Autorité belge
de la Concurrence

Rapport Annuel 2022

© FOD Economie

2022 a marqué le début d'une nouvelle phase dans le développement de l'Autorité belge de la concurrence ("ABC"), avec la conception et les premières étapes de la mise en œuvre d'une stratégie de modernisation et d'expansion visant à améliorer l'efficacité de son action. Cette nouvelle phase a été rendue possible par une augmentation significative du budget annuel de l'ABC (+20%) suite à la transposition de la directive ECN+.

Cette stratégie porte sur cinq principaux axes:

1. Le recrutement d'un nombre important de nouveaux collègues pour donner à l'ABC la masse critique nécessaire permettant d'assurer un traitement plus efficace des dossiers et de développer la capacité de mener des instructions d'office (incl. détection) – en 2022, 12 nouveaux collaborateurs ont rejoint l'ABC, et l'objectif est de constituer à terme une équipe d'environ 80 collaborateurs ;
2. La révision de l'organisation interne de l'ABC en vue de promouvoir la spécialisation et la responsabilisation des équipes et de générer des gains d'efficacité, notamment par un meilleur partage des connaissances - en 2022, l'ABC a conçu un nouvel organigramme interne structuré autour de deux "pratiques" correspondant aux deux principaux instruments (contrôle des concentrations et pratiques restrictives), de six "task forces" (cartels et bid-rigging, abus de dépendance économique, alimentation et distribution, santé et pharma, industries de réseau, numérique et DMA) et de deux unités de soutien (Intelligence & Enforcement Resources, et Case Management Support/Registry);
3. La transformation numérique de l'ABC visant à utiliser les technologies numériques pour détecter les pratiques anticoncurrentielles, mener ses enquêtes et gérer les dossiers d'instruction - en 2022, l'ABC a développé et mis en œuvre une plateforme d'alerte pour faciliter les échanges avec les différents acteurs du monde économique, lancé une stratégie "cloud" pour soutenir le fonctionnement de ses principales applications, commencé le développement d'un nouveau système de case management et recruté une "Head of Digital Transformation" à temps plein ;
4. L'investissement dans l'acquisition et de développement de la connaissance au niveau de l'ABC et de chaque membre de son personnel dans le but de renforcer les capacités d'enquête et d'analyse concurrentielle, affiner la compréhension des dynamiques de marché et mieux identifier les priorités - en 2022, l'ABC a développé un système de gestion des connaissances (wiki), plus que doublé ses dépenses en matière de formation, et lancé de nouveaux projets de collaboration avec d'autres institutions publiques ;
5. L'intégration de l'ABC dans un réseau d'acteurs institutionnels au niveau national et européen afin de faciliter l'accès aux connaissances et aux ressources disponibles, de promouvoir une saine culture de concurrence et d'améliorer la communication sur son action - en 2022, l'ABC a renforcé ses liens avec les régulateurs sectoriels (notamment dans les télécommunications et l'énergie) et les organes publics disposant de données et statistiques économiques, en ce compris la Banque nationale de Belgique, a poursuivi son dialogue actif sur le respect de la concurrence avec diverses institutions gouvernementales à tous les niveaux (c'est-à-dire fédéral, régional et local, ainsi qu'avec les différents acteurs actifs au niveau de l'UE) et a pris des mesures innovantes pour communiquer sur les affaires en cours.

En parallèle, l'ABC a continué à instruire un nombre important d'affaires. Un nombre record de 50 affaires de concentration ont été traitées en 2022, donnant lieu à 28 décisions prises en vertu de la procédure simplifiée et à 7 décisions de première phase prises en vertu de la procédure normale (les autres affaires étant toujours en cours fin 2022). Il s'agit d'une augmentation significative par rapport à 2021. Dans deux affaires de dimension européenne mais à fort encrage national (dans le secteur des télécommunications), une coopération étroite a également eu lieu avec la Commission européenne. En outre, l'accent a été mis sur la conclusion d'un certain nombre de procédures d'infraction prioritaires. Ainsi, deux décisions finales avec amende ont été adoptées dans des affaires de pratiques restrictives, l'une par le Collège (infraction) et l'autre par l'Auditorat (transaction), et trois autres affaires étaient toujours pendantes devant le Collège à la fin de l'année. Deux affaires supplémentaires en étaient également au stade de la communication des griefs. Par ailleurs, des avancées significatives ont été réalisées dans une série d'instructions en cours. Enfin, l'ABC a adopté une décision en mesures provisoires et quatre décisions de classement, et est intervenue à deux reprises en tant qu'*amicus curiae* devant les tribunaux nationaux.

En résumé, l'ABC a réalisé des progrès significatifs au cours de l'année 2022. L'organisation est devenue plus performante et beaucoup de travail a été accompli. Le Comité de direction exprime ici son appréciation particulière pour les efforts déployés par l'équipe de collaborateurs et les résultats obtenus.

2022 est aussi la dernière année au cours de laquelle l'ABC a été dirigée par Jacques Steenbergen, dont il était le président depuis 2013 après en avoir été le Directeur général. Jacques Steenbergen a quitté ses fonctions le 31 janvier 2023 avec les très chaleureux remerciements de l'équipe de l'ABC pour tout ce qu'il a accompli au service de la politique de concurrence en Belgique et au-delà, et en particulier au soutien de l'ABC.

Yves Van Gerven
Directeur des affaire juridiques, pour le comité de direction

Table des matières

1. L'ABC 4
1.1. La structure de l'ABC 4
1.2 Les modes de traitement des dossiers 5
1.3. Les priorités 5
2. Quelques chiffres clés 6
3. Les dossiers formels concernant la mise en œuvre des articles IV.1, IV.2 et IV.2/1 CDE et 101 et 102 TFUE 9
3.1. Aperçu succinct des décisions du Collège de la Concurrence 10
3.1.1. Quelques chiffres 10
3.1.2. Décisions d'infraction 11
3.1.3. Mesures provisoires 11
3.2. Aperçu succinct des décisions de l'Auditorat 12
3.2.1. Quelques chiffres concernant les instructions 12
3.2.2. Quelques chiffres concernant les décisions 12
3.2.3. Résumé succinct des décisions 13
4. Le contrôle des concentrations 16
4.1. Quelques chiffres 17
4.2. Description succincte 18
5. Le contentieux dans lequel l'Autorité est impliquée 19
5.1. Quelques chiffres 20
5.2. Description succincte 20
6. Amicus curiae 22
7. Le réseau européen (ECN) et la coopération internationale 24
8. La politique informelle de concurrence et l'*advocacy* *26*
8.1. Les avis informels 26
8.2. Coopération avec les régulateurs et le SPF Economie 26
8.3. Réponses à des questions diverses posées à l'Autorité et son implication dans des procédures (autres que des recours contre ses décisions) 27
8.4. Diverses autres initiatives d'***advocacy*** ***28***
9. Réglementation 29
Annexe : Note de priorités de l'Autorité belge de la Concurrence pour 2022 30
1. Priorités stratégiques pour 2023 31
2. Secteurs prioritaires pour 2023 32
Annexe : Cadre analytique relatif à l'identification des cas d'infraction prioritaires 36
Publications 2022 37

1. L'ABC

1.1. La structure de l'ABC

L'Autorité belge de la Concurrence (ABC) a entamé ses activités en tant que service autonome doté d'une personnalité juridique le 6 septembre 2013.

L'ABC est dirigée par un Comité de direction. Le Comité de direction est notamment chargé de la gestion quotidienne de l'institution, de la détermination d'une politique des priorités et de l'établissement de lignes directrices concernant l'application des règles de concurrence.

Il est composé du président, le professeur émérite Dr Jacques Steenbergen jusqu'au 31 janvier 2023, de l'auditeur général, Dr Damien Gerard, du directeur des affaires économiques, madame Griet Jans, et du directeur des affaires juridiques, monsieur Yves Van Gerven.

L'ABC est composée d'un service d'instruction (l'Auditorat) et d'un organe de décision (Collège de la Concurrence).

Le président de l'ABC préside le Collège de la Concurrence.

Le Collège de la Concurrence est composé pour chaque affaire du président et de deux assesseurs qui sont désignés par ordre alphabétique dans leur groupe linguistique.

Depuis leur nomination en février 2022, les assesseurs sont, par groupe linguistique :

- Christian Huveneers, assesseur vice-président (FR),
- Laurent De Muyter, Alexandre de Streel, Martin Favart, Norman Neyrinck, Elisabeth van Hecke-de Ghellinck, Alexis Walckiers (FR).
- Jan Blockx, Isabelle Buelens, Kris Dekeyser, Gerben Pauwels, Pieter Van Cleynenebreugel, Carmen Verdonck, Chris Verleye, Frank Wijkcmans (NL).

L'Auditorat est dirigé par l'auditeur général.

Pour chaque dossier d'instruction ouvert, une équipe composée de membres du personnel de l'Auditorat est désignée et placée sous la direction d'un auditeur qui assume la direction journalière de l'instruction. En 2022, l'auditeur général a confié cette responsabilité à 17 personnes différentes.

Les membres du personnel de l'Auditorat effectuent également, à la demande de l'auditeur général, des travaux de recherche d'informations ainsi que l'analyse de plaintes informelles afin d'identifier des dossiers d'instruction potentiels.

1.2 Les modes de traitement des dossiers

En plus de son apport dans les réseaux européens et internationaux d'autorités de concurrence, l'ABC traite trois types de dossiers :

- les affaires concernant des infractions au droit de la concurrence belge et/ou européen,
- le contrôle des concentrations,
- la politique informelle et l'*advocacy*.

Ce rapport annuel porte sur :

i. les dossiers formels concernant la mise en œuvre des règles de concurrence [1] relatifs aux :

- accords restrictifs de concurrence ou des pratiques concertées,
- abus de position dominante,
- abus de dépendance économique,

ii. le contrôle de concentrations qui entrent dans le champs d'application de l'ABC,

iii. le contentieux dans lequel l'ABC est impliquée,

iv. les avis formels au ministre et à des régulateurs,

v. l'apport belge dans les réseaux européens et internationaux d'autorités de concurrence et l'appui à la représentation belge dans d'autres organisations qui traitent de la politique de concurrence,

vi. la contribution à une meilleure connaissance et au respect des règles de concurrence par la politique de concurrence informelle et la politique d'advocacy,

vii. la coopération de l'ABC au développement de réglementations.

1.3. Les priorités

Le Comité de direction de l'ABC détermine chaque année les priorités de la mise en œuvre de la politique de concurrence, les communique au ministre et les rend publiques dans une note. Vous trouverez la note de priorités pour 2023, prévue par la loi, en annexe à ce rapport.

1 Livre IV du Code de droit économique (CDE) et les articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

2. Quelques chiffres clés

	Belgique 2022	Belgique 2021	EU 2021 (a)	NL 2021 (b)	FR 2021 (c)
Moyens					
Personnel (d)	56	47	809	168 (e)	168
Personnel disponible pour les instructions (f)	41	34			
Budget ou dépenses (millions d'euros) (g)	env. 10,7	env. 9,1	154,8	15,5	22,1
Pratiques restrictives					
Instructions	4	8			122 (h)
Perquisitions	3 (i)	2 (j)	2	3	4
Demandes de clémence	5	3	6		3
Décisions concernant les cartels	3 (k)	3 (l)	10	3	7
Décisions concernant les abus de position dominante	4 (m)	1 (n)			
Décisions concernant les abus de dépendance économique	0	0			
Décisions concernant les mesures provisoires	1	1			
Décisions avec amende	2	2 (o)			14
Montant des amendes (millions d'euros)	65 985	1,104 (p)	1 760	63	873
Durée moyenne des procédures	5a 4m 21j	3a 5m 13j			

(a) Source : GCR Rating enforcement 2022.
(b) Source : GCR Rating enforcement 2022.
(c) Source : GCR Rating enforcement 2022.
(d) Les membres du personnel y compris le Comité de direction au 31/12/2022.
(e) Le nombre de collaborateurs impliqués dans la mise en œuvre du droit de la concurrence.
(f) Cette notion concerne les membres de l'Auditorat. L'Auditorat peut faire appel au soutien du directeur des études économiques et à son équipe, ainsi qu'au directeur des études juridiques et à son équipe.
(g) Sur une base annuelle, la valeur des services en nature fournis par le SPF Economie a été estimée par le Gouvernement à environ 1,8 million d'euros.
(h) Affaires en cours.
(i) Dont une à la demande de la Commission européenne.
(j) Dont une à la demande de la Commission européenne et une à la demande de l'ACM (NL).
(k) Une décision du Collège, une transaction de l'Auditorat et une décision de classement de l'Auditorat.
(l) Deux décisions du Collège et une décision de classement de l'Auditorat.
(m) Quatre décisions de classement de l'Auditorat.
(n) Une décision de classement de l'Auditorat.
(o) Dont une décision annulée par la Cour des marchés
(p) L'amende d'un montant de 859.310 € a été annulée par la Cour des marchés.

	Belgique 2022	Belgique 2021	EU 2021 (a)	NL 2021 (b)	FR 2021 (c)
Concentrations					
Notifications	32	18	405	169	268
Décisions suite à une procédure non simplifiée	7	0	14	5	12
Décisions suite à une procédure simplifiée	28	17			
Décisions en seconde phase	0	0			
Décisions avec conditions	1	0	11	3	10
Décisions de levée partielle des conditions	0	0			
Décisions de non-respect des engagements	0	0			
Décisions avec amende	0	0			
Montant des amendes (milliers d'euros)	0	0			
Lettres Amicus					
Tribunaux belges	2	1			
Tribunaux étrangers	0	0			
Arrêts					
Cour d'appel de Bruxelles	3	2			
Cour de cassation/Cour constitutionnelle	0	0			

(a) Source : GCR Rating enforcement 2022.
(b) Source : GCR Rating enforcement 2022.
(c) Source : GCR Rating enforcement 2022.

© AdobeStock.com

3. Les dossiers formels concernant la mise en œuvre des articles IV.1, IV.2 et IV.2/1 CDE et 101 et 102 TFUE

3.1. Aperçu succinct des décisions du Collège de la Concurrence

3.1.1. Quelques chiffres

	Nombre		Commentaires
	2022	2021	
Décisions			
Nombre total	2	3	
Collèges constitués	4	4	
Décisions au fond	1	2	
Décisions constatant qu'il n'y a pas lieu d'intervenir (art. IV.52, § 1, 1° CDE)	0	0	
Décisions constatant l'inexistence d'une entente ou abus de position dominante (art. IV.52, § 1, 3° CDE)	0	0	
Décisions constatant l'existence d'une entente ou abus de position dominante (art. IV.52, § 1, 2° CDE)	1	2	
Décisions avec engagements (art. IV.52, § 1, 7° CDE)	0	0	
Décisions avec une exonération totale en faveur de personnes morales (art. IV.54, § 1er CDE)	0	0	
Décisions avec une exonération partielle en faveur de personnes morales (art. IV.54, § 1er CDE)	0	0	
Décisions avec une immunité en faveur de personnes physiques (art. IV.54, § 2 CDE)	0	0	
Décisions avec sanctions (amendes, astreintes ou autres) (art. IV.79 et svts CDE) :	1	2	
- Décisions dans lesquelles une amende a été imposée à des personnes morales	1	2	
- Décisions dans lesquelles une amende a été imposée à des personnes physiques	0	0	
- Décisions dans lesquelles une astreinte a été imposée	0	0	
Décisions relatives à des mesures provisoires (nombre total) (livre IV CDE)	1	1	
Décisions de rejet de mesures provisoires (art. IV.73, § 1 CDE)	0	1	
Décisions prenant des mesures provisoires (art. IV.73, § 1 CDE)	1	0	
Décisions relatives à des mesures provisoires (nombre total) (livre V CDE)	0	0	
Décisions de rejet de mesures provisoires (art. V.4, § 4 CDE)	0	0	
Décisions prenant des mesures provisoires	0	0	

	Nombre		Commentaires
	2022	2021	
Décisions sur le recours contre une décision de classement de l'Auditorat (art. IV.44, § 3 CDE)	0	0	
Contestations relatives à la confidentialité de pièces (art. IV.41, § 5 CDE)	0	0	
Durée des procédures (en mois et jours)			
Affaires d'infraction devant le Collège	4a 11m	2a 10m	
Mesures provisoires	2 m 6 j	1 m 19 j	La loi prévoit, en fonction d'éventuelles prolongations, un délai maximum de 2 mois à 2 mois et 2 semaines.
Recours contre des décisions de classement de l'Auditorat	/	/	La loi ne prévoit pas de délais.

3.1.2. Décisions d'infraction

Fabricants de cigarettes

Le 13 avril 2022[2], le Collège de la Concurrence a infligé une amende de 5,7 millions d'euros à British American Tobacco Belgium NV, de 7 millions d'euros aux Établissements L. Lacroix Fils NV, de 7,2 millions d'euros à JT International Company Netherlands BV et de 16 millions d'euros à Philip Morris Benelux BVBA.

Le Collège a jugé que ces entreprises recevaient, entre 2011 et 2015, des informations confidentielles et commercialement sensibles de leurs clients sans s'y opposer. Cela leur a permis de limiter les risques d'une concurrence normale. Le Collège a jugé qu'il s'agissait d'une pratique concertée au sens des articles IV.1 CDE et 101 TFUE.

3.1.3. Mesures provisoires

Système de constatation de pigeons en concours

Le 20 septembre 2022[3], le Collège a imposé des mesures provisoires suite à la méconnaissance des règles de concurrence applicables au développement d'un standard pour applications Cloud. Le Collège a décidé qu'il n'était prima facie pas déraisonnable de conclure que le standard 2022 applicable au développement de systèmes de constatation de pigeons en concours (ETS) a été déterminé par la Royale Fédération Colombophile Belge (RFCB) de façon incompatible avec les articles IV. 1 et 2 CDE et 101 et 102 TFUE.

En conséquence, le Collège a imposé à la RFCB des mesures provisoires visant à assurer une détermination transparente et non-discriminatoire du standard en question pour la saison 2023, principalement par le biais d'une nouvelle consultation de l'ensemble des fabricants d'ETS et l'organisation de tests afin de permettre une homologation en temps utile des ETS compatibles.

Ce standard détermine les exigences techniques auxquelles les systèmes électroniques de constatation (ETS) doivent répondre pour être utilisés en concours, et assure la compatibilité des ETS de différents fabricants. Le standard 2022 concernait en particulier l'introduction de Cloud-ETS, qui permet de calculer et d'enregistrer les temps de vol en concours via une application Cloud.

En vertu des mesures provisoires imposées, la RFCB a dû également dans un délai de 5 jours ouvrables après communication de la décision du Collège informer tous ses membres par écrit, publier un communiqué de presse et un bulletin sur son site internet clarifiant que tous les systèmes de constatation offerts par n'importe quel fabricant bénéficiant d'une homologation valable pour la saison 2020 et/ou la saison 2021 et/ou la saison 2022 pouvaient continuer à être utilisés pendant au moins un an après l'entrée en vigueur d'un nouveau standard.

De la même façon, la RFCB a dû dans les 5 jours ouvrables après communication de la décision du Collège publier le texte des mesures provisoires de façon visible sur la première page de son site internet, et ce jusqu'à l'annonce par la RFCB de l'entrée en vigueur d'un nouveau standard.

2 Beslissing nr.BMA-2022-IO-13

3 Beslissing nr.BMA-2022-RPR-32

3.2. Aperçu succinct des décisions de l'Auditorat

3.2.1. Quelques chiffres concernant les instructions

Instructions par l'Auditorat	Nombre	
	2022	2021
Instructions ouvertes	4	8
Pratiques restrictives de concurrence	2	3
Abus de position dominante	1	2
Abus de dépendance économique	0	2
Absence de notification préalable à une concentration	1	1
Saisines à la suite d' une plainte ou d'une demande spécifique (art. IV.39, 2° CDE)	0	4
Instructions d'office (art. IV.39, 2° CDE)	4	4
Demandes de mesures provisoires (art. IV.72 CDE)	1	1
Dossiers avec demandes de clémence (art. IV.54, § 1er CDE)	1	3
Dossiers avec demandes d'immunité en faveur de personnes morales ou physiques (art. IV.54,§ 2 CDE)	1	1
Affaires dans lesquelles des **perquisitions** ont été effectuées	2	0
Propositions de décision déposées auprès du Collège de la Concurrence	1	1

3.2.2. Quelques chiffres concernant les décisions

	Nombre	
	2022	2021
Décisions (nombre total)	6	2
Décisions clôturant une procédure suite à une transaction (art. IV.59, § 1 CDE)	1	0
Décisions de classement	5	2
En raison de l'irrecevabilité, du non-fondement ou de la prescription de la plainte	2	0
En raison des engagements offerts	0	2
En raison de la politique des priorités et des moyens disponibles	3	0
Décisions de confidentialité (art. IV.41 CDE)	0	4

3.2.3. Résumé succinct des décisions

3.2.3.1. Décisions de transaction

Transfer orders

L'Auditorat a adopté le 17 février 2022[4] une décision de transaction par laquelle il a sanctionné deux grossistes en produits pharmaceutiques, **Febelco CV** et **Pharma Belgium-Belmedis SA**, pour avoir participé à une entente en violation des règles de concurrence belges et européennes. L'Auditorat a infligé une amende totale de 29,8 millions d'euros à Pharma Belgium-Belmedis en tant que successeur juridique et économique des sociétés Pharma Belgium SA et Belmedis SA. Febelco a été exonérée d'amende pour avoir révélé l'existence de l'entente.

Les deux entreprises en question ont reconnu leur participation à deux infractions distinctes et ont accepté les termes de la transaction proposée par l'Auditorat.

1. Infraction relative aux Transfer Orders

La distribution des produits pharmaceutiques se déroule en général de la manière suivante :

- les laboratoires pharmaceutiques développent et mettent sur le marché des produits pharmaceutiques ;
- les grossistes en produits pharmaceutiques achètent les produits aux laboratoires et les vendent aux pharmaciens en assurant la logistique de distribution ainsi que le règlement et le suivi des ventes ;
- les pharmaciens vendent les produits pharmaceutiques aux patients.

Dans certains cas, les laboratoires pharmaceutiques peuvent vendre directement leurs produits aux pharmaciens. Le laboratoire gère alors la logistique de distribution, le règlement et le suivi de ses ventes.

Au lieu de vendre leurs produits directement aux pharmaciens, les laboratoires peuvent également recourir au système des Transfer Orders. Ce système permet aux laboratoires pharmaceutiques de proposer aux pharmaciens de commander des quantités importantes de produits à des conditions particulières mais ces commandes sont ensuite gérées par les grossistes. En pratique, le pharmacien passe commande au prix proposé par le laboratoire mais c'est le grossiste de son choix qui prépare et exécute la commande à partir de son propre stock de produits, qu'il a constitué dans le cadre de son activité habituelle, dont il est propriétaire et qu'il gère à ses frais et risques. C'est également le grossiste qui s'occupe de la distribution et de la facturation et qui perçoit le paiement de ces commandes.

En l'espèce, certains grossistes dont Febelco et Pharma Belgium-Belmedis se sont concertés afin d'appliquer les mêmes conditions commerciales pour la distribution de produits pharmaceutiques via le système des Transfer Orders. En particulier, les entreprises se sont accordées pour appliquer la même tarification aux laboratoires pharmaceutiques et pour offrir des prestations au contenu identique. L'objectif poursuivi par les grossistes était de limiter les ventes directes aux pharmaciens réalisées par les laboratoires pharmaceutiques et de fixer leur marge dans le cadre de la distribution de produits via les Transfer Orders.

2. Infraction relative aux vaccins contre la grippe

Les vaccins contre la grippe sont des produits pharmaceutiques présentant certaines spécificités. En particulier, les vaccins contre la grippe ont une composition différente chaque année pour tenir compte de l'évolution du virus de la grippe. De « nouveaux » vaccins sont donc produits chaque année par les laboratoires pharmaceutiques. De plus, pour être efficace, la vaccination contre la grippe doit avoir lieu dans le courant de l'automne.

Chaque année, un système de préventes permet aux clients des grossistes en produits pharmaceutiques, notamment les pharmaciens, de commander anticipativement, pendant une période déterminée, une certaine quantité de vaccins avant que ces derniers ne soient mis sur le marché.

En l'espèce, certains grossistes dont Febelco et Pharma Belgium-Belmedis se sont concertés afin d'appliquer les mêmes conditions commerciales pour les ventes de vaccins contre la grippe aux pharmaciens pendant les périodes de préventes. En particulier, les entreprises se sont accordées pour ne pas accorder de remises aux pharmaciens et pour ne pas accepter les retours des vaccins invendus mais commandés lors de la période de prévente. Elles ont également déterminé de commun accord la durée de la période des préventes.

4 Décision n°ABC-22-IO-06-AUD

Les tableaux ci-dessous résument la participation de chaque entreprise aux deux infractions en question, ainsi que la durée de cette participation:

Infraction relative aux Transfer Orders			
Entreprise	**Caractéristiques principales**	**Date de début**	**Date de fin**
Febelco	Fixation de prix et du contenu des services	4 avril 2003	19 octobre 2016
Pharma Belgium-Belmedis		4 avril 2003	21 novembre 2016

Infraction relative aux vaccins contre la grippe			
Entreprise	**Caractéristiques principales**	**Date de début**	**Date de fin**
Febelco	Fixation de prix et des conditions de transactions pour les préventes	4 avril 2003	19 octobre 2016
Pharma Belgium-Belmedis		4 avril 2003	21 novembre 2016

3. Amendes

Les amendes infligées par la décision ont été déterminées sur la base des Lignes directrices de l'Autorité belge de la Concurrence concernant le calcul des amendes.

En vertu de ces lignes directrices, l'Auditorat a tenu compte de la valeur des ventes réalisées en Belgique par les entreprises concernées pour les produits en question, du degré de gravité des infractions constatées et de leur durée.

En l'espèce, l'Auditorat a tenu compte de la valeur des ventes aux pharmaciens des produits concernés par le système des Transfer Orders, d'une part, et de la valeur des ventes aux pharmaciens des vaccins contre la grippe pendant la période de préventes, d'autre part.

Sur la base des Lignes directrices de l'Autorité belge de la concurrence sur la clémence, Febelco a bénéficié d'une exonération totale des amendes pour avoir dénoncé l'existence des deux infractions, ce qui a notamment permis à l'Auditorat de procéder à des perquisitions. Pharma Belgium-Belmedis a bénéficié d'une réduction d'amendes de 40% pour avoir fourni des éléments de preuve qui ont renforcé la capacité de l'Auditorat à établir l'existence des infractions.

En outre, dans le cadre de la procédure de transaction, l'Auditorat a réduit de 10 % les amendes infligées aux entreprises, celles-ci ayant reconnu leur participation aux infractions et leur responsabilité en la matière.

Les amendes infligées à chaque entreprise ont été calculées comme suit:

Infraction relative aux Transfer Orders			
Grossistes	**Réduction en application des Lignes directrices sur la clémence**	**Réduction pour transaction**	**Amende (en euros)**
Febelco	100%	10%	0
Pharma Belgium-Belmedis	40%	10%	26 780 401

Infraction relative aux vaccins contre la grippe			
Grossistes	**Réduction en application des Lignes directrices sur la clémence**	**Réduction pour transaction**	**Amende (en euros)**
Febelco	100%	10%	0
Pharma Belgium-Belmedis	40%	10%	3 016 792

4. Cadre juridique

Les articles IV.1 du Code de droit économique et 101 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne interdisent les ententes et pratiques concertées restrictives de concurrence, dont la collusion sur les prix de vente et autres conditions commerciales.

Dans le cadre de la poursuite des infractions à ces dispositions, l'Auditorat peut avoir recours à une transaction. La présente décision est la neuvième décision de transaction adoptée depuis l'instauration de cette possibilité par la loi du 3 avril 2013. Une transaction implique que les entreprises en cause reconnaissent leur participation à une ou plusieurs infractions, ainsi que leur responsabilité à cet égard. Les entreprises bénéficient alors d'une réduction d'amende de 10% et l'Auditorat peut adopter lui-même une décision au terme d'une procédure simplifiée. Cette possibilité de transiger est bénéfique pour les consommateurs et les contribuables car elle réduit les coûts et les délais, tout en libérant des ressources pour enquêter sur d'autres infractions présumées. Une décision de transaction n'est également pas susceptible de recours.

En l'espèce, une troisième entreprise (CERP SA) a fait l'objet de l'instruction mais n'a pas souhaité conclure la transaction proposée par l'Auditorat de sorte que la procédure se poursuit à son encontre conformément aux dispositions applicables du Code droit économique.

3.2.3.2. Décisions de classement

RAN-sharing

En octobre 2019, Telenet Group NV et Telenet BVBA (« Telenet »), un fournisseur de services de téléphonie fixe et mobile, d'internet et de télévision actif en Belgique, a déposé une plainte auprès de l'auditeur général de l'ABC. Cette plainte était dirigée contre Proximus SA (« Proximus ») et Orange Belgium SA (« Orange »), tous les deux également fournisseurs de services de téléphonie fixe et mobile, d'internet et de télévision en Belgique et concernait la conclusion par Proximus et Orange en juillet 2019 d'un accord de principe prévoyant le partage de certaines parties de leurs infrastructures respectives d'accès au réseau mobile. Cet accord a par la suite été finalisé en novembre 2019, et couvre le déploiement partagé d'un nouveau réseau mobile 5G ainsi que la fusion des infrastructures existantes pour la 2G, la 3G et la 4G sur l'ensemble du territoire belge.

La plainte de Telenet portait sur l'impact de la coopération entre Proximus et Orange sur la vente aux enchères du spectre, d'une part, et d'autre part sur l'impact de cette coopération sur la concurrence sur les marchés de détail et de gros des services de télécommunication mobiles.

L'Auditorat a décidé de classer sans suite la plainte de Telenet contre Orange et Proximus en date du 23 décembre 2022[5]. L'Auditorat a en effet considéré que son enquête approfondie n'avait pas révélé de restriction (potentielle) de la concurrence résultant de cet accord de partage, et ce tant au niveau de la vente aux enchères du spectre qu'au niveau de la concurrence sur les marchés de détail et de gros des services de télécommunication mobiles.

Autres décisions de classement

L'Auditorat a pris une décision de classement dans les affaires suivantes :

- Plainte de Daphne NV contre KVLV VZW (maintenant Ferm VZW) et Boekservice NV. La plainte portait sur un refus d'approvisionnement de l'édition 2013 d'un livre de cuisine publié par KVLV. L'auditeur a considéré qu'il n'était pas opportun de poursuivre l'instruction au regard des priorités et des moyens dont dispose l'ABC[6].
- Plainte a été déposée par Cobelguard CIT (aujourd'hui Loomis Belgium) contre G4S Cash Solutions (aujourd'hui Brink's Solutions Belgium) concernant un prétendu abus de position dominante de G4S Cash Solutions sur le marché du transport de valeurs en Belgique. La plainte a ensuite été retirée par le plaignant. L'auditeur a estimé qu'il n'est plus approprié de poursuivre l'enquête, compte tenu des priorités et des ressources dont dispose l'ABC[7].
- Instruction d'office concernant le fonctionnement du marché de télépéage et les pratiques présumées de l'organisme interrégional Viapass et de l'entreprise Satellic, dans le cadre de l'instauration d'un prélèvement kilométrique pour les poids lourds en Belgique. Dans la mesure où plusieurs prestataires ont pu entrer sur le marché à la date de mise en œuvre du prélèvement kilométrique sur le marché belge et être en concurrence avec Satellic, l'auditeur a estimé qu'il n'est pas opportun de poursuivre l'instruction au regard des priorités et des moyens de l'ABC[8].
- Plainte de DPI contre HP Inc. concernant la décision de HP d'arrêter la fabrication et la fourniture de cartouches d'encre et de têtes d'impression pour ses imprimantes latex grand format dites de première et deuxième génération. L'auditeur a conclu que la décision de HP semblait objectivement justifiée sans qu'il soit nécessaire d'établir l'existence d'une position dominante et que la plainte n'était donc pas fondée[9].

5 Beslissing nr.BMA-2022-PK-49-AUD
6 Beslissing nr. BMA-2022-PK-09-AUD
7 Beslissing nr. BMA-2022-PK-10-AUD
8 Décision n° ABC-2022-I/O-11-AUD
9 Beslissing nr. BMA-2022-PK-39-AUD

© AdobeStock.com

4. Le contrôle des concentrations

4.1. Quelques chiffres

	Nombre		Références 2022
	2022	2021	
Concentrations introduites en procédure simplifiée (art. IV.70 CDE)	26	17	Voir site web
Concentrations approuvées en procédure simplifiée	26	17	
Concentrations introduites en procédure normale (art. IV.63 CDE)	6	1	ports d'Anvers/Zeebrugge
Décisions de dérogation (art. 10, §6, CDE)	2	1	
Concentrations en première phase (procédure normale)	7	0	
Concentrations jugées admissibles sans conditions et charges (art. IV.66, § 2, 1° CDE)	5	0	ports d'Anvers/Zeebrugge Rexel/Trilec Bpost Intermarché/Mestdagh D'Ieteren/Jennes
Concentrations jugées admissibles avec conditions et charges (art. IV.66, § 2, 1° CDE)	1	0	DPG Media/RTL JV
Concentrations jugées admissibles tacitement (art. IV.66, § 4 CDE)	0	0	
Concentrations renvoyées en seconde phase (art. IV.66, § 2, 3° CDE)	1	0	Ter Beke/CFG Benelux
Concentrations en seconde phase	0	0	
Concentrations jugées admissibles sans conditions et charges (art. IV.69, § 1 CDE)	0	0	
Concentrations jugées admissibles avec conditions et charges (art. IV.69, § 1 CDE)	0	0	
Concentrations jugées admissibles tacitement (art. IV.69, § 3 CDE)	0	0	
Concentrations jugées inadmissibles (art. IV.69, § 1 CDE)	0	0	

4.2. Description succincte

Ports d'Anvers/Zeebrugge

Le Collège de la Concurrence a approuvé le 7 janvier 2022 la fusion de fait entre la Havenbedrijf Antwerpen et la Maatschappij van de Brugse Zeehaven créant une entreprise portuaire intégrée (Haven van Antwerpen-Brugge / Port of Antwerp-Bruges)[10].

L'instruction portait notamment sur l'impact de la concentration sur les marchés de concessions portuaires et des services de port généraux et spécifiques pour les containers, le bulk fluide et le cargo ro-ro.

Le Collège a constaté, sur proposition de l'auditeur, que la concentration ne risque pas d'entraîner des effets susceptibles de faire obstacle à l'approbation.

DPG Media/RTL JV

Le Collège de la Concurrence a approuvé sous conditions le 29 mars 2022 l'acquisition par DPG Media NV et Rossel & Cie SA du contrôle conjoint de RTL Belgium SA, Audiopresse SA, New Contact SA, Radio H SA, RTL BELux SA et RTL BELux SA & Cie SECS, ainsi qu'indirectement d'IPB, Inadi SA et Cobelfra SA[11].

Le Collège a accepté les engagements offerts concernant le marché de la vente d'espaces publicitaires sur les chaînes de radio nationales de la Communauté flamande et sur le marché des programmes radiophoniques et des services de radiodiffusion de la radio nationale librement accessible aux utilisateurs finals de la Communauté flamande.

Le Collège a constaté, compte tenu des engagements et de la position des entreprises concernées , que la concentration n'entrainerait pas une entrave significative à une concurrence effective sur les marchés en cause.

Un trustee veille au respect des engagements.

Rexel/Trilec

Le Collège de la Concurrence a approuvé le 28 juin 2022 l'acquisition du contrôle exclusif de CLG NV et de sa filiale Trilec NV par Rexel Belgium NV[12].

La concentration concerne les marchés en amont de l'approvisionnement en câbles et en matériel technique d'installation électrique et le marché en aval du commerce de gros de matériel électrique en Belgique.

Le Collège a constaté, avec l'auditeur, que la concentration ne risque pas d'avoir d'effet susceptible de faire obstacle à l'approbation.

Bpost/AMP

Le Collège de la Concurrence a, par sa décision du 20 juillet 2022, levé les sixième et septième engagements qu'il avait imposés à bpost dans sa décision du 8 novembre 2016 concernant l'acquisition du contrôle exclusif de LS Distribution Benelux SA et AMP SA par bpost SA[13]. Ces engagements concernaient les points de vente presse. Le Collège a estimé qu'ils pourraient être levés après la vente des points de vente presse.

Intermarché/Mestdagh

Le Collège de la Concurrence a approuvé le 9 novembre 2022[14] l'acquisition du contrôle exclusif de Mestdagh par la société ITM AB.

ITM AB (Intermarché) et Mestdagh sont deux acteurs de la distribution au détail de produits de consommation courante, à dominante alimentaire, essentiellement dans des supermarchés.

ITM AB compte 77 points de vente, en Belgique uniquement, sous enseigne « Intermarché » et Mestdagh exploite actuellement 89 points de vente sous les enseignes « Market » et « Express » de Carrefour en vertu d'un contrat de franchise conclu entre Mestdagh et Carrefour Belgium. Ce contrat de franchise a été résilié par Mestdagh en décembre 2021.

Cette opération étant de dimension européenne, a été notifiée à la Commission européenne puis a fait l'objet d'un renvoi à l'ABC.

L'Auditorat de l'ABC a mené, en étroite collaboration avec des acteurs du secteur, une analyse approfondie de la situation concurrentielle consécutive à cette concentration dans un grand nombre de marchés locaux, notamment en prenant en compte la distance entre les points de vente des différentes enseignes.

Le Collège a constaté, avec l'Auditorat, que la concentration ne pose pas de risques sérieux de problème significatif de concurrence.

D'Ieteren/Jennes

Le Collège de la Concurrence a approuvé le 19 décembre 2022 l'acquisition du contrôle exclusif par la société D'Ieteren Automotive (par le biais de sa filiale Sopadis) du groupe Jennes, incluant les entités Carrosserie Jennes NV (Kampenhout), Jennes Used Cars NV (Boortmeerbeek), Jennes NV (Boortmeerbeek), Jennes Machelen NV, Jennes Leefdaal NV et Jennes Aarschot NV[15].

La concentration concerne la distribution automobile et les services y associés pour les marques du Groupe VW.

Le Collège a constaté, avec l'auditeur, que la concentration ne risque pas d'avoir d'effet susceptible de faire obstacle à l'approbation.

10 Beslissing nr.BMA-2022-CC-01
11 Décision n°ABC-2022-CC-08
12 Décision n°ABC-2022-CC-21
13 Beslissing nr.BMA-2022-CC-29
14 Décision n°ABC-2022-CC-35
15 Décision n°ABC-2022-CC-44

© AdobeStock.com

5. Le contentieux dans lequel l'Autorité est impliquée

5.1. Quelques chiffres

Recours devant la Cour des marchés et la Cour de cassation dans des affaires de l'ABC et de l'ancien Conseil de la concurrence :

2022	Nombre	Référence
Recours introduits en 2022	3	Ads& Data et IPM Group/ABC: 2022/AR/695 & 2022/AR/708 PMB, BAT, JTI en ITB /ABC: 2022/AR/640 & 2022/AR/652 & 2022/AR/659 & 2022/AR/662 & 2022/AR/745 Carrefour/ABC: 2022/AR/1617
Arrêts de la Cour d'appel	2	Carrefour/ ABC 2022/AR/1617 : arrêt interlocutoire du 23 décembre 2022 Ads & Data et IPM Group/ BMA: 2022/AR/695 & 2022/AR/708: arrêt interlocutoire du 5 octobre 2022
Arrêts de la Cour de cassation	0	
Autres recours pendants devant la Cour d'appel	3	Virton/ABC et URBSFA : 2020/MR/1 URBSFA / ABC et Virton: 2020/MR/2 Bpost/ABC : 2020/1483 : arrêt préjudiciel de la Cour de Justice du 22 mars 2022
Pourvois en cassation	1	Proximus / ABC et Etat belge : C.21.294.F
Autres pourvois pendants devant la Cour de cassation	1	ABC et URBSFA / Virton

5.2. Description succincte

Ads & Data et IPM

Le 29 mars 2022, le Collège de la concurrence de l'ABC a approuvé la concentration, qui consiste en l'acquisition du contrôle conjoint de RTL par DPG et Rossel, suite aux engagements proposés par les parties notifiantes.

Ads & Data et IPM Group, qui étaient déjà intervenus en tant que tiers intéressés dans la procédure devant l'ABC, ont fait appel de la décision du Collège de la concurrence auprès de la Cour des marchés. L'appel est notamment dirigé contre l'analyse concurrentielle de l'ABC :

- les effets horizontaux unilatéraux sur le marché de la vente d'espaces publicitaires sur les chaînes de télévision nationales dans la communauté française ;
- les effets conglomeraux : la possibilité d'un verrouillage du marché des concurrents sur les marchés publicitaires ; et
- les effets de conglomérat sur le marché de la production de contenu télévisuel et de l'octroi de licences pour les droits de diffusion de contenu télévisuel.

La RTBF, RMB et le CSA (Conseil supérieur de l'audiovisuel) sont intervenus dans la procédure pour soutenir Ads & Data et IPM Group. En revanche, DPG, Rossel et RTL sont intervenus du côté de l'ABC.

Ads & Data et IPM Group ont demandé, à titre de mesure provisoire, l'accès à certaines pièces du dossier de la procédure. Le 5 octobre 2022, la Cour des marchés a rendu un jugement interlocutoire accordant l'accès à la version consolidée et anonymisée des résultats de l'enquête menée auprès des annonceurs et des agences médias. En revanche, la Cour a rejeté la demande d'accès aux informations que les annonceurs et les agences médias avaient fournies à l'auditorat en réponse aux demandes d'information. La Cour des marchés a clarifié les conditions dans lesquelles l'accès aux documents du dossier de procédure peut être accordé aux tiers intéressés dans les procédures de fusion. La Cour a établi une distinction claire entre la phase de décision administrative pour l'ABC et la phase contentieuse pour la Cour des marchés. Dans la première phase, la règle est que les tiers n'ont pas accès au dossier de la procédure, sauf si le président du Collège de la concurrence en décide autrement. En revanche, dans la phase devant la Cour des marchés, un tiers peut avoir accès aux documents du dossier de la procédure si certains critères sont remplis. L'accès d'un tiers est possible si les moyens qu'il soulève à l'encontre de la décision de l'ABC ne peuvent pas être traités correctement dans le cadre d'une demande reconventionnelle sans les documents.

Le jugement final de la Cour des marchés sur le fond de l'affaire est attendu pour mai 2023.

Carrefour

Le 6 décembre 2022, Carrefour a fait appel de la décision du Collège de la concurrence du 9 novembre 2022 approuvant l'acquisition par ITM de la chaîne de supermarchés Mestdagh. Les magasins Mestdagh étaient exploités par Carrefour dans le cadre d'un contrat de master franchise entre Mestdagh et Carrefour jusqu'au 1er janvier 2023. Dans l'attente de l'examen du recours en annulation, Carrefour a demandé en référé la suspension de la décision d'autorisation du Collège.

Dans un arrêt du 23 décembre 2022, la Cour des marchés a tout d'abord rappelé les conditions de suspension d'une décision de l'ABC. Par ailleurs, la Cour a jugé que Carrefour confondait la résiliation du contrat de master franchise avec Mestdagh à compter du 1er janvier 2023 avec la concentration elle-même (l'acquisition de Mestdagh par ITM) et ne prouvait donc pas que les conséquences graves qu'elle estimait subir étaient liées à la mise en œuvre de la décision qui a autorisé la concentration. La résiliation de l'accord de franchise principale constitue un acte préparatoire à la concentration et ne présente dès lors pas de lien fonctionnel direct avec la réalisation de la concentration, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice (C-633/16, Ernst & Young).

Bpost

Par arrêt du 19 février 2020, la Cour des marchés a posé à la Cour de justice de l'Union européenne des questions préjudicielles sur l'application du principe ne bis in idem dans l'affaire Bpost contre l'ABC. L'affaire concernait les tarifs postaux de Bpost. Dans une décision de 2011, l'IBPT avait imposé une amende de 2,3 millions d'euros à Bpost pour avoir violé le principe de non-discrimination en matière de tarification. Le 10 décembre 2012, l'ancien Conseil de la concurrence avait ensuite également infligé à Bpost une amende de 37 millions d'euros pour abus de position dominante. Par arrêt du 10 novembre 2016, la Cour d'appel de Bruxelles a annulé l'amende imposée par le Conseil pour violation du principe ne bis in idem. Toutefois, le 22 novembre 2018, la Cour de cassation a, à son tour, annulé l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles. L'affaire a été renvoyée devant la Cour des marchés qui, le 19 février 2020, a posé des questions préjudicielles à la Cour de justice sur la portée du principe ne bis in idem.

Dans un arrêt du 22 mars 2022, la Cour de justice a précisé les conditions d'application du principe ne bis in idem, tel qu'énoncé à l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, dans les affaires de concurrence et l'a aligné sur l'application du principe dans d'autres domaines du droit de l'UE. Une double condition doit être remplie pour que le principe ne bis in idem s'applique : il doit y avoir une décision finale antérieure («bis»), et la décision antérieure et les mesures ou décisions de poursuite ultérieures doivent porter sur les mêmes faits («idem»). Ce faisant, les faits doivent être identiques, et non simplement similaires. Même si le principe ne bis in idem est considéré comme violé, cette violation peut être justifiée sur la base de l'article 52 §1 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, si les conditions de cet article sont remplies.

Virton

Le précédent rapport annuel faisait déjà état de l'appel contre la décision du Collège de la concurrence du 28 juillet 2020 rejetant la demande de mesures provisoires du club de Virton à l'encontre de la Fédération belge de football qui lui avait refusé une licence de participation au football professionnel 1A et 1B pour la saison 2020-2021. Dans un arrêt du 23 septembre 2020, la Cour des marchés a annulé la décision de la Commission pour défaut de motivation et a renvoyé l'affaire devant un collège à reconstituer pour statuer à nouveau sur la demande de mesures provisoires. L'ABC a formé un pourvoi en cassation contre la décision de la Cour des marchés, en particulier contre la considération par la Cour selon laquelle la disposition de l'article IV.72 § 4, alinéa 3 CDE ne contient qu'un terme d'ordre qui n'est pas sanctionnable en soi. L'URBSFA a également formé un pourvoi en cassation contre le jugement de la Cour des marchés.

Dans l'intervalle, le Collège de la concurrence a pris une nouvelle décision en date du 19 novembre 2020, accordant des mesures provisoires à Virton. L'URBSFA a fait appel de cette décision le 24 décembre 2020. L'appel est toujours en cours devant la Cour des marchés. Dans un arrêt du 5 janvier 2023, la Cour de cassation a fait droit aux pourvois en cassation de l'ABC et de l'URBSFA, a cassé l'arrêt de la Cour des marchés en date du 23 septembre 2020 et a renvoyé l'affaire devant la Cour des marchés autrement composée.

Proximus

Enfin, le rapport annuel précédent traitait de l'arrêt interlocutoire du 7 octobre 2020 de la Cour des marchés dans le cadre du recours en annulation de Proximus contre la décision de l'ancien Conseil de la concurrence du 26 mai 2009 (imposition d'une amende pour abus de position dominante). Le 9 juillet 2021, Proximus a introduit un pourvoi en cassation contre cet arrêt interlocutoire. Le 12 janvier 2023, la Cour de cassation a rejeté le pourvoi en cassation.

© AdobeStock.com

6. Amicus curiae

Le comité de direction de l'ABC a décidé de publier dorénavant l'amicus curiae qu'il délivre à la demande d'une instance juridictionnelle sur base de l'article IV.88 CDE, sous respect de deux conditions : (i) les données à caractère personnel et les informations confidentielles sont supprimées; et (ii) la publication de l'amicus curiae n'interviendra pas avant le prononcé du jugement ou de l'arrêt du juge à qui cet avis a été adressé. La publication de l'un et de l'autre sera couplée.

Tunstall/ Victrix en Télé-secours

Par jugement du 27 octobre 2021, le Tribunal de l'entreprise francophone de Bruxelles a demandé à l'Autorité Belge de la Concurrence ses observations écrites concernant un litige se déroulant dans le secteur de la télésanté.

La question était de savoir si le refus de l'entreprise d'accorder à l'entreprise Victrix une licence sur un protocole de communication breveté assurant la communication entre des appareils et des plateformes de téléassistance, enfreint les articles IV.2 du CDE et de l'article 102 du TFUE (abus de position dominante) et/ou de l'article 2/1 CDE (abus de dépendance économique).

Tunstall fournit des unités d'accueil et des plateformes, c'est-à-dire des logiciels de téléassistance aux organisations gérant des centrales d'appels comme Télé-Secours, qui à leur tour fournissent des services de téléassistance aux personnes âgées ou vulnérables souhaitant rester vivre chez elles. Tunstall est propriétaire d'un protocole de communication breveté qui permet aux unités d'accueil de communiquer avec les plateformes. Victrix fournit une plateforme de téléassistance concurrente à laquelle Télé-Secours a décidé d'avoir recours en remplacement de la plateforme de Tunstall. Depuis lors, Tunstall craignait que Victrix utilise le protocole de communication breveté pour connecter sa propre plateforme aux unités d'accueil des clients de Télé-Secours qui fonctionnent avec le protocole de communication breveté. Partant, elle a refusé à Victrix de lui accorder une licence d'utilisation du brevet protégeant le protocole.

Dans un amicus curiae daté du 25 janvier 2022, l'ABC a indiqué au Tribunal que le fait pour une entreprise en position dominante de refuser d'octroyer une licence d'utilisation du protocole de communication peut constituer un abus si certaines conditions strictes sont remplies. L'ABC a également examiné le grief de Victrix et Télé-secours selon lequel le refus de Tunstall revêtirait un caractère discriminatoire car Tunstall aurait accordé une licence aux concurrents de Victrix. Finalement, l'ABC a analysé si le comportement de Tunstall pouvait constituer un abus de dépendance économique envers d'une part Victrix et d'autre part Télésecours.

Depuis lors, Tunstall craignait que Victrix utilise le protocole de communication breveté pour connecter sa propre plateforme aux unités d'accueil des clients de Télé-Secours qui fonctionnent avec le protocole de communication breveté. Partant, elle a refusé à Victrix de lui accorder une licence d'utilisation du brevet protégeant le protocole.

Par jugement du 26 juillet 2022, le Tribunal a décidé que Tunstall abusait de la position de dépendance économique de Victrix et de Télé-Secours.

Le 27 avril 2022, la Cour d'appel d'Anvers a demandé à l'ABC son avis concernant la compatibilité d'un contrat de distribution avec l'article 4, b), de règlement (EU) No. 330/2010 d'exemption par catégorie pour les accord verticaux. En particulier, l'ABC a été demandé de préciser la portée de la condition d' « imposition parallèle » (c'est-à-dire, la protection par le fournisseur du distributeur exclusif contre les ventes actives dans son territoire par tous les autres distributeurs du fournisseur). L'ABC a rendu son avis le 28 septembre 2022. L'affaire est encore pendante devant la Cour d'appel.

7. Le réseau européen (ECN) et la coopération internationale

La contribution de l'ABC aux activités de l'ECN et sa contribution au sein de diverses autres instances internationales en 2022 peuvent être résumées comme suit :

	2022	2021
ECN Comités consultatifs		
Infractions (Règlement 1/2003)	7	13
Concentrations (Règlement 139/2004)	2	6
Policy	9	
Oral Hearings	6	5
ECN Groupes de travail		
Réunions plénières ECN (incl. DG meetings)	4	4
Réunions sous-groupes de travail	25, 7 contributions écrites	30, 6 contributions écrites
Perquisitions		
Assistance inspections UE	1	1
Perquisitions à la demande d'autorités nationales	0	1
Divers		
Réponses à des questions d'autorités nationales	51	47
Autres assistances à des autorités nationales (art. 22 Règlement 1/2003)	0	2
Questions à des autorités nationales	2	0
OCDE		
Réunions Comité de concurrence et Bureau	2	6, 4 contributions écrites, président réélu comme membre du bureau
Groupes de travail	4, 1 contribution écrite	4
Forum	1, 1 contribution écrite	3
ICN		
Réunion annuelle	1	1
Groupes de travail	/	/
Contacts bilatéraux	1	/
ECA		
Réunion annuelle	1	1

En plus des contacts plus formels, des dizaines de contacts informels ont eu lieu entre le président et l'Auditorat de l'ABC, d'une part et les collègues de la Commission européenne et des autres autorités nationales, d'autres part.

© Sergey Nivens- fotolia.com

8. La politique informelle de concurrence et l'*advocacy*

Les activités de l'ABC dans le cadre de la politique informelle de concurrence et l'advocacy doivent renforcer l'effet de levier des interventions de l'autorité de concurrence. Dans ce rapport, nous distinguons :

(i) les avis informels concernant des pratiques envisagées ;
(ii) les enquêtes sectorielles de l'Autorité ;
(iii) la coopération avec les régulateurs ;
(iv) les réponses à des questions diverses posées à l'Autorité ;
(v) diverses autres initiatives d'advocacy ;
(vi) la participation de l'ABC à des initiatives de régulation.

8.1. Les avis informels

En mai 2020, l'ABC a publié une communication sur les avis informels du président[16]. Le président peut, dans la mesure où les ressources et les priorités le permettent, émettre un avis informel s'il est satisfait aux conditions suivantes :

- l'avis doit porter sur un accord ou une pratique réellement envisagés et qui n'ont pas encore été conclus ou, à tout le moins, pas encore été mis en œuvre ;
- une question identique ou apparentée ne peut pas faire l'objet d'une affaire devant la Commission européenne, l'Auditorat ou le Collège de la Concurrence, ou d'une procédure devant un juge belge ou communautaire ;
- il doit s'agir d'une nouvelle question de droit.

En 2022, le président a remis un avis le 20 juin 2022 concernant l'augmentation du prix des consignes sur les bouteilles.

Par ailleurs, le comité de direction a remis les avis suivants à la demande de certaines instances publiques:

- Avis du 15 février 2022 concernant la collecte du prix du lait à la consommation dans le cadre du régime de transparence du règlement 2019/1746 relatif à la transparence dans la chaîne agroalimentaire
- Avis du 20 avril 2022 sur l'avant-projet de loi protégeant la profession et le titre de géomètre-expert et créant un Ordre des géomètres-experts.
- Avis du 13 septembre 2022 concernant le projet de loi ou de protocole envisagé par le cabinet du Ministre Dermagne sur l'accès aux distributeurs d'espèces.

En outre, un large éventail de parties prenantes a demandé l'avis de l'auditeur général sur diverses questions.

8.2. Coopération avec les régulateurs et le SPF Economie

La coopération avec le Service de la concurrence de la Direction générale de la Réglementation économique et avec la Direction générale Analyses économiques et Economie internationale a été poursuivie conformément au protocole entre l'ABC et le SPF Economie. Il y a eu notamment une coopération étroite concernant la préparation des projets de loi modifiant le Livre IV CDE et les compétences de l'ABC. Ainsi, l'ABC a été consultée et a fourni son input sur (i) le projet de loi octroyant à l'ABC le pouvoir de demander auprès des opérateurs

16 Politique informelle

de télécom des données de trafic, des données de localisation et des données d'identification; (ii) le projet de loi octroyant à l'ABC le possibilité d'exercer ses pouvoirs d'instruction avant d'ouvrir une instruction formelle; et (iii) le projet de loi exécutant le Digital Markets Act (Règlement (UE) 2022/1925).

En 2022 plusieurs réunions et échanges ont eu lieu dans le cadre de l'accord de coopération avec l'IBPT et avec la CREG. L'ABC a aussi participé au Forum des régulateurs sectoriels fédéraux ensemble avec la FSMA, la CREG, l'IBPT et l'ADP, qui s'est réuni pour la première fois.

Enfin, plusieurs réunions avec l'Observatoire des prix ont également eu lieu en 2022, au cours desquelles les résultats des études de marché de l'Observatoire des prix ont été discutés, ainsi que les moyens de développer davantage la coopération entre les deux institutions à l'avenir, y compris l'échange de connaissances, l'accès aux sources d'information et de données pertinentes, le développement de méthodes et d'outils de recherche pertinents, et les possibilités de coopération sur des études concrètes sur le fonctionnement du marché.

Des entretiens exploratoires ont également eu lieu avec la Banque nationale de Belgique en vue de renforcer la coopération dans des domaines ou sur des questions où le croisement entre la politique de concurrence et la politique monétaire et macroéconomique pourrait être pertinente.

8.3. Réponses à des questions diverses posées à l'Autorité et son implication dans des procédures (autres que des recours contre ses décisions)

Ces interventions de l'ABC en 2022 peuvent être quantitativement résumées comme suit :

	2022	2021
Questions parlementaires	4	8
Auditions parlementaires et commissions parlementaires	0	0
Préparations d'interventions dans les procédures (a)	0	0
Avis en matière d'initiatives législatives	5	6
Coopération à des enquêtes externes (FMI et autres)	0	0
Réunions de la Commission de la concurrence	1	1
Autres questions posées à l'ABC	150	144
Questions concernant le livre IV CDE (explications générales)	25	34
Questions concernant les règles de concurrence européennes	0	3
Questions concernant des cas spécifiques	52	53
Questions concernant des pratiques du commerce	26	17
Questions concernant des compétences d'autres départements	45	31
« Dossiers » informels	2	6

(a) De l'Etat, du Gouvernement ou du ministre devant la Cour Constitutionnelle et d'autres cours.

8.4. Diverses autres initiatives d'*advocacy*

Ci-dessous, un aperçu de diverses autres initiatives en matière d'*advocacy* en 2022 (en comparaison avec les activités de l'ABC en 2021) :

	2022	2021
Conférences, participations à des débats	ABA Regulators summit, ABA Fireside chat, ACE Lisbon Conference, Advanced EU Competition law conference (panel), AEDC, BCA-TSE Joint workshop on Antitrust Frontiers, Brussels School of Competition, Competitio, Concurrences, Cour des marchés (panel), CRIDS/Université de Namur, DGComp Meeting young experts, FEB, Fordham Meeting heads, Gentse hogeschool (visite d'étudiatns), IBA pre-conference panel, Informa, Institut des juristes d'entreprise, ITS Congres, King's College/Brussels School of Governance Joint Event, London School of Economics, Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging sustainability roundtable, 2022 OECD-GVH Annual Training Seminar, Orde van Vlaamse Balies (panel), RIEB, SPF Economie, The Law Society Competition Section, TSE Executive Education Program in Competition Policy and Regulation, RIEB	15, organisés ou avec par ex. Advanced EU Competition Law Conference, ACE Barcelona Conference, Les Barreaux de France, Benelux, Competition Policy International (2), Fordham University, Global Competition Law Center, ICN, International Bar Association, KU Leuven, Universiteit Antwerpen, VSMR/AEDC, SREPB (2)
Contribution à des revues et recueils	2	2
Comités de rédaction et d'avis de revues spécialisées	4	4

© AdobeStock.com

9. Réglementation

Arrêté royal de 3 juillet 2022 modifiant l'arrêté royal du 21 mai 2013 fixant le statut des membres du comité de direction et des assesseurs de l'Autorité belge de la Concurrence et l'arrêté royal du 12 septembre 2013 relatif à la délivrance de copies du dossier prévue par le livre IV du Code de droit économique.

Loi transposant la Directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur.

Annexe : Note de priorités de l'Autorité belge de la Concurrence pour 2023

Comme 2021, 2022 a également été marquée par la hausse des prix de l'énergie avec comme conséquences de solides pics d'inflation dans le monde entier. Alors que l'inflation en Belgique a d'abord été principalement alimentée par les hausses de prix sur les marchés de l'énergie eux-mêmes, d'autres industries - en particulier l'industrie alimentaire - y ont également contribué, en répercutant la hausse des coûts de l'énergie et des prix des matières premières sur leurs propres prix de marché. L'année 2022 a également été marquée par des tensions géopolitiques mondiales persistantes, des problèmes d'approvisionnement en provenance de Chine en raison de la politique stricte du covid, et un environnement financier défavorable. Dans ce contexte économique turbulent, l'Union européenne a renforcé ses objectifs climatiques et la numérisation se poursuit.

La confluence de ces événements peut entraîner des bouleversements majeurs dans certains secteurs, tels que l'alimentation, la construction et d'autres secteurs industriels fortement dépendants de l'approvisionnement international en matières premières (y compris certains métaux et minéraux). Certains secteurs pourraient connaître des difficultés dans les années à venir en raison des conditions économiques actuelles, tandis que de nouvelles opportunités se présenteront pour d'autres. Toutefois, l'évolution de la situation ne doit pas être l'occasion d'autoriser ou de tolérer des transactions et des actes anticoncurrentiels. Après tout, un fonctionnement sain et équitable du marché reste la meilleure protection de la prospérité économique générale.

Grâce à ses pouvoirs et à ses outils d'application formels et informels17, renforcés par la transposition de la Directive ECN+ (2019/1) et l'augmentation du budget alloué, l'ABC contribue activement au fonctionnement de la concurrence sur les marchés en vue d'améliorer le bien-être des consommateurs et de soutenir la croissance, l'emploi et la compétitivité de l'économie. Bien que l'ABC exerce ses pouvoirs en toute indépendance, elle le fait toujours en contact étroit avec toutes les parties prenantes et les organismes gouvernementaux intéressés, tant nationales qu'étrangères.

La présente note a été préparée conformément à la compétence du comité de direction de l'ABC en vertu de l'article IV.25 du Code de droit économique et identifie les politiques (section 2) et les secteurs (section 3) qui guideront les interventions prioritaires en 2023.

17 A cet égard, l'ABC dispose de trois types d'instruments pour promouvoir le fonctionnement des marchés : i.) les procédures formelles visant à poursuivre les infractions au droit belge et/ou européen de la concurrence ; ii.) le contrôle des concentrations ; iii.) la politique informelle de la concurrence, qui englobe un large éventail de possibilités d'intervention. En outre, l'ABC agit également de manière indirecte en participant à des comités consultatifs internationaux et à des groupes de travail.

1. Priorités stratégiques pour 2023

Un premier défi majeur[18] pour l'ABC est la poursuite de la mise en œuvre de sa stratégie de développement des compétences à la suite de la transposition de la Directive ECN+[19]. L'augmentation totale du budget de l'ABC qui en résulte s'élève à 1,4 million d'euros par an, soit une augmentation du budget d'environ 20 %. En 2022, grâce à ces ressources supplémentaires, l'ABC a déjà atteint un certain nombre d'objectifs prédéterminés importants.

Tout d'abord, l'effectif a considérablement augmenté au sein des différents services de l'autorité. Cette augmentation du personnel a permis de remanier en profondeur la structure organisationnelle interne de l'autorité en vue d'une plus grande professionnalisation de ses services. Par exemple, au sein de l'auditorat, une scission a été opérée entre deux groupes de pratiques, avec un département distinct pour le contrôle des concentrations et un autre pour les cas d'infractions. En outre, six groupes de travail ont été créés, spécialisés dans certains types d'interventions (cartels et manipulation des marchés publics, abus de dépendance économique) et dans le fonctionnement de secteurs plus complexes (l'industrie alimentaire et la distribution, les industries de réseau, le secteur pharmaceutique et de la santé, l'industrie numérique et la mise en œuvre du DMA). La division en ces unités spécialisées permet un traitement plus efficace des dossiers, facilite le développement des connaissances et de l'expertise, et contribue à des interventions plus ciblées et plus robustes. En plus de ces spécialisations, deux départements d'appui ont été créés, avec une équipe responsable du développement et de l'expansion des moyens de détection et d'application de l'autorité, d'une part, et une équipe de greffe et soutien à la gestion, d'autre part. Au cours des prochains mois, cette nouvelle structure sera progressivement mise en place et des efforts supplémentaires seront déployés pour recruter du personnel, l'objectif étant d'atteindre une taille critique d'environ 80 personnes.

En outre, un certain nombre d'investissements clés ont été réalisés en 2022 dans le cadre de la numérisation de l'ABC, et un responsable de la «transformation numérique» a été nommé. Une première réalisation majeure est le développement d'une plateforme de dénonciation en ligne qui permet de signaler à l'autorité des violations potentielles de manière sécurisée et anonyme. Cette plateforme abaissera les barrières pour les parties prenantes et facilitera la communication entre l'autorité et le dénonciateur. En outre, une stratégie *cloud* a été mise en place pour soutenir le fonctionnement des applications clés, et le développement d'un nouveau système de *case management* a été lancé. La poursuite du développement de ces deux derniers outils est une priorité essentielle pour 2023, car ils contribueront grandement à une plus grande automatisation, à un suivi harmonieux et à un traitement administratif accéléré des différents dossiers. En outre, un certain nombre de nouveaux projets seront également lancés. Parmi eux, le site web de l'ABC fera l'objet d'une évaluation approfondie afin d'améliorer ses fonctionnalités et sa convivialité.

Les ressources supplémentaires permettent également à l'ABC d'être plus active en termes de politique informelle et stratégique, *d'advocacy* et de communication. Aujourd'hui, l'ABC est déjà fortement impliquée dans les différents groupes de travail du réseau ECN et dans les initiatives réglementaires au niveau national et international. Ces collaborations seront encore renforcées dans les années à venir. Il y aura également plus de place pour les initiatives de préparation des politiques, y compris un accent sur les nouveaux défis tels que la relation entre les paramètres macroéconomiques et la concurrence, la concurrence sur le marché du travail, et le rôle de la durabilité dans la concurrence. Les études ex post et la collecte d'informations[20] seront prises en compte lorsqu'elles peuvent aider à définir les priorités appropriées ou à remettre en question et à améliorer les politiques existantes. En 2022, l'ABC a mené des consultations avec l'Observatoire des prix et la BNB en vue de renforcer la coopération avec ces deux organismes. En ce qui concerne plus particulièrement l'Observatoire des prix, l'ABC analysera plus systématiquement les résultats des études de l'Observatoire des prix et fournira des avis ponctuels dans le cadre d'une enquête concrète sur l'explication des différences de niveaux de prix à la consommation entre la Belgique et ses principaux voisins. En parallèle, l'ABC mène sa propre étude de marché en soutien à l'étude de l'Observatoire des prix qui analysera principalement les différences en amont de la chaîne alimentaire.

18 Certains ajustements spécifiques de la loi sont encore possibles dans les mois à venir pour améliorer l'efficacité de la politique d'application, mais aucune autre révision majeure du cadre existant n'est attendue.

19 La directive ECN+ a pour objet d'établir des règles visant à garantir l'indépendance des autorités nationales de concurrence et à faire en sorte qu'elles disposent de ressources financières, humaines, techniques et technologiques suffisantes et des pouvoirs minimaux d'exécution et d'imposition d'amendes nécessaires à l'application des articles 101 et 102 du TFUE et à l'application du droit national de la concurrence parallèlement à ces articles, de manière à ce que les autorités nationales de concurrence puissent être pleinement efficaces. La loi, qui est entrée en vigueur le 17 mars dernier, constitue donc une étape importante pour le droit belge de la concurrence. Les principales conséquences de la nouvelle loi sont, d'une part, un certain nombre de changements au niveau juridique et, d'autre part, l'augmentation significative des ressources de l'ABC. Sur le plan juridique, entre autres, les pouvoirs de perquisition de l'auditorat ont été précisés (y compris le contrôle des fichiers numériques et la possibilité de poursuivre l'examen des documents dans les locaux de l'ABC), ainsi que les modalités d'application de la procédure de clémence et les sanctions en cas d'infraction, notamment pour les associations d'entreprises. En outre, la loi accorde de nouveaux pouvoirs à la Cour des marchés et au SPF Finances dans le cadre d'une coopération renforcée entre les autorités nationales de concurrence en ce qui concerne l'exécution des décisions d'infraction et de sanction. En outre, la loi ECN+ prévoit un certain nombre d'autres changements dans le cadre de l'application du droit belge de la concurrence, notamment l'introduction d'une redevance de notification des concentrations. Cette dernière oblige les parties notifiantes à payer une redevance de notification forfaitaire («*filing fee*») d'un montant de 17 450 euros pour une concentration soumise à une procédure simplifiée, ou de 52 350 euros pour les concentrations qui ne remplissent pas les conditions de la procédure simplifiée.

20 Des initiatives similaires ont déjà été prises par d'autres autorités. Voir, entre autres, la CMA (novembre 2020) «The State of UK Competition» et la Monopolkommission (2020), Hauptgutachten XXIII chapitre 2.

Une deuxième priorité stratégique est de continuer à surveiller l'application de la politique de concurrence dans le contexte de l'économie verte et de la transition économique circulaire en Belgique. La concurrence est le moteur de l'innovation, une innovation nécessaire au développement de nouvelles technologies vertes. Une forte concurrence encourage les entreprises à utiliser efficacement les matières premières et les ressources rares. Elle garantit également que les nouveaux produits innovants sont proposés aux consommateurs à des prix abordables. Une politique de concurrence forte et efficace est donc un facteur important pour stimuler l'innovation et les développements technologiques, contribuant ainsi à l'écologisation de l'économie belge. Conformément aux initiatives prises par d'autres États membres, l'ABC prendra également des mesures supplémentaires pour développer sa position sur, entre autres, la cohérence des règles de concurrence avec les politiques vertes et comment elles peuvent soutenir davantage ces politiques, en particulier l'application du droit de la concurrence aux accords de développement durable. En outre, l'ABC conseillera et interagira de manière informelle avec diverses parties prenantes dans le cadre de sa politique *d'advocacy*, comme elle l'a fait récemment dans le contexte d'une initiative de durabilité sur les salaires décents dans le secteur de la banane[21]. De telles initiatives de durabilité, qui consistent principalement en des partenariats entre entreprises, peuvent nécessiter un équilibre complexe entre les avantages de la coopération en termes d'environnement et de durabilité, d'une part, et les inconvénients en termes de concurrence, d'autre part. Le point de départ du projet évalué est de combler l'écart entre les salaires réels d'une part et les salaires de subsistance d'autre part. Afin d'évaluer si l'accord sur les normes de durabilité n'a pas d'effets négatifs notables sur la concurrence, plusieurs paramètres ont été pris en compte, notamment la transparence pour les participants au processus de sélection des normes, le caractère volontaire de la participation, l'impact sur les prix et les choix, etc. En outre, des garanties suffisantes ont été intégrées au projet pour empêcher l'échange d'informations commercialement sensibles qui préserveront l'autonomie individuelle des participants en matière de prix. L'ABC continuera à fournir les ressources nécessaires dans les mois à venir pour conseiller les entreprises et les organisations qui envisagent des projets similaires ou d'autres projets sur la conception concrète afin de garantir un bon équilibre entre les objectifs environnementaux et l'impact sur la concurrence.

Une troisième priorité stratégique est le développement d'une politique active d'application de la loi dans le secteur numérique. À partir du 2 mai 2023, la loi sur les marchés numériques (Digital Markets Act ou DMA) sera d'application au sein de l'Union européenne. Le DMA a introduit des règles spécifiques visant à rendre le marché numérique plus contestable et équitable en limitant les grandes plateformes en ligne[22]. L'identification des plateformes qui seront soumises au DMA et l'application de ces nouvelles règles se feront principalement au niveau de la Commission européenne. Toutefois, les États membres ont également un rôle spécifique à jouer dans la protection d'une dynamique de marché saine dans le secteur numérique. L'ABC se concentrera sur le développement d'une politique d'application qui prend en compte les défis spécifiques d'une économie de taille moyenne comme la Belgique, avec un accent particulier sur un environnement concurrentiel sain pour le développement et la croissance des entreprises «small tech» dans le secteur des services. L'un des premiers objectifs est de recueillir les points de vue des différentes parties prenantes afin de mieux définir les contours de la politique d'application de la législation numérique. En outre, les infractions à la concurrence dans l'économie numérique seront également considérées comme une priorité (voir ci-dessous).

2. Secteurs prioritaires pour 2023

L'application du droit de la concurrence permet de réagir au comportement des acteurs de marché, par exemple pour sanctionner et dissuader les infractions en imposant des amendes, mais aussi en imposant des mesures correctives, y compris des mesures provisoires, ou en rendant obligatoires les engagements proposés par les entreprises. L'imposition d'engagements peut avoir lieu à n'importe quel stade de la procédure. Cet impact ne se limite pas à l'effet direct de la procédure sur le marché en question, mais s'étend à son effet attendu sur le comportement d'autres entreprises et sur la capacité à soutenir la croissance économique.

Afin d'utiliser au mieux ses ressources, l'ABC concentrera ses interventions sur les cas où l'impact positif attendu de ses actions est le plus important, en tenant compte des ressources nécessaires pour mener à bien ces actions. Le cadre analytique complet est expliqué dans le document annexé à la présente note de priorités.

Un des facteurs pertinents est l'importance stratégique de l'enquête. C'est le cas lorsque l'ABC considère le secteur où l'infraction a été commise, comme prioritaire. Pour établir cette liste, l'ABC s'appuie sur sa propre expertise et sur l'expérience acquise lors d'enquêtes antérieures, sur les résultats de la méthodologie d'examen sectoriel de l'Observatoire des prix[23], ainsi que sur les signaux émis par les parties prenantes, d'autres autorités, les instituts de recherche et universités.

21 Voir COMMUNIQUÉ DE PRESSE No 11/2023 30 mars 2023 L'Autorité belge de la Concurrence examine une initiative durable visant à garantir des «salaires décents dans la filière bananière».

22 Le DMA empêchera les grandes plateformes en ligne qui jouent le rôle de «*gatekeeper*» pour un grand nombre d'utilisateurs d'abuser de cette fonction au détriment d'autres entreprises qui souhaitent également avoir accès aux utilisateurs de ces plateformes. À cette fin, le DMA définit une série d'obligations spécifiques que ces «*gatekeepers*» devront respecter. Ces règles communes à l'ensemble du marché unique favoriseront l'innovation, la croissance et la compétitivité, et faciliteront l'expansion des petites plateformes, des PME et des jeunes entreprises, qui disposeront d'un cadre unique et clair au niveau de l'UE.

23 L'examen horizontal de l'Observatoire des prix identifie les secteurs préé sentant un risque accru de concurrence moins efficace sur le marché.

Bien que l'ABC poursuive les infractions au droit de la concurrence dans tous les secteurs de l'économie, les secteurs suivants seront prioritaires. Toutefois, le fait qu'un dossier relève d'un secteur mentionné dans cet avis de priorité n'empêche pas l'ABC de classer le dossier parce qu'il ne constitue pas une priorité opérationnelle ou ne justifie pas une enquête compte tenu des ressources disponibles.

- **L'industrie agroalimentaire**

  L'industrie agroalimentaire est indéniablement très importante pour l'économie belge et continue à contribuer de manière significative au niveau général de l'inflation, peut-être en raison d'un retard dans la répercussion de l'augmentation des coûts. Toutefois, l'ABC veillera à ce que les pratiques anticoncurrentielles n'alimentent pas davantage ces hausses de prix, ou à ce que les acquisitions anticoncurrentielles dans le secteur qui ont simplement pour effet, ou même pour but, de faciliter la répercussion des coûts tout au long de la chaîne ne soient pas autorisées. En outre, la chaîne alimentaire belge s'est déjà montrée vulnérable à différents niveaux dans le passé en ce qui concerne le maintien d'un environnement concurrentiel sain. Les contrats entre le secteur de la distribution et ses fournisseurs peuvent dans certains cas entraîner des effets anticoncurrentiels entre les chaînes ou entre les fournisseurs, par exemple lorsqu'ils restreignent la liberté des distributeurs de fixer leurs prix, ou même la possibilité d'offrir leurs services en ligne. En toute conscience des particularités du secteur, l'ABC veillera au bon fonctionnement du marché tout au long de la chaîne alimentaire, en accordant une attention particulière aux mécanismes de formation des prix, aux contraintes territoriales d'approvisionnement ainsi qu'à la dynamique concurrentielle dans le secteur agricole. Comme mentionné ci-dessus, l'ABC a offert sa coopération pour des conseils dans l'élaboration de l'étude sur les différences de prix qui sera développée par l'Observatoire des prix. En outre, le département économique de l'ABC réalisera sa propre étude de marché pour étayer les conclusions de l'Observatoire des prix, en se concentrant principalement sur les différences de prix entre la Belgique et les pays voisins en amont de la chaîne alimentaire.

- **Services aux entreprises et aux consommateurs**

  Le bon fonctionnement des marchés de services est essentiel. De nombreux services apportent l'aide nécessaire aux consommateurs ou aux entreprises pour prendre d'autres décisions (économiques). Il s'agit par exemple des services financiers, notamment les services bancaires/de paiements et d'assurance, des services juridiques, des services de comptabilité, des services de sécurité et des fournisseurs de contrôle de la qualité. Plusieurs de ces services ou professions sont réglementés à des fins de protection des consommateurs. Cela signifie que seules les personnes ou les entreprises qui remplissent les conditions nécessaires peuvent offrir les services en question. Cette protection est très importante pour l'utilisateur mais elle n'offre pas les garanties nécessaires au bon fonctionnement du marché, et peut même avoir un effet de restriction ou de distorsion sur le marché, comme l'ont également indiqué de récentes études réalisées par l'Observatoire des prix[24]. L'ABC veillera au respect du droit de la concurrence dans les différents secteurs de services et continuera également à plaider pour la révision des réglementations professionnelles si celles-ci restreignent l'accès et/ou l'exercice de la profession plus qu'il n'est nécessaire pour garantir la réalisation d'objectifs d'intérêt général.

- **Le secteur de l'énergie**

  L'énergie est un poste de coût important, tant pour les consommateurs que pour de nombreuses activités économiques. La prospérité des ménages et des entreprises dépend donc dans une large mesure du prix du gaz et de l'électricité vendus sur les marchés de gros. Le premier semestre de 2022, comme 2021, a été marqué par de fortes hausses de prix sur les marchés de l'électricité et du gaz. Bien que la baisse des prix se soit amorcée au second semestre, l'évolution récente a montré à quel point les marchés de l'énergie peuvent être volatils. En outre, les tensions géopolitiques mondiales sont toujours aussi vives, de sorte que de nouveaux chocs sur les marchés de l'énergie ne sont pas à exclure. Étant donné l'importance de l'énergie pour les entreprises, l'ABC doit veiller à ce que les fournisseurs de gaz et d'électricité ne profitent pas de la situation tendue pour mener des politiques anticoncurrentielles, en particulier dans le contexte d'une sortie partielle de l'énergie nucléaire. L'ABC se concentre à la fois sur le commerce de gros de l'énergie, sur lequel opèrent les producteurs, les négociants, les entreprises d'énergie et les clients de gros, et sur la fourniture au détail destinée aux consommateurs et aux clients professionnels. À cette fin, l'ABC est en contact étroit avec la CREG, le régulateur fédéral de l'énergie en Belgique, ainsi qu'avec les régulateurs régionaux. Compte tenu des tensions entre l'offre et la demande, il convient d'accorder une attention particulière à la prévention des profits exceptionnels réalisés par les entreprises énergétiques lors de périodes inattendues de pics de prix («*windfall profits*»)[25].

24 Observatoire des prix, « Analyse des prix Rapport annuel 2017 de l'Institut des comptes nationaux : Analyse des forces du marché pour les services juridiques, les services comptables, les services d'architecture et les services d'ingénierie ; Observatoire des prix, « Analyse des prix Rapport annuel 2019 de l'Institut des comptes nationaux « : Partie IV. Analyse des forces du marché pour les agents immobiliers en Belgique

25 En 2019, une loi adoptée le 22 avril 2019 a introduit le mécanisme de rémunération de la capacité (CRM). Ce mécanisme est conçu pour assurer la sécurité d'approvisionnement à long terme du pays dans la perspective de la fermeture définitive des centrales nucléaires entre 2023 et 2025. Le mécanisme vise à permettre aux détenteurs de capacités sélectionnés d'obtenir un soutien à hauteur de leur «argent manquant». Toutefois, pour empêcher les participants de réaliser des «bénéfices exceptionnels», il est prévu que les détenteurs de capacités devront rembourser une partie de leurs revenus du marché de l'électricité s'ils dépassent une certaine limite prédéterminée représentant un niveau de prix considéré comme (très) élevé.

- **Le secteur pharmaceutique et de la santé**

  Le secteur pharmaceutique reste une priorité pour l'ABC, comme c'est le cas dans d'autres pays européens. Plusieurs enquêtes dans ce secteur ont été menées à bien ces dernières années. En 2022, l'Auditorat a sanctionné deux grossistes pharmaceutiques pour leur participation à une entente et leur a imposé des amendes d'un montant de 29,8 millions d'euros[26], et en 2021, le Collège de la concurrence a réexaminé l'amende infligée à l'Ordre des pharmaciens[27]. Début 2023, le Collège de la Concurrence a condamné Novartis Pharma SA et Novartis AG à une amende de 2 782 808 € pour abus de position dominante collective[28], et le groupe Caudalie à une amende de 859 310 € pour avoir imposé des prix minimums et des restrictions de ventes actives et passives. La crise Covid n'a fait que renforcer la grande importance de ce secteur. L'ABC sera attentive à tous les maillons de la chaîne de valeur : les prix fixés par les laboratoires, la concurrence entre les grossistes répartiteurs, la dynamique concurrentielle et l'innovation au niveau des pharmacies. Dans les mois à venir, l'ABC consacrera également une attention et des ressources supplémentaires à la poursuite de la consolidation dans le secteur hospitalier.

- **La numérisation de l'économie**

  L'économie numérique a retenu l'attention de nombreuses autorités de concurrence ces dernières années. Plusieurs initiatives sont également prises au niveau politique, l'introduction du DMA, qui est entré en vigueur au printemps de cette année. Les entreprises numériques se caractérisent souvent par d'importantes économies d'échelle, des effets de réseau directs et indirects qui renforcent leur éventuel pouvoir de marché, et la capacité d'améliorer leurs services et leurs algorithmes grâce à l'accès à des données (personnelles) suffisamment détaillées. L'ABC, comme d'autres autorités, sera particulièrement attentive aux éventuels abus de position dominante, abus de dépendance économique et infractions au droit de la concurrence résultant de la transformation numérique dans plusieurs secteurs, notamment dans le secteur des services, y compris les services aux entreprises et aux autorités publiques. Les secteurs particulièrement caractérisés par la poursuite de la numérisation sont les médias et les communications, avec de nouveaux développements tant du côté du contenu que de la publicité. Plusieurs nouveaux modèles d'entreprise visent à apporter une réponse compétitive au pouvoir de marché accru des géants internationaux de la technologie. Néanmoins, il convient d'être vigilant pour s'assurer que ces initiatives et d'autres tentatives de tirer profit de la révolution ne créent pas de nouvelles restrictions à la concurrence, notamment sous la forme de la création de plateformes locales disposant d'un pouvoir de marché élevé.

© AdobeStock.com

- **Le secteur des télécommunications[29]**

  Le secteur des télécommunications reste une priorité pour l'ABC. Suite à la récente acquisition de VOO par Orange, trois grands acteurs nationaux (SMP) sont aujourd'hui actifs sur le marché belge et le degré de concentration augmente à tout le moins au moins au niveau national. La nouvelle dynamique créée par cette transaction sera suivie de près par l'ABC. Toute nouvelle consolidation sur les marchés des télécommunications fera également l'objet d'une enquête approfondie, en étroite collaboration avec la Commission européenne et l'IBPT. Une autre préoccupation dans le secteur des télécommunications concerne l'impact de la poursuite du déploiement du réseau 5G. L'introduction de ce réseau offre une série de nouvelles opportunités, en particulier pour les services aux entreprises. Un déploiement harmonieux du réseau est donc très important pour la poursuite de la numérisation de diverses industries, mais pour les mêmes raisons, il est également très vulnérable à d'éventuels abus concurrentiels. En outre, les interactions et les retombées accrues entre les secteurs du numérique et des télécommunications nécessiteront une vigilance accrue, notamment en ce qui concerne les effets sur la concurrence des fusions verticales et conglomérales reliant les deux mondes.

26 Décision ABC-2022-I/O-06- AUD du 18 février 2022 dans l'affaire CONC-I/O-16/0034- Grossistes en produits pharmaceutiques

27 MediCare-Market - Ordre des Pharmaciens, 2021-I/O-05, 26 mars 2021.

28 Décision ABC-2023-P/K-02 du 23 janvier 2023 dans l'affaire CONC-P/K-14/0026 Test-Achats contre Novartis et Roche

29 Le screening horizontal du SPF Économie identifie une série de secteurs qui méritent une attention particulière, dont les télécommunications (NACE 61) : Observatoire des prix (2022), « Fonctionnement du marché en Belgique et évolution des marges «, avec, parmi les secteurs de services, les télécommunications filaires (6110) comme secteur ayant l'indicateur composite le plus élevé et les télécommunications sans fil (6120), comme l'un des secteurs où les marges nettes ont été renforcées.

- **Les marchés publics**

  Lorsque le gouvernement souhaite commander certains services, fournitures ou travaux à des entreprises, il doit se conformer à la réglementation sur les marchés publics. L'un des objectifs de ces réglementations strictes est de promouvoir la liberté d'accès, l'égalité de traitement et la transparence, créant ainsi des conditions équitables pour tous les candidats intéressés. Les montants qui entrent dans l'économie par le biais de ces procédures de passation de marchés sont loin d'être négligeables. La Commission européenne estime la valeur des marchés publics par État membre à environ 14 % du produit intérieur brut[30]. Pour la Belgique, cela représente plus de 70 milliards d'euros en 2022. Le *big rigging* ou la collusion entre les entreprises lors de la soumission des offres - par exemple, sous la forme d'un partage des marchés - peut aller à l'encontre des objectifs des procédures de passation des marchés publics. Ce faisant, les soumissionnaires intéressés éliminent la concurrence, ce qui entraîne des coûts plus élevés pour les pouvoirs adjudicateurs, au profit de leurs propres recettes. Début 2017, l'ABC a déjà publié de manière proactive un guide[31] à l'intention des acheteurs des pouvoirs publics par lequel l'autorité a cherché à contribuer activement à protéger le fonctionnement de la concurrence dans l'attribution des marchés publics. L'effet dissuasif d'un tel guide n'est toutefois réellement efficace que si des mesures sévères sont également prises à l'encontre des entreprises qui - malgré ces avertissements - se rendent encore coupables d'infractions au droit de la concurrence. C'est pourquoi l'ABC se concentrera également sur de nouveaux outils de détection, en coopération avec d'autres autorités de la concurrence, et accordera la priorité à certains cas de *bid rigging*. Un point d'attention particulier dans les procédures de passation de marchés publics est le *bid rigging* dans le secteur de la construction. Depuis plusieurs années, le secteur de la construction apparaît dans l'étude de marché de l'Observatoire des prix[32] comme l'un des secteurs présentant un risque élevé de distorsions de concurrence, et ce dans les différents maillons de la chaîne, de la production au commerce de gros et de détail, en passant par la location. En raison de la grande importance du secteur et des indications préoccupantes de l'Observatoire des prix, l'ABC fera preuve d'une vigilance particulière à l'égard d'éventuelles infractions dans les procédures de passation des marchés publics.

En ce qui concerne le type d'infraction que l'ABC détectera, elle devra trouver un équilibre entre la poursuite des infractions évidentes (infractions caractérisées), d'une part, et les cas plus complexes et/ou plus innovants, d'autre part.

30 mai 2023

Annexe : Cadre analytique relatif à l'identification des cas d'infraction prioritaires

30 https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en;

Ce pourcentage est conforme à l'estimation de 15 % utilisée par l'OCDE ; voir OCDE (2007), «Corruption dans les marchés publics, méthodes, acteurs et contre-mesures».

31 Autorité belge de la concurrence (2017), «Collusion dans les marchés puu blics : Un guide pour les acheteurs publics»

32 Entre autres, la dernière enquête 2022 a confirmé que la fabrication de chaux et de plâtre présente l'indicateur composite le plus élevé, et que la fabrication de briques, d'articles en plâtre pour la construction et de ciment ressort également de l'analyse comme des secteurs préoccupants. En outre, l'étude montre que la fabrication de matériaux de construction en terre cuite, de chaux, de plâtre et de ciment présente une différence de marge significative en faveur de la Belgique par rapport à la moyenne des pays voisins, tant en termes de niveau que d'évolution. Plusieurs secteurs des services et du commerce dans la construction affichent également une augmentation de la marge nette, notamment dans le développement de projets de construction, ainsi que dans le commerce de gros de bois et de matériaux de construction, le commerce de détail de quincaillerie, de peinture et de verre, ainsi que le commerce de gros de machines de construction.

Annexe : Cadre analytique relatif à l'identification des cas d'infraction prioritaires

Afin d'utiliser au mieux ses ressources, l'Autorité belge de la Concurrence concentrera ses interventions là où l'impact positif attendu de ses actions est le plus important, en tenant compte des ressources nécessaires pour mener à bien ces actions. Elle doit trouver le bon équilibre pour y parvenir :

- entre les affaires relativement simples, où les infractions les plus évidentes sont poursuivies, et les affaires plus complexes ou innovantes présentant une valeur ajoutée pour la jurisprudence ;
- entre les ententes, les restrictions verticales, les abus de position dominante, et les abus de dépendance économique ;
- entre les cas qui peuvent être résolus dans un délai relativement court et ceux qui nécessitent une période d'investigation plus longue ;
- entre les différents secteurs économiques, afin d'assurer un équilibre entre, d'une part, les secteurs stratégiques d'un point de vue macroéconomique et, d'autre part, d'autres secteurs, d'une importance stratégique moindre, mais auxquels le droit de la concurrence s'applique également.

Comme c'est le cas pour les autres autorités de concurrence, l'ABC prend en compte 4 facteurs pour évaluer l'importance d'une affaire :[33]

- **Impact** - L'Autorité évaluera le dommage direct causé par l'infraction faisant l'objet de la plainte dans le secteur où l'infraction a eu lieu, non seulement en termes de prix pratiqué mais aussi en termes d'impact sur la qualité du produit ou du service fourni aux consommateurs. Elle tiendra également compte de divers effets indirects, tels que l'effet dissuasif d'autres infractions dans des secteurs connexes et l'impact sur la chaîne de valeur lorsque l'infraction faisant l'objet de la plainte a une incidence sur son fonctionnement.
- **Importance stratégique -** L'ouverture d'une enquête sur une infraction présumée peut revêtir une importance stratégique pour l'ABC lorsqu'elle considère que le secteur dans lequel l'infraction a eu lieu est prioritaire (voir ci-dessus la liste des secteurs prioritaires pour 2023), ou lorsqu'elle souhaite clarifier une interprétation de la loi et que l'affaire peut avoir valeur de précédent. Toutefois, si l'Autorité estime que d'autres institutions sont mieux placées pour traiter le problème spécifique, son importance stratégique sera réduite.
- **Risques –** L'ABC sera moins encline à investir des ressources dans l'instruction d'une infraction lorsqu'il existe un risque important que l'enquête n'aboutisse pas à un résultat utile.
- **Ressources -** L'ABC prendra également en compte les ressources nécessaires pour entamer ou poursuivre une enquête, et déterminer le calendrier des enquêtes.

33 Voir notamment «OFT Prioritisation Principles».

Publications 2022

De Vliegher, K. et Leonard, J., *Rechtspraak in kort bestek – Jurisprudence* (extraits), Tijdschrift voor Belgische Mededinging – Revue de la Concurrence Belge.

Interview J. Steenbergen by C.Verdonck, "Jacques Steenbergen (Belgian competition Authority): Looking back at his experience as the President of the Belgian competition Authority" *Concurrences* No 3-2022.

Griet Jans, Merger control in labour markets : Considerations from an enforcer's perspective, septembre 2022, Concurrences N° 3-2022, Art. N° 107373, www.concurrences.com

Entretien avec Damien Gerard par G. Ryelandt, P. Van Cayseele et P. Wytinck, Competitio, 3/2022, p. 195.

AEDC/VSMR lunch causerie met Yves Van Gerven, Which Developments can be expected for information exchange between competitors? BCA Perspective, by Estelle Volcansek & Jan Van Riet, Competitio, 4/2022, p. 290-291.

Autorité belge
de la Concurrence

Contact

City Atrium
Rue du Progrès 50
1210 Bruxelles

T +32 2 277 52 72
F +32 2 277 52 53

http://www.concurrence.be

Editeur responsable

Yves Van Gerven
Directeur des affaires juridiques
Rue du Progrès 50
1210 Bruxelles

Dépôt légal : D/2023/13.965/02

177-23

Autorité belge
de la Concurrence