



**Décision n° 03-D-67 du 23 décembre 2003
relative aux pratiques mises en œuvre par Peugeot
et le Groupement des Concessionnaires Automobiles Peugeot (GCAP)
dans le secteur de la distribution automobile**

Le Conseil de la concurrence (section III B),

Vu les lettres enregistrées le 5 avril 1995, le 14 avril 1995 et le 28 août 1995, sous le numéro F 753, par lesquelles le Syndicat des Professionnels Européens de l'Automobile (SPEA) a saisi le Conseil de la concurrence d'un dossier relatif à des pratiques mises en œuvre par les constructeurs automobiles, les concessionnaires, leurs groupements et leurs organisations professionnelles dans le secteur de la distribution automobile ;

Vu le traité en date du 25 mars 1957 modifié instituant la communauté européenne ;

Vu le livre IV du code de commerce, relatif à la liberté des prix et de la concurrence, le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 modifié, fixant les conditions d'application de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986, ainsi que le décret n° 2002-689 du 30 avril 2002 fixant les conditions d'application du livre IV du code de commerce ;

Vu la décision 01-DSA-16 en date du 21 novembre 2001 par laquelle la présidente du Conseil de la concurrence a fait application des dispositions de l'article L. 463-3 du code de commerce ;

Vu la décision prise le 26 mai 2003 par le rapporteur général sur le fondement de l'article 31 du décret du 30 avril 2002 susvisé, de disjoindre cette saisine en trois dossiers, à compter de l'établissement du rapport, le numéro F 753-2 étant affecté aux griefs notifiés à la société Peugeot et au GCAP ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu les observations présentées par le SPEA, la société Peugeot, le Groupement des Concessionnaires Automobiles Peugeot (GCAP) et le commissaire du Gouvernement ;

La rapporteure, la rapporteure générale adjointe, le commissaire du Gouvernement, les représentants du SPEA, de la société Peugeot et du GCAP entendus lors de la séance du 4 novembre 2003 ;

Adopte la décision suivante :

I. - Constatations

1. Le Syndicat des professionnels européens de l'automobile (SPEA) regroupe les professionnels du négoce et de la réparation automobile. Il a saisi le Conseil de la concurrence de pratiques qui seraient mises en œuvre par les constructeurs automobiles PSA et Renault, certains importateurs (Nissan), et le Conseil National des Professions de l'Automobile (CNPA) et qui auraient pour objet et pour effet de limiter les importations hors réseau.

A. LE SECTEUR CONCERNÉ

1. La distribution automobile

2. Avec 2 025 000 de véhicules vendus en 1997 dont 1 713 000 de véhicules particuliers, le marché français se place au second rang des marchés automobiles européens.
3. Cette même année, les constructeurs français, Peugeot et Renault, ont réalisé environ 55 % des ventes sur le marché français des véhicules particuliers, en légère baisse par rapport aux années précédentes. Parmi les importateurs, le groupe Volkswagen détient la première place avec une part de 11,2 %, suivi de Ford (8,1 %), du groupe General Motors (6,9 %), de Fiat (6,7 %) et des constructeurs japonais (4,4 %). Les véhicules réimportés des constructeurs nationaux ne représentent qu'une faible part, difficile à quantifier, des véhicules vendus.
4. La distribution des automobiles est assurée en France et à l'étranger, soit par des succursales ou filiales des constructeurs, soit par un réseau de concessionnaires le plus souvent exclusifs. Cet ensemble est complété par un réseau assez dense d'agents liés aux concessionnaires.
5. Entre 1994 et 1997, la part de marché de Peugeot s'élevait à près de 17 %. Le réseau de distribution de Peugeot comptait alors environ 4 000 distributeurs. Près des trois-quarts d'entre eux sont regroupés au sein du Groupement des Concessionnaires Automobiles Peugeot (GCAP). Organisé selon le régime associatif de la loi de 1901, le GCAP dispose de 8 organisations à l'échelle régionale et de divers groupes de travail à l'échelle nationale (Marketing, Informatique, Pièces et Services, Méthodes de commercialisation, Voitures d'occasion, Gestion).
6. Des revendeurs hors réseaux interviennent également dans la distribution automobile. En particulier, du fait des différences de prix existant entre les différents pays européens, une partie des véhicules exportés par les constructeurs nationaux est réimportée par des distributeurs indépendants mandatés par un client final ou non. Dans sa saisine, le SPEA estime les opérations réalisées par les commerçants indépendants, soit par acquisition de véhicules d'un concessionnaire français ou d'une entreprise liée, soit par importation parallèle d'un concessionnaire communautaire en qualité de négociant ou de mandataire, à environ 10 % du marché.
7. Le nombre de véhicules Peugeot réimportés en France, à l'époque des faits, a été estimé par le président du GCAP à environ 7-8 % des ventes et à 9 % par le directeur de l'animation et du développement réseau d'Automobiles Peugeot.

2. Le cadre réglementaire communautaire

8. Comme le règlement 123/85 qu'il a remplacé, le règlement 1475/95 du 28 juin 1995 prévoit le principe de l'exemption de certains accords de distribution exclusive ou sélective des services de vente et d'après vente des véhicules automobiles. Il s'agit, aux termes du premier considérant de ce règlement, d'accords par lesquels "*le cocontractant fournisseur charge le cocontractant revendeur de promouvoir dans un territoire déterminé la distribution et le service après-vente de produits déterminés du secteur des véhicules automobiles et par lesquels le fournisseur s'engage envers le distributeur à ne livrer dans le territoire convenu des produits contractuels en vue de la revente au distributeur, qu'à un nombre limité d'entreprises du réseau de distribution*".
9. L'exemption prévue par ce règlement est justifiée dans l'exposé des principes en ces termes : "*les clauses concernant la distribution exclusive et sélective peuvent être tenues pour rationnelles et indispensables dans le secteur des véhicules automobiles qui sont des biens meubles d'une certaine durabilité, nécessitant à intervalles réguliers comme à des moments imprévisibles et en des lieux variables, des entretiens et des réparations spécialisés. Les*

constructeurs automobiles coopérant avec les distributeurs et ateliers sélectionnés, afin d'assurer un service de vente et d'après vente spécialement adapté au produit. Ne serait-ce que pour des raisons de capacité et d'efficacité, une telle coopération ne peut être étendue à un nombre illimité de distributeurs et d'ateliers."

10. Les contrats de concession peuvent donc interdire aux concessionnaires de vendre aux revendeurs non agréés (article 3-10 du règlement), de vendre des véhicules d'autres marques sauf si les ventes ont lieu dans des locaux séparés (article 3-3 du règlement), et de pratiquer une concurrence active en dehors de leur territoire exclusif, (article 3-8).
11. En revanche, le règlement n'autorise pas le constructeur à interdire aux concessionnaires de livrer des produits aux consommateurs finals ou à leurs intermédiaires mandatés (article 6-7). L'exemption ne s'applique pas non plus lorsque que le fournisseur, sans raison objectivement justifiée, octroie aux distributeurs des rémunérations calculées en fonction du lieu de destination des véhicules automobiles revendus ou du domicile de l'acheteur, (article 6-8).
12. De plus, la Commission peut retirer le bénéfice de l'application du règlement si elle constate que, dans un cas déterminé, un accord exempté a cependant certains effets qui sont incompatibles avec les conditions prévues à l'article 85, paragraphe 3 du traité. C'est, notamment, le cas lorsque le constructeur applique sans justifications objectives des prix ou des conditions de vente discriminatoires, (article 8-3).
13. Les problèmes soulevés par l'application de ces dispositions ont fait l'objet d'un important contentieux national et communautaire et de questions préjudicielles devant la Cour de Justice de l'Union Européenne. Dans son arrêt du 15 février 1995, Nissan France, la CJCE a jugé que les dispositions du règlement exemptant l'interdiction de revente hors réseau ne concernaient que les relations entre les constructeurs automobiles et leurs concessionnaires et ne frappaient pas d'illégalité les ventes des négociants indépendants. Dans l'arrêt "*Grand Garage Albigeois*" du même jour, elle a estimé que, pour les mêmes raisons, ce règlement ne s'opposait pas à ce qu'un opérateur indépendant cumule les activités d'intermédiaire mandaté et celles de revendeur non agréé de véhicules provenant d'importations parallèles.

B. LES FAITS RELEVÉS

1. La mise en place des aides "*pression import*"

A) L'objectif poursuivi par les aides "*pression import*"

14. L'objet des aides pression import est décrit dans une circulaire en date du 1^{er} mars 1994 adressée par la direction commerciale France aux directions régionales, (cote 588 des annexes du rapport) : "*Il a été décidé du principe d'une aide financière aux concessionnaires (...) qui subissent sur leur ZPR (Zone de Première Responsabilité = le territoire de la concession) une pression import importante.*"
15. Au cours de l'assemblée générale du GCAP du 13 octobre 1995, le directeur commercial Peugeot France a déclaré, (cote 429) : "*(...) ces aides à la pression import, nous souhaitons qu'elles soient engagées par le concessionnaire de manière à prendre des ventes aux mandataires, aux revendeurs*"

B) Les modalités d'attribution des aides "pression import"

16. Les modalités d'octroi des aides "pression import" ont été décrites dans la circulaire datée du 1^{er} mars 1994, précitée (cote 588) : *"Afin que les concessionnaires concernés puissent connaître à l'avance les moyens financiers dont ils disposeront pour mettre en place leur plan d'action, nous nous orientons pour déterminer le taux de l'aide à la vente vers la prise en compte :*
- *de la pression import du 2^{ème} semestre 93 (marché import TMTT de la ZPR/ marché TMTT de la ZPR) ;*
 - *du dynamisme commercial du 2^{ème} trimestre 1993 (progression de la pénétration d'un semestre sur l'autre par rapport à la moyenne de votre DR).*
17. Le directeur de l'animation commerciale et du développement du réseau a, dans un procès-verbal d'audition du 27 janvier 1998, précisé, (cotes 461 à 463) : *"Les aides pression import existent depuis 4/5 ans. Les DR remontent l'appréciation du taux de véhicules réimportés. Une aide peut être déclenchée. Elles est déterminée par type de véhicule. L'aide est déclenchée quand le ratio Peugeot importés hors segment B/ marché total VP + VU du concessionnaire est supérieur à 2 %. En 1998, environ 125 concessionnaires en bénéficient au titre du premier semestre. La 306, la 406, la Partner et la 806 bénéficient de cette prime à la vente. Plus le concessionnaire vend de ces 4 modèles (les plus réimportés), plus il touchera de prime. Les ventes de petites voitures ne sont pas prises en compte dans ce système. Le montant de l'aide selon le modèle est uniforme sur toute la France. Il est proportionnel à la pression import. Le montant total annuel de l'aide tourne autour de 50 millions de Francs en 1997. Il existe le même système pour les véhicules récents d'occasion ; plus le concessionnaire achète de VO, plus il touche la prime (VO de l'année millésime en cours) à charge pour lui de les revendre."*
18. Le directeur régional de Peugeot Toulouse a déclaré dans son procès-verbal d'audition du 4 mars 1998, (cote 578) : *"Les aides pression import vont à des concessionnaires différents selon les périodes et ne constituent qu'une part minime des différentes aides dont ils peuvent bénéficier"*.
19. Les déclarations du directeur régional de Peugeot Toulouse, du 4 mars 1998 mettent néanmoins l'accent sur l'importance de ces aides pour les concessionnaires concurrencés : *"Si les aides pression import étaient supprimées du jour au lendemain aux concessionnaires, ceux ci ne pourraient continuer leur activité de concessionnaire"*, (cote 594)

C) Le montant des aides "pression import"

20. Les montants versés par Peugeot au titre des aides "pression import" sont totalisés dans le tableau ci-dessous, (cote 332).

	1994	1995	1996	1997
Montant total des aides pression import (en MF)	15,57 MF ¹	40,48 MF ²	55,02 MF ³	56,45 MF ⁴
¹ Voir pièce jointe au courrier de Peugeot du 25 juin 1998, cote 604. ² Voir pièces jointes au courrier de Peugeot du 13 février 1998, cotes 606 à 609. (La somme pour l'année 1995 est obtenue à partir des renseignements fournis pour les 4 trimestres). ³ Voir pièce jointe au courrier de Peugeot du 13 février 1998, cote 610. ⁴ Voir pièce jointe au courrier de Peugeot du 13 février 1998, cote 611.				

2. Les actions contre les concessionnaires étrangers

21. La direction régionale Peugeot de Lyon a adressé, le 15 février 1994, aux concessionnaires de sa région, une circulaire rédigée en ces termes, (cote 102 du rapport) : *"A la suite des éléments que vous nous avez transmis et qui concernent les "ventes parallèles", il a été possible de mettre en évidence certains dysfonctionnements chez des concessionnaires étrangers. Nous vous ferons parvenir, dès que possible, les éléments que nous aurons pu obtenir pour les dossiers que vous nous avez fait remonter. En attendant et pour votre information, nous vous signalons que des sanctions ont été prises par la direction de l'exportation à l'encontre de concessionnaires qui ont procédé à des ventes hors frontières dans des conditions anormales. En effet, pour ces motifs, les contrats des concessions ci après ont été résiliés :*
- *Pour l'Italie : Andreotti à Rovigo, Autopalma à Udine, Autobrescia à Brescia*
 - *Pour l'Espagne : Segursa SA à Orihuela, A la Plana SA à Villareal, Aalcon SA à Tortosa et Autovima SA à Benicarlo.*
22. Lors de l'assemblée générale extraordinaire du GCAP du 8 juin 1995, le directeur commercial de Peugeot France a déclaré : *"Il faut dissuader ceux qui jouent avec les différentiels monétaires et créent illégalement les flux de réimportations (...). 3. Actions à l'égard des réseaux étrangers :*
- *lettres aux concessionnaires notifiant les interdictions et les sanctions en cas de déviance ;*
 - *audits afin de crédibiliser la lettre, de vérifier la bonne mise en application des nouvelles mesures ;*
 - *sanctions rendues publiques.*
- En Espagne, 10 concessionnaires ont déjà été résiliés. 4 en 95, dont un directeur de filiale.",* (cote 442).
23. Le syndicat saisissant a versé, à l'appui de sa saisine, une circulaire adressée le 19 avril 1995 au réseau de concessionnaires italiens (cote 234) et dont Peugeot a fourni une traduction en annexe de ses observations en date du 29 mai 2000 (cotes 735 et 736 du rapport). Cette circulaire rappelle aux concessionnaires italiens leurs obligations contractuelles : *"Aussi, sommes-nous amenés à vous rappeler qu'aux termes de l'article 7, paragraphe 1 de votre contrat de concession et de la nouvelle législation européenne en la matière, il vous est interdit de vendre des véhicules neufs – à savoir immatriculés depuis moins de 6 mois et avec moins de 6 000 km – à des revendeurs hors réseau et à des intermédiaires dont l'activité est équivalente à la revente. Nous vous rappelons qu'il s'agit là de dispositions essentielles de votre contrat de concession etc. Il vous revient, en outre, de respecter de manière absolument précise la procédure définie dans les dispositions combinées dudit article et de la nouvelle loi italienne lorsque vous vendez des véhicules neufs à des clients utilisant les services d'un mandataire dûment habilité pour acheter et, le cas échéant, prendre livraison dudit véhicule.",* (cote 735).
24. Une lettre adressée le 8 mars 1995 par la filiale allemande de Peugeot à la concession Autohaus Kremer GmbH, située à Merzig, annonce à ce distributeur la suspension des livraisons de véhicules : *"Les ventes transfrontalières à destination de la France ont fait l'objet d'un entretien qui s'est déroulé le 21 février 1995 entre M. X... et le signataire dans le bureau de ce dernier. A cette occasion, il a été signalé sans ambiguïté que nous n'acceptons plus aucune activité commerciale de ce genre sous cette forme sans conséquences de grande portée. (...) Comme M. X...t est une nouvelle fois dans l'impossibilité de fixer un rendez-vous, et que manifestement aucun autre interlocuteur n'est disponible, nous avons donné*

provisoirement à notre service Ordonnancement Véhicules Neufs l'ordre de suspendre jusqu'à nouvel ordre toutes mises à disposition de véhicules neufs." (cotes 670-671).

25. A la suite de cette lettre, le concessionnaire Autohaus Kremer a cessé de livrer un mandataire français, Kauffmann Automobiles, qui déclare dans le procès verbal du 22 août 1996 : *"Jusqu'en 1994, je m'approvisionnais régulièrement pour les véhicules de marque Peugeot auprès d'un concessionnaire allemand Autohaus Kremmer (Merzig) pour un volume annuel de 200 à 250 véhicules. Début 1995, M. X... responsable de la concession, m'a expliqué qu'il lui était impossible de continuer à me livrer des véhicules car il en avait reçu l'interdiction formelle de Peugeot Allemagne à la suite de l'intervention d'un concessionnaire Peugeot à Metz, M. Y..."* (cote 601). Une lettre, adressée le 26 juillet 2000 par le représentant de Kauffmann Automobiles à la concession Kremer, confirme ces déclarations : *"Ma société a durant plusieurs années acheté des véhicules neufs Peugeot pour le compte de clients finaux français selon la réglementation CEE à votre concession de Merzig. Ces achats représentaient plus ou moins 250 à 300 véhicules par an. Vous avez mis fin brutalement à nos relations commerciales en nous expliquant que Peugeot Allemagne vous avait notifié par écrit de ne plus exporter de véhicules sur la France et ce notamment suite aux interventions de Messieurs Y..., concessionnaires sur le secteur de Metz-Thionville. (...) Lors de cette rencontre, vous m'avez développé les propos que Peugeot vous avait tenus concernant les ventes de véhicules qui nous étaient destinés. Ils ont fait pression pour que vous cessiez immédiatement les relations commerciales avec ma société. Dans le cas contraire, ils vous ont menacé de résilier votre contrat de concession."*, (cote 668-669).
26. Le directeur commercial de Peugeot France a déclaré aux enquêteurs, le 8 avril 1998 : *"Automobiles Peugeot n'entrave pas et n'a jamais entravé l'activité des mandataires et revendeurs réguliers d'après la réglementation. Automobiles Peugeot ne s'est intéressé qu'aux mandataires et revendeurs irréguliers et n'a agi que contre eux."*, (cote 468).

3. Le contrôle des bons de commande

27. Lors de l'assemblée générale du GCAP du 13 octobre 1995, le directeur commercial de Peugeot France a fait l'annonce suivante : *"Secundo, sur les modèles extrêmement sensibles comme notamment les turbo diesel, nous avons mis en place en Allemagne (parce que je sais que c'est quelque chose qui intéressait certains d'entre vous, y compris le Président groupe de contact) ; nous avons mis en place une procédure spécifique qui est à la limite de la légalité du règlement européen, procédure où nous contrôlons les bons de commandes. En effet, l'ensemble des bons de commandes est examiné et traité en fonction des priorités que nous considérons importantes. Évidemment, ces priorités ne sont pas des achats réalisés par des gens hors du pays, hors des nationaux. (...) Pour les modèles extrêmement sensibles, nous avons mis en place cette procédure spéciale qui vise à, disons, décourager ceux qui commandent des véhicules et qui ne sont pas allemands ou belges. J'espère que cette dissuasion suffira pour empêcher les mouvements. Nous pensons que dans l'année qui vient, il n'y aura pas de problèmes de ce point de vue."*, (cote 411). Il a donné aux enquêteurs les précisions suivantes : *"En ce qui concerne le lancement de la 406 et la "procédure spécifique qui est à la limite de la légalité du règlement européen" évoquée dans le compte rendu du GCAP de cette assemblée, je pense qu'il s'agit peut être de problèmes techniques qui ont ralenti vraisemblablement les livraisons. En revanche, je ne suis pas en mesure de vous fournir des explications au sujet des bons de commande allemands ou tous autres bons de commande européens."*, (cote 474). Il a ensuite précisé, dans un courrier du 20 mai 1998 : *"notre société n'a pas adressé de notes de service à la filiale allemande en 1995 sur les bons de commande"*. (cote 482).

28. Le directeur commercial exportation de Peugeot et le directeur du marketing et de la qualité ont déclaré, le 26 mai 1998 : *"au sujet des bons de commande belges et allemands évoqués par le directeur commercial lors de l'assemblée générale du GCAP du 13 octobre 1995, ces propos ont été tenus pour rassurer les concessionnaires. L'intérêt du concessionnaire est de fidéliser sa clientèle locale. En cas de pénurie, il est logique de privilégier les clients susceptibles d'amener un flux d'affaires en termes d'après-vente. Matériellement, ce contrôle n'est pas faisable sur l'ensemble des bons de commande."*, (cote 494).

4. Les séries spéciales

29. Le directeur commercial de Peugeot France a présenté, lors de l'assemblée générale du GCAP, qui s'est tenue le 13 octobre 1995, le lancement de séries spéciales comme une parade aux ventes transfrontalières : *"Autre élément que nous avons abordé : la protection vis-à-vis d'un certain nombre d'importations par la mise en place de séries spéciales sur des modèles sensibles pour contrebalancer les différences de prix. Nous avons lancé les séries 605 que vous connaissez, cela dès le début du second semestre, puis en septembre sur 306."*, (cote 409).

30. Sur ce point, le directeur commercial exportation Europe Amérique du Nord et le directeur du marketing et de la qualité ont déclaré, le 26 mai 1998, (cotes 491 à 494) : *"M. Christian Z... indique, au sujet des séries spéciales, qu'il existe des séries spéciales image en association avec un partenaire ou en liaison avec un loisir, un sport (...) D'autres séries sont liées à la mise en avant d'équipements (climatisation..) qui peuvent correspondre à certains pays et à leur sensibilité. Il peut y avoir des séries spéciales plus durables pour coller à la démarche d'un marché spécifique. Il existe aussi des raisons fiscales aux séries spéciales. Au Danemark, existent des déductions fiscales pour des équipements de sécurité alors que la taxe à l'achat est de 100 %. Au Portugal, il existe des barrières fiscales selon les cylindrées. La spécificité du marché français tient à la fiscalité liée à la puissance administrative (barrière psychologique à 7 CV), à l'importance du diesel et au nombre de petites voitures. En Allemagne, l'absence de limitation de vitesse sur les autoroutes favorise les "grosses" voitures et les équipements de sécurité importent beaucoup. En Italie, pour des raisons fiscales, il y a très peu de véhicules au dessus de 2 l. et le diesel a connu des mouvements importants liés à la fiscalité. En Espagne, la climatisation compte pour l'acheteur. Aux Pays Bas, à cause des taxes, il vaut mieux monter sur place et vendre des accessoires que de les fournir au départ ; il existe une taxe de luxe sur les véhicules ; les néerlandais sont moins friands que les Allemands d'équipements de sécurité. La partie wallonne de la Belgique est très proche de la France. La 605 n'a pas eu le succès commercial escompté. La série spéciale 605, en 1995, avait permis un repositionnement du véhicule. A priori, la série spéciale a été vendue seulement en France ; elle n'a de toutes façons pas connu de grands succès à l'étranger. La logique est identique pour la 306."*

C. LES GRIEFS NOTIFIÉS

31. Sur la base des constatations qui précèdent, des griefs ont été notifiés à la société Automobiles Peugeot pour avoir mis en place avec ses concessionnaires et en accord avec le Groupement des Concessionnaires Automobiles Peugeot (GCAP), des mesures ayant pour objet d'exclure les mandataires automobiles et les revendeurs indépendants de la distribution des véhicules de sa marque et qui sont contraires aux dispositions de l'article L. 420-1 du Livre IV du code de commerce et de l'article 81 du traité instituant la Communauté Européenne, ces mesures étant les suivantes :

- *"Octroi d'aides spécifiques et discriminatoires aux concessionnaires subissant la concurrence des mandataires et des revendeurs indépendants ;*

- *pressions et sanctions exercées à l'encontre des concessionnaires étrangers du réseau qui livrent des intermédiaires et des revendeurs indépendants ;*
- *mise sur le marché de séries spéciales pour que ces véhicules ne soient pas réimportés en France ;*
- *mise en place d'une procédure de contrôle des bons de commande permettant de désavantager les commandes des acheteurs localisés en France."*

II. - Discussion

32. Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les moyens de procédure présentés par la société Peugeot et le CGAP.

A. SUR LE GRIEF RELATIF AUX AIDES "PRESSION IMPORT"

33. Le GCAP avance que l'objet des aides pression import n'est pas de lutter directement contre les importations parallèles mais d'aider les concessionnaires concernés par ces importations à y faire face.

34. La société Peugeot conteste l'objet ou l'effet concurrentiel des aides "*pression import*". Elle fait valoir que ces aides étaient justifiées par le contexte particulier de l'époque, marqué par la morosité du marché automobile et la baisse de la part de marché de Peugeot qui avait durement affecté la rentabilité des concessionnaires. Elle soutient qu'en 1993, environ 45 % de ses concessionnaires étaient déficitaires. Selon elle, la concurrence des revendeurs hors réseau, favorisée à l'époque des faits par les dévaluations de la lire et de la peseta, menaçait la survie de nombreux concessionnaires, et la mise en place des aides "*pression import*" avait pour seul but d'aider les concessionnaires à surmonter ces difficultés. Pour la société Peugeot, les contraintes qu'elle impose à son réseau, notamment en termes de qualité de service, constituent, dans un contexte économique conjoncturel comme celui de l'époque, un handicap qu'il est légitime de compenser. Elle insiste encore sur la liberté d'utilisation attachée aux aides versées qui de ce fait pouvaient être utilisées non pour concurrencer directement les offres faites par les mandataires mais pour permettre la survie des concessionnaires concernés. La société Peugeot avance aussi que les aides "*pression import*" ne représentaient qu'une faible part des aides commerciales qu'elle accorde à son réseau (en 1995, 3 % des aides commerciales versées par Peugeot à son réseau, 4 % en 1997, et 3 % en 1998, cote 706 du rapport). Elle fait valoir de plus que le montant des aides ne représentait qu'une faible partie du différentiel de prix avec les véhicules importés. Enfin, elle note qu'il n'est pas démontré que ces aides ont un effet anticoncurrentiel sur le marché et, notamment, qu'elle ont réduit l'accès au marché des mandataires.

35. Des aides commerciales spécifiques, versées par un constructeur à ses concessionnaires, ne sont pas en soi illicites. Selon une jurisprudence constante (voir notamment les décisions n° 02-D-34 et 03-D-46 du Conseil), des aides commerciales versées par une entreprise en position dominante à ses filiales ou à ses clients sont anticoncurrentielles si elles permettent de pratiquer des prix prédateurs ou si les conditions dans lesquelles ces aides sont octroyées sont discriminatoires ou, plus généralement, si leurs conditions d'octroi ou leur montant sont d'une nature telle qu'elles en établissent l'objet ou l'effet anticoncurrentiel. En l'espèce, avec une part de marché de 17 %, la société Peugeot n'occupait pas, à l'époque des faits, une position dominante sur le marché de la construction automobile.

36. Par ailleurs, il ressort des dispositions des règlements n° 123/85 du 12 décembre 1984 et n° 1475/95 du 28 juin 1995, concernant l'application de l'article 81.3 du traité CE à des catégories d'accords de distribution et de service de vente et d'après-vente de véhicules automobiles, et de la jurisprudence communautaire relative à l'application de ces règlements,

que les contrats de concession conclus entre les constructeurs et leurs concessionnaires, et leur exécution pratique, ne doivent pas avoir pour objet et pour effet de restreindre les ventes à des clients finals ou à leurs intermédiaires mandatés. Ainsi, l'exemption prévue au règlement n° 1473/95 ne s'applique pas lorsque le fournisseur, sans raison objectivement justifiée, octroie aux distributeurs des rémunérations calculées en fonction du lieu de destination des véhicules automobiles revendus ou du domicile de l'acheteur, (article 6-8 du règlement précité). Le tribunal de première instance des communautés européennes a ainsi jugé, dans un arrêt du 21 octobre 2003 (Opel), qu'il était interdit à un constructeur de chercher à limiter les ventes à l'exportation faites par ses concessionnaires, notamment en excluant les ventes concernées du bénéfice de primes au détail, de telles pratiques ayant pour effet de cloisonner les marchés nationaux et de freiner la construction d'un marché européen unique.

37. De plus, la Commission peut retirer le bénéfice de l'application du règlement si elle constate que, dans un cas déterminé, un accord exempté a, cependant, certains effets qui sont incompatibles avec les conditions prévues à l'article 85, paragraphe 3 du traité. C'est, notamment, le cas lorsque le constructeur applique sans justifications objectives des prix ou des conditions de vente discriminatoires, (article 8-3).
38. En l'espèce, les aides "*pression import*" n'avaient ni pour objet ni pour effet de restreindre la liberté commerciale des concessionnaires mais visaient à venir en aide aux concessionnaires dont l'activité était localement affectée, de manière sensible, par le développement d'importations parallèles. Or, il est loisible à un constructeur de consentir un effort commercial à l'égard de ses concessionnaires afin de soutenir son réseau, de développer les ventes ou d'éviter leur chute.
39. L'effet négatif de ces aides sur le fonctionnement de la concurrence sur le marché national de la distribution automobile ou sur les échanges intra-communautaires ne ressort pas non plus des éléments du dossier. En effet, la circonstance que ces aides n'étaient pas affectées à une vente spécifique mais accordées de façon globale, mise en avant par le saisissant, n'empêche pas qu'elles aient pu bénéficier aux clients finals, sous forme de baisses de prix ou du maintien de la qualité du service offert par les concessionnaires et par l'ensemble du réseau, dont la densité a ainsi été préservée. De tels éléments contribuent à l'animation de la concurrence. Par ailleurs, il n'est pas démontré que la baisse constatée des importations parallèles soit imputable à la mise en place des budgets frontières, d'autres explications, telles que la baisse des prix de vente en France et, plus généralement, la convergence des prix de vente en Europe étant à prendre en considération.
40. Enfin, il n'est pas établi que les conditions d'octroi de ces aides étaient discriminatoires. L'intensité, variable selon les endroits, de la pression concurrentielle exercée par les importations parallèles, qui a été retenu comme critère de déclenchement de ces aides, constitue un critère transparent et objectif, mesurant les conditions différentes dans lesquelles étaient placés les distributeurs du réseau Peugeot. De plus, les taux d'importation étaient essentiellement fonction des différences de prix entre pays, elles-mêmes principalement liées à des facteurs indépendants de la politique commerciale des constructeurs, tels que les dévaluations compétitives et les différences de fiscalité d'un pays à l'autre.
41. Il résulte de ce qui précède qu'il n'est pas établi que le versement par la société Peugeot d'aides, dites aides "*pression import*", au bénéfice des concessionnaires subissant la concurrence des mandataires et des revendeurs indépendants, soit contraire aux dispositions de l'article L. 420-1 du Livre IV du code de commerce et de l'article 81 du traité instituant la Communauté européenne.

B. SUR LE GRIEF RELATIF AUX ACTIONS CONTRE LES CONCESSIONNAIRES ÉTRANGERS

42. La société Peugeot soutient, à titre principal, que le Conseil n'est pas compétent pour apprécier la légalité de prétendues pressions exercées sur des concessionnaires étrangers qui auraient produit leurs effets en dehors du territoire national tant au regard du droit français qu'au regard du droit communautaire. Elle expose ensuite, qu'en tout état de cause, aucun des documents relevés aux paragraphes 21 à 26 n'apporte la preuve que des menaces ou des pressions auraient été exercées à l'égard des concessionnaires étrangers dans le but de limiter les ventes légales à des intermédiaires mandatés. Elle affirme que les seules pressions ou résiliations mises en œuvre l'ont été pour des motifs légitimes, autorisés par le règlement d'exemption, tels que la vente de véhicules à des distributeurs hors réseau.
43. En ce qui concerne la circulaire adressée par la direction régionale Peugeot de Lyon aux concessionnaires en date du 15 février 1994, citée au paragraphe 21, la société Peugeot indique, (cote 696) : *"En fait, les trois concessions italiennes et les quatre concessions espagnoles citées ont été résiliées pour les motifs suivants. En Italie, seule la concession Andreotti à Rovigo a été résiliée pour des ventes à un revendeur hors réseau, à savoir la société Autosalone Vivarini di Piove di Sacco. Les concessions Autopalma à Udine et Autobrescia à Brescia ont été résiliées pour non réalisation des objectifs de vente et de pénétration. En Espagne, les raisons des résiliations ont été les suivantes :*
- *Segursa à Orihuela : importantes difficultés financières du concessionnaire*
 - *Autos la Plana SA à Villareal : renonciation au contrat par le concessionnaire*
 - *Automoviles Alcon SA à Tortosa : résiliation pour impayés*
 - *Autovima SA à Benicarlo : renonciation au contrat pour changement de marque du concessionnaire.*
44. S'agissant des déclarations du directeur commercial France de Peugeot faites lors de l'assemblée générale extraordinaire du GCAP en date du 8 juin 1995, relevées au paragraphe 21 ci-dessus, la société Peugeot énonce (cote 696 du rapport) : *"Les raisons des résiliations des 10 concessions espagnoles ont été recherchées par Peugeot. Il résulte de cette recherche que malgré les propos rapportés dans ce compte rendu, aucune des 10 résiliations n'était liée à des questions d'importations parallèles (ces résiliations ont été prononcées en raison des difficultés financières rencontrées par les concessionnaires, de la fermeture de leurs installations ou du non respect de leurs objectifs de vente)."*
45. La société Peugeot soutient encore que la circulaire adressée par Peugeot Italie à ses concessionnaires, le 19 avril 1995, citée au paragraphe 23 ci-dessus, se borne à rappeler les obligations contractuelles qui incombent aux concessionnaires italiens et, notamment, l'obligation qui leur incombe d'assurer l'étanchéité des réseaux Peugeot.
46. Enfin, s'agissant des relations entre Peugeot Deutschland et la concession Autohaus Kremmer, évoquées au paragraphe 25, la société Peugeot apporte, dans son mémoire du 30 septembre 2003, les explications suivantes : *"Les discussions entre Peugeot et Autohaus Kremmer ont débuté lorsque Peugeot Allemagne a eu des doutes sur le respect par Autohaus Kremmer des termes de son contrat de concession, et notamment de l'interdiction de procéder à des ventes frontalières irrégulières. Dans le souci de clarifier ce point, K. A..., directeur commercial de Peugeot Allemagne a convoqué le concessionnaire le 21 février 1995. C'est le gendre de M. B... qui s'est rendu à ce rendez-vous ; il a affirmé que Autohaus Kremmer n'opérait que des ventes transfrontalières à un client final, via un mandataire. Peugeot Allemagne l'a invité à confirmer ses propos sur ce point par écrit. N'ayant reçu aucune nouvelle, Peugeot Allemagne a indiqué par courrier du 8 mars à Autohaus Kremmer, que faute de confirmation de l'absence de ventes irrégulières et d'un engagement de respecter le*

contrat de concession, il suspendrait la livraison de véhicules. (..)". La société Peugeot poursuit en ces termes : "*Cependant, immédiatement après ce courrier, un rendez-vous a eu lieu le 17 mars 1995 entre Peugeot Allemagne, Mme B... et son gendre. A la suite de cet entretien, Peugeot Allemagne a, par un courrier du 10 avril 1995, demandé à Autohaus Kremmer de respecter scrupuleusement les termes de son contrat de concession.*". Elle produit en annexe de son mémoire en réponse, la lettre adressée le 10 avril 1995 par sa direction commerciale Allemagne au concessionnaire Autohaus Kremmer et dans laquelle Peugeot rappelle à ce dernier les termes de son contrat et précise la procédure à suivre dans le cas d'une vente à un client final par l'intermédiaire d'un mandataire. La société Peugeot décrit également la suite des relations entretenues par sa filiale allemande avec Autohaus Kremmer, en ces termes : "*Par un courrier du 12 avril 1995, Autohaus Kremmer confirmait par écrit son intention de se conformer strictement aux dispositions de son contrat de concession. Les relations contractuelles se sont alors normalement poursuivies. Aucune résiliation n'est intervenue et les livraisons de véhicules par Peugeot, qui n'ont jamais été interrompues, se sont poursuivies normalement. Dans le cadre du plan de restructuration du réseau allemand, (Plan heute 2005), il a été mis fin d'un commun accord au contrat de concession de Autohaus Kremmer. Un accord de cessation amiable du contrat de concession, prévoyant notamment une indemnité de départ, a été signé par les parties (convention signée les 27 novembre et 19 décembre 2000 avec effet au 31 décembre 2001). Cet accord n'a bien évidemment aucun lien avec les faits de 1995.*"

47. S'agissant, en premier lieu, du moyen tiré de l'incompétence du Conseil de la concurrence, celui-ci est compétent pour examiner les effets sur le territoire français des pratiques prohibées par l'article L. 420-1 du code de commerce, même lorsqu'elles sont mises en œuvre par l'intermédiaire direct ou indirect d'une société implantée hors de France. L'exercice de menaces et pressions sur des concessionnaires étrangers, en vue de les amener à limiter leurs ventes à l'exportation à destination de la France, est une pratique de nature à produire des effets sur le territoire national et son examen relève donc de la compétence du Conseil.
48. S'agissant, en deuxième lieu, des concessions Peugeot en Espagne et en Italie, que la circulaire de la direction régionale Peugeot de Lyon en date du 15 février 1994, citée au paragraphe 21, présente comme résiliées pour avoir procédé à "*des ventes hors frontières dans des conditions anormales*", aucun élément au dossier ne permet d'établir que ces concessions auraient été résiliées pour d'autres raisons que celles avancées par la société Peugeot. Au surplus, les termes de cette circulaire ne visent pas explicitement des ventes à des intermédiaires mandatés ou à des clients finals. Il en est de même pour les concessions Peugeot en Espagne, au sujet desquelles le directeur commercial France de Peugeot a déclaré, lors de l'assemblée générale extraordinaire du GCAP en date du 8 juin 1995, qu'elles avaient été résiliées afin de lutter contre les flux d'importations illégales.
49. En troisième lieu, il convient de relever que la circulaire adressée par Peugeot Italie à ses concessionnaires, le 19 avril 1995, est rédigée en des termes suffisamment clairs pour qu'il n'existe pas d'ambiguïté sur son objet : elle rappelle, en effet, les obligations contractuelles qui incombent aux concessionnaires italiens et notamment l'obligation qu'ils ont d'assurer l'étanchéité des réseaux Peugeot.
50. S'agissant, enfin, des pressions qui auraient été exercées sur le concessionnaire allemand Autohaus Kremmer, il convient, de relever que, si les termes du courrier en date du 8 mars 1995, signifiant à Autohaus Kremmer qu'il ne serait plus livré en raison de "*ventes transfrontalières à destination de la France*", sont suffisamment larges pour que le concessionnaire ait pu croire qu'il était sanctionné en raison de ventes transfrontalières régulières, comme celles à destination d'intermédiaires munis d'un mandat, la lettre de Peugeot Deutschland du 10 avril 1995 se borne à rappeler à B... les obligations contractuelles

auxquelles il est tenu. Aucun élément du dossier ne permet d'apporter la preuve que d'autres injonctions, visant à amener ce concessionnaire à ne plus livrer de véhicules à des intermédiaires mandatés ou à des clients finals, auraient été exercées sur lui. Si la cessation des livraisons d'Autohaus Kremmer au mandataire Kauffmann est attestée par une lettre de ce dernier, rien ne permet d'établir que les livraisons précédentes avaient été effectuées au vu de mandats émanant de clients finals et que, dans l'hypothèse où elles auraient été régulières, des pressions de la part de Peugeot ou de sa filiale allemande auraient été à l'origine de leur cessation.

51. Il résulte de ce qui précède qu'il n'est pas établi que des pratiques consistant en des pressions et sanctions, prohibées par l'article L. 420-1 du code de commerce et 81-1 du traité CE, aient été exercées par la société Peugeot à l'encontre des concessionnaires espagnols, italiens et allemands mentionnés ci-dessus.

C. SUR LE GRIEF RELATIF À LA PROCÉDURE DE CONTRÔLE DES BONS DE COMMANDE

52. Le commissaire du Gouvernement, la société Peugeot et le GCAP relèvent que le grief ne repose que sur la déclaration du directeur général d'Automobiles Peugeot faite lors de l'assemblée générale du GCAP, le 13 octobre 1995, et reproduite au paragraphe 27.
53. La société Peugeot affirme, de plus, qu'aucune procédure de contrôle des bons de commande n'a été mise en place en Allemagne et, qu'en tout état de cause, une telle démarche aurait été impossible ; le contrat de concession Peugeot pour l'Allemagne excluant les renseignements personnels relatifs aux clients des éléments que les concessionnaires sont censés tenir à la disposition du constructeur. Elle explique encore que l'annonce de cette mesure par le directeur général d'Automobiles Peugeot lors de l'assemblée générale du GCAP du 13 octobre 1995, a été faite à seule fin d'apaiser la colère des concessionnaires victimes des importations parallèles.
54. En dehors des propos qui ont été ainsi tenus et dont la société Peugeot réduit la signification et la portée à la mesure du contexte dans lequel ils ont été prononcés, le dossier ne contient pas d'éléments suffisamment probants pour établir que Peugeot, en accord avec le GCAP, aurait effectivement mis en œuvre une procédure de contrôle des bons de commande et ainsi enfreint les dispositions de l'article L. 420-1 du code de commerce et de l'article 81-1 du traité CE.

D. SUR LE GRIEF RELATIF AUX SÉRIES SPÉCIALES

55. Le commissaire du Gouvernement fait valoir que si les séries spéciales ont pu être présentées aux concessionnaires comme un moyen de limiter les importations hors réseau, leur mise en place relevait plus généralement d'une stratégie globale de positionnement sur les marchés nationaux et que l'objet de cette pratique n'est pas avéré.
56. La société Peugeot avance, de son côté, que la mise en place de séries spéciales est une décision industrielle qu'elle prend unilatéralement, le réseau n'intervenant qu'au stade de la commercialisation des véhicules et qu'en conséquence, cette pratique ne peut constituer une entente avec les membres de son réseau.
57. Le GCAP développe les mêmes arguments et fait valoir qu'il n'est jamais associé au lancement de séries spéciales.
58. Si l'effet de différenciation des marchés, vanté par le directeur commercial de Peugeot France lors de l'assemblée générale du GCAP du 13 octobre 1995, ne peut être totalement exclu, la mise en place de séries spéciales, décision industrielle et commerciale prise par le constructeur, vise essentiellement, d'une part, à ajuster l'offre aux préférences des consommateurs et, d'autre part, à répondre aux contraintes fiscales et réglementaires en

vigueur dans les différents pays européens. Or, la prohibition de l'atteinte aux échanges intracommunautaires par l'article 81 du traité CE n'implique pas l'interdiction de toute forme de différenciation des produits entre les différents pays européens.

59. Au vu de ce qui précède, il n'est pas établi que la société Peugeot et le GCAP aient enfreint les dispositions de l'article L. 420-1 du code de commerce et de l'article 81-1 du traité CE en construisant et en distribuant des séries spéciales.

DÉCISION

Article unique : Il n'est pas établi que la société Peugeot et le GCAP ont enfreint les dispositions de l'article L. 420-1 du code de commerce et les dispositions de l'article 81 du traité CE.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Aloy, par Mme Hagelsteen, présidente, Mme Pasturel, vice-présidente, Mmes Mader-Saussaye et Perrot, MM. Charrière-Bournazel, Piot et Robin, membres.

La secrétaire de séance,
Nadine Bellegarde

La présidente,
Marie-Dominique Hagelsteen
