



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 14.12.2005
COM(2005) 651 final

2005/0264 (CNS)

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

abrogeant le règlement (CEE) n° 4056/86 déterminant les modalités d'application des articles 85 et 86 du traité aux transports maritimes et modifiant le règlement (CE) n° 1/2003 de manière à étendre son champ d'application au cabotage et aux services internationaux de tramp

(présentée par la Commission)

{ SEC(2005) 1641 }

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. GÉNÉRALITÉS

Les services de transport maritime sont essentiels pour le développement de l'économie de l'UE. Il est primordial que les règles applicables à ce secteur reflètent les conditions actuelles du marché. Conformément à l'agenda de Lisbonne, il convient de lever les obstacles qui entravent la compétitivité, l'aptitude à l'innovation et la croissance des entreprises de l'UE. La législation doit être simplifiée et axée sur l'efficacité par rapport aux coûts. En outre, la Commission procède actuellement à une large consultation concernant une nouvelle politique maritime globale visant à développer une économie maritime prospère. La présente proposition accompagne ces objectifs.

1.1. Le règlement (CEE) n° 4056/86 du Conseil

1. Le règlement (CEE) n° 4056/86 détermine les modalités d'application des règles de concurrence (articles 81 et 82 du traité) aux transports maritimes.
2. À l'origine, il remplissait une double fonction. Premièrement, il déterminait les règles de procédure pour l'application du droit de la concurrence communautaire au secteur des transports maritimes. Cette fonction est devenue redondante après le 1^{er} mai 2004, lorsque le secteur des transports maritimes a été inclus dans le champ d'application des règles générales d'application du droit de la concurrence fixées par le règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil. Deuxièmement, il contenait certaines règles concurrentielles de fond applicables au secteur maritime, dont une exemption par catégorie en faveur des conférences maritimes qui permet à celles-ci, sous certaines conditions, de fixer les prix et de réguler les capacités.
3. Les services réguliers de transport par conteneur représentent en valeur environ 40 % du commerce extérieur de l'UE25 empruntant la voie maritime. Cela implique que la faculté qu'ont les transporteurs de fixer les prix en commun en vertu de l'exemption par catégorie en faveur des conférences maritimes a une incidence sur 18 % des importations et 21 % des exportations de l'UE 25.

1.2. La révision du règlement (CEE) n° 4056/86

4. Le marché des transports maritimes réguliers a considérablement évolué depuis l'adoption du règlement (CEE) n° 4056/86. La tendance constante à la conteneurisation a conduit à une augmentation du nombre et de la taille des portes-conteneurs cellulaires intégraux et à la prépondérance des réseaux de transport mondiaux. Cette évolution a contribué à la popularité des consortiums et des alliances en tant qu'instruments de partage des coûts. Le gain en importance de ce type d'accords opérationnels s'est accompagné d'un recul sensible des conférences. Cette dernière tendance a été particulièrement marquée sur les trafics entre l'UE et les États-Unis, dans une large mesure sous l'effet de décisions proconcurrentielles prises par la Commission en application des articles 81 et 82 du traité CE et des modifications apportées à la législation américaine, qui ont stimulé les contrats de service individuels au détriment des services relevant du tarif conférentiel.

5. Les usagers (chargeurs et transitaires) recherchent des relations avec les transporteurs centrées sur le client, une indemnisation en cas d'inexécution des prestations réciproques et des solutions logistiques intégrées. Ils ont systématiquement remis en question le système des conférences, dont ils estiment qu'il ne permet pas de fournir des services suffisants, efficaces et fiables adaptés à leurs besoins. Ils appellent à la suppression des conférences.
6. D'autres instances et organisations internationales ont également mis en doute les avantages liés au maintien du système des conférences. En avril 2002, l'OCDE a publié un rapport¹ appelant les pays membres à supprimer l'exemption des règles antitrust en faveur de la tarification commune et des discussions sur les taux tout en maintenant les exemptions en faveur d'autres accords opérationnels entre compagnies maritimes. L'Australie a également examiné la situation dans ce secteur et est récemment parvenue à des conclusions similaires².
7. Dans ce contexte, la Commission a lancé un processus de réexamen du règlement (CEE) n° 4056/86 pour établir la possibilité d'assurer des services maritimes réguliers fiables par des moyens moins restrictifs que la fixation horizontale des prix et la régulation des capacités. Un document de consultation publié en mars 2003 a été suivi d'une audition publique en décembre 2003 et de l'adoption d'un livre blanc en octobre 2004. De nombreuses observations ont été reçues de toutes les parties prenantes. Le Parlement européen³, le Comité économique et social⁴ et le Comité des régions⁵ ont rendu des avis. Trois réunions ont eu lieu avec les experts en matière de concurrence et de transports des États membres. La Commission a chargé des consultants indépendants de réaliser trois études ayant pour objet d'analyser les questions soulevées par l'abrogation de l'exemption par catégorie en faveur des conférences. Tous les documents sont publiés sur le site web de la DG Concurrence⁶.

1.3. Objet

8. Le règlement proposé vise à abroger le règlement (CEE) n° 4056/86 dans son intégralité et notamment l'exemption par catégorie en faveur des conférences maritimes (articles 3 à 8, 13 et 26). Certaines dispositions redondantes sont également abrogées conformément à la politique globale d'allégement et de simplification de la législation communautaire (articles 2 et 9).
9. Enfin, il modifie le règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil de manière à faire entrer le cabotage et les services de tramp dans le champ d'application des règles générales d'application du droit de la concurrence.

¹ DSTI/DOT (2002) 2, 16.4.2002

² Révision de la Partie X de la loi de 1974 sur les pratiques commerciales : Transport international de marchandises par navires de ligne, Rapport de la Commission d'enquête sur la productivité rendu public par le gouvernement le 23 février 2005.

³ Rapport d'initiative de la commission des transports et du tourisme, xxxxx?, 11 octobre 2005.

⁴ TEN/208 – CESE 1650/2004 – 16 décembre 2004

⁵ CdR 485/2004, 13 avril 2004

⁶ <http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/legislation/maritime/>

1.4. Base juridique

10. La base juridique du règlement proposé est l'article 83 du traité. La proposition initiale de la Commission concernant le règlement (CE) n° 4056/86 se fondait également sur l'article 87 [à présent l'article 83] du traité. Le Conseil a considéré que celui-ci était la base juridique appropriée pour le règlement, mais il y a adjoint l'article 84, paragraphe 2 [à présent l'article 80, paragraphe 2], étant donné que l'article 9 du règlement traitait des conflits de lois possibles avec des pays tiers. La Commission a expressément réservé sa position et déclaré que l'article 87 du traité était la base juridique appropriée pour le règlement dans son intégralité, y compris l'article 9.
11. Si la pratique normale consiste à fonder un acte communautaire sur la même base juridique que l'acte originel, il existe de bonnes raisons de s'écarter de cette pratique lorsque la base juridique de l'acte originel peut être considérée comme erronée. À la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice, l'article 84, paragraphe 2, du traité est inopérant et redondant en tant que base juridique du règlement (CE) n° 4056/86 étant donné que celui-ci, y compris son article 9, concerne, par son objectif et son contenu, le droit de la concurrence. La proposition de règlement abrogeant le règlement (CE) n° 4056/86 doit par conséquent se fonder uniquement sur l'article 83 du traité.

1.5. Cabotage et services de tramp

1.5.1. Remarques générales

12. Le cabotage et les services internationaux par navires de tramping sont actuellement les seuls secteurs encore exclus des règles d'application du droit communautaire de la concurrence⁷. L'absence de pouvoirs d'application effectifs pour ces secteurs est une anomalie d'un point de vue réglementaire.
13. La proposition visant à faire entrer ces services dans le champ d'application des règles communes d'application du droit de la concurrence n'entraîne pas de modification de fond pour le secteur étant donné que les règles concurrentielles de fond, édictées aux articles 81 et 82 du traité, sont déjà applicables.

1.5.2. Cabotage

14. Le règlement (CEE) n° 4056/86 n'explique pas pourquoi le cabotage est exclu de son champ d'application. La seule explication indirecte peut être trouvée au cinquième considérant, où il est indiqué que le règlement vise à éviter une réglementation excessive du secteur, ce qui implique que, dans la majorité des cas, les services de cabotage n'affecteraient pas le commerce entre États membres. Cela ne justifie cependant pas que ces services soient exclus d'emblée du champ d'application du règlement (CE) n° 1/2003.

⁷ Article 32, points a) et b), du règlement (CE) n° 1/2003.

1.5.3. *Tramp*

15. Les services non réguliers de transport maritime de marchandises en vrac et en *break-bulk* couvrent actuellement une large gamme de services hautement diversifiés d'une importance économique considérable, dont la plupart ont une dimension européenne évidente. Le quatrième considérant du règlement (CEE) n° 4056/86 semble indiquer que l'exclusion de ces services est due au fait qu'ils relèvent d'un marché libre et concurrentiel. Tel est cependant supposé être le cas de tous les services déréglementés, sans qu'il soit jugé nécessaire de les exclure des règlements d'application.
16. Inclure ces services dans le champ d'application du règlement d'application renforcera la sécurité juridique. Dans le cadre du règlement (CEE) n° 4056/86, les entreprises et les autorités de concurrence doivent consacrer des ressources considérables à l'appréciation de la conformité d'un service à chacun des cinq critères énoncés à l'article 1er, paragraphe 3, point a) du règlement⁸ pour pouvoir déterminer ce qui doit être fait et par qui.

1.5.4. *Orientations pour le secteur du tramp*

17. Dans le cadre du processus de consultation, plusieurs intervenants ont souligné la nécessité de fournir des orientations au secteur du tramp concernant l'application des règles de concurrence communautaires. Dans son livre blanc, la Commission a déclaré qu'elle envisagerait de publier des orientations sous une forme qui restait à déterminer. Pour ce faire, elle a engagé des discussions avec les opérateurs de ce secteur, afin de mieux saisir les enjeux. La Commission est déterminée à faire progresser ces discussions afin d'établir si, et dans quelle mesure, ces accords posent une question inédite à laquelle la jurisprudence de la Cour et la pratique de la Commission n'ont pas encore apporté de réponse.
18. La Commission a l'intention de publier des lignes directrices expliquant comment les règles de concurrence s'appliquent dans le transport maritime en général, et le secteur du tramp en particulier. Bien que ces lignes directrices ne puissent être publiées qu'une fois que la Commission aura été habilitée à cet effet par le règlement (CE) n° 1/2003, la Commission étudie actuellement avec le secteur la nécessité et l'opportunité de fournir des orientations informelles avant que les modifications ne soient apportées au règlement (CE) n° 1/2003.

1.6. **Accords techniques**

19. Le règlement (CEE) n° 4056/86 dispose, à son article 2, que l'interdiction édictée à l'article 81, paragraphe 1, du traité ne s'applique pas aux accords qui ont seulement pour objet et pour effet de mettre en oeuvre les améliorations techniques ou la coopération technique, au motif qu'ils ne restreignent pas la concurrence.

⁸ Le transport de marchandises en vrac ou en *break-bulk* dans un navire affrété en tout ou en partie par un ou plusieurs chargeurs sur la base d'un affrètement au voyage ou à temps ou de toute autre forme de contrat pour des dessertes non régulières ou non annoncées lorsque les taux de fret sont librement négociés cas par cas conformément aux conditions de l'offre et de la demande.

20. Si un accord restreint la concurrence au sens de l'article 81, paragraphe 1, l'article 2 n'est pas applicable. Chaque accord technique doit donc faire l'objet d'une évaluation, même s'il relève de l'une des catégories énumérées à l'article 2. L'expérience acquise dans l'application de cet article montre que cette approche n'est pas simple et qu'elle entraîne un coût pour l'industrie. Les transporteurs ont souvent interprété l'article 2 de manière large, alors que la Commission et le Tribunal de première instance considèrent que les accords qui ne sont pas purement techniques mais comportent également une certaine forme de coopération commerciale tombent sous le coup de l'article 81, paragraphe 1⁹ et ne relèvent par conséquent pas de l'article 2. Cela a donné lieu à des litiges.
21. Il a été argué qu'en dépit de son caractère déclaratoire, l'article 2 devait être maintenu car il pourrait jouer un rôle indicatif, notamment dans le contexte de la modernisation, lorsque des entreprises doivent apprécier elles-mêmes si leurs accords tombent ou non sous le coup de l'article 81, paragraphe 1, du traité. La jurisprudence de la Commission et de la Cour de justice ne laisse planer aucun doute sur la portée très limitée de la disposition, qui entend simplement confirmer que les accords qui ne sont pas avant tout restrictifs de la concurrence ne tombent pas sous le coup de l'article 81, paragraphe 1, du traité et, à ce titre, ne sont pas interdits¹⁰. L'article 2 ne renforce par conséquent pas la sécurité juridique. Il convient également de rappeler que, pour des raisons analogues, le Conseil a abrogé en 2004 une disposition similaire concernant des accords techniques dans le secteur des transports aériens¹¹.

1.7. L'exemption par catégorie en faveur des conférences maritimes

22. L'exemption par catégorie est à la fois extrêmement généreuse et unique. Elle est généreuse en ce qu'elle permet aux conférences maritimes de se livrer à des activités qui constitueraient normalement une restriction caractérisée de la concurrence (fixation collective des prix et régulation des capacités) et qui sont peu susceptibles de remplir les conditions prévues à l'article 81, paragraphe 3¹². Elle est unique parce que contenue dans un règlement du Conseil¹³ qui a été adopté sans que la Commission n'ait acquis la moindre expérience de l'octroi d'exemptions individuelles dans ce secteur. En outre, elle ne prévoit pas de seuils de part de marché et est illimité dans le temps.

⁹ Décisions de la Commission dans les affaires FEFC (JO L 378 du 31.12.1994, p. 17, considérant 66) et FETTCSA (JO L 268 du 20.10.2000, p. 1, considérants 146 et 147) en ce qui concerne la disposition relative aux accords techniques de l'article 3 du règlement (CEE) n° 1017/68 et de l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 4056/86 respectivement. Pour le Tribunal de première instance, voir l'affaire T-229/94, *Deutsche Bahn AG/Commission*, Recueil 1997, p. II-1689, point 37, concernant la dérogation similaire prévue pour les accords techniques à l'article 3 du règlement (CEE) n° 1017/68.

¹⁰ Voir aussi, à cet égard, la communication de la Commission sur les lignes directrices horizontales (JO C 3 du 06.01.2001, p. 2), point 24.

¹¹ Voir le règlement (CE) n° 411/2004 du Conseil du 26 février 2004 (JO L 68 du 06.03.2004, p. 1).

¹² Communication de la Commission — Lignes directrices concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité, JO C 101 du 27.4.2004, p.27, point 46.

¹³ Le Conseil habilite normalement la Commission à adopter des règlements d'exemption par catégorie. Sur les quinze exemptions par catégorie actuellement en vigueur, seule une, en dehors du règlement (CE) n° 4056/86, a été adoptée par le Conseil (Règlement (CEE) n° 1017/68). Ce sont les deux seuls règlements d'exemption par catégorie qui ne comportent pas de date d'expiration ni de clause de révision.

23. L'adoption de ce règlement d'exemption par catégorie exceptionnellement généreux ne trouve d'explication que dans son contexte historique et politique. Elle a résulté des discussions menées pour réconcilier les exigences contradictoires du code de conduite des conférences maritimes de la CNUCED¹⁴, auquel certains États membres avaient adhéré, et du traité CEE.
24. L'industrie a cherché à appliquer les dispositions de l'exemption par catégorie de manière large et extensive, afin de couvrir toutes les activités que les transporteurs jugeaient utiles ou nécessaires pour s'adapter à l'évolution des conditions du marché. Cela a conduit à une série de décisions de la Commission et, ultérieurement, à un arrêt de la Cour dans lequel celle-ci a confirmé que l'exemption par catégorie, en dépit de son caractère exceptionnel, ne saurait déroger aux règles de concurrence du traité et doit être interprétée restrictivement¹⁵.
25. La justification de l'exemption par catégorie en faveur des conférences maritimes se fonde en substance sur l'hypothèse que les conférences apportent la stabilité, garantissant ainsi aux exportateurs des services fiables que des moyens moins restrictifs ne permettraient pas d'obtenir.
26. Au terme d'un processus de réexamen approfondi, la Commission est arrivée à la conclusion que le transport maritime régulier ne revêt pas un caractère unique étant donné que sa structure des coûts ne diffère pas sensiblement de celle des autres secteurs. Il n'existe donc aucun élément prouvant que ce secteur doit être protégé de la concurrence.
27. Dans la situation actuelle du marché, les quatre conditions cumulatives qui, conformément à l'article 81, paragraphe 3, du traité, sont nécessaires pour justifier une exemption en faveur des activités de fixation des prix et de régulation des capacités des conférences maritimes ne sont pas remplies.
28. Pour que la première condition prévue à l'article 81, paragraphe 3, du traité, soit remplie, il doit être établi que des avantages économiques tangibles découlent des activités de fixation des prix et de régulation des capacités des conférences. Un lien causal direct doit être établi entre la stabilité supposée et la fourniture de services de transport fiables.
29. Les transporteurs considèrent la fiabilité du service comme le principal avantage découlant des conférences. Or, dans la situation actuelle du marché, les conférences ne sont pas en mesure de mettre en application le tarif conférentiel et elle ne gèrent pas les capacités mises en service sur le marché. La majorité des marchandises sont transportées dans le cadre d'accords confidentiels individuels conclus entre les transporteurs et les usagers et non aux conditions prévues par le tarif des conférences. La proportion des marchandises transportées sous contrat est très élevée: elle varie d'au moins 90 % sur le trafic transatlantique à 75 % sur le trafic entre l'Europe et l'Australie. Il en va de même sur les trafics entre l'Europe et l'Extrême-Orient. Dans la situation actuelle du marché, ce sont donc les contrats de service individuels qui procurent la stabilité des prix et la fiabilité des services.

¹⁴ <http://www.admiraltylawguide.com/conven/liner1974.html>

¹⁵ Arrêt du tribunal de première instance du 28 février 2002 dans l'affaire T-395/94, *Atlantic Container Line et autres/ Commission*, Recueil 2002, p. II-875, point 146

30. La deuxième condition prévue à l'article 81, paragraphe 3, du traité veut que, dans l'hypothèse où les conférences maritimes généreraient un profit économique, une part équitable de celui-ci soit réservée aux consommateurs. Or, les usagers (chargeurs et transitaires) ne voient aucun avantage à la fixation des prix par les conférences et appellent à leur suppression. Bien que les tarifs des conférences ne soient plus appliqués, ils peuvent, dans certains cas, servir de barème de référence pour l'établissement des contrats individuels. En outre, les conférences continuent de fixer les taxes et les surtaxes et les transporteurs hors conférence appliquent souvent le même niveau de taxes et de coefficients d'ajustement. Ces taxes et ces surtaxes représentent en moyenne 30 % du prix du transport.
31. La question qui se pose, au regard de la troisième condition prévue à l'article 81, paragraphe 3, du traité, est essentiellement celle de savoir s'il existe des solutions moins restrictives que la fixation des prix par les conférences pour assurer des services de ligne fiables au bénéfice des consommateurs.
32. À l'heure actuelle, les services de ligne sont fournis de plusieurs façons. Des transporteurs indépendants opèrent hors conférences sur tous les principaux trafics au départ et à destination de l'Europe. Les accords de coopération entre compagnies maritimes de ligne qui ne couvrent pas la fixation des prix, tels que les consortiums et les alliances¹⁶, se sont multipliés et détiennent des parts de marché importantes sur tous les grands trafics. Sous certaines conditions, le règlement (CE) n° 823/2000 de la Commission du 19 avril 2000¹⁷ permet aux consortiums de déroger, en vertu d'une exemption par catégorie, à l'interdiction édictée à l'article 81 du traité, au motif qu'ils rationalisent les activités des compagnies membres et permettent des économies d'échelle dans l'exploitation des navires et des installations portuaires. En outre, les contrats de service confidentiels conclus à titre individuel entre des transporteurs et des chargeurs représentent la majeure partie des marchandises transportées. Les restrictions autorisées en vertu du règlement (CEE) n° 4056/86 (fixation des prix et régulation des capacités) ne sont par conséquent pas indispensables à la fourniture de services de transport maritime fiables.
33. Enfin, la quatrième condition prévue à l'article 81, paragraphe 3, du traité exige que la concurrence ne soit pas éliminée dans une partie substantielle du marché. Les conférences opèrent aux côtés des consortiums, des alliances et des opérateurs indépendants. Il semblerait par conséquent que la quatrième condition prévue à l'article 81, paragraphe 3, du traité soit remplie. Toutefois, comme les quatre conditions prévues par cette disposition sont cumulatives et que les trois premières ne sont pas remplies pour les raisons expliquées ci-dessus, il n'est pas nécessaire de répondre à la question de savoir si la quatrième condition est ou non remplie.
34. Cela dit, les transporteurs sont susceptibles d'être membres d'une conférence sur un trafic et d'opérer hors conférence sur un autre. Ils peuvent aussi être membres de conférences et de consortiums ou d'alliances sur le même marché et cumuler ainsi les avantages des deux exemptions par catégorie. Dans tous les cas, ils échangent avec

¹⁶ Le règlement (CEE) n° 479/92, qui se fonde sur l'article 87 [à présent l'article 83] du traité, a habilité la Commission à appliquer l'article 81, paragraphe 3, du traité aux compagnies maritimes de ligne regroupées au sein de consortiums et qui fournissent un service commun (JO L 55 du 22.9.1992, p. 3)

¹⁷ JO L 100 du 20.4.2000, p. 24, tel que modifié par le règlement (CE) n° 463/2004 du 12 mars 2004, JO L 77 du 13.3.2004, et par le règlement (CE) n° 611/2005, JO L 101 du 21.4.2005, p. 10.

leurs concurrents des informations commercialement sensibles, qui peuvent leur permettre d'adapter leur comportement sur le marché. En outre, il est clair qu'aucune concurrence ne s'exerce sur la partie du prix du transport, soit 30 % en moyenne, représentée par les taxes et les surtaxes. Étant donné le nombre croissant de liens qui se nouent entre transporteurs, seule une appréciation cas par cas permet de déterminer dans quelle mesure une conférence donnée est soumise à une concurrence effective.

1.8. Conflits de lois

35. Jusqu'à présent, les conférences maritimes sont tolérées partout dans le monde. Aucun ordre juridique ne leur a encore retiré l'immunité ou l'exemption des règles de concurrence dont elles bénéficient. Si l'UE était la première à abroger l'exemption par catégorie en faveur des conférences maritimes, cela soulèverait la question de savoir s'il existe un risque de conflit de lois.
36. La Commission ne considère pas que l'abrogation de l'exemption par catégorie en faveur des conférences maritimes fasse naître ce risque. Un conflit de lois ne surviendrait que si un système juridique *exigeait* une chose qui est *interdite* par un autre. La Commission n'a pas connaissance qu'un système juridique impose une telle obligation aux exploitants de services de ligne.
37. Si l'exemption par catégorie en faveur des conférences maritimes est abrogée, tous les transporteurs (communautaires et extracommunautaires) qui sont actuellement membres des conférences ne seraient plus autorisés à fixer les prix et à réguler les capacités sur ces trafics. Étant donné la définition d'une conférence, cela implique que les conférences n'opéreraient plus sur les trafics au départ et à destination de la Communauté. Rien n'empêcherait ces transporteurs de continuer de faire partie des conférences sur d'autres trafics (extracommunautaires).
38. L'article 9 du règlement (CE) n° 4056/86 prévoit une procédure applicable au cas où l'application du règlement entraînerait un conflit avec les dispositions législatives ou réglementaires d'un pays tiers. Cette disposition est superflue car la procédure qu'elle prévoit est une procédure standard. En cas de conflit relatif au droit de la concurrence, la Commission procède à des consultations avec le pays tiers concerné pour réduire la portée de la divergence d'approche et prend, le cas échéant, toute autre mesure nécessaire.
39. Le droit de la concurrence n'est pas appliqué de la même manière dans tous les systèmes juridiques. Il existe des divergences et l'importance croissante de la coopération internationale entre autorités chargées de l'application des règles de concurrence est largement reconnue. Telles sont les raisons pour lesquelles la Commission poursuit une politique à deux volets consistant, d'une part, à renforcer la coopération bilatérale avec les principaux partenaires commerciaux de la Communauté européenne et, d'autre part, à examiner les moyens de développer la coopération multilatérale dans le domaine de la concurrence. Compte tenu de ces considérations, ainsi que de la politique globale de l'UE visant à alléger et à simplifier la législation, l'article 9 doit être abrogé.

1.9. Nécessité d'une alternative au système des conférences

40. Le secteur est divisé quant à la question de savoir si une alternative au système des conférences est ou non nécessaire en cas d'abrogation de l'exemption par catégorie en faveur des conférences maritimes. Les usagers considèrent que les solutions de rechange disponibles, telles que l'exemption par catégorie en faveur des consortiums, est suffisante. Les transporteurs, en revanche, ont fait valoir qu'une nouvelle exemption par catégorie était nécessaire.
41. La European Liner Affairs Association (ELAA), association de transporteurs représentant environ 80 % de la capacité mondiale, a proposé que l'exemption par catégorie en faveur des conférences soit remplacée par un système d'échange d'informations. Celui-ci couvrirait potentiellement l'ensemble du marché des transports maritimes réguliers et sa portée serait donc plus large que celle de l'exemption par catégorie actuelle.
42. Pour qu'un système de ce type soit acceptable, il doit être conforme à la jurisprudence de la Cour et à la pratique de la Commission en matière d'échanges d'informations entre concurrents. Certains des éléments de la proposition de l'ELAA semblent répondre à ces exigences, mais d'autres soulèvent des problèmes, notamment parce qu'ils ne diffèrent pas, en réalité, des activités actuelles des conférences. Accepter la proposition telle quelle reviendrait à éliminer tous les effets proconcurrentiels de l'abrogation du système des conférences.
43. La Commission est déterminée à poursuivre le dialogue avec l'industrie pour recueillir des indications claires et des faits étayés sur ce qui conditionne son fonctionnement efficace. Etant donné que les règles de concurrence n'ont jamais été entièrement d'application dans le secteur des transports maritimes de lignes, la Commission publiera des lignes directrices concernant la mise en œuvre desdites règles dans le transport maritime, de manière à permettre une transition en douceur vers un régime concurrentiel. Les lignes directrices, qui devraient promulguer vers la fin de l'année 2007, devraient concerner chacun des éléments de la proposition de l'ELAA, notamment le *datawarehouse* indépendant, la création d'une association professionnelle et de *trade fora*, la publication d'un indice des prix et de formules communes pour le calcul de frais et de suppléments de prix. Les lignes directrices devraient expliquer, entre autres, comment appliquer les règles de concurrence en matière d'échanges d'informations dans le secteur des transports maritimes de lignes non seulement à titre général mais aussi s'agissant plus particulièrement de l'opportunité d'échanges réguliers et de la publication d'informations sur la capacité offerte et son taux d'utilisation. La DG COMP publiera en septembre 2006 en vue de la préparation des lignes directrices un document de travail de manière à circonscrire les problèmes.

1.10. Incidences de l'abrogation du règlement (CE) n° 4056/86

1.10.1. Appréciation économique

Comme il ressort de l'analyse d'impact jointe en annexe, l'abrogation de l'exemption par catégorie en faveur des conférences et celle des articles 2 et 9 est la meilleure option possible pour réduire les coûts de transport tout en préservant la fiabilité des services sur tous les trafics, pour améliorer la compétitivité de l'industrie

européenne, en particulier celle des utilisateurs des services de transport, sans compromettre celle des transporteurs européens, et pour réaliser les objectifs de l'agenda de Lisbonne préconisant l'option législative la plus simple et la plus efficace par rapport aux coûts.

1.10.2. Implications internationales

44. Quatorze États membres ont fait usage de l'option prévue par le règlement (CEE) n° 954/79 du Conseil et ont ratifié le Code de conduite des conférences maritimes de la CNUCED. Celui-ci n'est pas appliqué dans la pratique et aucun autre État n'y a adhéré depuis le début des années 90.
45. Si l'exemption par catégorie en faveur des conférences maritimes est supprimée, l'application du code devient incompatible avec les règles de concurrence de la CE. Cela implique que les États membres qui ont ratifié le code de conduite doivent le dénoncer¹⁸. Cela implique aussi que, pour des raisons de cohérence, le législateur communautaire doit abroger le règlement (CEE) n° 954/79. La Commission déposera une proposition à cet effet.
46. En outre, les dispositions législatives, réglementaires ou administratives nationales mettant en oeuvre le règlement (CEE) n° 954/79 devront être ajustées. Deux États membres peuvent aussi avoir à réexaminer leurs accords avec des pays tiers qui font référence au code de conduite ou au règlement (CEE) n° 4056/86.
47. En conséquence, les dispositions du règlement (CE) n° 4056/86 qui concernent l'exemption par catégorie en faveur des conférences maritimes doivent rester applicables pendant une période de deux ans. Cela concerne les articles 1er, paragraphe 3, points b) et c) et les articles 3 à 8 et 26.
48. L'abrogation de l'exemption par catégorie en faveur des conférences maritimes n'aurait pas d'implications pour les accords internationaux conclus par l'UE qui contiennent une référence au règlement (CEE) n° 4056/86 et/ou au code de conduite. Ces accords sont actuellement au nombre de 14¹⁹. Compte tenu du libellé des dispositions en question, la Commission considère qu'il n'est pas nécessaire de modifier ces accords si le Conseil décide d'abroger le règlement (CEE) n° 4056/86 étant donné que les textes n'ont aucun effet sur la capacité des transporteurs des parties à l'accord d'opérer hors conférence.

2. CONCLUSIONS

49. En conséquence, la Commission propose que le Conseil adopte la proposition de règlement abrogeant le règlement (CEE) n° 4056/86 et modifiant le règlement (CE) n° 1/2003.
50. Le règlement proposé
 - abrogera toutes les dispositions restantes du règlement (CEE) n° 4056/86;

¹⁸ L'article 50 du code prévoit que la dénonciation doit être notifiée par écrit et qu'elle prend effet au moins un an plus tard.

¹⁹ Voir l'annexe 1.

– supprimera l'article 32 du règlement (CE) n° 1/2003, qui exclut de son champ d'application les services de tramp et le cabotage.

51. Le règlement proposé, présenté par la Commission avec le présent exposé des motifs, relève du domaine couvert par l'Espace économique européen et présente par conséquent de l'intérêt pour celui-ci.

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

abrogeant le règlement (CEE) n° 4056/86 déterminant les modalités d'application des articles 85 et 86 du traité aux transports maritimes et modifiant le règlement (CE) n° 1/2003 de manière à étendre son champ d'application au cabotage et aux services internationaux de tramp

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 83,

vu la proposition de la Commission²⁰,

vu l'avis du Parlement européen²¹,

vu l'avis du Comité économique et social européen²²,

vu l'avis du Comité des régions²³,

considérant ce qui suit:

- (1) Depuis 1986, l'application des règles de concurrence au secteur des transports maritimes est soumise aux dispositions du règlement (CEE) n° 4056/86 du Conseil du 22 décembre 1986 déterminant les modalités d'application des articles 85 et 86 du traité aux transports maritimes²⁴. Le règlement (CEE) n° 4056/86 remplissait à l'origine une double fonction. Premièrement, il déterminait les règles de procédure pour l'application du droit de la concurrence communautaire au secteur des transports maritimes. Deuxièmement, il contenait certaines règles concurrentielles de fond applicables au secteur maritime, dont une exemption par catégorie en faveur des conférences maritimes qui leur permet, sous certaines conditions, de fixer les prix et de réguler les capacités, l'exclusion des accords purement techniques du champ d'application de l'article 81, paragraphe 1, du traité et une procédure de règlement des conflits de droit international. Il ne s'appliquait pas aux services de transport maritime assurés exclusivement entre des ports situés dans un même État membre (cabotage) ni aux services de tramp internationaux.

²⁰ JO C [...] du [...], p. [...].

²¹ JO C [...] du [...], p. [...].

²² JO C [...] du [...], p. [...].

²³ JO C [...] du [...], p. [...].

²⁴ JO L 378 du 31.12.1986, p. 4. Règlement modifié en dernier lieu par l'acte d'adhésion de 2003.

- (2) Le règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité²⁵ a modifié le règlement (CEE) n° 4056/86 de manière à faire entrer le secteur des transports maritimes dans le champ d'application des règles d'application du droit de la concurrence communes à tous les secteurs avec effet au 1^{er} mai 2004, à l'exception du cabotage et des services de tramp internationaux. Toutefois, les dispositions concurrentielles de fond relatives au secteur maritime continuent de relever du champ d'application du règlement (CEE) n° 4056/86.
- (3) L'exemption par catégorie en faveur des conférences maritimes prévue par le règlement (CEE) n° 4056/86 exempte de l'interdiction édictée à l'article 81, paragraphe 1, du traité les accords, les décisions et les pratiques concertées de tout ou partie des membres d'une ou de plusieurs conférences maritimes qui remplissent certaines conditions. La justification de l'exemption par catégorie se fonde en substance sur l'hypothèse que les conférences apportent la stabilité, garantissant ainsi aux exportateurs des services fiables que des moyens moins restrictifs ne permettraient pas d'obtenir. Toutefois, un examen approfondi du secteur réalisé par la Commission a démontré que le transport maritime régulier ne revêt pas un caractère unique étant donné que sa structure des coûts ne diffère pas sensiblement de celle des autres secteurs. Il n'existe donc aucun élément prouvant que ce secteur doit être protégé de la concurrence.
- (4) La première condition d'exemption prévue à l'article 81, paragraphe 3, veut que l'accord restrictif contribue à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique. En ce qui concerne les gains d'efficacité générés par les conférences, celles-ci ne sont plus en mesure d'appliquer le tarif conférentiel, mais elles parviennent encore à fixer le niveau des taxes et des surtaxes qui constituent une partie du prix du transport. Rien n'indique, en outre, que le système des conférences se traduise par des taux de fret plus stables ou des services de transport plus fiables que ce ne serait le cas sur un marché pleinement concurrentiel. Les membres des conférences offrent de plus en plus leurs services par le biais de contrats de service individuels conclus avec des exportateurs. En outre, les conférences ne gèrent pas la capacité de transport disponible car les décisions en la matière sont prises individuellement par chaque transporteur. Dans la situation actuelle du marché, ce sont donc les contrats de service individuels qui assurent la stabilité des prix et la fiabilité des services. Le lien causal présumé entre les restrictions (fixation des prix et régulation de l'offre) et les gains d'efficacité invoqués (services fiables) est par conséquent trop ténu pour que la première condition prévue à l'article 81, paragraphe 3, soit remplie.
- (5) La deuxième condition d'exemption est que les effets négatifs qui, pour le consommateur, résultent des restrictions de concurrence soient compensés. Dans le cas des restrictions caractérisées telles que la fixation horizontale des prix à laquelle donnent lieu l'établissement du tarif de la conférence et la fixation en commun des taxes et des surtaxes, les effets négatifs sont très graves, mais aucun effet clairement positif n'a été constaté. Les usagers considèrent que les conférences fonctionnent au bénéfice de leurs membres les moins efficaces et appellent à leur suppression. Les

²⁵ JO L 1 du 4.1.2003, p.1. Règlement modifié par le règlement (CE) n° 411/2004 (JO L 68 du 6.3.2004, p.1).

conférences ne remplissent pas, à l'heure actuelle, la deuxième condition prévue à l'article 81, paragraphe 3.

- (6) La troisième condition est que la pratique en question n'impose pas aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ses objectifs. Les consortiums sont des accords de coopération entre compagnies maritimes de ligne qui n'impliquent pas la fixation des prix et sont par conséquent moins restrictifs que les conférences. Les usagers considèrent qu'ils fournissent des services de transport maritime réguliers suffisants, fiables et efficaces. En outre, le recours aux contrats de service individuels a sensiblement augmenté au cours des dernières années. Les contrats de ce type ne sont, par définition, pas restrictifs de la concurrence et ils procurent des avantages aux exportateurs car ils leur permettent d'obtenir des services sur mesure. En outre, comme le prix est établi à l'avance et ne fluctue pas pendant une période prédéterminée (généralement un an au maximum), les contrats de service peuvent contribuer à la stabilité des prix. Il n'a par conséquent pas été établi que les restrictions de concurrence autorisées en vertu du règlement (CEE) n° 4056/86 (fixation des prix et régulation des capacités) étaient indispensables à la fourniture aux usagers de services de transport maritime fiables, étant donné que cet objectif peut être atteint par des moyens moins restrictifs. La troisième condition prévue à l'article 81, paragraphe 3, n'est par conséquent pas remplie.
- (7) Enfin, la quatrième condition prévue à l'article 81, paragraphe 3, suppose que la conférence reste soumise à des pressions concurrentielles effectives. Dans la situation actuelle du marché, les conférences sont présentes sur presque tous les grands trafics et elles sont en concurrence avec les transporteurs regroupés en consortiums et avec les compagnies indépendantes. S'il est possible que la concurrence par les prix s'exerce sur les taux de fret maritime du fait de l'affaiblissement du système des conférences, elle ne s'exerce guère sur les surtaxes et les frais accessoires. Ceux-ci sont fixés par la conférence et ils sont souvent facturés au même niveau par les transporteurs opérant hors conférence. En outre, en participant aux conférences et aux consortiums sur un même trafic, les transporteurs échangent des informations commercialement sensibles et cumulent les avantages des exemptions par catégorie en faveur des conférences (fixation des prix et régulation des capacités) et en faveur des consortiums (coopération opérationnelle pour la fourniture d'un service commun). Étant donné le nombre croissant de liens qui se nouent entre transporteurs sur un même trafic, il est très difficile de déterminer la mesure dans laquelle les conférences sont soumises à une concurrence intérieure et extérieure effective et cela ne peut se faire qu'au cas par cas.
- (8) Les conférences maritimes ne remplissent par conséquent plus les quatre conditions cumulatives d'exemption en application de l'article 81, paragraphe 3, du traité, ce qui implique que l'exemption par catégorie dont elles bénéficient doit être supprimée.
- (9) L'exclusion de l'interdiction édictée à l'article 81, paragraphe 1, du traité des accords purement techniques et la procédure de règlement d'éventuels conflits de lois sont également redondantes. Ces dispositions doivent donc aussi être supprimées.
- (10) Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu d'abroger le règlement (CEE) n° 4056/86 dans son intégralité.
- (11) Les conférences maritimes sont tolérées dans de nombreux systèmes juridiques. Dans ce secteur comme dans d'autres, le droit de la concurrence n'est pas appliqué de

manière uniforme à travers le monde. Considérant le caractère global des transports maritimes de lignes, la Commission prendra toutes les initiatives appropriées pour faciliter le retrait par d'autres instances des exemptions dont bénéficient actuellement les conférences maritimes en matière de fixation de prix, tout en maintenant l'exemption existant en matière de coopération technique entre compagnies de lignes regroupées au sein de consortia et d'alliances, conformément aux recommandations formulées par le Secrétariat de l'OCDE en 2002.

- (11) Le cabotage et les services de tramp internationaux ont été exclus des règles d'application des articles 81 et 82 du traité déterminées à l'origine par le règlement (CEE) n° 4056/86 et ultérieurement par le règlement (CE) n° 1/2003. Ce sont actuellement les seuls secteurs à être encore exclus des règles d'application du droit communautaire de la concurrence. L'absence de pouvoirs d'application effectifs pour ces secteurs est une anomalie d'un point de vue réglementaire.
- (12) L'exclusion des services de tramp internationaux du champ d'application du règlement (CE) n° 1/2003 était motivée par le fait que les taux applicables à ces services sont négociés librement au cas par cas selon les conditions de l'offre et de la demande. Or, pareilles conditions du marché se retrouvent dans d'autres secteurs et les dispositions de fond des articles 81 et 82 sont déjà applicables à ces services. Aucune raison convaincante n'a été invoquée pour justifier le maintien de l'exclusion actuelle de ces services des règles d'application des articles 81 et 82 du traité. De même, s'il est vrai que, dans de nombreux cas, les services de cabotage n'affectent pas les échanges intracommunautaires, cela ne justifie pas que ces services soient exclus d'emblée du champ d'application du règlement (CE) n° 1/2003.
- (13) Comme les mécanismes prévus par ce règlement se prêtent à l'application des règles de concurrence dans tous les secteurs, le champ d'application dudit règlement doit être modifié de manière à inclure le cabotage et les services de tramp.
- (14) Le règlement (CE) n° 1/2003 doit par conséquent être modifiée en conséquence.
- (15) Comme les États membres peuvent se trouver dans la nécessité d'adapter leurs engagements internationaux à la suite de l'abrogation du système des conférences, les dispositions du règlement (CEE) n° 4056/86 relatives à l'exemption par catégorie en faveur des conférences maritimes doivent rester applicables, pendant une période transitoire, aux conférences qui remplissent les conditions prévues par ledit règlement au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement,

A ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Le règlement (CE) n° 4056/86 est abrogé.

Toutefois, l'article 1^{er}, paragraphe 3, points b) et c), les articles 3 à 7, l'article 8, paragraphe 2, et l'article 26 du règlement (CEE) n° 4056/86 restent applicables aux conférences maritimes qui satisfont aux conditions prévues par ledit règlement à la date d'entrée en vigueur du présent règlement pendant une période transitoire de deux ans à compter de cette date.

Article 2

L'article 32 du règlement (CE) n° 1/2003 est supprimé.

Article 3

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le [date]

*Par le Conseil
Le président*