



POLICY BRIEFS

Competition Law and Policy in Chinese Taipei 2006

Introduction

Policy Briefs offer easy to read, short syntheses of reports and country reviews, focusing on their most important findings. This Policy Brief looks at competition law and policy in Chinese Taipei.

Overview

Competition law in Chinese Taipei has been an important element of the program of economic reforms that moved the economy from centrally directed emphasis on manufacturing and exports to a market-driven emphasis on services and high technology.

An OECD Secretariat report on Competition Law and Policy in Chinese Taipei was presented and peer-reviewed at the OECD's Global Forum on Competition in February 2006. The review found that the competition law follows mainstream practice about restrictive agreements, monopolies and anticompetitive mergers, with a particularly clear statutory basis for concentrating enforcement attention on horizontal collusion. The rules about market deception and unfair practices connect the competition law to consumer interests.

The Report cautioned, though, about the risk that rules based on a cultural tradition of fairness might lead to interventions to correct differences in bargaining power, which could dampen competition rather than promote it.

Related Topics

[Competition Law and Policy in Chinese Taipei \(2006\)](#)

Competition Law and Policy in Chinese Taipei

What is the scope of the competition law?

What institutions enforce the law?

What if other laws restrict competition?

How can competition law and enforcement be improved?

For further information

For further reading

Where to contact us?

Introduction

Competition law in Chinese Taipei has been an important element of the program of economic reforms that moved the economy from centrally directed emphasis on manufacturing and exports to a market-driven emphasis on services and high technology.

An OECD Secretariat report on Competition Law and Policy in Chinese Taipei was presented and peer-reviewed at the OECD's Global Forum on Competition in February 2006. The review found that the competition law follows mainstream practice about restrictive agreements, monopolies and anti-competitive mergers, with a particularly clear statutory basis for concentrating enforcement attention on horizontal collusion. The rules about market deception and unfair practices connect the competition law to consumer interests. The Report cautioned, though, about the risk that rules based on a cultural tradition of fairness might lead to interventions to correct differences in bargaining power, which could dampen competition rather than promote it.

The competition enforcement agency, the Fair Trade Commission (FTC), is now a stable, experienced administrative agency. It followed an appropriate sequence in introducing competition policy, emphasising transparency and guidance to encourage compliance before undertaking stronger enforcement measures. General reforms are in process that would clarify the independence of the FTC. To improve enforcement against hard-core cartels, the Report supported implementing a leniency programme and limiting the special treatment for agreements among small businesses. Some other aspects of the enforcement tool-kit should be revised, such as the cap on fines and the use of market share as a merger notification test.

The most visible regulatory reforms to promote competition have been in telecoms, although an independent regulator for that sector is just now being set up. The government retains holdings in privatised firms that could have implications for market competition, so FTC vigilance about the risk of cross-subsidy or other distortion remains warranted. ■

What is the scope of the competition law?

The economy of Chinese Taipei is now comparatively prosperous, resilient and outward-looking, with development moving toward technology and services. The pre-1990 economy had been characterised by export promotion and domestic protection, in a system of “authoritarian capitalism” that had produced one of the largest government-owned sectors in a market economy.

A draft competition law, part of a general project to liberalise the economy, was sent to the legislature in 1986. After long debate, the Fair Trade Law (FTL) was finally enacted in 1991. Of its multiple goals – to maintain trading order, protect consumers’ interests, ensure fair competition and promote economic stability and prosperity – fair competition appears to be dominant.

Horizontal co-ordination is prohibited unless the FTC grants a specific exemption. A *per se* rule is not applied to horizontal price fixing. Nonetheless, some prominent enforcement actions have been taken against formally organised cartels. The most important cases involved liquefied petroleum gas (LPG), which is the principal household fuel in Chinese Taipei. The FTC’s 2003 decision imposed fines totalling TWD 344 million (USD 10 million) against these cartels. More recently, in December 2005 the FTC fined 21 cement manufacturers and distributors a total of TWD 210 million (USD 6 million), after a 4-year investigation into industry agreements to fix prices, divide markets, limit capacity and discourage imports.

Few FTC actions have challenged construction industry bid-rigging. Bid rigging in government procurement is a crime under other legislation, and the prosecutors have actively pursued collusion that involved government projects.

Resale price maintenance is prohibited *per se*. Other vertical restraints receive rule-of-reason treatment. A market share screen of 10% is used in determining whether they are likely to impede competition.

Box 1. THE CD-R PATENT- LICENSING CASE

In 2002, the FTC imposed fines totalling TWD 14 million on a patent-licensing pool set up by Philips, Sony and Taiyo Yuden, covering over 100 patents for making CD-R products. Chinese Taipei was the major manufacturer of CD-R products, with a 70% world market share. As demand for the product multiplied and prices dropped, local makers were losing profit because the minimum per-unit license fee remained fixed. In 1996, the effective license rate was 3% of net sales, but as the price of the product dropped by more than 90%, the alternative fixed minimum (of JPY .10) meant that the effective rate was about 18%. The manufacturers refused to pay the licence fee, the licensor took them to court to collect and the manufacturers then approached the FTC to investigate. The FTC found that the pool amounted to a restrictive agreement that should have been notified and approved, thus violating Article 14, that the refusal to reconsider the royalty rate was abuse of a joint monopolistic position and that including non-essential, invalid and substitute patents in the licence constituted tying. The crux of the FTC concern appears to be licensor’s refusal to renegotiate a lower royalty rate, despite its greatly increased total licensing revenues due to growth in demand for the discs. In August 2005 the High Administrative Court reversed the FTC decision, finding that the pool was not a horizontal agreement because its members’ technology contributions did not compete with each other; the FTC has appealed further.

“Monopolistic enterprises” may not abuse their market power. An enterprise is not considered monopolistic if its market share is below 50%, the top two firms together have a share below 67%, and the top three firms, below 75%. No firm with a share under 10% or annual sales below TWD 1 billion (USD 30 million) is considered a monopolistic enterprise. Particularly when the law was relatively new, the FTC often resorted to negotiation rather than confrontation concerning dominant firm conduct. Exploitative high prices have not yet been found to violate the law. Nonetheless, concern about high prices motivated two controversial FTC actions involving intellectual property. The 2003 administrative settlement with Microsoft implies that the basis for the FTC action was prices, and the FTC’s decision about CD-R patents also reacted to high prices.

Merger control, which has rarely been applied, relies on a public interest standard: whether overall economic benefit of the merger outweighs the disadvantages resulted from competition restraint. The amendments in 2002 established a pre-notification regime. Both market share and turnover are criteria in the notification thresholds, and the FTC has fined companies for not filing because they had mistaken their market shares.

Unfair competition claims, particularly about false advertising, are a major part of the FTC workload. The section of the FTL about unfair competition, bargaining power and economic dependence also includes antitrust subjects such as resale price maintenance, boycotts and discrimination. The borderline area between concepts of competition and fairness remains controversial, in Chinese Taipei as elsewhere. FTC guidelines on large scale distribution businesses and department store-supplier relations are about economic dependence, not market power, and set out rules about fair treatment within a contract relationship.

The FTL includes a general catch-all provision, which prohibits “any deceptive or obviously unfair conduct” that could “affect trading order”. This has been used extensively, often with a consumer-protection emphasis. Courts are challenging excessive reliance on this provision, on the grounds that it is too vague. The FTC has said that this provision could prohibit conduct that is “contrary to business ethics or public order and good morals” when “market supply and demand are not in equilibrium” because “market mechanisms failed.” Although this language may be intended to describe taking advantage of consumer vulnerability in *force majeure* shortages, it can be read to support intervention against any alleged market failure. ■

What institutions enforce the law?

The FTC is a ministerial level agency, responsible for policy and legislation as well as enforcement. The nine full-time Commissioners are nominated by the premier and appointed by the president for 3 year, renewable terms. Whether the competition agency should be an organic part of the Ministry of Economic Affairs or an independent body was a key issue in the original debate. Ultimately, the legislature decided to create an independent body of experts.

The FTC's independent status may be clarified under a new organic law providing for the possibility that agencies could be outside the Executive Yuan reporting structure. In addition to the FTC, bodies that might become more independent could include the new communications regulator, the central bank, the central elections committee and the Financial Supervisory Commission. Legislation has not yet been adopted that would implement these principles for the FTC, though.

Public explanation of the FTL and the FTC's decisions is a high priority. Announcements of case decisions in Chinese are posted on the FTC website, and some significant case decisions are posted in English as well. The FTC relies heavily on "soft law" instruments such as statements about its methods and guidance to particular industries. Not only does the FTC use "administrative guidance", it even has a Guideline about it. This Guideline is principally intended as an instruction to the FTC staff, but it suggests best practices about informal guidance that other agencies might consider.

The FTC can initiate investigations in response to complaints, and it can open an investigation *ex officio* for a matter that involves the "public interest". The hearing and decision process is changing to conform to the Administrative Procedure Act, which now provides for formal public hearings at administrative bodies. The FTC was the first agency to use the new formal hearing process, in an October 2005 cement cartel proceeding. The FTC has the option of entering an administrative settlement rather than imposing sanctions. This procedure too is novel and somewhat controversial. The FTC's settlement with Microsoft in 2003 was a precedent-setting action. Enforcement resources have been stable, with staff levels averaging about 217 for the last five years. The composition of the FTC caseload has shifted as its role evolved from education to enforcement. The top enforcement priority has been horizontal agreements, as measured by number of cases and magnitude of sanctions.

Sanctions for violations are modest by international comparison, although they are the highest provided by any administratively-enforced law in Chinese Taipei. The basic administrative fine ranges from TWD 50 000 up to TWD 25 million (USD 15 000 to USD 750 000), and can be doubled against repeat offences. Subject to the ceiling, the FTC has discretion to make the fine proportionate to the magnitude of the violation and other factors. The total fines in the LPG cartel case, the highest that the FTC ever imposed, were below the maximum that the statute would have authorised. Criminal prosecution is possible, but only for failure to comply with FTC orders. Criminal enforcement has been used mostly against misrepresentations.

The FTL provides several kinds of privately-initiated relief. Depending on the nature of the violation, the court may award multiple damages for intentional violations, up to treble damages. Over 100 private suits have been filed since 1999, including over 50 seeking multiple damages. None have led to a major success, though. ■

What if other laws restrict competition?

Where the FTL conflicts with another law, the competition law will apply where other laws “conflict with the legislative purposes” of the FTL. This phrase, added in 1999 to confer a stronger priority to the FTL, has not made a substantial difference in practice. Conflicts with other laws are most often resolved through consultation between the FTC and other authorities, a process that the FTC treats as advocacy.

Concerted actions by small businesses, even agreements about price, may be exempted where the intent is to improve their operational efficiency or strengthen their competitiveness. These actions must be shown to be beneficial to the economy as a whole and in the public interest, and they must receive prior approval from the FTC. Criteria for FTC approval include whether the agreed prices are “reasonable”.

Sector-specific rules govern acquisitions in cable TV and broadcasting. The FTC has long disagreed with the regulator, the Government Information Office (GIO), about how to deal with this industry. FTC guidelines for this sector deal with joint procurement and sale of programming and with vertical mergers. Virtually the only mergers that the FTC has rejected have been among cable TV systems and program providers.

Mergers of financial institutions may be accelerated for prudential reasons, subject to a competition proviso that is applied by the financial regulator. The banking market is fragmented, and the government is promoting consolidation among existing banks and facilities. This policy has stirred some controversy, although in the market conditions of Chinese Taipei combinations to reach that result would not necessarily impede effective competition.

In other areas of sectoral regulation, a ten-year effort has liberalised telecom markets. Regulatory functions will move from a Ministry to the newly-created National Communications Commission (NCC), which will be clearly outside the government, with a broader jurisdiction that is intended to accommodate better the convergence of technologies and services. Reform in electric power has been under discussion for 10 years, so far without results. Regulation of ocean shipping conferences leads to a *de facto* exemption from the FTL ban on restrictive agreements.

Government ownership still has some market-distorting effects, as government influence or preference is more likely to affect the decisions and strategies of enterprises in which the government is a major shareholder. For example, one of the two petroleum refining companies remains government controlled, and the government reportedly instructed it not to increase prices following increases in international crude oil prices. A firm is classified as “privatised” when the government’s shareholding is below 50%, regardless of the actual composition of the board, the presence of other substantial shareholders or the firm’s responsiveness to government interests in its operation.

Laws for several professions have required fee standards for practicing, to be set through the charter of the professional association. In some cases, the association must submit its proposal for fee standards for a regulator's approval. Since professionals cannot practice without being members of the association, the fee standards reduce or eliminate price competition. The FTC has been working to reform these constraints.

Review, analysis and reform advocacy have been among the FTC's most important functions. The statutory foundation for the FTC to advise about the impact of other policies is a provision that calls on the FTC to co-operate with other government bodies. There has been a sequence of regulatory review and reform programs. In April 2005 the Council on Economic Planning and Development endorsed in principle the establishment of a regular RIA system, which is under development within the government. ■

How can competition law and enforcement be improved?

- **Implement a leniency programme.**

Putting a sound leniency program in place should be a high priority. Experience elsewhere has shown that leniency tools are invaluable to penetrate clandestine cartels. The FTC has been working on legislation to authorise leniency. When that is adopted, it will design the details of the program. The FTC is also planning to propose clearer rules about joint ventures for research and development. These two aspects of enforcement concerning horizontal combinations might be planned as a legislative package, joining a measure to make enforcement tougher with another to reassure industry that the FTC will not attack efficient joint ventures.

- **Sanctions must be sufficient to deter.**

Substantial sanctions against cartels are closely related to leniency, which does not work unless the benefit of avoiding punishment is great enough. Even though the 1999 amendments increased the potential fines a hundredfold, fines against hard-core conduct are still low by international comparison. The statutory cap is an absolute level rather than a proportion of turnover or some other flexible measure, and thus the cap may prevent the FTC from imposing fines high enough to deter big firms from big violations.

- **Limit special treatment for SME price fixing.**

The provision for the FTC to approve price-fixing agreements among small businesses sends a confusing signal. The prohibition of hard-core horizontal cartels should be a bright-line rule. The exemption has only been granted once, so perhaps the provision is thought to be insignificant as a practical matter. The provision responds to a general policy goal of supporting small business, and having it on the books, subject to close FTC oversight, might reduce the temptation to seek broader statutory exclusions for the same kind of conduct.

- **Eliminate market share as a criterion for merger notification.**

A market share test is uncertain in administration, because market definition is sometimes unclear and often contested. Basing the reporting obligation on market share is not consistent with best practices. It would be better to base it solely on a less contested measure, such as assets or turnover.

- **Clarify the FTC's independence from political oversight.**

Each of the proposed changes in the structure of independent agencies like the FTC would be sound. The FTC chairman would no longer participate in Executive Yuan meetings, but being more independent would not prevent the FTC from expressing views about anticompetitive impacts of other government actions. Appeals from FTC decisions would be taken directly to the Administrative Court rather than to an appeals committee that is responsible to the Executive Yuan, underscoring that application of competition law is not a matter for political balancing of interests and policies. Commissioner appointments would be subject to consent by the legislature, which would broaden the base of support and “ownership” of competition policy, although the effects on institutional independence might be mixed. Terms would be staggered rather than consecutive, which would promote continuity.

- **Consider strengthening rights of private action further.**

The FTC could concentrate its resources more efficiently if it did not feel obliged to respond to every complaint. Private litigation appears more frequent in Chinese Taipei than in many other places, but still there are some measures that might make it even more attractive as an alternative to a no-cost complaint to the FTC. Chinese Taipei has already put in place some procedural innovations to aggregate consumer-level claims for consumer claims and securities cases. It would be straightforward to extend them to actions for similar kinds of claims under the FTL. Another measure that would tend to facilitate private litigation would be to increase the number of lawyers available to represent smaller parties by eliminating the quota on new lawyers. ■

**For further
information**

For further information about the OECD's work on competition law and policy, please visit our website at www.oecd.org/competition or contact us at dafcomp.contact@oecd.org.



For further reading

Country specific publications on Competition Law and Policy can be found on the Publications and Documentation page of our Web site
www.oecd.org/competition.

Annual Report on Competition Policy Developments in Chinese Taipei, 2003,
www.oecd.org/dataoecd/36/13/34720299.pdf.

OECD publications can be purchased from our online bookshop:
www.oecd.org/bookshop

OECD publications and statistical databases are also available via our online library:
www.SourceOECD.org

Where to contact us?

OECD HEADQUARTERS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tel.: (33) 01 45 24 81 67
Fax: (33) 01 45 24 19 50
E-mail: sales@oecd.org
Internet: www.oecd.org

GERMANY

OECD Berlin Centre
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tel.: (49-30) 288 8353
Fax: (49-30) 288 83545
E-mail:
berlin.contact@oecd.org
Internet:
www.oecd.org/deutschland

JAPAN

OECD Tokyo Centre
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tel.: (81-3) 5532 0021
Fax: (81-3) 5532 0035
E-mail: center@oecdtokyo.org
Internet: www.oecdtokyo.org

MEXICO

OECD Mexico Centre
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tel.: (00.52.55) 9138 6233
Fax: (00.52.55) 5280 0480
E-mail:
mexico.contact@oecd.org
Internet:
www.ocdemexico.org.mx

UNITED STATES

OECD Washington Center
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC. 20036-4922
Tel.: (1-202) 785 6323
Fax: (1-202) 785 0350
E-mail:
washington.contact@oecd.org
Internet: www.oecdwash.org
Toll free: (1-800) 456 6323

The OECD Policy Briefs are prepared by the Public Affairs Division, Public Affairs and Communications Directorate. They are published under the responsibility of the Secretary-General.

Le droit et la politique de la concurrence au Taipei chinois

Quel est le champ d'application du droit de la concurrence ?

Quelles sont les institutions chargées de mettre en œuvre la loi ?

Que se passe-t-il lorsque d'autres lois limitent la concurrence ?

Comment améliorer l'application du droit de la concurrence ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Introduction

Le droit de la concurrence au Taipei chinois est un élément important du programme de réformes économiques qui a transformé une économie dirigée, axée sur la fabrication et les exportations, en une économie de marché reposant sur les services et la haute technologie.

Un rapport du Secrétariat de l'OCDE sur le droit et la politique de la concurrence au Taipei chinois a été présenté et a fait l'objet d'un examen par les pairs lors du Forum mondial sur la concurrence de l'OCDE de février 2006. Cet examen a révélé que le droit de la concurrence suivait la pratique établie en matière d'accords restrictifs, de monopoles et de fusions anticoncurrentielles, et qu'il convenait de noter en particulier le fondement juridique explicite qui rend possible l'application spécifique de la loi aux ententes horizontales. Les règles sur les pratiques commerciales trompeuses et déloyales établissent un lien entre le droit de la concurrence et les intérêts des consommateurs. Le rapport a toutefois mis en garde sur le fait que le respect de règles reposant sur une tradition culturelle de loyauté pourrait conduire à des interventions visant à corriger des différences de pouvoir de négociation qui, au lieu de favoriser la concurrence, risquent de la freiner.

La Commission de la concurrence, l'organisme chargé de faire appliquer le droit de la concurrence, est maintenant un organisme administratif stable et expérimenté. Elle a introduit la politique de la concurrence au Taipei chinois selon une progression mesurée et a encouragé la conformité en misant d'abord sur la transparence et la fourniture d'orientations, pour passer ensuite à des mesures d'application plus strictes. Des réformes générales actuellement en cours préciseront l'indépendance de la Commission. Pour mieux lutter contre les ententes injustifiables, le rapport a préconisé la mise en place d'un dispositif de clémence et la suppression du traitement particulier réservé aux ententes entre petites et moyennes entreprises. Certains autres aspects du dispositif d'application devraient être revus, comme le plafond des amendes et le recours au critère de la part de marché pour l'obligation de déclaration des fusions.

Les réformes de la réglementation visant à renforcer la concurrence qui ont le plus retenu l'attention ont été engagées dans le secteur des télécommunications, même si un régulateur indépendant est à peine en cours d'installation pour ce secteur. Les pouvoirs publics conservent une participation dans les entreprises privatisées, ce qui pourrait avoir une incidence sur la concurrence sur le marché ; la vigilance de la Commission à l'égard du risque de subventions croisées ou d'autres distorsions demeure donc assurée. ■

Quel est le champ d'application du droit de la concurrence ?

Comparativement à d'autres, le Taipei chinois possède désormais une économie florissante, résistante et tournée vers l'extérieur. Son développement s'est déplacé vers la technologie et les services. Avant 1990, l'économie se caractérisait par la stimulation des exportations et le protectionnisme, dans un système de « capitalisme autoritaire » qui a engendré l'un des secteurs étatiques les plus importants dans une économie de marché.

Un projet de loi sur la concurrence, élaboré dans le cadre d'un projet général de libéralisation de l'économie, a été soumis au Parlement en 1986. Après de longs débats, la loi sur la concurrence a finalement été adoptée en 1991. Parmi ses objectifs multiples – maintenir l'ordre commercial, protéger les intérêts des consommateurs, garantir une concurrence loyale et favoriser la stabilité et la prospérité économiques – le respect d'une concurrence loyale semble le principal.

La coordination horizontale est interdite sauf en cas d'exemption spécifique accordée par la Commission. Aucune règle d'illicéité en soi ne s'applique aux accords horizontaux sur les prix. Cependant, des mesures d'application ont été prises contre des cartels formellement organisés. Les affaires les plus importantes concernaient le gaz de pétrole liquide (GPL), qui est le principal carburant domestique au Taipei chinois. Dans sa décision de 2003, la Commission a infligé des amendes totales de 344 millions TWD (10 millions USD) à ces cartels. En décembre 2005, elle a condamné 21 fabricants et distributeurs de ciment à verser une amende totale de 210 millions TWD (6 millions USD), après une enquête de quatre ans sur des accords conclus par des acteurs de ce secteur dans le but d'imposer les prix, de se répartir les marchés, de limiter la capacité et d'entraver les importations.

La Commission est rarement intervenue dans des affaires de soumissions concertées dans le secteur du bâtiment. Dans le cas des marchés publics, les soumissions concertées constituent une infraction pénale dans d'autres systèmes de droit, et le ministère public poursuit énergiquement la collusion dans les projets financés par les pouvoirs publics.

Encadré 1.

L'AFFAIRE DES REDEVANCES DE LICENCE DES CÉDÉROMS

En 2002, la Commission a infligé des amendes totales de 14 millions TWD à une communauté de brevets créée par Philips, Sony et Taiyo Yunden pour plus de cent brevets de fabrication de cédéroms. Le Taipei chinois était le principal fabricant de cédéroms et détenait 70 % du marché mondial. La demande ayant augmenté et les prix, chuté, les fabricants locaux perdaient des profits étant donné que la redevance minimum à l'unité demeurait inchangée. En 1996, le taux effectif de la redevance représentait 3 % du chiffre d'affaires net, mais comme le prix du produit avait chuté de plus de 90 %, l'autre minimum fixé (.10 JPY) portait ce taux à environ 18 %. Les fabricants refusant d'acquitter les redevances de licence, le donneur de licence les a poursuivis en justice pour se faire payer et c'est alors que les fabricants ont demandé à la Commission d'ouvrir une enquête. La Commission a conclu que la communauté de brevets équivalait à un accord restrictif qui aurait nécessité une notification et une autorisation et qui constituait donc une infraction à l'article 14 ; que le refus de revoir le taux de redevance constituait un abus du monopole détenu par les sociétés en cause et que le fait d'inclure des brevets non indispensables, non valides et de substitution dans l'accord de licence équivalait à une vente liée. La Commission était semble-t-il surtout préoccupée par le fait que le donneur de licence refusait de renégocier un taux de redevance plus bas, et ce même si le total des recettes qu'il tirait de ses activités de licence avait considérablement progressé à la faveur de l'augmentation de la demande de disques. En août 2005, le Tribunal administratif supérieur a annulé la décision de la Commission, estimant que la communauté de brevets n'était pas un accord horizontal parce que les contributions techniques de ses membres ne rivalisaient pas ; la Commission a fait appel de cette décision.

L'imposition de prix de vente fait l'objet d'une interdiction absolue. D'autres restrictions verticales sont étudiées au cas par cas, selon la « règle de raison ». Un critère de pouvoir de marché de 10 % est utilisé pour déterminer si une contrainte verticale risque d'entraver la concurrence.

Les « entreprises monopolistiques » peuvent ne pas abuser de leur pouvoir de marché. Une entreprise n'est pas considérée comme « monopolistique » si sa part de marché est inférieure à 50 %, et si les deux premières entreprises détiennent ensemble une part inférieure à 67 % et les trois premières, à 75 %. Une entreprise possédant une part de marché inférieure à 10 % ou dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 1 milliard TWD (30 millions USD) n'est pas considérée comme monopolistique. Dans les premiers temps de l'application de la législation, la Commission optait davantage pour la négociation que pour la confrontation dans les affaires de position dominante. Jusqu'ici, la Commission n'a pas établi que des pratiques de prix excessifs équivalaient à une infraction à la législation. Cependant, l'intérêt de la Commission pour les pratiques de prix élevés l'a incitée à prendre des mesures controversées dans deux affaires de propriété intellectuelle. Le règlement administratif intervenu en 2003 avec Microsoft donne à penser que l'initiative de la Commission était motivée par les prix, et la décision rendue par la Commission dans une affaire de brevets de médicaments est également motivée par des prix élevés.

Les mesures de contrôle des fusions, qui ont rarement été appliquées, reposent sur une norme d'intérêt général : il s'agit de déterminer si l'avantage économique global d'une fusion dépasse les inconvénients qu'elle engendre en termes de restriction de la concurrence. Les amendements apportés en 2002 ont instauré un régime de notification préalable. Les seuils de notification sont fondés sur la part de marché et le chiffre d'affaires, et la Commission a infligé des amendes à des sociétés qui n'avaient pas présenté de déclaration faute d'avoir correctement évalué leur part de marché.

Les plaintes pour concurrence déloyale, en particulier pour publicité trompeuse, représentent l'essentiel de la charge de travail de la Commission. Les articles de la loi sur la concurrence relatifs à la concurrence déloyale, à la capacité de négociation et à la dépendance économique abordent également les pratiques visées par la lutte antitrust, comme la fixation des prix, les boycotts et la discrimination. Comme c'est également le cas ailleurs, le débat sur la frontière entre les concepts de concurrence et de loyauté a toujours cours au Taipei chinois. Les principes directeurs émis par la Commission relativement aux relations entre les entreprises de la grande distribution et les grands magasins abordent la question de la dépendance économique, et non du pouvoir de marché, et énoncent les règles régissant le traitement équitable dans une relation contractuelle.

La législation contient une disposition générale qui interdit « toute pratique trompeuse ou manifestation déloyale » qui pourrait « affecter l'ordre commercial ». Celle-ci est largement utilisée, en insistant à maintes reprises sur la protection des droits des consommateurs. Les tribunaux contestent le recours excessif à cet article au motif qu'il est trop vague. La Commission a expliqué qu'elle était susceptible d'interdire toute conduite « contraire à l'éthique commerciale ou à l'ordre et aux bonnes mœurs » lorsque « l'offre et la demande sur le marché ne sont pas à l'équilibre » en raison de la « défaillance des mécanismes de marché ». Cette formulation peut couvrir le fait de tirer avantage de la vulnérabilité des consommateurs lors de pénuries dues à des cas de force majeure, mais peut être interprétée comme appuyant l'intervention en cas de toute défaillance présumée du marché. ■

Quelles sont les institutions chargées de mettre en œuvre la loi ?

La Commission est un organisme de niveau ministériel chargé de la politique et de la législation aussi bien que de l'application. Elle est dotée de neuf commissaires à plein-temps, nommés par le Premier ministre et désignés par le Président pour un mandat renouvelable de trois ans. La question de savoir si l'autorité de la concurrence devait être un élément organique du ministère de l'Économie ou un organisme indépendant a été au cœur du débat initial. Au bout du compte, le Parlement a décidé de créer un organe indépendant de spécialistes.

Le statut indépendant de la Commission pourrait être précisé à la faveur d'une nouvelle loi organique permettant à des organismes d'être à l'extérieur de la structure hiérarchique du Yuan exécutif. Outre la Commission, des organismes susceptibles de devenir plus indépendants comprendraient le nouveau régulateur des télécommunications, la Banque centrale, le Comité central des élections et la Commission de supervision financière. Cependant, une loi permettant la mise en œuvre de ces principes par la Commission n'a pas encore été adoptée.

L'explication publique des décisions de la Commission de la concurrence au titre de la loi sur la concurrence est au premier rang des priorités. Les décisions sont annoncées en chinois sur le site Web de la Commission et certaines décisions importantes sont également publiées en anglais. La Commission s'appuie largement sur des outils juridiques « souples » tels que des énoncés concernant ses méthodes et des conseils prodigués à des secteurs spécifiques. Elle a recours à l'« orientation administrative », et a également publié des principes directeurs à cet égard. Ces principes directeurs visent principalement à guider le personnel de la Commission mais ils font également ressortir des pratiques exemplaires en matière d'orientation informelle qui pourraient présenter une certaine utilité pour d'autres organismes.

La Commission peut lancer des enquêtes à la suite de plaintes, ou ouvrir une enquête d'office sur une affaire concernant l'« intérêt général ». La procédure d'audience et de décision est en train d'évoluer conformément à la loi sur la procédure administrative, qui prévoit maintenant la tenue d'audiences formelles au sein des organismes administratifs. En octobre 2005, la Commission a été le premier organisme à avoir recours à la nouvelle procédure d'audience formelle dans le cadre d'une procédure intentée contre un cartel du ciment. La Commission peut procéder à un règlement administratif plutôt qu'imposer des sanctions. Il s'agit là également d'une nouvelle procédure, qui suscite quelque peu la polémique. Le règlement auquel a abouti la Commission dans l'affaire Microsoft en 2003 a créé un précédent. Les ressources dédiées à l'application sont stables depuis un certain temps, l'effectif s'étant établi à 217 salariés en moyenne au cours des cinq dernières années. La composition des affaires traitées par la Commission s'est modifiée à mesure que son rôle évoluait de l'éducation vers l'application. Pour le nombre d'affaires et la sévérité des sanctions infligées, les accords horizontaux arrivent au premier rang des priorités en matière d'application.

Les sanctions imposées pour violation de la loi sur la concurrence sont faibles comparativement à d'autres pays, même si ce sont les sanctions les plus sévères qui soient prévues par des dispositions administratives au Taipei chinois. L'amende administrative de base est comprise entre 50 000 TWD et 25 millions TWD (15 000 USD et 750 000 USD). Le montant de l'amende peut être doublé en cas de récidive. Dans les limites de ce plafond, la Commission a toute latitude pour fixer une amende en fonction de l'infraction et d'autres facteurs. Le total des amendes imposées au cartel du GPL, de loin les plus lourdes jamais prononcées par la Commission, est inférieur au plafond autorisé par la loi. Des poursuites pénales sont possibles mais seulement en cas de non-respect d'une ordonnance émise par la Commission. Le pouvoir de mise en œuvre au niveau pénal est le plus souvent utilisé dans des affaires de déclarations trompeuses.

Que se passe-t-il lorsque d'autres lois limitent la concurrence ?

La loi sur la concurrence prévoit plusieurs types de réparations au titre d'actions privées. Selon la nature de l'infraction, le tribunal peut attribuer des dommages multiples pour infraction intentionnelle, jusqu'à concurrence de dommages intérêts triples. Plus de 100 actions privées ont été intentées depuis 1999, et sur ce nombre, plus de 50 visaient l'obtention de dommages intérêts multiples. Aucune action de ce type n'a toutefois été menée avec un succès notable. ■

Lorsqu'il y a contradiction entre la loi sur la concurrence et un autre texte de loi, la législation sur la concurrence s'applique lorsque d'autres textes de loi en « contredisent les objectifs juridiques ». Cette phrase ajoutée en 1999 visait à conférer une priorité plus forte à la loi sur la concurrence, mais n'a toutefois pas entraîné de différence notable dans la pratique. Les différends sont le plus souvent réglés par des consultations entre la Commission et les autres autorités, un processus que la Commission assimile aux activités de sensibilisation.

Les actions concertées auxquelles se livrent les PME, y compris les ententes sur les prix, peuvent être exemptées de la conformité à la législation lorsque l'intention qui préside à l'acte est d'améliorer l'efficacité fonctionnelle ou de renforcer la compétitivité. Il faut établir la preuve que ces pratiques sont bénéfiques à l'ensemble de l'économie et servent l'intérêt général et elles doivent être autorisées au préalable par la Commission. Les critères d'autorisation de la Commission portent notamment sur la question de savoir si les prix qui font l'objet d'une entente sont « raisonnables ».

Des règles sectorielles spécifiques régissent les acquisitions dans le secteur de la télévision et de la diffusion par câble. La Commission de la concurrence a longtemps été en désaccord avec le régulateur, l'Office national de l'information, sur la manière dont il convient de traiter avec ce secteur. Les principes directeurs formulés par la Commission concernent les marchés publics communs, la vente commune de programmes et les fusions verticales. Les seules fusions refusées par la Commission de la concurrence concernaient généralement des regroupements de systèmes de télévision par câble et de fournisseurs de programmes.

Les fusions d'institutions financières peuvent être accélérées pour des raisons prudentielles, sous réserve d'une condition relative à la concurrence posée par le régulateur financier. Le marché bancaire est fragmenté et l'État favorise le regroupement entre les banques et les installations existantes. Cette politique a quelque peu suscité la polémique, bien que compte tenu de la situation du marché au Taipei chinois, les regroupements qui seraient effectués pour atteindre ce but n'auraient pas nécessairement pour effet d'entraver la concurrence efficace.

S'agissant d'autres domaines de réglementation, les marchés des télécommunications ont été libéralisés au bout de dix ans d'efforts. Les fonctions de réglementation seront transférées d'un ministère à la nouvelle Commission nationale des télécommunications, qui sera nettement distincte des pouvoirs publics et dont la compétence plus large qui lui est accordée vise à mieux tenir compte de la convergence des technologies et des services. La réforme de l'électricité, qui est à l'étude depuis dix ans, n'a pas encore abouti. La réglementation des transports maritimes instaure une exemption de fait de l'application de la loi sur la concurrence aux accords restrictifs.

L'actionnariat de l'État entraîne toujours certains effets qui faussent le fonctionnement du marché, étant donné que l'influence ou la préférence des pouvoirs publics est plus susceptible d'avoir une incidence sur les décisions et les orientations des entreprises dont l'État est le premier actionnaire. Par exemple, l'une des deux raffineries de pétrole demeure contrôlée par les pouvoirs publics et l'administration, et ces derniers lui auraient recommandé de ne pas augmenter

les prix à la suite des hausses des prix internationaux du brut. Une entreprise est classée comme « privatisée » lorsque la part des actions détenues par les pouvoirs publics est inférieure à 50 %, indépendamment de la composition réelle du conseil d'administration, de la présence d'autres actionnaires importants ou de sa compatibilité avec les intérêts des pouvoirs publics dans son exploitation.

Les textes de loi concernant plusieurs professions demandent que des barèmes d'honoraires figurent dans les statuts des associations professionnelles. Dans certains cas, l'association doit soumettre son projet de barème d'honoraires à l'approbation d'un régulateur. Comme il n'est pas possible d'exercer une profession sans adhérer à une association, les barèmes d'honoraires réduisent ou éliminent la concurrence par les prix. La Commission de la concurrence a entrepris une réforme dans le but de lever ces contraintes.

Les activités d'examen, d'analyse et de sensibilisation à la réforme ont été au cœur des fonctions de la Commission. Le fondement juridique de la responsabilité de prodiguer des conseils sur l'impact d'autres politiques est une disposition qui demande à la Commission de la concurrence de coopérer avec d'autres organismes publics. Au cours des années s'est déroulé un cycle d'examen de la réglementation et de programmes de réforme. En avril 2005, le Conseil de planification et de développement économiques a donné son accord de principe à l'adoption d'un système régulier d'analyse de l'impact de la réglementation, dont la mise en place par les pouvoirs publics est toujours en cours. ■

Comment améliorer l'application du droit de la concurrence ?

- ***Mettre en place un dispositif de clémence.***

La mise en place d'un dispositif de clémence solide devrait constituer une priorité élevée. D'après l'expérience des autres pays, les dispositifs de clémence sont indispensables pour mettre au jour les cartels clandestins. La Commission a commencé à élaborer un texte de loi qui autorisera la clémence. Ce texte précisera en détail les modalités du dispositif de clémence. La Commission prévoit également de proposer des règles plus claires pour les entreprises communes de recherche-développement. Ces deux initiatives applicables aux regroupements horizontaux pourraient s'inscrire dans une panoplie de dispositions législatives comportant une mesure destinée à renforcer la mise en œuvre et une autre mesure visant à garantir à l'industrie que la Commission ne s'attaquera pas aux entreprises communes efficaces.

- ***Les sanctions doivent être suffisantes pour être dissuasives.***

L'imposition de sanctions significatives à l'encontre des cartels est liée de près à la clémence, en ce sens qu'elle n'est pas suivie d'effets, à moins qu'il ne soit suffisamment intéressant d'éviter la sanction. Même si les amendements apportés en 1999 ont multiplié par cent les amendes potentielles, les amendes pour pratiques injustifiables demeurent faibles comparativement à celles qui sont infligées dans d'autres pays. Le fait que le plafond soit fixé à un niveau absolu plutôt qu'en proportion d'un chiffre d'affaires ou d'une autre mesure flexible pourrait empêcher la Commission d'imposer des amendes suffisamment élevées pour dissuader les grandes entreprises de se livrer à des violations graves.

- ***Limiter le traitement particulier réservé à la pratique de fixation des prix par les PME.***

La disposition en vertu de laquelle la Commission peut approuver les accords de fixation des prix entre petites entreprises envoie un message ambigu. L'interdiction des ententes horizontales injustifiables devrait constituer une règle explicite. Une

seule exemption a été accordée jusqu'ici, de sorte que la disposition est peut-être considérée en réalité comme anodine. Elle répond à un objectif général des pouvoirs publics de soutenir les petites entreprises mais son inscription dans les textes risque peut-être de réduire la tentation de chercher une exclusion réglementaire pour la même catégorie de pratique.

- ***Ne plus faire de la part de marché un critère de notification des fusions.***

Le critère de la part de marché est source d'incertitude du point de vue administratif parce que la définition du marché est parfois peu claire et souvent contestée. Fonder l'obligation de déclaration sur la part de marché n'est pas compatible avec les meilleures pratiques. Il serait préférable de n'utiliser qu'une seule mesure, moins contestée, comme les actifs ou le chiffre d'affaires.

- ***Préciser l'indépendance de la Commission vis-à-vis du contrôle politique.***

Les projets de modification de la structure d'organismes indépendants comme la Commission sont tous pertinents. Le Président de la Commission ne participerait plus aux réunions du Yuan exécutif, mais une plus grande indépendance n'empêcherait pas nécessairement la Commission d'exprimer son point de vue sur les effets anticoncurrentiels d'autres mesures prises par les pouvoirs publics. Les appels des décisions de la Commission seraient portés directement devant le Tribunal administratif plutôt que devant un comité d'appel responsable devant le Yuan exécutif, soulignant ainsi le fait que l'application du droit de la concurrence n'est pas un arbitrage stratégique d'intérêts et d'orientations. La désignation des commissaires serait soumise à l'approbation du Parlement, ce qui élargirait l'assise et « l'appropriation » de la politique de la concurrence, bien que ses effets sur l'indépendance institutionnelle puissent être mitigés. Les mandats seraient échelonnés plutôt que consécutifs, ce qui favoriserait la continuité.

- ***Envisager de renforcer les droits d'action privée.***

La Commission pourrait concentrer ses ressources plus efficacement si elle ne se sentait pas tenue de répondre à chaque plainte. Les différends entre parties privées semblent plus fréquents au Taipei chinois qu'ailleurs mais il n'en demeure pas moins qu'il existe certaines mesures qui rendent encore plus attrayant ce type de recours que le dépôt gratuit d'une plainte auprès de la Commission. Le Taipei chinois a déjà mis en place certaines innovations au plan de la procédure consistant à associer des plaintes de consommateurs dans des affaires de protection des consommateurs et de valeurs mobilières. Il serait logique d'étendre ces innovations aux poursuites concernant des plaintes similaires aux termes de la loi sur la concurrence. Une autre mesure qui faciliterait sans doute le traitement des différends privés serait d'augmenter le nombre d'avocats disponibles pour représenter des particuliers en éliminant les contingents fixés sur le nombre de nouveaux avocats. ■

**Pour plus
d'informations**

Pour plus d'informations sur les travaux de l'OCDE relatifs à la politique de la concurrence, veuillez consulter notre site Internet : www.oecd.org/competition ou nous contacter à l'adresse suivante : dafcomp.contact@oecd.org.



Références

Des publications sur la législation et la politique de la concurrence menée dans chaque pays sont disponibles sur la page Publications et documents de notre site Internet www.oecd.org/competition.

Rapport annuel sur les développements en matière de la politique de la concurrence au Taipei chinois, 2003, www.oecd.org/dataoecd/36/13/34720299.pdf.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles
sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oecdemexico.org.mx

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.