

**AUTORITE BELGE DE LA CONCURRENCE**

**Auditorat**

**Décision n° ABC-2015-P/K-06-AUD du 18 mars 2015**

***Affaire Conc-P/K-12/0015 – Comptoir de Russie SPRL contre Régie du Travail Pénitentiaire, Entente Wallonne des Entreprises de Travail Adapté ASBL, Fédération Bruxelloise des Entreprises de Travail Adapté ASBL et Vlaamse Federatie van Beschutte Werkplaatsen vzw***

---

## **1. Procédure**

1. La SPRL Comptoir de Russie a introduit le 6 juillet 2012 auprès de l'Auditorat du Conseil de la concurrence une plainte assortie d'une demande de mesures provisoires conformément aux articles IV.41, §1, 2° et IV.64 du Code de droit économique (ci-après CDE) (ex articles 44, § 1, 2° et 62 de la loi sur la protection de la concurrence économique coordonnée le 15 septembre 2006, ci-après la LPCE) dirigée contre la Régie du Travail Pénitentiaire (le Service Central de la Régie du Travail Pénitentiaire ci-après, la « *SCRTP* »), l'Entente Wallonne des Entreprises de Travail Adapté ASBL (ci-après, « *l'EWETA* »), la Fédération Bruxelloise des Entreprises de Travail Adapté ASBL (ci-après, la « *FEBRAP* ») et la Vlaamse Federatie van Beschutte Werkplaatsen vzw (ci-après, la « *VLAB* ») (ci-après « les Fédérations d'ETA ») pour l'ensemble des trois associations sans but lucratif). La plainte concernait une entente entre la SCRTP et les Fédérations d'ETA, ayant pris la forme d'une « Convention de Collaboration » signée le 3 mai 2011, en infraction avec l'article 2 de la LPCE.
2. La plainte et la demande de mesures provisoires ont été enregistrées respectivement sous les références CONC-P/K-12/0015 et CONC-V/M-12/0016.
3. Dans une lettre transmise le 12 septembre 2012, le conseil des Fédérations d'ETA a demandé pour ses clients de poursuivre l'instruction de l'affaire en néerlandais.
4. Par courrier recommandé du 15 octobre 2012, l'auditeur a informé le conseil des Fédérations d'ETA que l'instruction de la plainte ainsi que de la demande de mesures provisoires serait poursuivie en français en application de l'article 93, alinéa 3 de la LPCE.
5. En effet, dans la présente affaire, une association d'entreprises est établie en Région wallonne (l'EWETA), une autre en Région flamande (la VLAB) et la dernière en Région bruxelloise (FEBRAP). La SCRTP est quant à elle également établie en Région bruxelloise. Parmi ces deux dernières, seule la FEBRAP a demandé le changement de la langue de procédure (vers le néerlandais) en application de l'article 93 al. 3 de la LPCE. L'hypothèse de parité prévue par l'art. 93 al. 1 de la LPCE est bien rencontrée en l'espèce et l'usage de l'une des langues nationales se détermine selon les besoins de la cause. Dans la mesure où le plaignant est établi en Région bruxelloise et a choisi le

## VERSION PUBLIQUE

français comme langue utilisée en application de l'article 93 al. 2 de la LPCE, il n'existait pas de raison de poursuivre l'instruction dans une autre langue que le français.

6. Dans une décision n° 2013-V/M-07 du 5 mars 2013 en langue française, le Président du Conseil de la concurrence rejette la demande de mesures provisoires, les conditions imposées par l'article 62 de la LPCE n'étant pas réunies. Cette décision de rejet de mesures provisoires fait suite à la décision des Fédérations d'ETA de mettre fin unilatéralement à la convention du 3 mai 2011, qui constitue précisément l'objet de la plainte.
7. Le 6 septembre 2013, la Loi portant insertion du livre IV « Protection de la concurrence » dans le Code de droit économique est entrée en vigueur.

## 2. Description des entreprises concernées

### 2.1. La Partie plaignante

8. La **SPRL Comptoir de Russie**, ayant son siège social Avenue Montjoie 58 à 1180 Uccle et inscrite auprès de la Banque Carrefour des Entreprises sous le n° 0464.166.279, est une société commerciale active dans la fourniture de biens et de services. Elle exerce ses activités sous la dénomination commerciale « national2international » (en abrégé « n2i »).
9. Depuis 2008, n2i agit comme intermédiaire entre, d'une part, ses propres clients qui concluent des contrats d'entreprise avec elle en vue de l'exécution de prestations manuelles peu qualifiées et habituellement externalisées par les entreprises en question et, d'autre part, les ateliers des prisons qui relèvent de l'autorité de la SCRTP et qui effectuent les prestations susmentionnées. Dans ce cadre, n2i assure également, avec l'accord de la SCRTP, un rôle de coordination afin de garantir l'exécution conforme de la sous-traitance par la SCRTP au profit des clients finaux.

### 2.2. Les entreprises concernées par l'instruction

10. Le **Service Central de la Régie du Travail Pénitentiaire (SCRTP)**, ayant son siège social à Quai de Willebroeck 33 à 1000 Bruxelles et inscrite auprès de la Banque Carrefour des Entreprises sous le n° 0307.584.129, est un service public à gestion autonome qui s'occupe de la mise au travail des détenus.
11. Chaque établissement pénitentiaire dispose d'ateliers industriels : ces espaces de travail sont principalement destinés à la mise à disposition de main d'œuvre aux entreprises désireuses d'effectuer, de manière ponctuelle ou plus régulière, certains travaux en dehors de leurs propres installations. La nature des travaux est très variée : emballage, pliage, montage, découpe, collage, mise sous pli, conditionnement, manutention, sous-traitances industrielles diverses, façonnage, assemblage, cartonnage, encartage, montages électriques, encodage de données, scanning de documents, triage, etc. Il existe

## VERSION PUBLIQUE

également des ateliers dédiés à un type bien précis d'activité industrielle, tels que : menuiserie, forge, couture, imprimerie et exploitation agricole.

12. - L'**Entente Wallonne des Entreprises de Travail Adapté ASBL**, ayant son siège social à Route de Philippeville 196 à 6010 Couillet et inscrite auprès de la Banque Carrefour des Entreprises sous le n° 0418.788.788,
  - la **Fédération Bruxelloise des Entreprises de Travail Adapté ASBL**, ayant son siège social à Trassersweg 347 à 1120 Bruxelles et inscrite auprès de la Banque Carrefour des Entreprises sous le n° 0444.913.363,
  - la **Vlaamse Federatie van Beschutte Werkplaatsen vzw**, ayant son siège social à Goossensvest 34 à 3300 Tienen et inscrite auprès de la Banque Carrefour des Entreprises sous le n° 0421.292.675,

ci-après conjointement « les Fédérations d'ETA », sont des associations d'entreprises constituées par les anciens ateliers protégés - devenus entreprises de travail adapté (ci-après, « ETA ») en 1995 - désirant se rassembler au sein d'une association professionnelle en vue de défendre les intérêts des ETA aux niveaux juridique, économique et social et par là même des travailleurs handicapés qu'elles emploient.

### 3. Les Faits

13. n2i collabore avec la SCRTP depuis 2008. Progressivement, n2i a augmenté le nombre des contrats de sous-traitance conclus avec la SCRTP, tout en restant un acteur modeste au regard du volume d'activités générées par la SCRTP et les ETA.
14. Un Business Process Reengineering (BPR) réalisé en interne par le Service public fédéral Justice a fait apparaître que la SCRTP devait mener une politique plus commerciale et axée sur le client afin de mettre au travail le plus grand nombre possible de détenus de manière optimale. Le principal changement est la création d'un niveau « méso », chaque entité « méso » étant responsable de cinq à sept prisons. Chaque « méso » dispose d'une équipe commerciale chargée d'explorer le marché pour recruter des entrepreneurs susceptibles de mettre les détenus au travail et établit le planning de production pour les prisons. La procédure de recrutement interne de membres du personnel pour les six nouveaux services de ce type a été lancée en septembre 2010. Le lancement des sites pilotes est intervenu dans le courant 2011. En 2014, les six équipes « méso » de Marneffe, Bruges, Lantin, Hasselt, Ittre et Merkplas étaient actives.
15. Parallèlement des discussions ont eu lieu entre la SCRTP et les ETA en vue « *d'unir leurs efforts dans le but d'une part, d'éviter toute concurrence et d'autre part, de collaborer en toute transparence sur certains marchés.* » (cf. Rapport d'activité de la DG Etablissements pénitentiaires 2010).
16. Les discussions susmentionnées ont abouti le 3 mai 2011 à une convention de collaboration entre la SCRTP et les Fédérations d'ETA.

17. L'article 2 de la convention précise les modalités de collaboration et, notamment, prévoit que :

*«§1. La Régie du Travail Pénitentiaire et les fédérations patronales d'entreprises de travail adapté unissent leurs efforts dans le but d'éviter une concurrence plus intense et d'obtenir une collaboration entre les deux secteurs.*

*§2. Les fédérations patronales d'entreprises de travail adapté (...)  
s'engagent à collaborer en toute transparence avec le Service Central de la Régie du Travail Pénitentiaire, et en particulier :*

- à communiquer au SCRTP, dans les plus courts délais, les noms des clients perdus au profit des prisons ou des intermédiaires ;*
- à avertir la Régie en cas de concurrence potentielle sur un marché ;*
- à ne pas prendre un marché déjà attribué à une prison.*

*§3. La Régie du Travail Pénitentiaire s'engage à collaborer en toute transparence avec les fédérations patronales d'entreprises de travail adapté et leurs membres. Concrètement, la Régie du Travail Pénitentiaire s'engage :*

- à indiquer sur ses offres de prix et sur ses contrats que ceux-ci sont nuls et non avenus si le travail relatif à cette remise de prix ou à ce contrat est déjà réalisé dans une entreprise de travail adapté ;*
- à ne pas accepter un marché, privé ou public, en sachant qu'il a été repris à une entreprise de travail adapté, ou à discuter avec le Directeur de l'ETA et adapter sa politique tarifaire ;*

*(...)*

- augmenter progressivement ses tarifs au fur et à mesure de l'implémentation du service commercial et appliquer l'indexation, afin de réduire les distorsions tarifaires qui existent entre les deux secteurs, et à tendre autant que possible vers des prix compétitifs sur le marché, tant envers les entreprises privées que les marchés publics ;*
- identifier les intermédiaires et leurs clients finaux, dans la mesure du possible ;*
- réduire le recours aux intermédiaires, grâce au développement de l'équipe commerciale du SCRTP. ».*

18. Les Fédérations d'ETA ont mis fin à la convention du 3 mai 2011, par lettres de la VLAB du 14 janvier 2013, de la FEBRAP du 7 février 2013, et de l'EWETA du 8 février 2013, soit quelques semaines ou jours avant l'audience devant le Président du Conseil de la Concurrence relative à la demande de mesures provisoires de la Partie Plaignante (voir point suivant).

19. Malgré cette dénonciation de la convention par les Fédérations d'ETA, la SCRTP y fait encore référence en 2013 et 2014 dans une note infrapaginale de certains de ses devis : *« conformément à la convention du 3/5/2011 entre la RTP et les ETA, tout devis établi pour un travail qui est déjà réalisé au sein d'une ETA sera considéré comme nul et non avenus ».*

20. Dans un mail du 27 février 2015 adressé à l'Autorité belge de la concurrence par le conseil de la SCRTP, cette dernière *« confirme que la convention du 3 mai 2011 n'est*

*plus d'application (1) et s'engage à supprimer toute référence à celle-ci sur quelque support que ce soit (2) ».*

21. Dans une décision n° 2013-V/M-07 du 5 mars 2013 en langue française, le Président du Conseil de la concurrence rejette la demande de mesures provisoires, les conditions imposées par l'article 62 de la LPCE n'étant pas réunies.

## 4. Objet de la plainte

22. La Partie Plaignante a formulé ses griefs à l'encontre des entreprises concernées de la manière suivante :

*« Une entente, appelée « Convention de Collaboration » entre les quatre entreprises identifiées ci-dessus (...) a été signée en date du 3 mai 2011. Cette entente vise explicitement à contrôler et à se partager un marché spécifique sur le territoire belge.*

*Cette intention est sans aucune ambiguïté et se manifeste de la manière suivante :*

- limitation des effets de la concurrence entre les parties ;*
- partage du marché ;*
- identification en vue de de l'éviction des acteurs concurrentiels du marché (tierce partie) ;*
- violation systématique des informations réputées confidentielles appartenant aux acteurs de la tierce partie ;*
- récupération de la clientèle des acteurs concurrentiels du marché ;*
- entente sur les prix du marché visant à un alignement à court ou moyen terme des conditions tarifaires entre les parties incriminées ;*
- organisation semestrielle de réunions entre les parties en vue d'affiner la bonne coordination du partage du marché .»*

## 5. Marché concerné

### 5.1. Le marché de produits

23. Au niveau de l'offre, les entreprises de travail adapté confient à leurs travailleurs principalement trois catégories d'activités manuelles peu qualifiées :

- (i)** sous-traitance dans les secteurs du conditionnement, de la paletterie, de l'électronique, du câblage, de la mécano soudure, du mailing, du textile ;
- (ii)** production propre dans les secteurs de l'imprimerie, du mobilier, de l'artisanat, de la sylviculture, de la pisciculture, de l'élevage, de la maroquinerie ;

## VERSION PUBLIQUE

(iii) fourniture de services dans les secteurs de l'Horeca, des parcs et jardins, de la bureautique, des call center.

La sous-traitance couvre la plus grande partie des activités des ETA.

24. La SCRTP quant à elle dispose d'un réseau de 33 ateliers répartis dans toute la Belgique qui peuvent être mobilisés et coordonnés entre eux si nécessaire où elle permet aux détenus pénitentiaires d'effectuer diverses tâches manuelles peu qualifiées dont la nature est très variée : emballage, pliage, montage, découpe, collage, mise sous pli, conditionnement, manutention, sous-traitances industrielles diverses, façonnage, assemblage, cartonnage, encartage, montages électriques, encodage de données, scanning de documents, triage, etc. Il existe également des ateliers spécialisés pour un type bien précis d'activité dite industrielle, comme la menuiserie, la forge, la couture, l'imprimerie et l'exploitation agricole.
25. Au niveau de la demande, il existe d'une part, les entreprises qui sous-traitent directement auprès de la SCRTP ou des ETA la réalisation de travaux ou de services nécessitant peu de qualification et d'autre part les intermédiaires comme n2i qui sous-traitent à la SCRTP ce même type de travaux et qui effectuent la prospection des clients et le suivi des commandes.
26. En conclusion, les activités exercées en sous-traitance par la SCRTP ou les ETA sont multiples et relèvent de domaines très divers (agriculture, sylviculture, sous-traitance industrielle, artisanat, informatique). Le facteur commun est le caractère d'activité manuelle peu qualifiée.
27. La définition de marché de produits est toutefois laissée ouverte dans la mesure où il n'est pas nécessaire de se prononcer sur la question vu ce qui suit.

### **5.2. Le marché géographique**

28. Il ressort de l'instruction menée à l'occasion de la procédure en mesures provisoires que tant les ETA que la SCRTP proposent leurs services sur l'ensemble du territoire belge. Dans le même ordre d'idées, n2i fait appel, pour les besoins de sous-traitance, aux différents ateliers de la SCRTP situés sur l'ensemble du territoire belge. Toutefois, certaines de ces activités de sous-traitance sont également susceptibles d'être prestées à l'étranger par des entreprises établies dans certains pays aux taux horaires bas.
29. La définition de marché géographique est toutefois laissée ouverte dans la mesure où il n'est pas nécessaire de se prononcer sur la question vu ce qui suit.

## 6. En droit

### 6.1. Recevabilité

#### 6.1.1. Champ d'application

30. Dans le cadre de l'analyse de la recevabilité, il suffit d'établir que les faits dénoncés, s'ils étaient établis, seraient susceptibles de constituer une infraction au droit de la concurrence belge ou européen. Dans le cas d'espèce, n2i a introduit une plainte assortie d'une demande de mesures provisoires le 6 juillet 2012 auprès de l'Auditorat du Conseil de la concurrence conformément aux articles IV.41, §1, 2° du CDE et IV.64 du CDE (ex articles 44, §1, 2° et 62 de la LPCE), dirigée contre la SCRTP et les Fédérations d'ETA (l'EWETA, la FEBRAP et la VLAB). Cette plainte dénonçait une entente, appelée « Convention de Collaboration », signée en date du 3 mai 2011 entre les quatre entreprises ou associations d'entreprises précitées et qui, d'après n2i, serait contraire à l'article 2 de la LPCE (devenu entretemps l'article du IV.1 CDE).

#### 6.1.2. Intérêt direct et actuel

31. L'article 44, §1, 2° de la LPCE ainsi que l'article IV.41, §2 du CDE prévoient l'instruction des affaires par l'Auditorat notamment sur plainte d'une personne physique ou morale démontrant d'un intérêt direct et actuel en cas d'infraction à l'article IV.1, 1<sup>er</sup> CDE (ancien article 2 § 1 LPCE) ou IV.2 CDE (ancien article 3 LPCE). A cet égard, il y a lieu d'interpréter la notion d'intérêt direct et actuel au regard de l'article 18 du Code judiciaire qui vise tout avantage matériel ou moral effectif et non théorique que le demandeur peut retirer de la demande qu'il intente au moment où il la forme (cf. décisions de l'Auditorat de l'Autorité belge de la concurrence n° 2013-P/K-35-AUD du 1<sup>er</sup> octobre 2013, *ClearChannel/JC Decaux* et 2014-P/K-23-AUD du 2 décembre 2014 *Handling CO/Sony Pictures Releasing*). La notion d'intérêt né et actuel rejoint celle de l'intérêt requis pour saisir la Commission de l'Union européenne (cf. décision n° 2013-P/K-35-AUD précitée).

32. La Partie plaignante collabore avec la SCRTP depuis 2008 en faisant appel aux ateliers de différentes prisons afin d'exécuter les contrats de sous-traitance pour le compte de ses propres clients. Elle justifiait d'un intérêt direct et actuel lors du dépôt de sa plainte dans la mesure où la convention visait entre autres à récupérer des clients finaux des intermédiaires et la réduction du recours aux intermédiaires, au détriment d'entreprises telles que la partie plaignante.

#### 6.1.3. Notion d'entreprise

33. Selon l'article I, 1, 1° CDE, il faut entendre par entreprise « *toute personne physique ou personne morale poursuivant de manière durable un but économique, y compris ses associations* ». En droit de la concurrence, une entreprise se définit comme une entité qui poursuit de manière durable un but économique au sens large, indépendamment de son statut juridique ou de son mode de financement, et ce même si elle est constituée sous forme d'ASBL, pour autant qu'elle prenne part à une activité économique (cf. décision du Président du Conseil de la concurrence, n° 2013-V/M-07 du 5 mars 2013 précitée).

## VERSION PUBLIQUE

34. La SCRTP doit être considérée comme une entreprise au sens du CDE, au vu de la nature des services qu'elle fournit. Pour la même raison, il y a lieu de considérer les ETA comme des entreprises et, partant, les Fédérations d'ETA comme des associations d'entreprises au sens du CDE.

### 6.1.4. Conclusion

35. Compte tenu de ce qui précède, la plainte introduite par n2i est recevable.

## **6.2. Analyse de la convention litigieuse au regard de l'article IV.1 CDE et 101 TFUE**

36. Ce point ne fera pas l'objet de développement compte tenu de ce qui suit.

## **7. Classement eu égard à la politique des priorités et les moyens disponibles de l'Auditorat**

37. Les considérations suivantes justifient que l'instruction au fond ne soit pas poursuivie et le dossier classé eu égard à la politique des priorités et les moyens disponibles de l'Auditorat. Il ne peut cependant en être déduit que des accords de ce type pourraient être reconduits à l'avenir sans que l'Autorité belge de la Concurrence n'estime nécessaire d'analyser leur violation potentielle avec le droit de la concurrence belge et européen.

38. Premièrement, les Fédérations d'ETA ont mis fin unilatéralement à la convention du 3 mai 2011 par lettres recommandées adressées à la SCRTP le 14 janvier 2013 par la VLAB, le 7 février 2013 par la FEBRAP et le 8 février 2013 par l'EWETA.

39. Deuxièmement, dans un mail adressé à l'Autorité belge de la Concurrence en date du 27 février 2015, la SCRTP confirme qu'elle n'applique plus la convention du 3 mai 2011 et s'engage à supprimer toute référence à celle-ci sur quelque support que ce soit.

40. Troisièmement l'Auditorat relève que les services concernés par la convention litigieuse ne relèvent pas des secteurs retenus par l'Autorité belge de la Concurrence dans le cadre de sa politique de priorités.

41. Quatrièmement, l'Auditorat observe que le chiffre d'affaires de la SCRTP concerné par la pratique en cause est limité.

42. En conséquence, l'Auditorat de l'Autorité belge de la Concurrence est arrivé à la conclusion qu'il n'est plus opportun de poursuivre l'instruction.



**VERSION PUBLIQUE**

**Par ces motifs,**

L'Auditorat de l'Autorité belge de la Concurrence,

Conformément à l'article IV.42, §2 du CDE,

- Déclare la plainte enregistré sous la référence CONC-P/K-12/0015 recevable
- Classe la plainte eu égard à la politique des priorités et les moyens disponibles.

Fait à BRUXELLES, le 18 mars 2015,

Pour l'Auditorat,

Véronique Thirion  
Auditeur général

Patrick Marchand  
Auditeur

Bert Stulens  
Auditeur