

AD 54/26

LIMITE

CONF-ME 18

DOCUMENT D'ADHÉSION

Objet: POSITION COMMUNE DE L'UNION EUROPÉENNE
- Chapitre 8: politique de la concurrence

POSITION COMMUNE DE L'UNION EUROPÉENNE

Chapitre de négociation 8: Politique de la concurrence

La présente position de l'Union européenne est fondée sur sa position générale définie pour la conférence d'adhésion avec le Monténégro (AD 23/12 CONF-ME 2) et s'entend sous réserve des principes de négociation qui y sont approuvés, à savoir notamment:

- tout avis exprimé par l'une ou l'autre des parties sur un chapitre des négociations ne préjugera en rien la position qui pourra être adoptée sur d'autres chapitres;
- les accords, même partiels, intervenus dans le courant des négociations sur des chapitres devant être examinés successivement ne peuvent être considérés comme définitifs avant qu'un accord global n'ait été dégagé;
- ainsi que les critères fixés aux points 24, 28, 41 et 44 du cadre de négociation.

L'UE encourage le Monténégro à poursuivre le processus d'harmonisation avec l'acquis de l'Union, notant que des éléments supplémentaires s'ajoutant à l'acquis pourraient entrer en vigueur avant l'adhésion, afin d'en assurer la mise en œuvre et l'application effectives et à élaborer avant même l'adhésion des politiques et des instruments qui se rapprochent autant que possible de ceux de l'UE.

L'UE note que, dans ses positions de négociation AD 8/19 CONF-ME 1 et AD 14/26 CONF-ME 11, le Monténégro accepte l'acquis au titre du chapitre 8, tel qu'il est en vigueur au 1^{er} avril 2026, et que ce pays déclare qu'il sera prêt à le mettre en œuvre à la date de son adhésion à l'Union européenne.

Ententes et concentrations

En ce qui concerne le cadre législatif du Monténégro, l'UE considère qu'avec la nouvelle loi sur la protection de la concurrence adoptée en 2026 et ses dispositions d'exécution, le Monténégro s'aligne sur les articles 101, 102 et 106 du TFUE, sur le règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil, sur la directive (UE) 2019/1 et sur les autres dispositions de l'acquis dans le domaine des ententes et des concentrations. En outre, la loi sur les procédures d'indemnisation des dommages liés aux atteintes à la concurrence sur le marché, adoptée en 2026, est alignée sur la directive 2014/104/UE. La poursuite de l'harmonisation avec l'acquis applicable aux instruments en matière d'ententes et de concentrations est assurée par l'adoption de divers actes de droit dérivé dans le cadre de la loi sur la protection de la concurrence. L'UE relève que la nouvelle loi sur la protection de la concurrence abandonne le système décisionnel de l'Agence de protection de la concurrence (APC) pour les demandes de dérogation particulières, conformément à l'acquis de l'UE dans le domaine de la protection de la concurrence. La loi confère de plus à l'APC des pouvoirs suffisants pour exiger la cessation d'une infraction, imposer des mesures provisoires et accepter des engagements; elle habilite en outre l'APC à infliger des astreintes, ainsi qu'à proposer au tribunal correctionnel le montant des amendes. Le Monténégro doit continuer à suivre l'évolution de l'acquis et, en fonction de celle-ci, veiller à son harmonisation en temps voulu et poursuivre l'adaptation de sa législation, par exemple au moyen de dispositions qui ne pourront être mises en œuvre qu'après l'adhésion à l'UE (comme des dispositions de coopération transfrontière au titre de la directive (UE) 2019/1).

L'UE constate que les capacités des tribunaux correctionnels ont été renforcées au fil des ans et que, progressivement, des résultats ont été obtenus en ce qui concerne l'efficacité et l'efficacité des enquêtes judiciaires menées en coopération avec l'APC et le suivi des irrégularités détectées, y compris en imposant des sanctions dissuasives, le cas échéant.

L'UE relève que les organismes compétents dans le domaine de la politique de la concurrence, en particulier l'APC, disposent de capacités administratives suffisantes, soutenues par l'augmentation des budgets annuels de l'APC. L'UE se félicite des mesures résolues prises par le Monténégro en la matière, notamment le recrutement et la formation d'un plus grand nombre de gestionnaires de dossiers. L'UE prend acte de l'adoption, dans le cadre du chapitre 8, du plan d'action pour le renforcement des capacités administratives, qui prévoit un plan solide pour la poursuite du recrutement du personnel nécessaire au sein de l'APC et des ministères de tutelle, ainsi qu'une augmentation des formations et des engagements budgétaires d'ici à la date d'adhésion. En outre, l'UE se félicite du système mis en place pour la formation des juges, y compris en coopération avec le centre de formation du pouvoir judiciaire et du ministère public du Monténégro.

Aides d'État

En ce qui concerne le cadre législatif du Monténégro en matière d'aides d'État, l'UE estime que la loi sur le contrôle des aides d'État adoptée en 2025, ainsi que le droit dérivé pertinent, correspond aux articles 107 et 108 du TFUE et à l'acquis pertinent de l'Union dans le domaine des aides d'État. Cette loi confère un statut juridique adéquat au processus d'harmonisation avec l'acquis en matière d'aides d'État, y compris en ce qui concerne le corpus réglementaire relatif aux aides d'État. Comme dans le cas des ententes et des concentrations, le Monténégro doit continuer à suivre l'évolution de l'acquis en matière d'aides d'État et, en fonction de celle-ci, veiller à son harmonisation en temps voulu et poursuivre l'adaptation de sa législation.

L'UE relève que la loi sur la protection de la concurrence permet l'indépendance opérationnelle de l'autorité compétente en matière d'aides d'État en étendant le mandat de l'APC au contrôle des aides d'État.

L'UE se félicite que le Monténégro ait renforcé les capacités administratives de l'APC pour ce qui a trait au contrôle des aides d'État, notamment en recrutant davantage de gestionnaires de dossiers. L'UE note l'apparition progressive de résultats en matière d'application effective, l'accent étant mis sur les notifications ex ante et sur les contrôles, et met en évidence une amélioration graduelle du système de contrôle des aides d'État et la bonne connaissance qu'ont les autorités centrales et locales des organismes qui octroient des aides d'État. L'UE se félicite par ailleurs du large éventail d'activités organisées par l'APC pour mieux faire connaître les entités qui octroient des aides d'État et les entreprises du secteur, ainsi que des efforts déployés pour nouer des contacts avec les facultés de droit, d'économie et de sciences politiques des universités sur les sujets de la concurrence et des aides d'État.

L'UE se félicite en outre de la mise en place et du bon fonctionnement du système de contrôle ex ante et de surveillance ex-post des aides d'État au Monténégro. Elle relève que l'autorité compétente – l'APC – peut procéder à une évaluation de la compatibilité des mesures d'aides dans les cas complexes, et, le cas échéant, ordonner le recouvrement des aides illégales. L'UE note que le Monténégro affiche un bilan en amélioration et globalement satisfaisant en matière d'application effective dans ce domaine, et invite le pays à poursuivre ses efforts et à continuer d'améliorer ses résultats en la matière.

Eu égard aux **enquêtes spécifiques menées sur les aides d'État** possiblement incompatibles accordées dans le **secteur aérien**, notamment à l'entreprise Montenegro Airlines, l'UE relève que, entre 2019 et 2024, le Monténégro a conduit d'office quatre enquêtes officielles sur toutes les aides d'États qui auraient été octroyées depuis 2012 (y compris dans le cadre de la loi de 2019 sur l'investissement dans la consolidation et le développement de Montenegro Airlines) et a adopté trois décisions de recouvrement pour des aides d'État incompatibles, y compris dans un contexte d'insolvabilité. L'UE se félicite également que l'APC ait été à l'initiative de mesures supplémentaires allant au-delà de la demande initiale faite dans le cadre du critère de clôture, par exemple en enquêtant sur la question de la (dis)continuité économique entre Montenegro Airlines et le nouveau transporteur national, ToMontenegro, et sur les aides d'État possiblement octroyées à ce dernier. L'UE estime qu'avec les enquêtes d'office susmentionnées, l'APC a entrepris les enquêtes nécessaires et pris les mesures procédurales requises dans cette affaire phare. Tout en ayant conscience que les procédures de faillite portées devant un tribunal de commerce peuvent être longues, l'UE invite le Monténégro à faire rapport, tous les six mois, sur tout développement susceptible d'entraîner le recouvrement effectif des aides d'État incompatibles dans cette affaire, ainsi que sur l'évaluation complète de la (dis)continuité entre Montenegro Airlines et le nouveau transporteur national, ToMontenegro, y compris pour ce qui a trait aux éventuelles aides d'État octroyées à ce dernier.

En ce qui concerne l'affaire du secteur de l'aluminium, et notamment la société Kombinat Aluminijuma Podgorica (KAP), l'UE note que ses actifs ont été repris par Politropus Alternative d.o.o. (Tivat) et par Uniprom d.o.o. (Nikšić) en 2014. Dans sa décision du 11 mars 2016, la commission de contrôle des aides d'État a conclu à l'absence de continuité économique entre KAP et les nouveaux propriétaires de ses actifs. Uniprom a poursuivi l'exploitation de la fonderie d'aluminium à plus petite échelle, mais a de fait cessé son activité en décembre 2021. L'UE prend acte des résultats de l'évaluation ad hoc menée par la commission de contrôle des aides d'État, selon lesquels Uniprom n'a pas bénéficié d'aides d'État incompatibles.

Dans l'affaire relative aux infrastructures de transport, en particulier l'autoroute Bar-Boljare, l'UE prend note des conclusions de l'APC selon lesquelles aucune aide d'État incompatible n'a été accordée pour financer la construction des tronçons Smokovac-Mateševica et Mateševica-Andrijevica et l'exploitation commerciale du premier, notamment en lien avec l'entreprise publique Monteput.

Compte tenu de l'application effective globale, l'UE se félicite des résultats obtenus par l'APC pour ce qui est de détecter les cas éventuels de versement d'aides incompatibles, d'enquêter sur ces cas et de s'assurer du recouvrement effectif des montants versés. L'UE invite le Monténégro à continuer de consigner dûment les aides d'États, qu'elles soient compatibles ou non, dans les registres prévus à cet effet et dans les rapports annuels relatifs aux aides d'État.

En ce qui concerne les aides d'État dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche, l'UE renvoie aux positions communes de l'Union européenne relatives à la clôture du chapitre 11 – agriculture et développement rural (AD 22/25 CONF-ME 9/25) – et du chapitre 13 – pêche (AD 21/25 CONF-ME 8/25), respectivement.

Pour les aides qui relèvent du champ d'application du présent chapitre, l'UE rappelle que, conformément à l'article 108, paragraphe 1, du TFUE, les mesures d'aide existantes sont soumises à une procédure d'examen dans le cadre de laquelle la Commission peut, en coopération avec l'État membre, proposer de modifier une mesure d'aide existante, en tant que de besoin, pour assurer sa compatibilité avec le marché intérieur.

Dans la mesure où le Monténégro souhaite que les mesures d'aide qui ont été mises à exécution avant la date de l'adhésion et qui resteront applicables après cette date soient considérées comme des mesures d'aide existantes au sens de l'article 108, paragraphe 1, du TFUE, l'UE invite le Monténégro à établir une liste des mesures d'aide que l'APC juge compatibles avec l'acquis et à la transmettre à la Commission pour examen.

Cette liste doit contenir les informations suivantes, qui doivent être présentées dans un format de rapport concret fourni par la Commission:

- toutes les mesures d'aide (régimes d'aide et aides particulières) qui i) ont été mises à exécution avant l'adhésion, et qui resteront applicables après l'adhésion, ii) qui ont été évaluées par l'APC et iii) que l'APC a jugées compatibles avec l'acquis;
- toute information essentielle aux fins de l'évaluation par la Commission de la compatibilité des mesures d'aide figurant sur la liste.

La liste devrait être régulièrement mise à jour jusqu'à la date de l'adhésion.

Les aides qui figurent sur la liste et pour lesquelles la Commission, après examen, n'a pas émis de doutes sérieux quant à leur compatibilité, seront considérées comme des aides existantes après la date d'adhésion.

L'UE informe le Monténégro que les mesures d'aides qui ont été mises à exécution plus de dix ans avant la date d'adhésion seront toujours considérées comme des aides existantes.

Il sera fait référence, dans le traité d'adhésion, à la liste des aides existantes et à la procédure suivie pour l'établir (le "mécanisme d'aide existant").

Toutes les mesures d'aides qui encore applicables après la date d'adhésion et qui n'auront pas été recensées comme des aides existantes dans le cadre de la procédure susmentionnée seront considérées comme de nouvelles aides au moment de l'adhésion. Après l'adhésion, ces nouvelles mesures d'aides ne pourront être appliquées que si le Monténégro les signale conformément à l'article 108 du TFUE et si la Commission conclut à leur compatibilité avec le marché intérieur.

Libéralisation

L'UE note que le Monténégro n'a pas de monopoles nationaux présentant un caractère commercial, tels qu'ils sont prévus à l'article 37 du TFUE, et que la loi sur la protection de la concurrence et la loi sur le contrôle des aides d'État s'appliquent aux entreprises publiques ou aux entreprises qui bénéficient de droits spéciaux ou exclusifs, sauf lorsque leur application ferait obstacle à l'exercice d'activités d'intérêt économique général, et qui sont habilitées conformément à l'article 106 du TFUE.

L'UE constate que l'aboutissement des éléments susmentionnés répond aux exigences des critères de clôture énoncés dans le document AD 2/20 CONF-ME 1.

* * *

Compte tenu des considérations qui précèdent, l'UE note que, à ce stade, il n'est pas nécessaire de poursuivre les négociations sur ce chapitre.

L'UE continuera à suivre les engagements pris et les progrès réalisés par le Monténégro en matière d'harmonisation avec l'acquis et de mise en œuvre de celui-ci. L'UE souligne qu'elle accordera une attention particulière au suivi de chacun des points spécifiques évoqués précédemment afin de s'assurer que le Monténégro s'aligne pleinement sur l'acquis relevant du présent chapitre et dispose des capacités administratives nécessaires à sa mise en œuvre et à son application effective.

Il convient d'attacher une importance particulière aux liens entre le présent chapitre et d'autres chapitres des négociations. L'évaluation définitive de la conformité de la législation du Monténégro avec l'acquis, ainsi que de la mise en œuvre de celui-ci, et du respect des autres critères de clôture ne pourra intervenir qu'à un stade ultérieur des négociations. Outre l'ensemble des informations que l'UE pourra solliciter dans le cadre des négociations sur ce chapitre et qui devront être fournies à la Conférence, l'UE invite le Monténégro à fournir régulièrement, par écrit, au conseil de stabilisation et d'association, des informations détaillées sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'acquis et le renforcement de ses capacités administratives.

Eu égard à toutes les considérations qui précèdent, l'UE reviendra si nécessaire à ce chapitre au moment voulu.

L'UE note que le Monténégro, dans ses positions de négociation AD 8/19 CONF-ME 1 et AD 14/26 CONF-ME 11, accepte l'acquis au titre du chapitre 8, tel qu'il est en vigueur au 1^{er} avril 2026. L'UE observe en outre que le Monténégro déclare qu'il poursuivra le processus d'harmonisation avec l'acquis et qu'il sera prêt à le mettre en œuvre au moment de son adhésion à l'Union européenne.

En outre, l'UE rappelle que de nouveaux éléments peuvent s'ajouter à l'acquis entre le 1^{er} avril 2026 et la conclusion des négociations.