

# Autorité de la concurrence



## Communiqué de l'Autorité de la concurrence relatif à la méthode de détermination des sanctions pécuniaires

*30 juillet 2021<sup>1</sup>*

Le présent document abroge et remplace le communiqué relatif à la méthode de détermination des sanctions pécuniaires du 16 mai 2011. Ce nouveau communiqué s'appuie sur la pratique décisionnelle des dix dernières années de l'Autorité de la concurrence et sur la jurisprudence de ses juridictions de contrôle pour en tirer les leçons en matière de détermination des sanctions pécuniaires. Il tient compte, par ailleurs, des modifications législatives résultant de la directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur (ci-après, la « Directive ECN+ »), transposée en droit français par la loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (ci-après la « Loi DDADUE ») et par l'ordonnance n° 2021-649 du 26 mai 2021 relative à la transposition de la Directive ECN+. Il s'inscrit pleinement dans la volonté du législateur européen de promouvoir un renforcement et un approfondissement du réseau européen de concurrence (le « REC ») et, plus particulièrement, une plus grande harmonisation du régime des sanctions prises par les autorités nationales de concurrence sur le fondement des articles 101 et 102 TFUE et de leur droit national. L'article 13 de la directive impose ainsi aux États membres de garantir que les autorités nationales de concurrence puissent prononcer ou requérir des amendes « *effectives, proportionnées et dissuasives* » lorsque les entreprises et associations d'entreprises méconnaissent les articles 101 et 102 du TFUE. L'article 14 impose, pour sa part, que ces autorités « *prennent en considération la gravité de l'infraction ainsi que la durée de celle-ci lorsqu'elles déterminent le montant de l'amende* ».

Par le présent communiqué, l'Autorité entend renouveler son attachement aux sanctions pécuniaires, qui ont une fonction répressive, mais aussi dissuasive, et constituent un élément essentiel de la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles. L'Autorité entend aussi marquer une étape supplémentaire dans la convergence du droit européen et du droit français de la concurrence, en se rapprochant des principes appliqués par la Commission européenne lorsqu'elle détermine le montant des sanctions pécuniaires.

---

<sup>1</sup> Le présent communiqué a été mis à jour le 15 novembre 2021 pour procéder à la prise en compte de la rectification d'une erreur matérielle identifiée au paragraphe 34 du document.

## I. Les dispositions applicables à la détermination des sanctions pécuniaires

1. Le deuxième alinéa du I de l'article L. 464-2 du code de commerce et l'article 5 du 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 traité CE (devenus les articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ci-après le « TFUE ») habilite l'Autorité de la concurrence (ci-après l'« Autorité ») à infliger des sanctions pécuniaires aux entreprises et aux associations d'entreprises<sup>2</sup> qui se livrent à des pratiques anticoncurrentielles interdites par les articles L. 420-1, L. 420-2 et L. 420-5 du code de commerce, ainsi que par les articles 101 et 102 TFUE.
2. Ce pouvoir d'imposer des sanctions pécuniaires constitue l'un des moyens attribués à l'Autorité en vue de lui permettre d'accomplir la mission de régulation concurrentielle que lui confie l'article L. 461-1 du code de commerce. Cette mission contribue à faire en sorte que la liberté dont disposent les acteurs économiques pour innover, produire et diffuser des biens et des services de qualité au meilleur prix ne donne pas lieu à des ententes ou à des abus portant atteinte au fonctionnement concurrentiel de l'économie ainsi qu'à d'autres entreprises, aux consommateurs et, finalement, à la croissance et au bien-être de la collectivité dans son ensemble. Elle implique de poursuivre une politique de surveillance des marchés et d'orientation des comportements dans le sens du respect des règles de concurrence, mais également de prévention, de détection, de correction et de sanction des infractions à ces règles.
3. Le cinquième alinéa du I de l'article L. 464-2 du code de commerce, relatif aux critères de détermination des sanctions pécuniaires, dispose que :  
*« Les sanctions pécuniaires sont appréciées au regard de la gravité et de la durée de l'infraction, de la situation de l'association d'entreprises ou de l'entreprise sanctionnée ou du groupe auquel l'entreprise appartient et de l'éventuelle réitération de pratiques prohibées »*

---

<sup>2</sup> L'ordonnance n° 2021-649 du 26 mai 2021 relative à la transposition de la directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, publiée au journal officiel de la République Française le 27 mai 2021, a introduit en droit français la notion d'association d'entreprises en remplacement de la notion d'organisme. Cette notion n'est pas définie en droit européen. Comme l'a relevé l'avocat général Léger au point 61 de ses conclusions présentées le 10 juillet 2001 dans l'affaire CJUE C-309/99 Wouters, « en règle générale, l'association regroupe des entreprises de la même branche et se charge de représenter et de défendre leurs intérêts communs à l'égard des autres opérateurs économiques, des organismes gouvernementaux et du public en général ». La notion d'association d'entreprises recoupe ainsi la notion d'organisme, entendue comme désignant « les organisations qui ont vocation à regrouper l'ensemble des entreprises d'une même profession, ou d'un même secteur, et les organisations syndicales représentant les entreprises » (Voir notamment en ce sens le point 2 de l'étude de janvier 2021 que l'Autorité a consacrée aux « organismes professionnels »). Conformément à la jurisprudence européenne, il convient de relever que « la notion d'association d'entreprises doit être interprétée comme pouvant également appréhender des associations elles-mêmes constituées d'associations d'entreprises (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 26 janvier 2005, Piau/Commission, T-193/02, Rec. p. II-209, point 69 ; voir également, par analogie, arrêt du Tribunal du 11 mars 1999, Eurofer/Commission, T-136/94, Rec. p. II-263, point 9) » (arrêt du Tribunal du 13 décembre 2006, FNSEA, T-217/03 et T-245/03).

*par le présent titre. Elles sont déterminées individuellement pour chaque entreprise ou organisme sanctionné et de façon motivée pour chaque sanction. L'Autorité de la concurrence peut décider de réduire le montant de la sanction pécuniaire infligée à une entreprise ou à un organisme lorsque cette entreprise ou cet organisme a, en cours de procédure devant l'Autorité, versé à la victime de la ou des pratiques anticoncurrentielles sanctionnées une indemnité due en exécution d'une transaction au sens de l'article 2044 du code civil. »*

4. Les sixième, septième et huitième alinéas du I du même article, relatifs au montant maximum des sanctions pécuniaires, tels que modifiés par l'ordonnance n° 2021-649 du 26 mai 2021 précitée, disposent que :

*« Le montant maximum de la sanction est, pour une entreprise, de 10 % du montant du chiffre d'affaires mondial hors taxes le plus élevé réalisé au cours d'un des exercices clos depuis l'exercice précédant celui au cours duquel les pratiques ont été mises en œuvre. Si les comptes de l'entreprise concernée ont été consolidés ou combinés en vertu des textes applicables à sa forme sociale, le chiffre d'affaires pris en compte est celui figurant dans les comptes consolidés ou combinés de l'entreprise consolidante ou combinante.*

*Le montant maximum de la sanction est, pour une association d'entreprises, de 10 % du montant du chiffre d'affaires mondial hors taxes le plus élevé réalisé au cours d'un des exercices clos depuis l'exercice précédant celui au cours duquel les pratiques ont été mises en œuvre.*

*Lorsque l'infraction d'une association d'entreprises a trait aux activités de ses membres, le montant maximal de la sanction pécuniaire est égal à 10 % de la somme du chiffre d'affaires mondial total réalisé par chaque membre actif sur le marché affecté par l'infraction de l'association.»*

## **II. L'objet et le champ d'application du présent communiqué**

5. Le présent communiqué rappelle les objectifs des sanctions, apporte des précisions procédurales, et détaille la méthode suivie en pratique par l'Autorité lorsqu'elle détermine les sanctions pécuniaires qu'elle impose aux entreprises et aux associations d'entreprises auxquelles sont imputées des pratiques anticoncurrentielles. Il ne s'applique pas, en revanche, aux sanctions infligées lorsqu'une entreprise a fait obstruction à l'investigation ou à l'instruction (cas prévu par le deuxième alinéa du V de l'article L. 464-2), en cas de non-respect d'engagements ou d'injonctions (article L. 464-3) et dans les cas visés à l'article L. 430-8, concernant des manquements relatifs à une opération de concentration. En outre, les circonstances particulières résultant de la mise en œuvre de la procédure de transaction, sur le fondement des dispositions du III de l'article L. 464-2 du code de commerce, justifient que les sanctions prononcées dans le cadre d'une procédure de transaction ne soient pas motivées par référence à la méthode de détermination des sanctions

pécuniaires énoncée dans le présent communiqué<sup>3</sup>.

6. Il engage l'Autorité, qui souhaite se référer, dans le cas général, à une méthode cohérente qui guide la détermination des sanctions pécuniaires qu'elle impose. L'Autorité peut toutefois, après une analyse globale des circonstances particulières de l'espèce, notamment au regard des caractéristiques des pratiques en cause, de l'activité des parties concernées et du contexte économique et juridique de l'affaire, ou pour des raisons d'intérêt général, décider de s'en écarter, en motivant ce choix.

### **III. Les objectifs de la sanction**

7. La loi confère à l'Autorité un large pouvoir d'appréciation lui permettant de déterminer au cas par cas, en vertu de l'exigence légale d'individualisation et conformément au principe de proportionnalité, les sanctions pécuniaires qu'elle prononce en application des critères prévus par le I de l'article L. 464-2 du code de commerce.
8. Ces sanctions visent à punir les auteurs d'infractions aux règles de concurrence et à dissuader les agents économiques de se livrer à de telles pratiques. Leur détermination au cas par cas, en vertu des critères prévus par le code de commerce et dans le respect des principes généraux du droit, répond à un double objectif de répression et de dissuasion tant individuelle, c'est-à-dire vis-à-vis de l'entreprise ou de l'association d'entreprises concernée, que générale, c'est-à-dire vis-à-vis des autres agents économiques. Les sanctions contribuent ainsi à rétablir et préserver l'ordre public économique. La motivation des décisions de sanction, comme celle de l'ensemble des décisions prononcées par l'Autorité, contribue, en outre, à l'information générale du public et des entreprises et participe à la bonne compréhension et à la diffusion du droit de la concurrence.
9. Eu égard à leur nature répressive et dissuasive, mais en aucun cas réparatrice, les sanctions pécuniaires imposées aux auteurs de pratiques anticoncurrentielles ne sauraient se confondre avec les dommages et intérêts destinés à indemniser le préjudice qu'ont pu subir les personnes victimes de l'infraction. Il ne relève en effet pas des missions de l'Autorité de la concurrence de procéder à l'évaluation des dommages et intérêts destinés à réparer des préjudices subis par des victimes de pratiques anticoncurrentielles. Cette tâche relève de l'office du juge du fond, qui dispose à cet égard d'un pouvoir souverain d'appréciation. Il convient de relever par ailleurs qu'une pratique anticoncurrentielle dont l'existence et l'imputation sont constatées par une décision de l'Autorité qui ne peut plus faire l'objet d'une voie de recours ordinaire (appel ou opposition) pour la partie relative à ce constat, ou de la juridiction de recours est présumée établie de manière irréfragable, conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 481-2 du code de commerce.

---

<sup>3</sup> Il convient de se référer au communiqué de procédure de l'Autorité de la concurrence du 21 décembre 2018 pour ce qui concerne la mise en œuvre de la procédure de transaction et la détermination de la sanction dans ce cadre.

10. L'Autorité est compétente pour appliquer les articles 101 et 102 TFUE, parallèlement aux articles L. 420-1 et L. 420-2 du code de commerce, lorsqu'une pratique anticoncurrentielle est susceptible d'affecter les échanges entre les États membres de l'Union. La Cour de justice a jugé à cet égard que : « [l]'effectivité des sanctions infligées par les autorités de concurrence nationales ou [de l'Union] sur le fondement de l'article [103, paragraphe 2, sous a), TFUE] est une condition de l'application cohérente des articles [101 et 102 TFUE] ». Eu égard à ces impératifs, l'Autorité, dans la méthode qu'elle suit pour exercer son pouvoir d'appréciation à l'intérieur du cadre prévu par le I de l'article L. 464-2 du code de commerce, s'inscrit dans une démarche d'application homogène du droit européen de la concurrence.
11. La mise en œuvre de l'article L. 464-2 du code de commerce conduit l'Autorité à faire état, dans ses décisions imposant des sanctions pécuniaires aux entreprises ou aux associations d'entreprises ayant enfreint les règles de concurrence, des principaux éléments pris en considération pour les déterminer. La motivation de ces décisions, de même que celle des arrêts rendus par les juridictions de contrôle, contribue à assurer la transparence sur la façon dont le pouvoir d'appréciation conféré à l'Autorité est exercé au cas par cas. Cette motivation est nécessairement liée aux faits et au contexte propres à chaque espèce, et ne saurait préjuger de la façon dont l'Autorité peut être conduite à déterminer les sanctions pécuniaires dans d'autres affaires.
12. Dans ce contexte, le présent communiqué, qui revêt le caractère de lignes directrices au sens de la jurisprudence administrative, vise à accroître la transparence, en faisant connaître par avance la façon dont l'Autorité exerce son pouvoir de sanction, à l'intérieur du cadre prévu par le I de l'article L. 464-2 du code de commerce. Elle permet aux intéressés de mieux comprendre comment sont fixées les sanctions pécuniaires, à tous les acteurs économiques d'anticiper les risques financiers associés à la commission d'infractions, et aux juridictions d'effectuer plus aisément leur mission de contrôle.
13. L'Autorité décrit dans le présent communiqué la méthode qu'elle suit à cet effet. Les différentes étapes de cette méthode structurent la façon dont l'Autorité exerce son pouvoir d'appréciation, sans se substituer à l'examen individualisé auquel elle procède dans chaque affaire, en fonction des circonstances propres à celle-ci et conformément à l'exigence légale d'individualisation. Il n'est donc ni possible, ni souhaitable, tant du point de vue de l'Autorité que dans l'intérêt des entreprises et des associations d'entreprises concernées, de concevoir un barème automatique permettant de prévoir par avance le montant précis des sanctions encourues. Le montant applicable à chaque espèce donne lieu à une décision spécifique, qui tient compte de l'ensemble des motifs pertinents de la décision concernée et du contexte de l'affaire en cause.

## **IV. L'ouverture du contradictoire et les modalités procédurales**

14. Les services d'instruction de l'Autorité signalent à l'entreprise ou à l'association d'entreprises concernée les principaux éléments de droit et de fait du dossier susceptibles d'influer, de leur point de vue, sur la détermination de la sanction par le collège, afin de mettre l'intéressée en mesure de présenter des observations à cet égard.
15. Cette communication intervient au stade de la notification des griefs, conformément à l'article L. 463-3 du code de commerce, ou à l'occasion du rapport notifié, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 463-2 du même code. Le rapport peut se référer, en tant que de besoin, aux éléments déjà portés à la connaissance des intéressés, en particulier dans la notification des griefs.
16. Les réponses aux observations des parties portant sur les éléments mentionnés aux points 14 et 15 peuvent faire l'objet d'une appréciation des services d'instruction dans le rapport oral présenté en séance. Il appartient à l'entreprise ou à l'association d'entreprises concernée d'apporter tous les éléments pertinents relatifs à la sanction préalablement à la séance. Si les débats contradictoires en séance le justifient, l'entreprise ou l'association d'entreprise peut être autorisée par le collège, le cas échéant, à présenter, dans un délai précisé par le président de séance, une note en délibéré relative à ces éléments. L'appréciation portée sur ces différents éléments, et la détermination du montant de la sanction qui en découle, relèvent de la délibération du collège, dont la décision motive les principales étapes du raisonnement suivi à cet effet.
17. L'Autorité de la concurrence se prononce sur le montant de la sanction au vu des éléments pertinents dont elle dispose au jour de la séance, notamment ceux lui permettant d'évaluer la valeur des ventes, ou, à défaut, sur le chiffre d'affaires total de l'entreprise ou de l'association d'entreprises concernée ou sur la somme du chiffre d'affaires de chaque membre d'une association actif sur le marché affecté par les pratiques en cause, lorsque l'infraction de cette association porte sur les activités de ces membres.

## **V. La méthode suivie pour déterminer les sanctions pécuniaires**

18. Le cinquième alinéa du I de l'article L. 464-2 du code de commerce prévoit que les sanctions pécuniaires sont appréciées en fonction de quatre critères :
  - la gravité des faits ;
  - la durée des pratiques ;
  - la situation de l'association d'entreprises ou de l'entreprise sanctionnée ou du groupe auquel l'entreprise appartient ; et
  - l'éventuelle réitération de pratiques prohibées par les règles de concurrence.

19. La méthode suivie par l’Autorité pour déterminer les sanctions pécuniaires est la suivante. L’Autorité détermine d’abord le montant de base de la sanction pécuniaire pour chaque entreprise ou association d’entreprises concernée, en prenant en considération la gravité des faits et la durée des pratiques, critères qui concernent tous deux la ou les infraction(s) en cause (A). Ce montant est ensuite adapté pour prendre en considération les éléments propres au comportement et à la situation individuelle de chaque entreprise ou association d’entreprises concernée, à l’exception de la réitération, dont la loi a fait un critère autonome (B). Ce montant est ensuite augmenté, pour chaque entreprise ou association d’entreprises concernée, en cas de réitération (C). Le montant ainsi obtenu est comparé au maximum légal, avant d’être réduit pour tenir compte, le cas échéant, de la clémence, puis ajusté, lorsqu’il y a lieu, au vu de la capacité contributive de l’entreprise ou de l’association d’entreprises qui a présenté une demande à cet effet (D). Dans les cas où il résulte des éléments dont dispose l’Autorité qu’il n’y a pas lieu d’infliger une sanction pécuniaire compte tenu des difficultés financières de l’entreprise ou de l’association d’entreprises concernée, il lui est loisible de ne pas détailler les différentes étapes mentionnées ci-dessus.

#### **A. LE MONTANT DE BASE DE LA SANCTION**

20. Le montant de base de la sanction est déterminé par une proportion de la valeur des ventes du ou des produit(s) ou service(s) en relation avec l’infraction (1), et est fonction de l’appréciation portée par l’Autorité sur la gravité des faits (2) et de la durée de l’infraction (3).

##### **1) LA VALEUR DES VENTES**

21. La valeur des ventes constitue une référence appropriée et objective pour déterminer le montant de base de la sanction pécuniaire, dans la mesure où elle permet d’en proportionner l’assiette à l’ampleur économique des infractions en cause, d’une part, et au poids relatif, sur les secteurs ou marchés concernés, de chaque entreprise ou association d’entreprises concernée, d’autre part.
22. La référence prise par l’Autorité est la valeur de l’ensemble des catégories de produits ou de services en relation directe ou indirecte<sup>4</sup> avec l’infraction, ou s’il y a lieu avec les infractions, vendues par l’entreprise ou l’association d’entreprises concernée durant son dernier exercice comptable complet de participation à celle(s)-ci, sous réserve du point 25 ci-dessous. La qualification de l’infraction ou des infractions effectuée par l’Autorité, au regard de leur objet ou de leurs effets anticoncurrentiels, détermine ces catégories de produits ou de services.

---

<sup>4</sup> Comme par exemple, pour des accords de prix horizontaux portant sur un produit donné, lorsque le prix de ce produit sert ensuite de base pour le prix de produits de qualité supérieure ou inférieure.

23. Les ventes en cause sont toutes celles réalisées en France. Leur valeur correspond au chiffre d'affaires relatif aux produits ou services en cause.
24. Comme indiqué au point 16 ci-dessus, l'entreprise ou l'association d'entreprises concernée fournit la valeur de ses ventes à l'Autorité, ainsi que l'ensemble des données nécessaires pour lui permettre d'en vérifier l'exactitude. Lorsque l'intéressée ne transmet pas ces données, ou qu'elles apparaissent incomplètes ou insuffisamment fiables, l'Autorité n'est pas en mesure de recourir utilement à la valeur des ventes. Elle peut alors être conduite à se déterminer à partir des données dont elle dispose ou qui sont disponibles publiquement, comme le chiffre d'affaires total de l'entreprise, même si ces données sont moins directement en rapport avec l'infraction ou les infractions commises, et sont donc moins favorables à l'intéressée.
25. Dans les cas où elle considère que le dernier exercice comptable complet de participation à l'infraction ne constitue manifestement pas une référence représentative, l'Autorité retient un exercice qu'elle estime plus approprié, ou une moyenne d'exercices, en motivant ce choix. Lorsque l'infraction d'une association d'entreprises porte sur les activités de ses membres, l'Autorité tient compte de la somme des ventes de biens et de services en relation directe ou indirecte avec l'infraction qui sont réalisées par les entreprises membres de l'association durant leur dernier exercice comptable complet de participation à l'infraction, sous réserve, le cas échéant, de ce qui précède. Lorsqu'une sanction est infligée non seulement à l'association d'entreprises mais également à ses membres, le chiffre d'affaires des membres auxquels une amende est infligée n'est pas pris en compte lors du calcul de l'amende infligée à l'association d'entreprises.
26. La méthode décrite ci-dessus peut être adaptée dans les cas particuliers où l'Autorité estime que la référence à la valeur des ventes, ou ses modalités de prise en compte, aboutiraient à un résultat ne reflétant manifestement pas de façon appropriée l'ampleur économique de l'infraction ou le poids relatif de chaque entreprise ou association d'entreprises qui y a pris part. Il peut par exemple en être ainsi lorsque :
- l'infraction consiste à s'entendre sur des commissions par lesquelles des entreprises se rémunèrent à l'occasion de la vente de certains produits ou services, auquel cas l'Autorité peut retenir ces commissions comme référence ;
  - l'infraction consiste, pour une entreprise, à s'entendre avec d'autres entreprises pour s'abstenir d'effectuer des ventes en France, auquel cas l'Autorité peut tenir compte des ventes réalisées ailleurs dans l'Espace économique européen (EEE) ;
  - l'infraction porte sur un marché biface ou multiface dont les particularités permettent à l'entreprise concernée de monétiser une face du marché par une ou plusieurs autres faces, auquel cas l'Autorité peut tenir compte de la valeur des ventes réalisées par l'entreprise concernée sur les marchés amont, aval et connexe, lorsque ces derniers sont en lien direct ou indirect avec l'infraction.

## **2) L'APPRECIATION DE LA GRAVITE DES FAITS**

27. L'Autorité apprécie la gravité des faits de façon objective et concrète, au vu de l'ensemble des éléments pertinents du cas d'espèce. Dans le cas d'une infraction ou, s'il y a lieu, d'infractions commises par plusieurs entreprises ou associations d'entreprises, elle apprécie globalement la gravité des faits, sans préjudice des éléments propres au comportement et à la situation individuelle de chacun d'entre eux, qui sont pris en considération ultérieurement.
28. Pour apprécier la gravité des faits, l'Autorité peut notamment tenir compte des éléments suivants, en fonction de leur pertinence :
  - la nature de l'infraction ou des infractions en cause et des faits retenus pour la ou les caractériser, ainsi que la nature du ou des paramètres de la concurrence concernés (prix, volume, diversité, qualité, coût, innovation, production, environnement etc.) ;
  - la nature des activités, des secteurs ou des marchés en cause (activité de service public, santé, marché public, secteur ouvert depuis peu à la concurrence, marché innovant, etc.) ;
  - la nature des personnes susceptibles d'être affectées (petites et moyennes entreprises, consommateurs vulnérables, acheteurs captifs etc.) ;
  - les caractéristiques objectives de l'infraction ou des infractions (caractère secret ou non, degré de sophistication, connaissance du caractère infractionnel de la pratique en cause, existence de mécanismes de police ou de mesures de représailles, détournement d'une législation, étendue géographique, etc.).
29. Cette liste n'est pas limitative et peut être complétée par l'Autorité au regard des circonstances de l'espèce.
30. La proportion de la valeur des ventes réalisées que l'Autorité retient au cas par cas, en considération de la gravité des faits, est comprise entre 0 et 30 %. Les ententes horizontales de fixation de prix, de répartition de marché et de limitation de production comptent, par leur nature même, parmi les restrictions de concurrence les plus graves et la proportion des ventes prise en compte pour de telles infractions sera généralement située entre 15 et 30 %.
31. L'Autorité peut, dans les affaires d'abus de position dominante, ainsi que dans les affaires d'ententes horizontales les plus graves, telles que les accords de fixation de prix, de répartition de marché et de limitation de production, ajouter au montant précédemment défini en application du point 30, une somme comprise entre 15 % et 25 % de la valeur des ventes, afin de dissuader les entreprises de participer à de telles pratiques.

## **3) L'APPRECIATION DE LA DUREE DE L'INFRACTION**

32. La durée de l'infraction joue un rôle significatif dans la détermination du montant approprié de la sanction. Elle a en effet nécessairement un impact sur les conséquences potentielles de l'infraction sur le marché. Il est dès lors important que l'amende reflète également le nombre d'années pendant lesquelles l'entreprise a participé à l'infraction.

33. La combinaison de la valeur des ventes en relation avec l'infraction et de la durée reflète l'importance économique de l'infraction, ainsi que le poids relatif de chaque entreprise participant à l'infraction.
34. Afin de prendre pleinement en compte la durée de la participation de chaque entreprise à l'infraction, le montant déterminé en fonction de la valeur des ventes, conformément aux points 27 à 30, est multiplié par le nombre d'années de participation à l'infraction. Les périodes de moins d'une année sont prises en compte au *pro rata temporis* de la durée de participation de l'entreprise ou de l'association d'entreprises à l'infraction.

## **B. L'INDIVIDUALISATION**

35. L'Autorité ajuste ensuite le montant obtenu en application de la méthode décrite dans la section A ci-dessus pour tenir compte de circonstances atténuantes ou aggravantes, s'il y a lieu (1), et des autres éléments d'individualisation pertinents tenant à la situation de chaque entreprise ou association d'entreprises (2).

### **1) LES CIRCONSTANCES ATTENUANTES OU AGGRAVANTES**

36. L'Autorité peut prendre en considération l'existence de circonstances atténuantes ou aggravantes, sur le fondement d'une appréciation qui tient compte de l'ensemble des éléments pertinents du cas d'espèce.
37. Les circonstances atténuantes en considération desquelles l'Autorité peut réduire le montant de base de la sanction pécuniaire, pour une entreprise ou une association d'entreprises, peuvent notamment tenir au fait que l'entreprise ou l'association d'entreprises apporte la preuve :
  - qu'elle a mis fin à l'infraction dès les premières interventions de l'Autorité, étant précisé que cette circonstance atténuante n'est pas applicable aux accords ou pratiques de nature secrète, en particulier les cartels ;
  - qu'elle a durablement adopté un comportement concurrentiel, pour une part substantielle des produits ou services en cause, au point d'avoir perturbé, en tant que franc-tireur, le fonctionnement même de la pratique en cause ;
  - qu'elle a été contrainte à participer à l'infraction ;
  - qu'elle coopère effectivement avec l'Autorité, en allant au-delà des obligations auxquelles elle est juridiquement soumise et en dehors du champ d'application de la procédure de clémence ;
  - que l'infraction a été autorisée, sollicitée ou encouragée par les autorités publiques ;
  - qu'elle a mis en œuvre, en cours de procédure, des mesures de réparation bénéficiant spécifiquement aux victimes de la pratique, notamment le versement à ces dernières d'une indemnité due en exécution d'une transaction au sens de l'article 2044 du code civil.

38. Les circonstances aggravantes en considération desquelles l'Autorité peut augmenter le montant de base de la sanction pécuniaire, pour une entreprise ou une association d'entreprises, peuvent notamment tenir au fait que :
- l'entreprise ou l'association d'entreprises a joué un rôle de meneur ou d'incitateur, ou a joué un rôle particulier dans la conception ou la mise en œuvre de l'infraction ;
  - l'entreprise ou l'association d'entreprises a pris des mesures en vue d'en contraindre d'autres à participer à l'infraction, ou a pris des mesures de rétorsion à leur encontre en vue de faire respecter celle-ci ;
  - l'entreprise ou l'association d'entreprises jouit d'une capacité d'influence ou d'une autorité morale particulières, notamment parce qu'elle est chargée d'une mission de service public.

## **2) LES AUTRES ELEMENTS D'INDIVIDUALISATION**

39. Afin d'assurer le caractère à la fois dissuasif et proportionné de la sanction pécuniaire, l'Autorité peut ensuite adapter, à la baisse ou à la hausse, le montant obtenu après l'ajustement prévu aux points 37 à 38 ci-dessus en prenant en considération d'autres éléments objectifs propres à la situation de l'entreprise ou de l'association d'entreprises concernée.
40. En particulier, elle peut l'adapter à la baisse pour tenir compte du fait que :
- l'entreprise concernée mène l'essentiel de son activité sur le secteur ou marché en relation avec l'infraction (entreprise « mono-produit ») ;
  - l'entreprise ou l'association d'entreprises concernée rencontre des difficultés financières particulières affectant sa capacité contributive ; cet ajustement est opéré au stade et selon les modalités prévus par la section D.3 ci-dessous.
41. Elle peut aussi l'adapter à la hausse pour tenir compte du fait que :
- l'entreprise concernée dispose d'une taille, d'une puissance économique ou de ressources globales importantes, notamment par rapport aux autres auteurs de l'infraction ;
  - le groupe auquel appartient l'entreprise concernée dispose lui-même d'une taille, d'une puissance économique ou de ressources globales importantes, cet élément étant pris en compte, en particulier, dans le cas où l'infraction est également imputable à la société qui la contrôle au sein du groupe.
42. L'Autorité peut également décider de majorer la sanction lorsqu'il résulte des éléments à sa disposition que les gains illicites estimés réalisés par l'entreprise ou l'association d'entreprises concernée grâce à l'infraction ou les infractions en cause sont supérieurs au montant de la sanction pécuniaire qu'elle pourrait prononcer.

## **C. LA REITERATION**

43. La réitération est une circonstance aggravante dont la loi prévoit, compte tenu de son importance particulière, qu'elle doit faire l'objet d'une prise en compte autonome, de manière à permettre à l'Autorité d'apporter une réponse proportionnée, en termes de répression et de dissuasion, à la propension de l'entreprise ou de l'association d'entreprises concernée à s'affranchir des règles de concurrence. L'existence même d'une situation de réitération démontre en effet que le précédent constat d'infraction et la sanction pécuniaire dont il a pu être assorti n'ont pas suffi à conduire l'intéressée à respecter les règles de concurrence.
44. Pour apprécier l'existence d'une réitération, l'Autorité tient compte de quatre éléments cumulatifs :
- l'existence d'une décision constatant une infraction au droit français et/ou européen de la concurrence, y compris si cette décision n'est pas assortie d'une sanction pécuniaire, portant sur des pratiques de même nature, et adoptée tant au niveau national qu'euro-péen, par une autorité en charge de l'application du droit de la concurrence ou une juridiction d'un État membre de l'Union européenne ou par la Commission européenne, avant la fin de la nouvelle pratique ;
  - la nouvelle pratique doit être identique ou similaire, par son objet ou ses effets, à celle ayant donné lieu au précédent constat d'infraction ;
  - le constat d'infraction doit avoir acquis un caractère définitif à la date à laquelle l'Autorité statue sur la nouvelle pratique ; et
  - le délai écoulé entre le précédent constat d'infraction et le début de la nouvelle pratique est inférieur ou égal à 15 ans ; en effet, l'Autorité n'entend pas opposer la réitération à une entreprise ou à une association d'entreprises lorsque le délai en question est supérieur à 15 ans.
45. En cas de réitération, le montant intermédiaire de la sanction pécuniaire, tel qu'il résulte de l'individualisation du montant de base effectuée suivant la méthode décrite à la section B ci-dessus, peut être augmenté dans une proportion comprise entre 15 et 50 %, en fonction notamment du délai séparant le début de la nouvelle pratique du précédent constat d'infraction et de la nature des différentes infractions en cause.

## **D. LES AJUSTEMENTS FINAUX**

46. Le montant de la sanction pécuniaire obtenu en application des sections A, B et C ci-dessus est comparé au maximum légal (1). Il intègre ensuite, le cas échéant, l'exonération totale ou partielle accordée au titre de la clémence (2). Il est enfin ajusté, lorsqu'il y a lieu, au vu de la capacité contributive de l'entreprise ou de l'association d'entreprises en cause (3).

47. Les ajustements individuels visés par la section 2 ci-dessous sont effectués après la vérification que le montant de la sanction n'excède pas le maximum légal, dans le but d'assurer en tout état de cause aux entreprises ou associations d'entreprises concernées le bénéfice concret de l'exonération ou de la réduction de sanction accordée au titre de la clémence. Les ajustements visés par la section 3 ci-dessous ont quant à eux pour objet de garantir la prise en compte d'une capacité contributive amoindrie au moment de la prise de décision par l'Autorité.

### **1) LA VERIFICATION DU RESPECT DU MAXIMUM LEGAL**

48. L'Autorité vérifie que le montant de la sanction pécuniaire, tel qu'il résulte de l'individualisation du montant de base effectuée suivant la méthode décrite à la section B de la partie V ci-dessus ou, s'il y a lieu, de la prise en compte de la réitération selon les modalités décrites à la section C de la partie V ci-dessus, n'excède pas le maximum légal.
49. Conformément au sixième alinéa du I de l'article L. 464-2 du code de commerce, lorsque le contrevenant est une entreprise, le montant maximum de la sanction pécuniaire est de 10 % du chiffre d'affaires mondial hors taxes le plus élevé réalisé au cours d'un des exercices clos depuis l'exercice précédant celui au cours duquel les pratiques ont été mises en œuvre. Si les comptes de l'entreprise concernée ont été consolidés ou combinés en vertu des textes applicables à sa forme sociale, le chiffre d'affaires pris en compte est celui figurant dans les comptes consolidés ou combinés de l'entreprise consolidante ou combinante.
50. Conformément au septième alinéa du I de l'article L. 464-2 du code de commerce, lorsque le contrevenant est une association d'entreprises, le montant maximum de la sanction pécuniaire est de 10 % du chiffre d'affaires mondial hors taxes le plus élevé réalisé au cours d'un des exercices clos depuis l'exercice précédant celui au cours duquel les pratiques ont été mises en œuvre. Toutefois, conformément au huitième alinéa du I de l'article L. 464-2, lorsque l'infraction d'une association d'entreprises a trait aux activités de ses membres, le montant maximal de la sanction pécuniaire est égal à 10 % de la somme du chiffre d'affaires mondial total réalisé par chaque membre actif sur le marché affecté par l'infraction de l'association.
51. La responsabilité financière de chaque entreprise en ce qui concerne le paiement de l'amende ne peut excéder le montant maximal fixé conformément au point 49.
52. Si elle excède le montant maximum applicable, la sanction pécuniaire est ramenée à ce chiffre.

### **2) LA PRISE EN CONSIDERATION DE LA CLEMENCE**

53. S'il y a lieu, l'Autorité réduit ensuite le montant de la sanction pécuniaire pour tenir compte de l'exonération totale ou partielle qui peut être accordée au titre de la clémence en

application du IV de l'article L. 464-2 du code de commerce. Cette réduction est appliquée selon les modalités indiquées par le communiqué de procédure relatif au programme de clémence français.

### **3) LA CAPACITE CONTRIBUTIVE**

#### **a. Prise en compte des difficultés rencontrées individuellement par les entreprises**

54. Si les éventuelles difficultés générales du secteur concerné par les infractions ne figurent pas parmi les critères énumérés par l'article L. 464-2 du code de commerce, les difficultés rencontrées individuellement par les entreprises peuvent être prises en compte dans le cadre de la détermination de leur sanction, si celles-ci rapportent la preuve, chacune en ce qui la concerne, de difficultés financières particulières affectant leur capacité contributive.
55. Lorsqu'une entreprise entend se prévaloir de l'existence de difficultés financières particulières affectant sa capacité contributive, elle en fait la demande écrite à l'Autorité, qui apprécie ces difficultés selon les modalités suivantes.
56. Pour permettre à l'Autorité de tenir compte de telles difficultés, l'entreprise concernée doit, tout d'abord, en faire état à l'occasion de sa réponse au rapport prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 463-2 du code de commerce ou, en cas de mise en œuvre de l'article L. 463-3 ou du III de l'article L. 464-2 du même code, au plus tard un mois avant la séance. Au cas où ces difficultés surviennent ultérieurement, il doit en être fait état dès leur survenance, et au plus tard à l'occasion de la séance prévue par l'article L. 463-7 de ce code.
57. Il appartient, ensuite, à l'entreprise concernée de justifier l'existence des difficultés financières particulières dont elle se prévaut et leur incidence sur sa capacité contributive, en s'appuyant notamment sur les éléments figurant dans le questionnaire mis à sa disposition à cet effet sur le site de l'Autorité<sup>5</sup>. Une réduction du montant final de la sanction pécuniaire ne peut être accordée à ce titre que si les éléments transmis constituent des preuves fiables, complètes et objectives attestant de l'existence de difficultés réelles et actuelles empêchant l'entreprise en cause de s'acquitter, en tout ou partie, de la sanction pécuniaire pouvant lui être imposée. La situation de l'intéressée s'apprécie au jour de la prise de la décision de l'Autorité, et au regard de l'ensemble des exercices pertinents.
58. L'Autorité peut, par ailleurs, imposer une sanction pécuniaire symbolique dans certains cas particuliers, comme celui d'une entreprise unipersonnelle.

#### **b. Régime applicable en cas d'insolvabilité d'une association d'entreprises**

59. Lorsqu'une association d'entreprises entend se prévaloir de l'existence de difficultés financières particulières affectant sa capacité contributive concernant une sanction financière prononcée à son encontre sans tenir compte du chiffre d'affaires de ses membres, elle en fait

---

<sup>5</sup> [https://www.autoritedelaconurrence.fr/sites/default/files/questionnaire\\_itp\\_mai\\_2011\\_fr.pdf](https://www.autoritedelaconurrence.fr/sites/default/files/questionnaire_itp_mai_2011_fr.pdf)

la demande écrite à l'Autorité, qui apprécie ces difficultés selon les modalités pratiques définies aux points 56 à 58 ci-dessus.

60. Lorsqu'une sanction pécuniaire est infligée à une association d'entreprises en tenant compte du chiffre d'affaires de ses membres et que l'association n'est pas solvable, l'Autorité de la concurrence peut lui enjoindre de lancer un appel à contributions auprès de ses membres pour couvrir le montant de la sanction pécuniaire.
61. Dans le cas où ces contributions ne sont pas versées intégralement à l'association d'entreprises dans un délai fixé par l'Autorité, cette dernière peut exiger directement le paiement de la sanction pécuniaire par toute entreprise dont les représentants étaient membres des organes décisionnels de cette association au moment de l'infraction ou des infractions en cause. Lorsque cela est nécessaire pour assurer le paiement intégral de la sanction pécuniaire, après avoir exigé le paiement par ces entreprises, l'Autorité peut également exiger le paiement du montant impayé de la sanction pécuniaire par tout membre de l'association qui était actif sur le marché sur lequel l'infraction ou les infractions en cause ont été commises. Ce paiement n'est toutefois pas exigé des entreprises qui démontrent qu'elles n'ont pas appliqué la décision litigieuse de l'association et qui en ignoraient l'existence, ou qui s'en sont activement désolidarisées avant l'ouverture de la procédure.

## **VI. L'adaptation de la méthode suivie pour déterminer les sanctions pécuniaires dans le cas de certaines pratiques mises en œuvre à l'occasion d'appels d'offres**

62. La méthode décrite à la section V.A.1 ci-dessus sera adaptée dans les cas de pratiques anticoncurrentielles portant sur un ou plusieurs appels d'offres ponctuels et ne relevant pas d'une infraction complexe et continue. En effet, la valeur des ventes ne constitue pas un indicateur approprié de l'ampleur économique de ces pratiques et du poids relatif de chaque entreprise ou association d'entreprises qui y prend part, en particulier lorsque leur implication consiste à réaliser des offres de couverture ou à s'abstenir de soumissionner.
63. Le montant de base de la sanction pécuniaire résultera alors de l'application d'un coefficient, déterminé en fonction de la gravité des faits, du chiffre d'affaires total réalisé en France par l'association d'entreprises ou par l'entreprise en cause, ou par le groupe auquel l'entreprise appartient, en principe pendant l'exercice comptable complet au cours duquel a eu lieu l'infraction, ou du dernier exercice comptable complet, s'il en existe plusieurs. Ce coefficient tiendra compte du fait que ces pratiques, qui visent à tromper les maîtres d'ouvrage sur l'effectivité même de la procédure d'appel d'offres, se rangent, par leur nature même, parmi les infractions les plus graves aux règles de concurrence, et sont parmi les plus difficiles à détecter, en raison de leur caractère secret.