2010 et janvier 2011, au cours desquelles ont été menés des entretiens avec le Conseil et le personnel de la SCPC, le Ministère du commerce et des services, le Ministère de l'économie, le Tribunal administratif, les représentants d'associations patronales et d'associations de consommateurs, des universitaires, des juristes et des économistes.

### **I. FONDEMENTS ET HISTORIQUE DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE**

#### **A. Introduction: le système serbe de la concurrence dans son contexte**

2. La Serbie a promulgué en 2005 une loi relative à la concurrence qui est le premier texte juridique fondé sur les règles modernes de protection de la concurrence. Elle a créé parallèlement la Commission de protection de la concurrence, organisme d'État indépendant chargé d'appliquer et de faire respecter la loi. La SCPC est entrée en fonctions en mai 2006.

#### **B. Environnement économique, historique et politique**

3. La Serbie est un pays sans littoral situé au carrefour de l'Europe centrale et de l'Europe du Sud-Est, qui s'étend sur la partie méridionale de la plaine des Carpates et la partie centrale des Balkans.

4. À la suite de la guerre, le produit intérieur brut (PIB) de la Serbie était en 2007 d'environ la moitié de son niveau de 1990. En 2008, le gouvernement de coalition a instauré des politiques proches de celles de l'Union européenne, qui ont stimulé la croissance économique.

### **C. Contexte économique**

5. Après deux décennies de marasme, les réformes opérées en Serbie depuis 2000 ont débouché sur une nouvelle croissance.

6. Entre 2000 et 2007 (à la veille de la crise financière mondiale), le PIB a augmenté en moyenne de 5,5 % par an, mais ce taux ne représente que 70 % de celui de 1999. Les bouleversements qui ont frappé la Serbie sont un facteur majeur du décalage entre la croissance de son PIB et celle d'autres économies en transition. Pour une population de 7,5 millions d'habitants, le PIB par tête représentait 7 630 dollars en parité de pouvoir d'achat pour 2008; d'après la Banque mondiale, la Serbie n'atteignait que 23 % du niveau de l'Union européenne (UE) et 64 % du niveau du pays le plus pauvre de l'Union (Bulgarie).

7. La croissance a été stimulée par de grosses entrées de capitaux et par d'importantes réformes visant à améliorer le climat des affaires. Pourtant, les déséquilibres extérieurs se sont accentués, la crise financière mondiale demeurant un frein potentiel à une croissance soutenue. Par suite de l'austérité financière dictée par la crise, le PIB a accusé une croissance négative en 2009, mais positive en 2010 et il devrait s'améliorer progressivement dans les trois années à venir.

### **D. Privatisation et concurrence**

8. Les politiques de privatisation sont un élément essentiel de l'édification d'une économie de marché et elles font donc partie de la politique de concurrence. D'ailleurs, la manière dont une entreprise est privatisée peut façonner la concurrence sur un marché donné.



9. En Serbie, le programme de privatisation a démarré en 2001, avec environ 3 000 sociétés dans le portefeuille de l'État. Afin de mener à bien le processus de privatisation, le Gouvernement a créé un organisme doté des fonctions suivantes: a) privatiser les sociétés en vue d'optimiser les recettes de l'État et de créer les conditions de la viabilité future de la structure du capital; b) lancer une procédure de faillite pour les entreprises d'État non dotées d'un marché viable; c) surveiller l'exécution des contrats de privatisation. Le Gouvernement avait l'intention de vendre sa participation majoritaire afin de transférer le contrôle des entreprises au secteur privé et de distribuer environ 30 % des actions aux travailleurs et à la population, à parts égales.

10. Jusqu'à présent, le programme est réussi: l'État a vendu plus de 2 000 sociétés, qui lui ont rapporté environ 2,3 milliards d'euros. Il reste quelque 100 sociétés à privatiser, qui concernent surtout des services publics de distribution, dont environ 700 sociétés qui ne sont pas purement commerciales.

#### **E. Faire des affaires: obstacles à l'entrée sur le marché et sortie**

11. Les gouvernements successifs ont fait à plusieurs reprises des efforts pour améliorer le climat des affaires, mais il reste des problèmes notables si l'on en juge par des études internationales. La Serbie a été classée au quatre-vingt-huitième rang dans l'étude «Doing Business 2010» de la Banque mondiale. Dans l'étude 2008-2009 intitulée «Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS IV)», les entreprises ont désigné la fiscalité, la concurrence de l'économie parallèle et l'absence d'accès aux moyens de financement comme étant les principaux obstacles à leurs activités. Le Gouvernement a établi un projet «guillotine» visant à promouvoir la réforme de la réglementation et au milieu de 2009 un inventaire des réglementations en vigueur avait été dressé. En outre, un guichet unique pour l'immatriculation des sociétés a été ouvert en mai 2009, en vue de ramener de vingt-trois jours à cinq jours le temps nécessaire pour les formalités d'enregistrement.

12. De grands progrès restent à faire dans le domaine du droit; il s'agit notamment d'améliorer l'efficacité des tribunaux, qui sont surchargés de dossiers, de sorte qu'il s'écoule beaucoup de temps entre l'ouverture d'une procédure et son résultat final<sup>1</sup>.

## **F. Accords d'association avec l'UE**

13. Depuis la signature en 2008 de l'Accord de stabilisation et d'association avec la Commission européenne, la Serbie a appliqué unilatéralement un accord commercial intérimaire avec l'Union européenne. L'Accord de stabilisation et d'association est en cours de ratification; il a déjà été ratifié par de nombreux pays de l'Union et par le Parlement européen. Les négociations d'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui se sont ouvertes en 2005, sont bien avancées. Un accord intérimaire liant toutes les Parties, à savoir l'UE et ses États membres d'une part et la République de Serbie d'autre part, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

## **II. CADRE JURIDIQUE: LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA CONCURRENCE**

14. En 2005, la Serbie a remplacé la loi antimonopole de 1996<sup>2</sup> (qui n'a jamais acquis de valeur pratique) par des règles modernes incorporées dans la première loi sur la protection de la concurrence (FLPC)<sup>3</sup>, qu'elle a chargé un organisme d'État indépendant et autonome, la Commission de protection de la concurrence, d'appliquer et de faire respecter. La SCPC est entrée en fonctions en mai 2006. Les principales dispositions de la loi sont inspirées des articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La FLPC établissait un système de contrôle des fusions et assurait l'égalité de traitement entre les entreprises privées et les entreprises publiques par le biais d'une disposition analogue à l'article 106 du TFUE. La SCPC est

---

<sup>1</sup> La Commission européenne souligne qu'il importe de combattre la corruption et le crime organisé pour construire l'État de droit (Document de stratégie de 2009).

<sup>2</sup> *Journal officiel de la République fédérale de Yougoslavie*, n° 29/96.

<sup>3</sup> *Journal officiel de la République de Serbie*, n° 79/05.

responsable uniquement devant le Parlement national. La FLPC présentait de grands défauts dans son application, les problèmes ayant été créés essentiellement par le législateur lui-même qui n'avait pas adopté des règles de procédure appropriées.

15. La FLPC n'avait pas donné à la Commission le pouvoir d'imposer des sanctions aux entreprises qui faisaient obstruction à ses décisions et qui mettaient des obstacles à la fois aux enquêtes sur les infractions soupçonnées et à l'exécution des décisions finales. La loi se trouvait privée de son effet de dissuasion, car la «procédure d'infraction» intentée devant la juridiction compétente pour les délits mineurs s'est révélée inapte à imposer le respect des règles de la concurrence. Par ailleurs, la FLPC ne donnait pas aux Parties toutes les garanties de procédure requises d'un état de droit, en particulier l'intégralité des droits de la défense. Au demeurant, ces questions sont régies par la loi d'administration générale, qui s'applique aux questions de procédure sauf disposition contraire de la FLPC. La même solution est appliquée dans la loi de 2009 sur la protection de la concurrence (LPC). En outre, comme les seuils de notification des fusions avaient été fixés à un niveau bas, la SCPC a été submergée de demandes d'autorisation qui monopolisaient plus de 80 % de sa capacité de travail. De ce fait, ses moyens d'enquêter sur les ententes et les abus de position dominante se trouvaient plutôt limités.

16. En raison des différentes lacunes et défauts de la loi sur la concurrence, le Parlement de la Serbie a adopté la LPC, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2009. Cette loi est alignée sur la législation des pays les plus avancés. Le texte juridique remanié fait désormais une distinction claire entre les dispositions de fond et les règles de procédure. Le nouveau cadre juridique a été complété en 2010 par l'adoption de huit arrêtés<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Voir le texte intégral de l'examen de la politique de la concurrence de la Serbie. UNCTAD/DITC/CLP/2011/2.

## **A. Portée, buts et champ d'application**

17. Conformément à son article premier, la LPC établit «l'objectif de développement économique et de bien-être de la société, en particulier dans l'intérêt des consommateurs», qui remplace l'intention de la loi précédente «d'instaurer des conditions identiques pour les entreprises» et «le bien-être économique». En matière de juridiction, le législateur applique à la fois le principe de la territorialité et la théorie des effets. Les actes des entreprises tels que les accords d'entente ou les concentrations, qui sont réalisés au moins partiellement dans la Serbie, ressortissent à la juridiction serbe en vertu du principe de territorialité. L'article 3, relatif au champ d'application de la LPC, a comme point de départ la notion d'«entreprise» sur laquelle s'appuient les règles de l'UE relatives à la concurrence; cette notion est comprise de façon assez générale puisqu'elle englobe les entreprises, les organismes d'État, les sociétés publiques et les coopératives, entre autres choses.

## **B. Accords et pratiques anticoncurrentiels**

18. L'article 10 1) définit les «accords anticoncurrentiels» comme étant «des accords conclus par les entreprises et ayant pour objet ou pour effet de limiter notablement, de fausser ou d'empêcher la concurrence sur le territoire de la République de Serbie».

19. La définition de base est la même que celle de l'article 101 1) du TFEU. Il importe de souligner que cette disposition fait une distinction claire entre «l'objet» et «l'effet» de l'accord. Le mot «ou» placé entre les deux termes indique qu'il s'agit d'une alternative.

20. Les formes qu'un «accord anticoncurrentiel» peut prendre sont indiquées à l'article 10 2), comme dans la loi précédente. L'expression s'applique aux contrats et aux parties de contrats, aux clauses explicites et implicites, aux pratiques concertées et même aux décisions prises par des associations d'entreprises, et ayant pour objet ou pour effet d'empêcher, de limiter ou de fausser nettement la concurrence sur le territoire de la République de Serbie.

## C. Dérogations

21. Pour bénéficier d'une dérogation, un accord anticoncurrentiel doit remplir deux conditions positives et deux conditions négatives. D'une part, il doit contribuer à améliorer la production ou la distribution de marchandises ou à promouvoir le progrès technique ou économique, et permettre aux consommateurs de recueillir une part équitable de l'avantage qui en résulte. D'autre part, il ne peut ni imposer aux entreprises des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ces objectifs, ni leur donner la possibilité d'éliminer la concurrence concernant une part essentielle des produits en cause.

22. La loi fait une distinction entre les dérogations individuelles (art. 12) accordées par la SCPC sur la base d'une demande présentée par les parties à l'accord, qui doivent apporter la preuve du respect des critères d'exemption, et les dérogations de groupe pour certaines catégories d'accords accordées par décret gouvernemental (art. 13)<sup>5</sup>. Le décret de dérogation de groupe a déjà été adopté. Afin d'alléger la charge de travail de la SCPC, le législateur a pris une mesure supplémentaire en excluant du champ d'application de l'article 10 les accords d'importance mineure, considérant qu'ils ne limitent, faussent ou empêchent pas la concurrence *de manière significative*.

## D. Abus de position dominante

23. La LPC introduit une définition nouvelle de l'expression «position dominante» (par rapport à la loi précédente), en reprenant les principaux éléments d'une disposition correspondante énoncée au paragraphe 19 2) de la loi allemande de lutte contre les restrictions de la concurrence (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> La SCPC a déjà publié le règlement qui énonce en détail les renseignements exigés, intitulé «Règlement sur la teneur des demandes de dérogation individuelle à l'interdiction d'accords anticoncurrentiels».

<sup>6</sup> Bundesgesetzblatt I, p. 1954.

24. La notion de «position dominante collective» a été redéfinie elle aussi par le législateur qui, là encore, a préféré le libellé du paragraphe 19 2) de la loi allemande à la formule élaborée par la Cour de justice de l'Union européenne<sup>7</sup> et reprise (moyennant de légers changements) dans la FLPC.

25. En vue de faciliter l'application des dispositions susmentionnées, la LPC maintient les principes juridiques liés aux seuils de part de marché fixés dans la précédente loi, qui s'inspiraient du paragraphe 19 2) de la loi allemande relative aux restrictions à la concurrence. En vertu de l'article 15 2) et 3), une entreprise qui atteint une part de marché de 40 % est considérée comme étant individuellement en position dominante, et plusieurs entreprises sont considérées comme détenant collectivement une position dominante si elles possèdent ensemble 50 % du marché.

26. L'article 16 interdit et définit l'abus de position dominante dans les mêmes termes que la loi précédente. Son texte reproduit l'article 102 du TFEU.

## **E. Fusions**

27. Inspiré de l'article 3 1) du Règlement UE n° 17 de 1998 sur les fusions, l'article 17 1) définit trois types de concentration: a) acquisitions et mutations aboutissant à une fusion; b) prise de contrôle direct ou indirect; c) coentreprises.

28. Les critères déterminants pour évaluer les concentrations sont énoncés à l'article 19, qui est analogue à l'article 2 2) et 3) du Règlement européen sur les fusions. Le paragraphe 1 établit le principe selon lequel est interdite toute concentration qui «limiterait, fausserait ou empêcherait de façon significative la concurrence sur la totalité ou sur une bonne partie du territoire de la République de Serbie»,

---

<sup>7</sup> Voir le jugement rendu dans l'affaire *Kali und Salz, France c. Commission*, [1998] ECR-I-1375, par. 221.

particulièrement si elle aboutit à créer ou consolider une position dominante.

29. La liste des facteurs à prendre en considération dans l'évaluation d'une concentration (art. 19 2)) correspond en grande partie à une énumération comparable de facteurs figurant à l'article 3 1) du Règlement européen. Elle met à juste titre l'accent sur la structure du marché concerné (point 1), qui est déterminée principalement par la position sur le marché des parties intervenant dans la concentration (point 3), par leur puissance économique et financière (point 3), et par leur degré de compétitivité (point 6). Une concurrence potentielle (point 2) peut réduire la valeur des facteurs susmentionnés, particulièrement en l'absence de barrières à l'entrée sur le marché concerné (point 5). L'article 18 soustrait les opérations financières au contrôle des fusions prévu par la LPC.

#### **F. Actions en dommages-intérêts pour pratiques anticoncurrentielles**

30. La LPC établit la possibilité d'introduire une action privée afin d'obtenir un dédommagement pour pratiques anticoncurrentielles. L'article 73 établit plusieurs règles concernant les actions en dommages-intérêts. Premièrement, il pose que les atteintes à la concurrence peuvent donner lieu à ce genre d'action, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE relative aux violations des articles 101 et 102 du TFEU. Deuxièmement, l'article 73 stipule qu'une action en dommages-intérêts ne peut être introduite que si l'atteinte à la concurrence a déjà été établie par une décision de la SCPC. Troisièmement, l'article dispose que les demandes de dommages-intérêts doivent être faites par voie de procès devant une instance civile.

#### **G. Concurrence déloyale**

31. Il existe déjà une loi sur la publicité; par ailleurs, la loi sur la protection du consommateur régit certains aspects relatifs aux pratiques déloyales. Cependant, aucune poursuite n'a été encore intentée et il faudra renforcer les capacités institutionnelles à l'échelon du Ministère

du commerce et des organisations qui s'occupent de protection du consommateur.

## **H. Aide de l'État**

32. Le Parlement national a adopté la loi sur le contrôle de l'aide de l'État (ci-après désignée LCSA) le même jour que la LPC, et les deux lois sont applicables depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010<sup>8</sup>. Les aides de l'État peuvent ne pas tomber sous le coup de l'interdiction si elles contribuent à la réalisation de certains objectifs économiques, sociaux ou culturels définis conformément aux dispositions susmentionnées du Traité.

33. Conformément aux critères de l'Accord de stabilisation et d'association, la Serbie a créé un organisme dont le fonctionnement est indépendant, qui est entré en fonctions en mars 2010; cet organisme est doté des pouvoirs nécessaires pour faire respecter la règle de l'interdiction, autoriser les régimes d'aide de l'État et les crédits ouverts à titre de don et ordonner le recouvrement des aides de l'État ayant été accordées illégalement.

34. Cependant, le système mis en place demande à être renforcé et les ministères ont besoin d'une formation plus poussée pour évaluer l'aide de l'État.

## **III. LES CAPACITÉS DE L'ORGANISME DE LA CONCURRENCE: RESSOURCES ET LIMITATIONS, BILAN DES ACTIVITÉS D'APPLICATION DE LA LOI**

### **A. Cadre institutionnel et fonctionnement de la SCPC**

35. La Commission de protection de la concurrence, qui est entrée en fonctions en 2006, a été submergée d'affaires de fusion et de dérogations individuelles, représentant environ 130 affaires par an au total. Cependant, aucune fusion n'a encore été effectivement interdite et

---

<sup>8</sup> *Journal officiel de la République de Serbie*, n° 51/09, 14 juillet 2009.



aucune grande mesure corrective n'a été imposée<sup>9</sup>. La Commission a rendu environ six décisions par an contre des pratiques anticoncurrentielles, mais c'est en 2010 seulement qu'elle a pu voir une décision importante confirmée par les tribunaux. Le contrôle judiciaire est maintenant transféré au nouveau Tribunal administratif.

## **B. Statut et composition de la SCPC**

36. En vertu de l'article 23, paragraphe 2 de la loi sur la protection de la concurrence (*Journal officiel de la République de Serbie* n° 51/09), l'Assemblée nationale élit le Président de la Commission. Aucune condition explicite n'est fixée pour la désignation des membres du Conseil. Un changement substantiel a été apporté par rapport à la loi précédente, en vertu de laquelle les membres du Conseil étaient proposés par des associations professionnelles ou patronales.

37. La durée du mandat est de cinq ans et les membres ne peuvent pas être révoqués, sauf cas de force majeure. Le Président et deux membres du Conseil siègent à plein temps. Les autres membres siègent à temps partiel et ils peuvent continuer à remplir des fonctions universitaires ou éducatives mais ils ne peuvent pas avoir d'autre activité rémunérée ni être affiliés à un parti politique.

38. D'après la nouvelle LPC, la SCPC se compose désormais de trois organes: le Conseil (ci-après dénommé «le Conseil»), le Président et le Service technique (ci-après dénommé «Service technique»). En vertu de l'article 22 1), 2) et 3), le Conseil, qui comprend le Président et quatre membres, prend toutes les décisions et agit dans les affaires relevant de la compétence de la Commission, sauf disposition contraire de la loi et du statut.

---

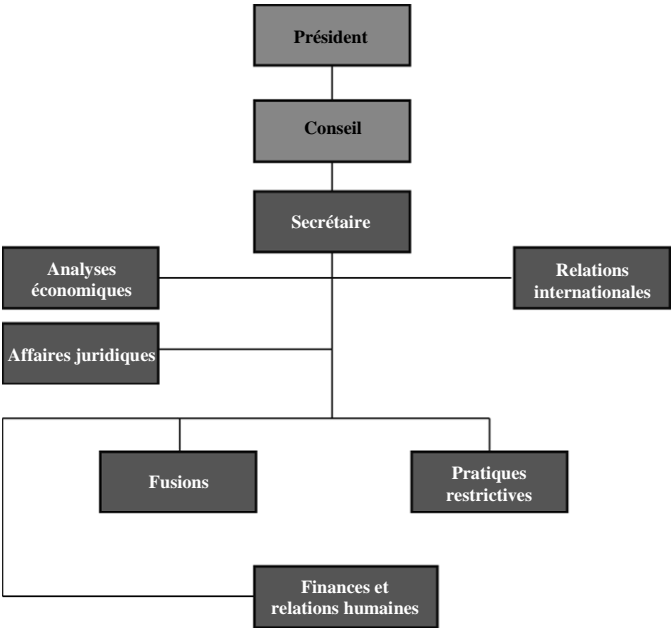
<sup>9</sup> Une décision avait été prise contre une fusion de supermarchés, mais elle avait été annulée par les tribunaux. Cependant, la Commission a rendu à nouveau la même décision.

39. La répartition des responsabilités entre le Conseil, organe de décision suprême, le Rapporteur et l'Agent autorisé, qui sont les principaux responsables de la conduite des enquêtes, vise à mettre l'équipe d'enquête à l'abri de l'ingérence de l'organe de décision, ce qui assure la séparation entre les fonctions d'enquête et les fonctions de décision, facteur largement reconnu comme étant important pour garantir le respect de la légalité.

40. La figure 1 représente l'organigramme de la SCPC. Il existe deux divisions opérationnelles (fusions et pratiques anticoncurrentielles) et deux divisions consultatives (économie et service juridique). Il y a aussi une division des relations internationales et deux divisions d'appui: finances et ressources humaines.

**Figure 1**

Organigramme de la SCPC



### **C. Fonctions de la SCPC**

41. Les fonctions de la SCPC sont les suivantes: a) application de la loi sur la concurrence; b) surveillance des marchés; c) conseils au Gouvernement sur les règles de la concurrence; d) relations publiques; e) coopération internationale, ainsi qu'il est prévu à l'article 21 de la LPC.

### **D. Pouvoirs d'investigation de la SCPC**

42. Le pouvoir général d'investigation de la SCPC englobe tout acte visant à recueillir les éléments de preuve nécessaires pour établir une argumentation exacte et complète dans l'affaire en cause. L'article 41 1) énumère les exemples suivants: prise de déposition des parties et des témoins; avis d'experts; collecte de données, de documents et d'autres éléments; inspections et dépossession temporaire.

43. Concernant les instruments juridiques à utiliser pour l'instruction d'une affaire, l'article 41 1) dispose que les parties à la procédure doivent produire ou présenter à l'inspection l'information pertinente par écrit, sous forme électronique ou sous toute autre forme. Cette obligation vise les documents, les objets qui contiennent l'information et d'autres éléments qui pourraient être requis à titre de preuve dans la procédure. Les perquisitions sont considérées comme la forme d'inspection la plus rigoureuse. Elles exigent un mandat délivré par le Président de la SCPC (art. 41 3)), tandis que les ordres de présentation d'information sont émis par l'agent autorisé chargé de la procédure (art. 38 7)). La LPC suit le règlement 1/2003 en ce qu'elle donne à l'Autorité le pouvoir de perquisitionner dans des locaux privés. Jusqu'à présent, aucun contrôle inopiné (perquisition à l'aube) n'a été effectué et la SCPC aurait besoin d'un complément de ressources et de formation professionnelle pour mener ce genre d'opération.

## **E. Aspects procéduraux des affaires de pratiques anticoncurrentielles**

### **1. Ouverture d'une procédure officielle**

44. La LPC prévoit que les personnes qui ont pris l'initiative menant à une enquête pour infraction éventuelle en fournissant une information à la SCPC ou d'une autre façon doivent être informées dans les quinze jours de la suite donnée à leur initiative (art. 35 4)). En outre, elles ont le droit d'être informées du déroulement de la procédure (art. 43 3)). Ce même droit est accordé à des tierces parties si elles sont en mesure de prouver qu'elles sont légalement fondées à suivre la procédure.

### **2. Droits de la défense**

45. La nouvelle loi a considérablement amélioré ces droits en les rapprochant des normes juridiques de l'UE relatives à la concurrence. Les intérêts légitimes des parties impliquées dans une procédure automatique (art. 33 1)) sont protégés de différentes manières, selon les différentes phases de la procédure. Le texte de l'ordonnance régissant l'ouverture de la procédure est publié au *Journal officiel de la République de Serbie* (art. 40 1)) et il est donc accessible à toute entreprise qui pourrait être concernée. L'article 54 prévoit des garanties spéciales en cas de perquisition.

### **3. Droits des tierces parties**

46. La loi confère à ces parties un statut mineur car, en vertu de l'article 33 2), elles ne sont pas considérées comme parties à la procédure. Leur fonction se limite à suivre l'action menée par la SCPC. À cette fin, certains droits à l'information leur sont accordés. Les personnes qui ont pris l'initiative d'une enquête sur des infractions éventuelles en fournissant une information à la SCPC ou d'une autre façon doivent être informées dans les quinze jours de la suite donnée à leur initiative (art. 35 4)). En outre, elles ont le droit d'être informées du déroulement de la procédure (art. 43 3)).

#### **4. Notification des fusions**

47. D'après l'article 61 de la LPC, une concentration doit être notifiée à la Commission lorsque:

a) Le chiffre global des affaires faites par l'ensemble des entreprises concernées sur le marché mondial au cours de l'année précédente est supérieur à 100 millions d'euros, à condition qu'au moins une partie prenante à la concentration sur le marché de la République de Serbie ait enregistré un revenu supérieur à 10 millions d'euros;

b) Le chiffre global des affaires d'au moins deux parties prenantes à la concentration réalisées sur le marché de la République de Serbie est supérieur à 20 millions d'euros au cours de l'année précédente, si au moins deux parties prenantes enregistrent chacune dans la même période un chiffre d'affaires annuel supérieur à 1 million d'euros sur le marché de la République de Serbie.

48. Les seuils ont été relevés par rapport à la loi précédente, mais ils sont toujours considérés comme très bas. Une notification doit être faite à la SCPC dans les quinze jours qui suivent la conclusion de l'accord ou du contrat (art. 63). Le délai d'un mois est généralement insuffisant pour l'analyse des fusions complexes et la LPC prévoit une deuxième phase qui est déclenchée par décision du Président de la Commission (art. 62).

49. La taxe à payer pour une notification est de 2 millions de dinars (25 000 dollars) pour les procédures sommaires et de 4 millions (50 000 dollars) pour les procédures d'enquête préliminaire. Environ 95 % des notifications font l'objet de procédures sommaires. Ces taxes sont nettement parmi les plus élevées d'Europe, compte tenu du niveau des revenus en Serbie.

50. Une concentration peut faire l'objet d'une enquête d'office si la part de marché globale de l'ensemble des parties atteint ou dépasse 40 % du marché concerné en Serbie, ou si l'on est fondé à penser que la concentration ne remplirait pas les conditions pour être approuvée, ou si elle n'a pas été approuvée conformément à la loi.

51. D'après l'article 66 1) et 2), le requérant peut faire valoir des conditions particulières, dénommées communément recours. Si la SCPC juge suffisants les engagements proposés pour résoudre les problèmes anticoncurrentiels posés par la concentration, elle approuve celle-ci, à condition que le requérant remplisse ses engagements et elle surveille l'exécution de ces engagements.

## **5. Aperçu des activités de la SCPC**

52. Dans la période 2007-2010, la SCPC a été saisie d'environ 110 affaires de fusion par an. Elle a enregistré un maximum de 133 décisions pour 2008, année qui a connu un bon nombre de privatisations (40 à 45). Environ 70 % des fusions faisaient intervenir des sociétés étrangères. Un nombre plus petit de cas ont été notifiés depuis l'entrée en vigueur en novembre 2010 de la nouvelle LPC, qui a relevé le seuil de notification.

53. Dans la période 2007-2009, 14 affaires en moyenne de pratiques anticoncurrentielles ont fait l'objet d'une décision chaque année, dont quatre cas d'abus de position dominante et trois ententes, les autres affaires étant des dérogations individuelles. Le grand nombre de ces dernières était dû à l'obligation, en vertu de la précédente loi, de notifier les accords. Compte tenu de l'effectif de son personnel, la SCPC a traité un bon nombre d'affaires.

## **6. Sanctions et mesures correctives**

54. En vertu de la nouvelle loi, la SCPC a le pouvoir de prendre des sanctions qui constituent des mesures administratives au sens de l'article 21, paragraphe 2, et de l'article 59. Les articles 68 et 70 prévoient l'imposition d'amendes et de pénalisations périodiques. Les amendes ont pour objet immédiat de sanctionner les entreprises pour les infractions commises dans le passé et de prévenir la récidive, mais elles constituent aussi une dissuasion générale pour les autres entreprises. Les deux sanctions peuvent donc être imposées pour une seule et même infraction sans violer le principe général *ne bis in idem*.

## **7. Sanctions pour violation de règles de fond**

55. L'article 68 1) établit les principaux éléments de la «sanction punitive» imposée en tant que mesure de protection de la concurrence. Est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 10 % de son chiffre d'affaires annuel, calculée conformément à l'article 7, une entreprise: a) qui abuse de sa position dominante (art. 16); b) qui conclut un accord anticoncurrentiel (art. 59 et 67); c) qui ne respecte pas un ordre de cessation d'une atteinte à la concurrence ou de déconcentration, ou qui ne respecte pas une décision visant à interdire une concentration.

56. Des sanctions procédurales sont prévues pour non-respect de mesures conservatoires (art. 56) et pour défaut de notification d'une concentration (art. 61). L'article 68 3) fixe un délai pour la fixation d'une amende et la perception des amendes (un an), délai qui est plutôt court pour les affaires de concurrence.

57. Le Gouvernement serbe a promulgué une règle qui expose la méthode de calcul des amendes et de leur paiement, ainsi que d'autres mesures punitives. Les critères fixés concernent la cessation de la pratique ou de l'acte incriminé ainsi que de ses effets antérieurs à l'ouverture de l'enquête et le degré de coopération avec les autorités.

## **8. Clémence**

58. L'article 69 prévoit des mesures de clémence que la SCPC peut accorder aux parties à un accord anticoncurrentiel, en échange de leur coopération au cours de l'enquête sur l'affaire. En vertu du paragraphe 1, la partie qui a été la première à divulguer l'existence d'un accord de ce genre ou à fournir des éléments de preuve qui ont permis à la SCPC de rendre une décision concluant à une violation de l'article 10 1) est dispensée de sanction punitive, c'est-à-dire de l'amende prévue à l'article 68 1), alinéa 2. L'exemption est accordée à condition qu'au moment de la présentation des éléments de preuve, la SCPC n'eût pas d'information concernant l'existence de l'accord anticoncurrentiel ou qu'elle eût une information non étayée par des preuves suffisantes pour décider l'ouverture d'une procédure.

59. Les parties à un accord anticoncurrentiel qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour être exonérées de sanctions punitives peuvent, en vertu du paragraphe 3, bénéficier d'une réduction du montant de l'amende imposée si, au cours de la procédure, elles fournissent des éléments de preuve permettant à la SCPC de clore la procédure ou de prendre une décision.

## **9. Sanctions pour infraction à des règles de procédure**

60. En vertu de l'article 70, une amende de 500 à 5 000 euros peut être fixée pour chaque jour dans lequel une entreprise contrevient à un ordre de procédure de la SCPC ou ne se conforme pas à cet ordre eu égard à l'article 57 de la loi.

61. En faisant une distinction entre l'imposition d'une pénalité et le recouvrement de l'amende, la loi reconnaît que l'article 70 prévoit nécessairement une procédure en deux temps. Dans un premier temps, la SCPC décide du montant de la pénalité pour chaque jour futur de non-respect de l'obligation procédurale. Ce n'est que lorsque la violation de la règle de procédure concernée a cessé que la SCPC peut fixer le montant définitif à percevoir.

## **10. Règles communes concernant les amendes et les pénalités périodiques**

62. Les amendes et les pénalités périodiques sont versées au budget de la République de Serbie (par. 3); elles sont remboursées partiellement ou intégralement si le montant de la pénalité est abaissé ou si la décision qui l'a motivé est rapportée (par. 4). Les intérêts et les autres frais sont remboursés par prélèvement sur les finances de la SCPC (par. 5). Dans le cas de sanctions prises à l'encontre de syndicats d'entreprises, tous les membres sont redevables collectivement et identiquement et peuvent effectuer le paiement collectivement ou individuellement si le syndicat n'est pas en mesure de payer, par exemple lorsqu'il ne possède pas son propre budget (par. 6). Les paiements obligatoires sont encaissés par l'administration fiscale (par. 7).



## **11. Mesures comportementales et structurelles**

63. D'après l'article 59 1), la SCPC peut décréter des mesures comportementales. De plus, la LPC donne à la SCPC un instrument plus puissant, qui aligne la Serbie sur les pouvoirs de la Commission européenne et sur les organismes de la concurrence les plus avancés de l'UE, à savoir la faculté d'imposer des mesures structurelles.

## **12. Criminalisation des pratiques anticoncurrentielles**

64. Le Code pénal contient en son article 232 des dispositions qui érigent en infraction l'abus de monopole. La loi actuelle réprime les abus de position dominante mais ne punit pas directement les ententes injustifiées ou les soumissions frauduleuses. Il y avait là un phénomène courant dans la première génération de lois sur la concurrence adoptées par les anciennes économies planifiées. Cependant, l'interprétation de l'article susmentionné peut être étendue aux ententes injustifiées si l'accord conclu entre les entreprises est considéré comme «un accord de monopole» qui a «des effets préjudiciables pour d'autres sociétés, pour les consommateurs ou les utilisateurs de services». L'application des sanctions est confiée au ministère public, qui n'intervient généralement que lorsque les tribunaux ont confirmé une décision de la Commission de protection de la concurrence. Une première affaire a été annoncée, elle concerne un abus de position dominante sur le marché du lait.

## **13. Budget et ressources de la SCPC**

65. Jusqu'à présent, les finances de la SCPC étaient alimentées uniquement par les taxes payées pour les fusions. Toutefois, on estime que ce mode de financement n'est pas propice à la viabilité de la Commission, car celle-ci a besoin d' étoffer son personnel. d'autant plus qu'il faudra peut-être abaisser les taxes de fusion.

66. La SCPC compte actuellement 10 juristes et 7 économistes affectés à ses divisions opérationnelles et aux services juridique et économique, ce qui est un effectif très modeste si on le compare avec ceux des pays voisins (la Croatie a un effectif double) ou avec les services de la concurrence de l'UE. Le Conseil de la Commission

compte cinq membres, dont le Président. Le Président et deux membres du Conseil siègent à plein temps. C'est là un des principaux obstacles à la répression en Serbie. Le Gouvernement a pris conscience du problème et il est résolu à augmenter les ressources attribuées à la Commission en vertu des arrangements conclus avec l'UE.

67. Le budget de la SCPC pour 2010 était d'environ 1,3 million d'euros, entièrement financé par les taxes de fusion. On reconnaît généralement que la SCPC a besoin de verser à son personnel une rémunération supérieure à celle des fonctionnaires afin d'attirer des juristes et des économistes très compétents qui puissent tenir tête aux spécialistes recrutés par les grandes entreprises, soit pour traiter les dossiers, soit pour ester en justice. Les ressources financières doivent être stables, prévisibles et suffisantes pour que l'Autorité puisse s'acquitter de ses fonctions.

#### **14. L'appareil judiciaire et le règlement des affaires de concurrence par la SCPC**

68. Selon la loi précédente, le contrôle judiciaire était exercé par la Cour suprême de Serbie. L'examen par les tribunaux limitait sensiblement le pouvoir de la SCPC de faire respecter la loi. Dans 13 affaires, un jugement a été rendu à l'encontre de la Commission. Dans certaines affaires, la Commission a corrigé la procédure et pris une décision analogue, et dans quelques cas elle a abandonné les poursuites. La Cour suprême a toujours annulé une décision pour vice de procédure. Les échecs de la Commission devant les tribunaux tenaient parfois à l'absence de délimitation bien nette quant à la répartition des compétences entre le Conseil et la Commission. D'autres fois, l'échec était dû à l'absence d'accès aux procès-verbaux du Conseil et au fait que la décision ne se référait pas à tous les documents soumis par les parties. Mais la critique la plus fréquente concerne le fait que les dossiers n'étaient pas clairs.

69. En vertu de la nouvelle loi, les décisions de la SCPC sont soumises à l'examen du Tribunal administratif. Il s'agit d'un nouveau tribunal né de la réforme de la justice en Serbie. Il est entré en fonctions en janvier 2010 et se compose de 38 juges. Or il est déjà submergé par le nombre de dossiers. Dix-sept mille affaires lui ont été transférées par la Cour suprême et mille procédures sont ouvertes chaque mois. Étant donné le volume de travail et la manière dont les dossiers sont attribués aux juges (par tirage au sort), le Tribunal n'a pas l'intention de recruter des juges spécialisés dans les questions de concurrence. La Commission a gagné devant le Tribunal administratif un grand procès contre Danube Foods pour abus de position dominante, ainsi qu'une affaire de pratiques concertées impliquant l'Association vétérinaire. Le Tribunal administratif a confirmé quatre décisions moins importantes de la Commission. Il peut être interjeté appel sur des questions de droit devant la Cour suprême de cassation.

## **F. Relations avec le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif**

### **1. Pouvoir législatif**

70. Les relations entre la SCPC et le Parlement sont extrêmement importantes, étant donné que c'est lui qui désigne le Conseil de la Commission tous les cinq ans. L'article 20 de la LPC dispose que la SCPC est «responsable devant l'Assemblée nationale de la République de Serbie». La Commission présente un rapport annuel avant la fin de février.

71. Il n'existe aucune disposition qui oblige le Parlement à consulter la SCPC lorsqu'il prépare de nouvelles lois qui pourraient avoir une incidence sur la politique de la concurrence, comme c'est le cas dans d'autres juridictions.

### **2. Pouvoir exécutif**

72. La SCPC est indépendante du Gouvernement, mais elle doit lui soumettre son plan financier chaque année pour le mois de novembre.

73. Le Ministère du commerce est responsable de la politique générale de la concurrence et il a participé de près à la rédaction de la nouvelle loi sur la concurrence. Il est responsable aussi de la surveillance des marchés et de l'intervention sur les marchés, en particulier pour les produits alimentaires de première nécessité.

74. La loi ne donne pas explicitement à la SCPC le droit d'émettre des recommandations à l'intention du Gouvernement, mais l'article 28 1) lui confère la faculté de donner son avis sur l'application de la politique de la concurrence, étant entendu que cet avis peut viser toute décision publique ou réglementaire. L'article 49 de la loi établit le droit pour la SCPC de demander une information à d'autres administrations et organismes d'État, ces derniers ayant l'obligation de répondre favorablement à ses demandes.

#### **IV. RÉGLEMENTATION SECTORIELLE EN SERBIE ET SON APPLICATION**

##### **A. Cadre institutionnel**

75. Les relations avec les responsables de la réglementation sectorielle, en particulier pour les télécommunications et l'énergie, sont assez limitées et aucune affaire n'a encore été renvoyée par une institution à une autre. L'instance de réglementation des télécommunications a l'intention d'assurer une coordination pour l'analyse du marché. La SCPC a signé des mémorandums de coopération avec la Banque nationale de Serbie et l'Agence de l'énergie et elle a signé un mémorandum de coopération avec l'Agence des télécommunications au début de 2011. Jusqu'à présent, la Commission a instauré un bon niveau de coopération avec les représentants des organismes de réglementation à l'occasion de plusieurs enquêtes. Cependant, il conviendrait de renforcer la coopération avec l'organisme de lutte contre la corruption et les organismes chargés des marchés publics, afin d'éviter les soumissions concertées et la corruption dans les marchés publics de nombreux secteurs, dont la santé, les transports et le bâtiment. La Cour des comptes peut jouer un rôle important dans le contrôle comptable de ces pratiques.

## **B. Réglementation du secteur énergétique**

### **1. Électricité**

76. Le marché de l'électricité est caractérisé par la position dominante de la société d'État «Elektroprivreda Srbije» (EPS), qui assure la production et la distribution d'électricité et la fourniture d'électricité aux clients non éligibles. La société mère EPS comprend 11 filiales qui sont toutes des sociétés à responsabilité limitée et qui se répartissent en 5 entreprises de production, 5 exploitants de réseau régional de distribution et 1 compagnie minière (extraction du charbon).

77. Le secteur de l'électricité comprend une instance indépendante de réglementation, la société d'État «Elektromreza Srbije» (EMS) qui assure le transport de courant à haute tension et l'exploitation du réseau, et qui est aussi un acteur du marché. Il existe aussi un grand nombre (8) d'entreprises de raccordement avec les pays voisins.

78. L'Agence de l'énergie de la République de Serbie est chargée de réglementer les réseaux d'électricité et de gaz, les conduites de pétrole et les combustibles pour le chauffage central. Elle exerce les activités suivantes: déterminer le mode de fixation des prix, donner des avis sur les prix du réseau de transport d'énergie, les prix du transport et les prix de l'électricité et du gaz pour les clients non éligibles (ces prix sont soumis à l'approbation du gouvernement), délivrer des licences, approuver les codes de réseau et le code de marché, surveiller le marché et statuer sur les recours lorsqu'une demande de connexion ou d'accès au réseau a été rejetée.

### **2. Gaz naturel**

79. Le marché du gaz naturel est dominé par un importateur unique et un fournisseur en position dominante. Le plus grand réseau de transport et de distribution de gaz appartient à une entreprise d'État, Srbija Gas, qui est grossiste, transporteur, distributeur et détaillant. Le sud-est du pays est approvisionné par Yugorozgas, société qui appartient à Gazprom (50 %), Serbijagas (25 %) et Centrex ME Energy (25 %), et qui est aussi grossiste, transporteur, distributeur et détaillant.

80. Le marché du gaz naturel sera entièrement libéralisé pour les ménages, conformément à la ratification d'ici à 2015 du Traité pour la communauté de l'énergie, qui lie la Serbie. Afin d'améliorer la concurrence et la sécurité énergétique, il serait souhaitable de diversifier les sources et les itinéraires d'approvisionnement du gaz naturel en développant les raccordements avec d'autres grands fournisseurs.

### **3. Télécommunications**

81. La concurrence dans le réseau fixe et les services connexes est encore embryonnaire, étant donné le caractère récent de la libéralisation. Le marché de la téléphonie fixe est dominé par l'entreprise titulaire, Telekom Serbia, qui appartient pour l'essentiel à l'État (80 %). Le prix de la téléphonie fixe est inférieur au coût moyen de production d'électricité. Ainsi, le coût minimum d'un appel local est d'un demi-cent d'euro, contre 3,7 cents en Turquie. Le tarif normal pour les abonnés privés a beaucoup augmenté depuis trois ans mais il demeure parmi les plus bas du GEC. Il en va de même du tarif appliqué aux entreprises.

82. Il existe 70 opérateurs de télévision par câble, qui possèdent des monopoles régionaux, le principal étant SBB à Belgrade. Le taux de pénétration de la télévision par câble est encore faible (15 %).

83. La réglementation du marché des télécommunications est confiée à RATEL, qui est un organisme indépendant comprenant une centaine d'employés. La réglementation actuelle suit le modèle de l'UE de 2003, mais on s'efforce de mettre à jour le cadre réglementaire. Jusqu'à présent, les prix ne sont réglementés que sur deux marchés: la téléphonie fixe des ménages et les services de télévision par câble. Il y a de toute évidence un autre marché où les opérateurs de téléphonie mobile sont en position de monopole, à savoir le marché de la terminaison d'appel, qui est réglementé dans la plupart des pays de l'UE. L'application effective de la réglementation est encore assez modeste. L'amende maximale qui peut être imposée est de 2 millions de dinars. Cinq affaires font actuellement l'objet d'un recours.

## **C. Autres secteurs**

### **1. Marchés financiers**

84. Le système bancaire de la Serbie présente un des plus faibles taux de concentration d'Europe. Il existe 27 banques enregistrées auprès de la Banque centrale. Les quatre principales ont une part de marché de 40 % en termes d'actifs totaux. L'indice de Herfindahl-Hirschman est de 637.

85. L'essentiel du secteur bancaire est aujourd'hui entièrement privatisé, mais l'État conserve une participation minoritaire dans plusieurs banques commerciales et il a une participation majoritaire dans la deuxième banque du pays. Les plus grands groupes bancaires appartiennent à des sociétés étrangères d'Allemagne, d'Autriche, de France, de Grèce, d'Italie et de Slovaquie.

86. Dans un récent rapport, la Banque centrale de Serbie concluait que le système financier était sain, avec un ratio moyen de fonds propres supérieur à 8 % et un système de garantie des dépôts. Le Secteur financier a bien supporté les effets de la crise mondiale de 2007-2009.

## **V. AUTRES ASPECTS DU RÉGIME DE LA CONCURRENCE DE SERBIE: SUCCÈS ET DIFFICULTÉS**

### **A. Procédures d'adjudication des marchés publics**

87. Les marchés publics représentent quelque 16,7 % du PIB dans les pays de l'UE, et davantage dans certains pays des Balkans, y compris toutes les entreprises où l'État est majoritaire. L'expérience de plusieurs pays montre qu'en améliorant l'efficacité et la transparence de ces marchés, on peut économiser 20 à 30 % des dépenses publiques. Une évaluation faite par la Banque mondiale en 2002 fait état de plusieurs problèmes qui semblent persister: manque de formation des responsables des marchés publics, corruption généralisée, absence d'une fonction de vérification comptable à l'échelon central et aux échelons locaux.

88. La loi sur les marchés publics n'est pas encore harmonisée avec la législation européenne; elle prévoit un bon nombre d'exceptions et n'institue pas une procédure claire pour les achats et les adjudications. Le rapport susmentionné de la Banque mondiale avait déjà signalé certaines faiblesses, par exemple une trop grande latitude laissée aux organismes chargés des marchés publics pour choisir des adjudications restreintes, des procédures d'ouverture des plis qui outrepassent les fonctions de ces organismes et un manque de transparence dans les critères de sélection des offres. La normalisation des procédures et des documents et la transparence seraient absolument indispensables pour renforcer la concurrence dans les marchés publics.

89. En outre, la loi sur les marchés publics devrait disposer que lorsqu'il y a des preuves de soumission concertée, les faits devraient être communiqués à la SCPC accompagnés de toute la documentation connexe. L'ensemble du processus devrait se dérouler dans le plus grand secret et les parties ne devraient pas être informées du motif précis de l'opération afin de ne pas gêner l'enquête.

90. La loi sur les marchés publics ne contient pas d'autre disposition visant à prévenir la collusion, par exemple l'exclusion des consortiums qui chercheraient à constituer une entente ou des dispositions visant à éviter la collusion pendant la négociation avec les soumissionnaires présélectionnés.

91. Un autre élément important consiste à interdire les négociations après que les offres ont été présentées, même dans des modèles d'appel à la concurrence comme la procédure négociée ou la procédure de dialogue compétitif.

## **B. Marchés publics intéressant la santé**

92. La Serbie possède un système national d'assurance qui assure à sa population une protection intégrale. Il existe des listes de médicaments et de produits de soin faisant l'objet de différents degrés de financement par l'État. Pour les médicaments achetés en pharmacie, la contribution de l'État est remboursée directement par l'Institut national de la santé. L'Institut est actuellement en arriérés de paiement, mais les hôpitaux et



d'autres organismes sanitaires présentent aussi des arriérés substantiels à l'égard des compagnies pharmaceutiques.

93. L'Institut national de la santé a déjà découvert des preuves de soumissions frauduleuses, soit par la formation de consortiums, soit par des ententes de prix, mais il a procédé à l'adjudication. Aucune disposition légale ne prévoit l'obligation pour l'organisme des marchés publics de signaler les affaires de soumissions concertées à la SCPC. On a relevé aussi des cas où des sociétés se sont réparti le marché hospitalier mais il n'existe pas de mécanisme permettant de surveiller les procédures d'achat public. Il n'existe pas non plus de base de données centrale sur le résultat des adjudications qui permettrait de surveiller les prix et de déceler une collusion éventuelle.

## **VI. COOPÉRATION INTERNATIONALE ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS**

### **A. Aide à la Commission serbe de protection de la concurrence**

94. «L'aide à la Commission de protection de la concurrence» (ACPC) est un projet d'une durée de trente-six mois financé par la Commission européenne, administré par l'Agence européenne de reconstruction, et exécuté de 2008 à 2010.

95. Le Gouvernement prépare avec l'aide de la Commission européenne un deuxième projet d'assistance technique à la SCPC qui doit démarrer d'ici à la fin de 2011 pour une durée de deux ans. Il existe aussi un projet intérimaire d'assistance technique, en collaboration avec le Gouvernement allemand, qui vise essentiellement à dispenser une formation pour les inspections inopinées.

### **B. Coopération internationale**

96. La Commission est membre du Réseau international de la concurrence (RIC) et elle lui apporte une coopération dans différents domaines par des documents sur la politique de la concurrence serbe. Elle a bénéficié de l'assistance technique de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et elle a envoyé

plusieurs de ses collaborateurs au centre régional de formation de l'OCDE à Budapest. La Commission travaille avec le secrétariat de la CNUCED sur les questions de droit et politique de la concurrence.

97. La SCPC entretient des relations bilatérales régulières avec les organismes nationaux de la concurrence de l'Allemagne, de l'Autriche et du Japon, entre autres, qui lui ont fourni une assistance technique.

## VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### A. Droit de la concurrence et moyens d'application

98. Le premier groupe de recommandations concerne le renforcement des capacités de la SCPC et de son efficacité. La mesure la plus importante consiste à renforcer la SCPC afin qu'elle soit en mesure de faire respecter pleinement la loi. La première priorité est de créer une source de financement viable et prévisible. Ensuite, la Commission devra enrichir son capital humain, se doter de personnel de haut niveau spécialisé en économie et développer sa capacité opérationnelle dans les domaines juridique et économique. La SCPC aura encore besoin d'assistance technique pendant plusieurs années, afin de continuer le bon travail qui a déjà été entrepris.

**Recommandation 1:** Doter la SCPC de ressources financières prévisibles, stables et suffisantes.

Destinataires de la recommandation: SCPC, Parlement, Gouvernement.

**Première possibilité d'action:** Le Gouvernement devrait fixer une enveloppe budgétaire annuelle destinée à la SCPC et lui transférer des fonds de la même manière que pour toute autre administration publique.

**Deuxième possibilité d'action:** Promulguer une législation permettant à la SCPC d'encaisser une partie des recettes perçues par les organes de réglementation auprès des entreprises.

**Recommandation 2:** Doter la SCPC de juristes et d'économistes hautement qualifiés possédant au moins le minimum de qualifications requises pour s'acquitter des responsabilités prévues par la LPC. Créer le poste d'économiste en chef et recruter 4 économistes chargés du contrôle des fusions et 2 informaticiens qui aideraient à extraire les preuves numériques recueillies au cours des perquisitions à l'aube.

Destinataires: SCPC et Gouvernement.

**Recommandation 3:** Établir des modèles de documents juridiques fondamentaux et élaborer des directives concernant les procédures d'application de la LPC.

Destinataire: SCPC.

**Recommandation 4:** Élaborer et lancer une campagne de lutte contre les soumissions collusoires, ouvrir une enquête dans certains cas et donner une formation au personnel du secteur de la santé et d'autres secteurs qui ont de grands programmes d'achat.

Destinataires: SCPC, Office des marchés de l'État et Gouvernement.

**Recommandation 5:** Former le personnel de la SCPC et acquérir des outils pour faire des perquisitions à l'aube.

Destinataire: SCPC.

**Recommandation 6:** Continuer à fournir une assistance technique à la SCPC.

Destinataire: SCPC.

**Recommandation 7:** Former les juges du Tribunal administratif.

Destinataires: Gouvernement, Tribunal administratif.

**Recommandation 8:** Créer une capacité institutionnelle pour assurer la protection des consommateurs et lutter contre la concurrence déloyale.

Destinataires: Gouvernement, SCPC.

*Première possibilité d'action:* Regrouper au sein de la SCPC les moyens de faire respecter la loi sur la concurrence et la loi sur la protection des consommateurs et la lutte contre la concurrence déloyale.

*Deuxième possibilité d'action:* Renforcer le Département de la protection des consommateurs au Ministère du commerce et des services.

**Recommandation 9:** Renforcer la coopération entre la SCPC et les organes de réglementation sectorielle, en mettant l'accent sur la politique de la concurrence.

Destinataires: SCPC, organes de réglementation sectorielle, Gouvernement, législateur.

**Recommandation 10:** Aligner davantage le droit serbe de la concurrence sur la législation UE. En particulier, supprimer l'obligation pour la SCPC de rembourser sur ses propres deniers les intérêts et autres coûts afférents aux amendes lorsqu'une de ses décisions est annulée en appel.

Destinataires: SCPC, Gouvernement, législateur.

## **B. Questions de réglementation et politique de la concurrence**

**Recommandation 11:** Créer dans l'appareil gouvernemental une unité de haut niveau responsable de la politique de la concurrence.

**Recommandation 12:** Militer pour qu'il soit tenu compte de considérations afférentes à la politique de la concurrence au cours des privatisations, en particulier dans le secteur des télécommunications.

Destinataire: SCPC.

**Recommandation 13:** Restructurer les entreprises publiques afin de leur donner plus d'efficacité et de les préparer à la privatisation, en particulier dans le secteur de l'électricité.

Destinataires: Gouvernement, Ministre de l'énergie.

**Recommandation 14:** Promouvoir la concurrence dans les industries d'infrastructure (réseaux) afin d'abaisser les coûts et d'améliorer la compétitivité.

Destinataires: Gouvernement, tous les ministères responsables de l'infrastructure, législateur.

**Recommandation 15:** Renforcer les politiques visant à combattre les soumissions collusoires dans les marchés publics de l'administration centrale et des administrations locales.

Destinataires: Gouvernement, Office des marchés de l'État, municipalités.

**Recommandation 16:** Coordonner l'action des services de la concurrence, des achats publics et de la lutte contre la corruption afin d'abaisser le coût des acquisitions pour l'État et d'améliorer le respect de la légalité.

Destinataires: SCPC, Office des marchés de l'État, Organe de lutte contre la corruption.

**Recommandation 17:** Éliminer la préférence nationale dans les marchés publics.

Destinataires: Gouvernement, législateur.

### C. Autres questions institutionnelles

**Recommandation 18:** Donner un statut égal à la politique de la concurrence dans l'élaboration des politiques économiques.

Destinataires: Gouvernement, SCPC.

**Recommandation 19:** Renforcer les moyens d'application des politiques d'aide de l'État.

Destinataires: Gouvernement (Ministère des finances).

**Recommandation 20:** Continuer à faire valoir les avantages de la politique de la concurrence auprès des agents économiques, des consommateurs et des agents de l'État.

Destinataire: SCPC.

**Recommandation 21:** Créer des cours d'organisation industrielle, de droit et d'économie de la concurrence dans les facultés de droit et les départements d'économie de l'enseignement supérieur de troisième cycle.

Destinataires: Ministère de la justice, Ministère de l'éducation, universités privées.