

**Avis de l’Autorité belge de la Concurrence  
relatif aux propositions de loi n° DOC 55 3894 – 55 3860 – 55 3889**

**- 4 Avril 2024 -**

## Table des matières

I. Commentaires d'ordre général sur le champ d'application du droit de la concurrence.....	3
II. Proposition de loi n° DOC 55 3894 modifiant le Code de droit économique en vue de garantir un revenu juste aux agriculteurs.....	4
II.1 Articles 2 et 3 : insertion de nouveaux articles IV.91/11 et IV.91/12 CDE.....	4
II.2 Articles 4, 5 et 11 : insertion d'un nouvel article VI.10/1 CDE (indication du pays d'origine), VI.116 CDE (Interdiction de vendre à perte – vendre à un prix inférieur aux coûts de production – pour les producteurs agricoles) et VIII.67 CDE (normes de production environnementales, sanitaires et sociales).....	5
II.3 Article 8 : insertion d'un nouvel article V.15 CDE .....	5
II.4 Article 9 : insertion d'un nouvel article V.16 CDE .....	6
III. Proposition de loi n° DOC 55 3860 modifiant le Code de droit économique, visant à protéger les prix agricoles .....	8
III.1 Articles 2 et 3 : modification du livre V : insertion de nouveaux articles V.3/1 et V.6/1.....	8
III.2 Articles 4 et 5 : insertion d'un nouvel article VI. 91/11 CDE – accord individuel.....	9
III.3 Articles 4 et 5: insertion d'un nouvel article VI. 91/11 CDE – accord-cadre .....	10
III.4 Article 7: insertion d'un nouvel article VI.116/1 (augmenter le prix minimum des denrées alimentaires d'un facteur de 1,10 en dessous duquel une vente est considérée comme une vente à perte) .....	11
IV. Proposition de loi n° DOC 55 3889 modifiant le Code de droit économique et visant à permettre un contrôle accru de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire .....	12
V. Conclusion.....	13

## **I. Commentaires d'ordre général sur le champ d'application du droit de la concurrence**

1. Le 20 mars 2024, la Commission de l'Économie, de la Protection des consommateurs et de l'Agenda numérique a demandé l'avis de l'Autorité belge de la Concurrence (entre autres) concernant trois propositions de loi dont elle a été saisie. Le présent avis est la réponse à cette demande.

2. Le droit de la concurrence, dont l'application et l'interprétation relèvent de la compétence de l'Autorité belge de la Concurrence (« Autorité »), porte avant tout sur les pratiques des entreprises, et non sur les règles édictées par des instruments législatifs ou réglementaires.

3. Néanmoins, le droit de la concurrence est pertinent en l'espèce dans la mesure où il convient d'éviter que les entreprises soient contraintes ou incitées à enfreindre les règles de concurrence en raison de l'adoption d'une législation, et notamment qu'elles concluent des accords anticoncurrentiels<sup>1</sup>.

4. En particulier, le législateur ne peut pas adopter de législation susceptible d'affecter l'effet utile des règles de concurrence européennes<sup>2</sup>. Ainsi, la jurisprudence a-t-elle considéré que les articles 10 du traité sur l'Union européenne ("TUE") et 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après "TFUE") sont violés lorsqu'un État membre impose ou favorise l'émergence d'accords anticoncurrentiels ou renforce leur fonctionnement, ou prive son propre système de son caractère public en transférant à des opérateurs privés la responsabilité de prendre des décisions d'intervention dans la sphère économique<sup>3</sup>.

5. De façon générale, toute pratique ayant pour objet ou pour effet de limiter ou fausser la concurrence sur un marché est prohibée. La concurrence ne constitue toutefois pas une fin en soi. Elle est un outil au service de l'intérêt général. Si, en principe, un marché concurrentiel permet une allocation optimale des ressources et maximise le bien-être et la compétitivité, des restrictions à la concurrence demeurent possibles lorsque qu'elles ont pour effet d'assurer le progrès économique ou technique, ne conduisent pas à éliminer la concurrence et sont proportionnées, c'est-à-dire que le même résultat ne pourrait être obtenu par un autre moyen moins restrictif de concurrence. Traditionnellement, en matière agricole, les autorités de concurrence admettent des restrictions à la concurrence car les enjeux du secteur sont multiples et visent notamment au maintien de la souveraineté alimentaire et d'un tissu d'agriculteurs, ainsi qu'au rééquilibrage des relations commerciales entre des producteurs, nombreux et dispersés, et un nombre réduit d'acheteurs.

---

<sup>1</sup> Ces accords anticoncurrentiels, par exemple les accords entre fabricants ou fournisseurs de produits sur les prix et autres conditions contractuelles, sont normalement interdits. L'article 101, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ("TFUE") stipule que "sont incompatibles avec le marché intérieur et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence dans le marché intérieur, et notamment ceux qui consistent à fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction ....".

<sup>2</sup> Arrêt de la Cour de justice du 16 novembre 1977, GB-Inno-BM, 13/77, Jurispr. p. 2115, point 31.

<sup>3</sup> Arrêt de la Cour de justice du 21 septembre 1988, Van Eycke, 267/86, Jurispr. p. 4769, point 16.

6. Ainsi, le TFUE prévoit-il expressément une limitation à l'application des règles de concurrence au secteur agricole (article 42 TFUE<sup>4</sup>) et la Cour de justice a rappelé récemment dans l'arrêt dit « *Endives* » la primauté de la politique agricole sur le droit de la concurrence<sup>5</sup>.

7. Pour autant, le secteur agricole ne doit pas être considéré comme un espace sans concurrence. Dès 1962, le législateur européen a affirmé l'application des règles de concurrence au secteur agricole<sup>6</sup>, sous réserve de certaines dérogations liées aux contraintes naturelles subies par certaines filières ainsi qu'à la structure de certains marchés agricoles, dans lesquels règne une asymétrie d'informations au détriment des producteurs.

8. Il faut également noter que le cadre normatif européen relatif à l'agriculture est en pleine évolution depuis quelques années<sup>7</sup>, et que cette évolution touche aussi le cadre normatif des Etats membres. Ainsi, les propositions de loi soumises à l'avis de l'Autorité s'apparentent au travail législatif qui a été mené dans d'autres Etats, comme par exemple en France à travers ses trois lois dites Egalim I, II et III adoptées entre 2018 et 2023. L'Autorité française de la concurrence a été consultée à deux reprises dans le cadre de leur élaboration, en 2018<sup>8</sup>.

9. C'est au regard des commentaires ci-dessus que les trois propositions législatives ont été analysées par l'Autorité. Le présent avis n'aborde que les dispositions des propositions qui sont pertinentes au regard des règles de concurrence et n'est de ce fait pas exhaustif. Cet avis est également rendu sous le bénéfice de l'urgence imposé par le délai dans lequel il a été sollicité par la Commission de l'économie, de la protection du consommateur et de l'agenda numérique de la Chambre, qui n'a pas permis à l'Autorité d'échanger avec les parties prenantes ou encore de faire des études plus poussées sur les positions de marché des acteurs concernés.

## **II. Proposition de loi n° DOC 55 3894 modifiant le Code de droit économique (CDE) en vue de garantir un revenu juste aux agriculteurs**

### **II.1 Articles 2 et 3 : insertion de nouveaux articles IV.91/11 et IV.91/12 CDE**

10. L'article exige, entre autres, que (i) toute vente par un producteur agricole de produits agricoles et alimentaires fournis sur le territoire belge doit être conclue au moyen d'un accord écrit (§1), (ii) la vente doit être précédée d'une proposition du producteur agricole (§§ 2 et 3) (iii) la proposition et l'accord doivent contenir une série de clauses obligatoires protégeant le producteur, notamment une

---

<sup>4</sup> Article 42 TFUE : « *Les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre des dispositions et conformément à la procédure prévues à l'article 43, paragraphe 2, compte tenu des objectifs énoncés à l'article 39. Le Conseil, sur proposition de la Commission, peut autoriser l'octroi d'aides: a) pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles, b) dans le cadre de programmes de développement économique.* »

<sup>5</sup> CJUE, 14 nov. 2017, C-671/15

<sup>6</sup> Règlement 26/62 du Conseil du 4 avril 1962 relatif à l'application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce de produits agricoles, article 1.

<sup>7</sup> Arrêt *Endives* de la CJUE précité en novembre 2017, mais également les modifications du règlement portant organisation commune des marchés agricoles (dit « OCM ») du 17 décembre 2013 par le règlement dit « Omnibus » du 13 décembre 2017.

<sup>8</sup> Cf. avis n° 18-A-04 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole et avis n° 18-A-14 du 23 novembre 2018 relatif au relèvement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires.

durée minimale de trois ans et des règles de révision ultérieure ou de tarification (§§ 4 et 5), et (iv) les parties doivent convenir de limites minimales et maximales dans lesquelles les règles de révision ultérieure ou de tarification, y compris les indicateurs visés au § 5, prennent effet (§ 7).

11. Ce régime de protection vise essentiellement à améliorer le pouvoir de négociation des producteurs agricoles vis-à-vis de leur(s) acheteur(s) partant du constat, selon les auteurs de la proposition, que « *les grands acteurs profitent de leur force pour imposer leurs propres conditions au agriculteurs* ».

12. Il convient de s'assurer que la mise en œuvre de cette disposition légale ne conduise pas à une uniformisation des conditions contractuelles applicables entre les producteurs agricoles et les acheteurs. Bien qu'une coordination horizontale entre les producteurs puisse être acceptable et même souhaitable pour le secteur et les consommateurs<sup>9</sup>, elle ne pourrait donner lieu à une infraction aux règles de concurrence. Le présent avis détaille *infra* les conditions que les producteurs souhaitant se coordonner doivent respecter pour ne pas enfreindre le droit de la concurrence.

## **II.2 Articles 4, 5 et 11 : insertion d'un nouvel article VI.10/1 CDE (indication du pays d'origine), VI.116 CDE (Interdiction de vendre à perte – vendre à un prix inférieur aux coûts de production – pour les producteurs agricoles) et VIII.67 CDE (normes de production environnementales, sanitaires et sociales)**

13. L'évaluation de ces dispositions légales du point de vue des règles de l'UE sur la libre circulation des marchandises (y compris l'article 28 du TFUE et les directives d'harmonisation sur les pratiques de marché) n'entre pas dans les attributions de l'Autorité belge de la Concurrence.

## **II.3 Article 8 : insertion d'un nouvel article V.15 CDE**

14. Le nouvel article V.15 proposé dispose : « La marge brute réalisée sur les produits agricoles et alimentaires non transformés par les entreprises qui exploitent des magasins de détail communément désignés sous le vocable 'grande distribution' est limitée à la marge brute moyenne qu'elles réalisent sur l'ensemble des autres produits offerts à la vente ».

15. L'objectif de cette mesure est d'« alléger (...) la pression sur les prix qui pèse sur les produits agricoles et alimentaires »<sup>10</sup>. L'idée serait que la marge réalisée par les acteurs de la grande distribution, pour faible qu'elle soit, soit compensée « par les très gros volumes de transactions<sup>11</sup> » qu'ils réalisent sur ces mêmes produits.

---

<sup>9</sup> Cf. par exemple le considérant 7 du règlement (CE) n°220/96 du conseil du 28 octobre 1996 portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes : « *considérant que les organisations de producteurs représentent les éléments de base de l'organisation commune des marchés dont elles assurent, à leur niveau, le fonctionnement décentralisé ; que, face à une demande sans cesse plus concentrée, le regroupement de l'offre au sein de ces organisations apparaît plus que jamais comme une nécessité économique pour renforcer la position des producteurs sur le marché; que ce regroupement doit se réaliser sur une base volontaire et utile grâce à l'ampleur et à l'efficacité des services que peut rendre une organisation de producteurs à ses associés; qu'il ne s'agit pas de mettre en cause la livraison de produits à des organisations de produits spécialisés qui ont existé avant l'entrée en vigueur du présent règlement* ».

<sup>10</sup> Exposé des motifs, p. 11.

<sup>11</sup> Idem.

16. La mesure proposée poursuit un objectif de rééquilibrage des flux financiers au bénéfice des producteurs de produits agricoles et alimentaires non transformés. Elle appelle les commentaires suivants.

17. Tout d'abord, les auteurs de la proposition de loi entretiennent une certaine ambiguïté concernant le niveau des marges réalisées par les distributeurs qui sont présentées tour à tour comme élevées ou comme faibles.<sup>12</sup> La proposition de loi gagnerait à préciser ce point (à tout le moins dans l'exposé des motifs) afin de comprendre l'hypothèse de départ de la proposition de loi quant à ces marges. De la même manière, il conviendrait de préciser davantage ce qu'il faut entendre par le terme « produits » dans la disposition en question : s'agit-il d'une catégorie (par exemple les pommes), d'une sous-catégorie (par exemple une variété de pommes, une marque (par exemple les pommes Pink Lady), en vrac ou en sac,...) ?

18. En outre, à supposer qu'elles soient réellement élevées, la limitation introduite risque d'inciter les acteurs de la grande distribution à **augmenter les marges** qu'ils réalisent par ailleurs (par exemple sur les produits agricoles et alimentaires transformés, ainsi que sur les autres produits non alimentaires, pour lesquels la marge n'est pas réglementée). En effet, ce faisant, les distributeurs peuvent augmenter leurs revenus sur les produits à marge non réglementée, tout en augmentant mécaniquement la valeur limite de la marge réglementée sur les produits non transformés (celle-ci étant égale au maximum à la marge brute moyenne réalisée par ailleurs selon la disposition proposée).

19. Enfin, cette mesure entraîne une **distorsion de concurrence potentielle entre les distributeurs** puisqu'elle ne concerne que la grande distribution et qu'elle exclut explicitement les « *épiceries locales qui s'inscrivent dans une démarche de circuit court* »<sup>13</sup>. La détermination du chiffre d'affaires en-dessous duquel elle ne s'applique pas est une tâche qui revient au Roi, mais il n'est pas certain que le critère du chiffre d'affaires soit suffisant : un acteur majeur de la grande distribution pourrait développer une nouvelle marque de magasin à petit format, spécifiquement pour contourner cette mesure et retrouver une liberté tarifaire totale. Il faudra donc s'assurer que les critères d'exclusion (au-delà du chiffre d'affaire ?) soient pertinents, objectifs et transparents.

#### **II.4 Article 9 : insertion d'un nouvel article V.16 CDE**

20. Le nouvel article V.16 proposé dispose : « Les remises accordées sur les produits agricoles et alimentaires n'excèdent pas un tiers du prix normal affiché. Les remises accordées sur les produits agricoles et alimentaires n'excèdent pas un quart du volume prévisionnel de vente du produit considéré sur une base annuelle ».

21. Cette disposition vise à freiner les rabais excessifs (offres promotionnelles). Elle est similaire à une disposition introduite par la loi française Egalim, dès sa première version de 2018.

---

<sup>12</sup> L'exposé des motifs relève ainsi que la marge nette est faible au niveau des magasins ou du réseau auquel il appartient mais qu'elle serait élevée sur les produits non transformés (p. 11). Or, l'une des dispositions (art. 9) vise par ailleurs à plafonner les promotions sur les produits agricoles et alimentaires ou encore à encadrer la vente à perte selon les coûts de production (art. 5) ce qui semble indiquer que la proposition part plutôt de l'hypothèse que les marges sur ce type de produits est insuffisante voire inexistante.

<sup>13</sup> Exposé des motifs, p. 11.

22. Dans la mesure où elle est imposée par la loi, cette disposition ne contrevient pas par elle-même aux règles de concurrence.<sup>14</sup> Néanmoins, il convient de s'assurer que la mise en œuvre de cette disposition ne conduise pas à une uniformisation dans la pratique du niveau des rabais proposés dans le secteur. En particulier, sous réserve des coopérations horizontales conformes aux règles de la concurrence,<sup>15</sup> il est important de s'assurer que la disposition en question ne donne pas lieu à une coordination entre vendeurs (au niveau du commerce de gros et du commerce de détail) sur les rabais (ni d'échange d'informations sur le montant des rabais accordés aux clients) qu'ils accordent à leurs propres clients. Une telle coordination entre vendeurs concurrents pourrait constituer une infraction aux règles de concurrence, en particulier si elle impliquait une collusion en ce qui concerne les remises, dont l'octroi est un paramètre concurrentiel important.

23. Plus globalement, cette mesure présente un **risque inflationniste** et pourrait donc se révéler dommageable pour le consommateur final. Les distributeurs<sup>16</sup> soumis à cette restriction de promotion en valeur pourraient en effet répercuter cette restriction sur les conditions de vente applicables au consommateur final.

24. S'agissant de la restriction portant sur les volumes de vente, les distributeurs n'auront pas d'autre choix que de réduire les volumes de promotion, en particulier par la réduction de la durée des promotions. Les prix effectivement payés par les consommateurs seraient alors à la hausse, ce qui réduit leur pouvoir d'achat, toutes choses égales par ailleurs.

25. En outre, la mesure risque de ne pas toucher tous les produits avec la même intensité. Ainsi, il est possible que la baisse des ventes soit plus forte pour les produits vendus principalement par le biais de promotions importantes (p.ex. produits festifs, produits saisonniers). La mesure risque donc d'impacter de manière inégale les différentes filières de la production.

26. Ce dispositif induit également un risque d'élever les **barrières à l'entrée** sur les marchés, au détriment de concurrents potentiels ou de petits fournisseurs<sup>17</sup> peu diversifiés. En effet, les « super promotions » peuvent permettre à un nouvel entrant d'accroître la notoriété de ses produits par rapport à ceux qui sont bien installés sur le marché. Une réduction des volumes concernés par les promotions, qui passerait par exemple par une réduction de la durée des périodes de promotion, risquerait d'annihiler cette possibilité pour les petits acteurs.

27. Il est précisé ici que l'analyse de l'article 9 a été menée dans l'hypothèse selon laquelle le nouveau dispositif d'encadrement des promotions en volume et en valeur ne concerne que les **produits agricoles et alimentaires non transformés**, comme c'est explicitement le cas des articles 7 et 8. Si cette hypothèse est correcte, alors la proposition de loi gagnerait beaucoup à le préciser. L'Autorité recommande par conséquent d'ajouter les mots "*non transformés*" après les mots "*les remises accordées sur les produits agricoles et alimentaires (...)*" à l'article 9.

28. Si cette hypothèse de travail n'est pas correcte et que la nouvelle disposition proposée concerne en réalité l'ensemble des produits agricoles et alimentaires (ie. transformés et non transformés), ce que l'absence de formule restrictive pourrait laisser penser, alors les implications de cette proposition

---

<sup>14</sup> Arrêt de la Cour de justice du 21 septembre 1988, Van Eycke, 267/86, Jurispr. p. 4769, point 16.

<sup>15</sup> Cf. Note 9.

<sup>16</sup> Supermarchés et autres acteurs de la grande distribution.

<sup>17</sup> Agriculteurs et/ou intermédiaires.

sont autrement plus nombreuses et potentiellement importantes. L'urgence dans lequel doit être rendu cet avis empêche toutefois l'Autorité de les analyser en détail.

29. La distinction entre produits agricoles non-transformés et transformés est également pertinente en ce que la disposition en question prévoit (ou semble prévoir) une restriction sur un type de produit (non-transformés) et non sur un autre type de produit (transformés). Dans une volonté de maintenir une activité promotionnelle similaire pour attirer les consommateurs dans les différentes enseignes, les distributeurs pourraient **détourner l'objet des promotions vers les produits transformés** (non visés par la proposition de loi) ce qui aurait alors pour effet (probablement indésirable) de stimuler l'achat de produits transformés au détriment des produits non-transformés.

### **III. Proposition de loi n° DOC 55 3860 modifiant le Code de droit économique, visant à protéger les prix agricoles**

#### **III.1 Articles 2 et 3 : modification du livre V : insertion de nouveaux articles V.3/1 et V.6/1**

30. Deux amendements sont proposés au Livre V.

31. Premièrement, l'article V.3/1 CDE proposé prévoit qu'afin de réguler les prix et d'assurer des marges équilibrées dans la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire, l'Observatoire des prix est chargé d'évaluer les coûts de production des produits agricoles belges. Ce calcul est régulièrement mis à jour, chaque fois que l'évolution des prix le justifie et au moins une fois par an.

32. Depuis la loi du 3 avril 2013, l'article V.3 CDE stipule que l'initiative revient à l'Observatoire des prix de déposer auprès du ministre et de l'Autorité un rapport dans lequel l'Observatoire des prix peut identifier « *un problème de prix ou de marges, une évolution anormale des prix, ou un problème structurel de marché* ». Avec le dépôt du rapport auprès de l'Autorité, le Collège de la concurrence est saisi. Ce dernier peut alors prendre des mesures provisoires pour une période maximale de six mois, si certaines conditions sont remplies (art. V.4. CDE). Le Collège de la concurrence notifie sa décision au ministre et, lorsque le Collège de la concurrence établit des mesures provisoires, le ministre soumet ensuite au gouvernement, dans un délai de six mois, un plan contenant des modifications structurelles au fonctionnement du marché dans le secteur concerné (art. V.6. CDE).

33. A titre liminaire, l'Autorité considère que la connaissance précise des coûts de production des produits agricoles est une information difficile à obtenir. En conséquence, leur calcul par l'Observatoire des prix risque de constituer une tâche particulièrement ardue en pratique.

34. L'Autorité estime ensuite que lorsque l'Observatoire des prix prépare un rapport conformément à l'article V.3 CDE dans lequel l'Autorité est ensuite impliquée, l'Observatoire des prix peut utiliser l'évaluation effectuée conformément à l'article V.3/1, le cas échéant, pour la préparation du rapport. En outre, dans la mesure où le Collège de la concurrence dispose d'un pouvoir décisionnel qui est en principe précédé d'une proposition ou d'un avis de la part de l'Auditorat, il serait utile d'ajouter que l'avis de l'auditeur général de l'Autorité est sollicité par le Collège de la concurrence avant de prendre sa décision.



35. Ce point pourrait éventuellement être explicité dans le texte de la proposition ce qui reviendrait à amender également l'art. V.3 CDE.

36. Deuxièmement, le nouvel article V.6/1 CDE proposé prévoit que le Roi peut prendre des mesures de contrôle des prix :

*« Les dispositions des articles V.4 à V.6 ne font pas obstacle à ce que le Roi arrête, afin de répondre aux constatations visées à l'article V.3, dans les matières visées à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, des mesures temporaires telles que la fixation de prix maxima, de marges bénéficiaires maximales, l'instauration d'un blocage des prix, ou d'autres mesures liées au prix, s'il s'avère urgent d'éviter une situation susceptible :*

*1° de provoquer un dommage grave, immédiat et difficilement réparable pour les entreprises concernées ou pour les consommateurs dont les intérêts sont affectés ;*

*2° ou de porter atteinte au pouvoir d'achat des ménages ;*

*3° ou de léser l'intérêt économique général. Cet arrêté précise sa durée de validité qui ne peut excéder six mois ».*

37. Les mesures que le Roi pourrait adopter en vertu de la proposition de loi s'apparentent aux conditions d'application de l'art. V.4 §1 pour les mesures que prendraient le Collège de la concurrence, à savoir qu'il s'avère urgent d'imposer des mesures de prix pour éviter « *une situation susceptible de provoquer un dommage grave, immédiat et difficilement réparable pour les entreprises concernées ou pour les consommateurs dont les intérêts sont affectés ou de léser l'intérêt économique général* ». La disposition en cause y ajoute un troisième cas d'espèce : lorsqu'il s'avère urgent d'imposer des mesures de prix pour éviter « *de porter atteinte au pouvoir d'achat des ménages* », ce qui donne une latitude plus importante au Roi pour prendre des mesures de prix.

38. A ce jour, le Collège de la concurrence n'a jamais été amené à prendre les mesures envisagées par le Livre V CDE. De façon générale, le Livre V CDE prévoit dans son Art. V.2 que « *[l]es prix des biens et services sont déterminés par le libre jeu de la concurrence* ». Ce n'est donc qu'à titre tout à fait exceptionnel et dans les conditions du Livre V que des mesures de contrôle des prix peuvent être envisagées. Le principe de proportionnalité implique également que les mesures les moins intrusives soient appliquées si elles permettent de remédier au problème posé. Dans ce contexte, l'Autorité observe que le pouvoir du Roi (tel qu'élargi par cette disposition) n'est encadré par aucun avis préalable de la part de l'Autorité et/ou de l'Observatoire des prix. L'Autorité estime pourtant qu'au regard de la nature et l'impact potentiel de pareilles mesures, qui font exception au jeu de la libre concurrence, il serait utile de préciser explicitement qu'un tel avis préalable est requis avant l'adoption de pareilles mesures.

### **III.2 Articles 4 et 5 : insertion d'un nouvel article VI. 91/11 CDE – accord individuel**

39. Le nouvel article VI.91/11 CDE proposé s'applique aux contrats de vente relatifs au transfert au premier acheteur de produits agricoles (§1). Il prévoit entre autres que tout contrat de vente d'un produit destiné à la revente ou à la transformation en vue de la revente doit être précédé d'une proposition d'accord par le producteur (§2), que cette proposition doit contenir au moins un certain

nombre de clauses (§4), dont une clause de révision automatique du prix en fonction de la variation du coût de production des matières premières agricoles (§5) et que le contrat doit être écrit (§5).

40. Au vu de la similarité de cette disposition avec la proposition de loi n° DOC 55 3894, l'ABC se réfère à ce qui est dit au point II.1 ci-dessus.

### **III.3 Articles 4 et 5: insertion d'un nouvel article VI. 91/11 CDE – accord-cadre**

41. Le nouvel article VI.91/11 §3 CDE proposé dispose : « *Le producteur peut donner mandat à une organisation de producteurs reconnue, pour négocier la commercialisation de ses produits sans qu'il y ait transfert de leur propriété. Dans ce cas, la conclusion par le producteur d'un contrat avec un acheteur est subordonnée au respect d'un accord-cadre préalablement conclu entre cet acheteur et l'organisation de producteurs, conforme aux prescriptions du présent article* ».

42. S'agissant de la compatibilité entre droit de la concurrence et structuration horizontale des agriculteurs, l'objectif des producteurs agricoles, par nature atomisés face à une demande plus concentrée représentée notamment par de grands groupes agro-alimentaires et la grande distribution, est de permettre une concentration de l'offre, à travers le regroupement au sein d'**organisations de producteurs** (ci-après « OP »). Ce dispositif permet de renforcer leur position sur le marché. Les OP assurent également une sécurisation des débouchés, essentielle en raison du caractère périssable de la production. Le législateur européen a toujours encouragé de tels regroupements<sup>18</sup> car ces OP apparaissent comme un instrument efficace pour équilibrer les relations en renforçant l'échelon amont. Toutefois, mal construits ou mal dimensionnés, ces OP peuvent devenir un lieu de collusion entre producteurs, et leur renforcement par les propositions de loi soumises à l'examen de l'Autorité peut également renforcer ce risque.

43. Les exigences à respecter de la part des OP afin de ne pas porter atteinte à la libre fixation des prix et à la mise en œuvre du jeu concurrentiel, et de rester conformes aux lignes directrices horizontales publiées l'année dernière par la Commission<sup>19</sup>, peuvent être résumées comme suit :

- le regroupement doit se réaliser sur une base volontaire, par des incitations liées à l'efficacité des services que l'OP rend à ses membres ;
- les dérogations au droit commun des ententes ne sont ouvertes qu'aux missions des OP qui s'inscrivent dans le cadre de la réglementation en vigueur ou pour des activités de planification de la production, d'optimisation des coûts de production, de mise sur le marché et de négociations de contrats, et pour les seules OP qui procèdent effectivement à la commercialisation de la production de leurs membres ;
- si les OP permettent à leurs membres de déroger à certaines règles, les ententes entre OP, notamment sur des prix *minima*, des quantités ou des échanges d'informations stratégiques demeurent prohibées ;

---

<sup>18</sup> Cf. par exemple le règlement (CE) n° 2200/96 portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes précité ou, plus récemment, le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles.

<sup>19</sup> [https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/fd641c1e-7415-4e60-ac21-7ab3e72045d2\\_en?filename=2023\\_revised\\_horizontal\\_guidelines\\_en.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/fd641c1e-7415-4e60-ac21-7ab3e72045d2_en?filename=2023_revised_horizontal_guidelines_en.pdf)

- les dérogations ne peuvent avoir pour effet d'exclure toute concurrence du marché et les éventuels abus de position dominante d'une OP peuvent toujours être sanctionnés dans le cadre d'une procédure devant l'Autorité.

### **III.4 Article 7: insertion d'un nouvel article VI.116/1 (augmenter le prix minimum des denrées alimentaires d'un facteur de 1,10 en dessous duquel une vente est considérée comme une vente à perte)**

44. Cette mesure est similaire à celle introduite par la loi Egalim (précitée). Actuellement, la réglementation interdit la revente d'un produit en l'état (c.à.d. n'ayant subi aucune transformation) à un prix inférieur à son prix d'achat effectif (article VI.116 CDE). La proposition de loi soumise pour avis relève ce seuil de revente à perte (ci-après « SRP ») à 1,1 fois le prix d'achat effectif. L'objectif affiché est de « renforcer le pouvoir de négociation des agriculteurs face à l'industrie et à la grande distribution »<sup>20</sup>.

45. En effet, ce dispositif peut induire un double transfert de valeur au sein de la chaîne de valeur agro-alimentaire, *in fine* au bénéfice des agriculteurs qui pourraient se voir consentir une augmentation des prix d'achat de leurs produits.

46. Il emporte toutefois plusieurs effets qui, s'ils ne sont pas tous négatifs et pas négatifs pour tous les acteurs, nécessitent une certaine vigilance d'un point de vue concurrentiel.

47. Tout d'abord, la disposition proposée risque d'induire un **effet inflationniste**. Selon les estimations effectuées dans le cadre des états généraux de l'alimentation en France en 2017, l'inflation induite concernerait potentiellement 20 % des produits commercialisés en grandes surfaces. Cela correspond selon les estimations de l'UFC Que Choisir, de la FNSEA ou du gouvernement français à une somme comprise entre 14 et 38 euro par an et par ménage<sup>21</sup>. Ces estimations devraient, compte tenu de la mesure envisagée ici, être adaptées à la réalité de la consommation et des marchés en Belgique<sup>22</sup>.

48. *A contrario*, les distributeurs<sup>23</sup> pourraient développer une stratégie alternative consistant à s'adapter au relèvement du seuil de revente à perte en diminuant leur prix d'achat, sans modifier leur prix de vente à destination du consommateur final. Dans un tel cas de figure, l'effet inflationniste est nul et la mesure se révèle indolore pour les consommateurs, qui ne modifieront pas les volumes achetés<sup>24</sup>. La mesure devient positive pour les distributeurs, dont la rentabilité augmente, avec des volumes de vente constants et une marge unitaire plus élevée<sup>25</sup>. En revanche, elle devient négative

---

<sup>20</sup> Exposé des motifs, p. 7.

<sup>21</sup> Estimations réalisées dans le cadre des Etats généraux de l'alimentation en 2017, et compilés dans l'avis de l'Autorité française de la concurrence n° 18-A-14 du 23 novembre 2018 précité (p.29) Et même jusqu'à 4,5 milliards d'euro sur deux ans selon les estimations du service économique de l'Autorité française de la concurrence, soit jusqu'à 78 euro par an et par ménage.

<sup>22</sup> Et notamment des informations sur l'élasticité-prix de la demande pour ces produits seraient très utiles à analyser pour affiner les prévisions.

<sup>23</sup> Supermarchés et autres acteurs de la grande distribution.

<sup>24</sup> Toutes choses égales par ailleurs, les prix des produits en question restant inchangés.

<sup>25</sup> Puisque, pour s'adapter au relèvement du SRP, ils vendent au même prix au consommateur, mais achètent à un prix plus faible à leurs fournisseurs.

pour les fournisseurs<sup>26</sup> dont la rentabilité diminue (marge unitaire plus faible<sup>27</sup> et volume de vente constant) même si la proposition prévoit une protection du prix du producteur à l'article 5 (modification de l'art. VI.91/11 §5 CDE relative à l'insertion dans tout contrat de vente et accord-cadre d'une clause de révision automatique des prix en fonction des coûts de production).

49. La mesure risque également d'induire une **distorsion de concurrence entre les distributeurs**<sup>28</sup> : les distributeurs dont la stratégie commerciale est centrée sur les prix bas, avec des marges très réduites, seront en effet davantage impactés par la mesure envisagée.

50. Enfin, la mesure risque **d'augmenter la transparence** sur le marché et de limiter la concurrence. En effet, une proportion plus importante de produits risque d'avoir un prix égal à 1,1 fois le seuil de revente à perte prévu par la loi. Dans la mesure où ce prix minimum correspond également au prix de revente aux consommateurs, les distributeurs<sup>29</sup> pourraient plus facilement déduire le prix d'achat de leurs concurrents pour les produits en question. L'accroissement de la transparence pourrait ainsi permettre aux distributeurs de connaître et de surveiller les prix pratiqués par les fournisseurs<sup>30</sup> à leurs concurrents. Cette situation pourrait pousser les distributeurs à imposer aux fournisseurs de ne pas proposer de prix plus avantageux à leurs concurrents. Ce mécanisme de non-discrimination entre distributeurs pourrait à son tour renforcer l'effet potentiellement inflationniste de la mesure.

#### **IV. Proposition de loi n° DOC 55 3889 modifiant le Code de droit économique et visant à permettre un contrôle accru de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire**

51. Les articles 2 à 4 de la proposition de loi prévoient des amendements au Livre V, à savoir l'ajout d'un paragraphe aux articles V.3 et V.4 CDE respectivement et l'insertion d'un nouvel article V.6/1 CDE.

52. Plus précisément, deux types d'amendements au Livre V sont proposés.

53. Premièrement, la procédure d'imposition de mesures provisoires par le Collège de la concurrence est complétée et renforcée.

54. D'une part, l'article V.3 modifié permet aux fédérations professionnelles et aux organisations de consommateurs de signaler elles-mêmes un problème de prix ou de marge, une évolution anormale des prix ou un problème structurel de marché à l'Observatoire des prix, qui transmet ensuite ses conclusions au ministre et à l'Autorité, qui est ainsi saisie.

55. Comme le souligne l'exposé des motifs, cette modification devrait permettre de faciliter l'application de la procédure car les fédérations professionnelles et les organisations de consommateurs sont les premières à être confrontées à la réalité du terrain. Néanmoins, l'Autorité souligne comme indiqué ci-dessus § 34 que le Collège de la concurrence devrait également pouvoir s'appuyer sur un avis ou une proposition préalable de l'auditeur général. Ce dernier pourrait

---

<sup>26</sup> Agriculteurs et/ou intermédiaires.

<sup>27</sup> Puisque, dans ce cas de figure, ils subissent des prix de vente au distributeur plus bas qu'avant la mesure.

<sup>28</sup> Supermarchés et autres acteurs de la grande distribution.

<sup>29</sup> Idem.

<sup>30</sup> Agriculteurs et/ou intermédiaires.

également se voir conférer la compétence de solliciter des mesures provisoires de la part du Collège de la concurrence, à l'instar de l'Observatoire des prix en vertu de l'article V.3 du CDE.

56. D'autre part, l'article V.4 §8 CDE nouvellement proposé prévoit que si, après la période maximale de six mois, il apparaît que les mesures provisoires prises par le Collège de la concurrence ne sont pas suffisantes pour répondre aux constatations visées à l'article V.3, et que des mesures permanentes sont nécessaires, le ministre peut conclure des contrats-programme qui comportent des obligations en matière de prix appliqués, conformément à la procédure décrite à l'article V.7.

57. L'Autorité est d'avis que cette modification peut également contribuer à l'efficacité de la procédure. En effet, après l'expiration des mesures provisoires d'une durée maximale de six mois, un contrat-programme conclu pour une durée déterminée (cf. article V.7) peut imposer des mesures de prix de manière plus permanente. Bien entendu, les observations de l'Autorité (voir ci-dessus § 38) quant à la nature exceptionnelle de pareilles mesures restent valables.

58. Deuxièmement, le nouvel article V.6/1 du CDE prévoit la possibilité pour le Roi de prendre des mesures provisoires en matière de prix et de tarification. Par rapport à la proposition de loi n° DOC 55 3860, il ajoute une quatrième circonstance permettant de justifier les mesures provisoires en question, à savoir s'il s'avère urgent d'éviter une situation susceptible de « *porter atteinte à la juste rémunération des acteurs de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire* ».

59. A ce propos, l'avis de l'Autorité exprimé ci-dessus au §38 s'applique *mutatis mutandis*.

## **V. Conclusion**

60. L'Autorité estime que les différentes propositions de loi partent d'une volonté louable d'apporter une réponse aux préoccupations exprimées ces derniers mois par des acteurs du monde agricole. Elle note néanmoins que certaines mesures proposées peuvent avoir des effets collatéraux parfois non désirables et même contre-productifs par rapport aux objectifs visés.

61. Il n'a pas été possible dans le délai imparti d'étudier l'ensemble de ces effets potentiels à défaut notamment d'échanges avec les parties prenantes. C'est pourquoi, à tout le moins, l'Autorité recommande d'effectuer une véritable étude d'impact avant l'adoption des mesures en question (certainement pour ce qui concerne les mesures restrictives des promotions et portant sur le relèvement du seuil du prix de revente).

62. Par ailleurs, il est également recommandé de prévoir une révision des mesures (p.ex. après une période de 2 ans d'application de la loi) afin d'en étudier les effets et de prévoir leur éventuel amendement.