Autorité belge de la Concurrence

Le Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la Concurrence

Décision n° ABC-2025-RPR-40 du 17 décembre 2025 en application de l'article IV.52 du Code de droit économique

relative à la proposition de décision modificative dans l'affaire CONC-P/K-05/0065 : Base/BMB

Version publique

I. Introduction

1. La présente décision porte sur la demande de l'auditorat de modifier la décision n° 2009-P/K-10 du 26 mai 2009 du Conseil de la concurrence dans l'affaire CONC-P/K-05/0065 : Base/BMB (ci-après la « Décision ») suite à la réouverture de l'instruction en application de l'article IV.53 du Code de droit économique (« CDE »).

La Décision avait constaté que Belgacom Mobile (devenus depuis Proximus S.A.) avait commis un abus de position dominante consistant en une pratique d'amenuisement de marges pour les années 2004 et 2005, et lui avait infligé une amende de 66.300.000 EUR.

La présente décision vise à tirer les conséquences de l'arrêt du 7 octobre 2020 par lequel la Cour des marchés a partiellement annulé la Décision pour l'année 2004.

II. Procédure

2. Le 12 septembre 2025, l'auditeur général a décidé, sur la base de l'article IV. 53 du Code de droit économique (« CDE »), de rouvrir l'instruction dans l'affaire CONC-P/K-05/0065 : Base/BMB qui a donné lieu à la décision n° 2009-P/K-10 du 26 mai 2009 du Conseil de la concurrence.

3. Le 30 septembre 2025, en application de l'article IV.46, §4 CDE, l'auditeur a déposé la Proposition de décision modificative auprès du président du Collège. Le même jour, l'auditeur a avisé le conseil de Proximus S.A. de ce dépôt et a transmis une copie de la Proposition de décision.

4. Conformément à l'article IV.49 §1 CDE et l'article 15, §2 de l'arrêté royal relatif aux procédures en matière de protection de la concurrence, le Ministre a été informé du dépôt de la Proposition de décision.

5. Proximus S.A. a déposé le 29 octobre 2025 ses observations sur la Proposition de décision modificative.

6. Le 5 novembre 2025, le président a constitué le Collège de la concurrence.

7. Le président a ensuite clôturé la procédure écrite.

8. Conformément à l'article IV.50 §1 CE, une audience a été organisée le 11 décembre 2025, en présence du directeur des affaires juridiques et du directeur des affaires économiques, de Proximus S.A. et de l'Auditorat. Le Collège a ensuite clôturé les débats afin de prendre l'affaire en délibéré conformément à l'art. IV.50, §3 de la LCE et au point 7 (h) du Règlement d'ordre intérieur du Collège de la concurrence.

III. Antécédents de procédure

9. Le 7 octobre 2005, la société Base S.A. (ci-après « Base ») a déposé une plainte auprès du Conseil à l'encontre de Belgacom SA et Belgacom Mobile SA. Dans sa plainte, Base reprochait à Belgacom SA et Belgacom Mobile plusieurs pratiques contraires à l'article 102 TFUE (à l'époque article 82 du traité CE) et à la loi sur la protection de la concurrence économique coordonnée le 1er juillet 1999 (ci-après la « LCPE 1999 »).

10. L'affaire a été instruite par le Service de la concurrence du Ministère des Affaires économiques. Une perquisition a eu lieu le 19 janvier 2006 dans les locaux de Belgacom Mobile sous l'empire de la LCPE 1999 (ci-après la « Perquisition »).

11. Le 22 avril 2008, l'auditeur a déposé son rapport motivé auprès du Conseil conformément à la loi sur la protection de la concurrence économique coordonnée le 15 septembre 2006 et entrée en vigueur 1er octobre 2006 (ci-après la « LCPE 2006 »).

12. Le 31 octobre 2008, l'auditeur a déposé une version consolidée de son rapport incluant ses observations en réponse à celles transmises par Belgacom Mobile.

13. Dans sa Décision, le Conseil a examiné les cinq griefs retenus par l'auditeur à l'encontre de Belgacom Mobile et qualifiés d'infractions à l'article 3 LPCE et/ou l'article 82 du traité CE. Le Conseil a rejeté l'ensemble de ces griefs, à l'exception de celui relatif à l'existence d'un amenuisement de marges.

14. Le Conseil a ainsi constaté que « la société anonyme Belgacom Mobile a enfreint, dans les années 2004 et 2005, l'article 3 de la LPCE et l'article 82 CE en adoptant dans le segment du marché de la téléphonie mobile des clients professionnels ayant des exigences particulières, une stratégie commerciale caractérisée par un amenuisement de marges » (premier tiret du dispositif de la Décision).

15. Partant, le Conseil a infligé « à la société anonyme Belgacom Mobile une amende de 66.300.000 € (soixante-six millions trois cent mille euros) sur base de l'article 63 de la LPCE, à payer selon les modalités prévues par l'article 2 de l'arrêté royal du 31 octobre 2006 relatif au paiement et au recouvrement des amendes administratives et astreintes prévues par la loi sur la protection de la concurrence économique (M.B. 22 novembre 2006, Ed. 2, p. 64628-64629) » (deuxième tiret du dispositif de la Décision).

16. Le 23 juin 2009, Belgacom Mobile a versé le montant de l'amende sur un compte auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations. Ce versement a été confirmé par l'envoi le 2 juillet 2009 de la reconnaissance de dépôt par la Caisse des Dépôts et Consignations.

17. Le 24 juin 2009, Belgacom Mobile a formé un recours en annulation à l'encontre de la Décision. KPN Group Belgium (société contrôlant Base) et Mobistar ont également introduit un recours contre la Décision.

18. Entre 2009 et 2013, la Cour d'appel de Bruxelles (18ème chambre) a rendu différents arrêts portant sur la question de l'accès au dossier.

19. Par un arrêt du 16 novembre 2016, la Cour d'appel de Bruxelles a pris acte du désistement par KPN Group Belgium et Mobistar de leurs recours à l'encontre de la Décision et de l'acceptation de ce désistement par Belgacom Mobile (devenue Proximus). Il est précisé dans cet arrêt que le désistement de KPN Group Belgium et Mobistar « couvre tous les recours, recours incidents et interventions de sorte qu'elles n'interviendront plus d'aucune manière dans la procédure visée, dans une procédure quelconque en lien avec la décision du Conseil de la concurrence faisant l'objet du présent recours ou dans une procédure qui se fonderait en tout ou partie sur le résultat de la présente procédure ».

20. Dans un arrêt interlocutoire du 9 octobre 2019, la Cour d'appel de Bruxelles (section Cour des marchés) a considéré que la Perquisition menée dans les locaux de Belgacom Mobile était illégale en ce qu'elle n'avait pas été soumise à un contrôle effectif a priori ou a posteriori par un magistrat indépendant et impartial. La Cour des marchés a dès lors prononcé l'exclusion du dossier d'instruction des données recueillies pendant la Perquisition et ordonné à Proximus et à l'Autorité belge de la concurrence (ci-après l'« Autorité ») de mettre la cause en état afin de déterminer les conséquences de cette exclusion sur la légalité de la Décision. En particulier, il y avait lieu de déterminer si les motifs de la Décision reposaient sur des éléments suffisants qui n'étaient pas liés à la Perquisition.

21. Dans un arrêt interlocutoire du 7 octobre 2020 (ci-après l'« arrêt de la Cour »), la Cour des marchés a dit pour droit que, sans la Perquisition, l'Autorité n'aurait pas pu établir l'existence d'un abus de position dominante, consistant en une pratique de ciseau tarifaire, pour l'année 2004. En revanche, la Cour a considéré que la Perquisition n'avait pas été indispensable pour établir l'existence d'un amenuisement de marges pour l'année 2005.

22. En conséquence, la Cour des marchés a annulé partiellement la Décision pour l'année 2004.

23. Le 9 juillet 2021, Proximus a introduit un pourvoi en cassation à l'encontre de l'arrêt interlocutoire de la Cour des marchés du 7 octobre 2020 en ce qu'il avait décidé que la Perquisition n'était pas indispensable pour constater l'existence d'une infraction aux règles de la concurrence dans le chef de Proximus pour l'année 2005.

24. Dans son arrêt du 12 janvier 2023, la Cour de cassation a rejeté le pourvoi de Proximus, estimant que la Cour des marchés avait correctement justifié sa décision et n'avait pas commis d'excès de pouvoir en considérant que les données du dossier d'instruction relatives à année 2005 pouvaient être utilisées afin de constater une infraction aux règles de concurrence.

25. Par décision du 12 septembre 2025, l'auditeur général a constaté que l'annulation partielle de la Décision pour l'année 2004 justifiait de rouvrir l'instruction sur la base de l'article IV.53 CDE. A cet égard, l'auditeur général a souligné le caractère exceptionnel de sa démarche résultant de l'illégalité d'une perquisition menée sous l'empire de la LPCE 1999.

26. Le 30 septembre 2025, en application de l'article IV.46, §4 CDE, l'auditeur a déposé la Proposition de décision modificative auprès du président du Collège (« Proposition »). Proximus S.A. a déposé le 29 octobre 2025 ses observations sur la Proposition de décision modificative (« Observations »).

IV. Décision du Collège

27. Par son arrêt interlocutoire du 7 octobre 2020, la Cour des marchés a constaté que, en raison de l'illégalité de la Perquisition, l'Autorité n'a pas pu établir un abus de position dominante consistant en un amenuisement de marges dans le chef de Belgacom Mobile pour l'année 2004 et a dès lors annulé la Décision pour cette année.

28. Afin de tenir compte de l'arrêt de la Cour, le Collège estime, comme l'auditeur dans le cadre de sa Proposition, qu'il y a lieu de modifier la Décision. Il souligne qu'une telle modification est en ligne avec la pratique existante de la Commission européenne qui a déjà été amenée à plusieurs reprises à modifier une décision afin de tirer les conséquences d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union[1].

29. D'une part, le Collège a examiné les conséquences à tirer de l'arrêt de la Cour s'agissant des constatations relatives à l'existence d'un amenuisement de marges pour les années 2004 et 2005.

30. A cet égard, pour se conformer à l'arrêt de la Cour, le Collège considère, comme l'auditeur dans sa Proposition, qu'il y a lieu de supprimer les points 293 à 295 de la Décision et de remplacer le texte du paragraphe 296 par un texte indiquant que, pour l'année 2004, les données du dossier d'instruction ne permettent pas d'établir l'existence d'une marge négative.

31. Par ailleurs, le Collège estime qu'aux points 305, 306 et 333 de la Décision, les références à l'année 2004 devraient être supprimées.

32. Le Collège considère également qu'il y a lieu de préciser que toutes les références aux données recueillies au cours de la Perquisition ainsi que toutes les références et constatations effectuées dans la Décision sur la base de ces données pour l'année 2004 doivent être considérées comme étant supprimées.

33. Ainsi, la Décision se limitera à constater que Belgacom Mobile a commis un abus de position dominante en adoptant une stratégie commerciale caractérisée par un amenuisement de marges pour l'année 2005.

34. D'autre part, à l'instar de l'auditeur dans sa Proposition, le Collège a examiné les conséquences à tirer de l'arrêt de la Cour sur le calcul de l'amende effectué dans la Décision.

35. Tout d'abord, le Collège relève que, aux points 345 à 346 de la Décision, le Conseil a rappelé que les facteurs les plus importants pour le calcul de l'amende sont la nature et la gravité de l'infraction, d'une part, et sa durée, d'autre part. Ensuite, le Conseil a considéré aux points 348, 349 et 354 de la Décision que (i) l'infraction d'amenuisement des marges commise par Belgacom Mobile peut être qualifiée comme une restriction grave, (ii) les comportements infractionnels se situent sur un segment spécifique du marché de la téléphonie mobile en Belgique, soit les clients professionnels ayant des exigences particulières et (iii) le chiffre d'affaires des clients *corporate* pour l'année 2005 (dernière année complète de l'infraction) a été évalué à 340.000.000 EUR.

36. Le Collège constate, à l'instar de l'auditeur dans sa Proposition, que le Conseil a considéré aux points 355 à 359 de la Décision qu'il convient de retenir au titre de la gravité un pourcentage de 15% du chiffre d'affaires des clients *corporate* pour l'année 2005, compte tenu du caractère grave de

---

[1] Voir, à titre d'illustration, Décisions de la Commission du 16 juin 2017 modifiant la décision C(2004) 4030 final relative à une procédure d'application de l'article 81, paragraphe 1, du traité CE (Affaire AT.38238 — *Tabac brut — Espagne*), C(2017) 4098, *J.O.* du 12 décembre 2017 ; du 6 avril 2017 modifiant la décision de la Commission du 8 février 2017 relative à une procédure d'application de l'article 101 du TFUE et de l'article 53 de l'accord EEE (Affaire AT.40018 — *Recyclage de batteries automobiles*), C(2017) 2223 final.

l'infraction, de la nature de l'abus, de son impact sur le marché et de l'étendue du marché. Partant, le Conseil a fixé le montant de base pour le calcul de l'amende à 51.000.000 EUR.

37. S'agissant du facteur relatif à la durée de l'infraction, le Collège constate, comme l'auditeur dans sa Proposition, que le Conseil a retenu au point 361 de la Décision les années de 2004 et 2005 comme période infractionnelle et appliqué une majoration avec un facteur de 30% correspondant à la deuxième année d'infraction. En ajoutant cette majoration correspondant à 15.300.000 EUR au montant de base, le Conseil a fixé le montant de l'amende à 66.300.000 EUR.

38. Enfin, le Conseil a estimé qu'il n'y avait pas de circonstances aggravantes justifiant l'application d'une quelconque majoration du montant de base.

39. Au vu des éléments retenus par le Conseil pour calculer le montant de l'amende et afin de tirer les conséquences de l'arrêt de la Cour qui a annulé la Décision pour l'année 2004, le Collège estime que la durée d'infraction à prendre en considération doit être limitée à un an.

40. Partant, le Collège décide de modifier le montant de l'amende à infliger à Proximus (anciennement Belgacom Mobile) dans la Décision en n'appliquant pas de majoration correspondant à la deuxième année d'infraction. De ce fait, le Collège décide de réduire l'amende au montant de 51.000.000 EUR.

41. Ainsi, il y a lieu de modifier le point 361 afin de ne pas majorer de 30% le montant de l'amende en raison de la durée de l'infraction et de remplacer au point 371 le montant de 66.300.000 EUR par le montant de 51.000.000 EUR.

42. Enfin, s'agissant des intérêts, le Collège note que l'auditeur relève dans sa Proposition que la modification de la Décision n'a d'effet que pour le futur de sorte qu'il n'y a pas lieu de calculer les intérêts afférents à la somme qu'il est proposé de libérer à Proximus. Proximus conteste cette position dans ses Observations[2].

43. Le Collège considère toutefois qu'il n'y a pas lieu de se prononcer sur le calcul des intérêts vu que l'exécution des décisions de l'Autorité relatives aux amendes ne relève pas de sa compétence. En effet, en vertu de l'Article IV.85 CDE et de l'Arrêté Royal du 4 Septembre 2013 relatif au paiement et au recouvrement des amendes administratives et astreintes prévues dans le Livre IV du Code de droit économique, l'exécution des décisions d'amende (notamment leur recouvrement) est une compétence qui revient à l'Etat [3].

PAR CES MOTIFS,

Le Collège de la Concurrence, en application de l'article IV. 52, §1er CDE :

Décide de modifier la décision n° 2009-P/K-10 du 26 mai 2009 comme suit :

- supprimer les points 293 à 295 ;

[2] Dans ses Observations, Proximus prend acte de la Proposition de l'auditeur et limite ses Observations au seul point des intérêts afférents à la somme qu'il est proposé de libérer à Proximus compte tenu de la diminution de l'amende.

[3] Décision n° ABC-2021-I/O-05 du 26 mars 2021, Ordre des pharmaciens, § 78.

- remplacer le texte du paragraphe 296 par le texte suivant : « Pour l'année 2004, il est constaté que les données du dossier d'instruction ne permettent pas d'établir l'existence d'une marge négative » ;

- remplacer aux points 305 et 306 les mots « pour les années 2004 et 2005 » par les mots « pour l'année 2005 » ;

- remplacer au point 333, première phrase, les termes « en 2004 et 2005 » par « en 2005 » et, au point 333, troisième phrase, les termes « dans les années 2004 et 2005 » par « au cours de l'année 2005 » ;

- remplacer le texte du point 361 par le texte suivant : « Il ressort de la présente décision que le Conseil a retenu l'année 2005 comme période infractionnelle. Le Conseil estime qu'il s'agit d'une période d'un an et qu'il n'y a pas lieu de majorer le montant de l'amende en raison de la durée de l'infraction » ;

- remplacer au point 371 le montant de 66.300.000 EUR par le montant de 51.000.000 EUR ;

- constater au demeurant que toutes les références aux données recueillies au cours de la Perquisition ainsi que toutes les références et constatations faites sur la base de ces données pour l'année 2004 dans la Décision doivent être considérées comme étant supprimées.

- Remplacer le texte repris au premier tiret du dispositif par le texte suivant :

  « Constate que la société anonyme Belgacom Mobile a enfreint, au cours de l'année 2005, l'article 3 de la loi sur la protection de la concurrence économique et l'article 82 du Traité CE en adoptant dans le segment du marché de la téléphonie mobile des clients professionnels ayant des exigences particulières, une stratégie commerciale caractérisée par un amenuisement de marges. » ;

- Remplacer le texte repris au deuxième tiret du dispositif par le texte suivant :

  « Inflige à la société anonyme Belgacom Mobile une amende de 51.000.000 € (cinquante et un millions d'euros) sur la base de l'article 63 de la LPCE, à payer selon les modalités prévues par l'article 2 de l'arrêté royal du 31 octobre 2006 relatif au paiement et au recouvrement des amendes administratives et astreintes prévues par la loi sur la protection de la concurrence économique (M.B. 22 novembre 2006, Ed. 2, p. 64628-64629) ».

Ainsi décidé le 17 décembre 2025 par le Collège de la concurrence composé de Axel Desmedt, Président du Collège de la concurrence, Elisabeth De Ghellinck et Christian Huveneers, assesseurs à l'Autorité belge de la Concurrence.

Axel Desmedt
Le Président du Collège