Autorité belge
de la Concurrence

Rapport Annuel 2018

© Herman Sleebus

Préface

Le 4 mai 2018, l'Autorité belge de la Concurrence a célébré, en présence de la Commissaire Margrethe Vestager, de nombreuses parties prenantes, de collègues et d'anciens collègues, le 25ème anniversaire du lancement de la première véritable loi sur la concurrence. Une occasion non seulement de passer en revue 25 années mouvementées, mais aussi de déterminer ce que l'on attend de l'Autorité maintenant.

2018 est la première année de l'Autorité belge de la Concurrence au cours de laquelle l'Auditorat a conclu une enquête avec une communication des griefs en vue d'une procédure devant le Collège de la concurrence et, par conséquent, sans décision de transaction. L'Auditorat a également classé après instruction divers dossiers ouverts en 2015 et 2016 contre la Fédération Equestre Internationale (FEI). Dans une de ces affaires le Collège avait imposé des mesures provisoires en 2015 qui avaient été confirmées par la Cour des marchés en 2016. L'Auditorat a décidé de classer ces affaires après instruction approfondie parce que la FEI a adapté en profondeur les règles en cause à la lumière des résultats de l'enquête.

2018 a été une année particulièrement chargée pour l'Auditorat. L'aperçu des chiffres montre que le nombre des dossiers de concentration nécessitant une enquête plus approfondie augmente considérablement alors que l'afflux de dossiers d'infraction potentiels reste important.

Les procédures non simplifiées ont concerné les secteurs les plus divers, comme expliqué plus loin dans ce rapport annuel. Dans ce contexte, le Collège a entre autres examiné le chiffre d'affaires à prendre en compte dans le franchisage.

Le Collège a rendu quatre décisions relatives à des mesures provisoires et une cinquième demande a été introduite peu avant la fin de l'année civile. Une décision concernait les conditions selon lesquelles une entreprise titulaire d'un droit exclusif acquis dans le cadre d'un appel d'offres public vendait des couvercles pour coffrets de compteurs électriques à un fabricant concurrent de coffrets de compteurs. Trois décisions concernaient des compétitions de saut d›obstacles. Après que la première ait été annulée par la Cour des marchés, les mesures demandées ont été refusées dans une seconde décision.

A la demande du ministre et en réponse au rapport annuel de l'Observatoire des prix, une mise à jour de l'étude de 2012 a été préparée sur les écarts de prix dans les supermarchés en Belgique et dans les pays voisins. Le directeur des affaires économiques et le président ont publié un rapport intérimaire en juillet 2018, mais ont dû conclure qu'il était extrêmement difficile d'obtenir des données pour confirmer l'opinion des parties prenantes.

L'*advocacy* et le travail de soutien aux politiques de l'Autorité belge de la Concurrence en 2018 concernaient principalement la réforme du livre IV Code de droit économique, qui avait été approuvée par le Conseil des ministres en première lecture et transmise au Conseil d'État pour avis, ainsi que l'initiative législative relative aux abus de pouvoir de marché lorsque aucune position dominante n'a été établie (abus de dépendance économique). À leur demande, l'Autorité belge de la Concurrence a également donné des avis à la Commission de l'industrie de la Chambre des représentants sur l'évolution des prix de détail et au ministre de l'Économie sur la problématique des bouteilles consignées et de la mise en œuvre des règles de protection des données personnelles. L'Autorité belge de la Concurrence a également participé activement à des conférences et à des actions de formation et a fourni une assistance aux pouvoirs adjudicateurs dans la lutte contre le *bid rigging*.

Au niveau européen, 2018 a été une autre année importante pour l'Autorité belge de la Concurrence. Elle a collaboré intensivement avec le SPF Economie et la Commission européenne à l'initiative de cette dernière dans le but de renforcer les autorités nationales.

Nous avons pu poursuivre nos recrutements de collaborateurs supplémentaires tout au long de l'année 2018 et Yves Van Gerven, notre nouveau directeur des affaires juridiques, nous a rejoints en septembre. Mais nous devons néanmoins constater que nos moyens ne nous permettent toujours pas de traiter tous les dossiers qui le méritent.

Je tiens surtout à conclure cette préface en remerciant particulièrement, au nom du Comité de direction, tous les collaborateurs de l'Autorité belge de la Concurrence pour leur dévouement en 2018.

Jacques Steenbergen
Président

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 et 2 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. 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 13
3.2.3. Résumé succinct des décisions 13
4. Le contrôle des concentrations 15
4.1. Quelques chiffres 16
4.2. Description succincte 17
5. Le contentieux dans lequel l'Autorité est impliquée 20
5.1. Quelques chiffres 21
5.2. Description succincte 21
6. Lettres amicus 23
7. Avis formels 24
7.1. Avis formels obligatoires 25
7.2. Autres avis formels 26
8. Le réseau européen (ECN) et la coopération internationale 27
9. La politique informelle de concurrence et « l'advocacy » 29
9.1. Les avis informels 29
9.2. Coopération avec les régulateurs et le SPF Economie 29
9.3. Réponses à des questions diverses posées à l'Autorité et son implication dans des procédures (autres que des recours contre ses décisions) 30
9.4. Diverses autres initiatives d'*advocacy* ***31***
10. Réglementation 32
11. L'impact économique de la politique belge de concurrence 33
11.1. Introduction 33
11.2. Méthode 34
11.3. Résultats (en millions d'euros) 36
Annexe : Politique de priorités de l'Autorité belge de la Concurrence pour 2019 37
1. Introduction 37
2. La détermination des priorités 38
3. Priorités stratégiques et secteurs prioritaires pour 2019 38
Publications 2018 40

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, de l'auditeur général, madame Véronique Thirion, du directeur des études économiques, dr Alexis Walckiers, et du directeur des études 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.

Les assesseurs sont, par groupe linguistique :

- David Szafran, assesseur vice-président (FR),
- Pierre Battard, Laurent De Muyter, Alexandre de Streel, Martin Favart, Charles Gheur, Olivier Gutt, Christian Huveneers, Nicolas Petit, Elisabeth van Hecke-de Ghellinck (FR).
- Caroline Cauffman, Wouter Devroe, Frank Naert, Gerben Pauwels, René Smits, Peggy Valcke, Freddy Van den Spiegel, Carmen Verdonck, Chris Verleye (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 2018, l'auditeur général a confié cette responsabilité à 14 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]:

- l'interdiction des accords restrictifs de concurrence ou des pratiques concertées et
- l'interdiction des abus de position dominante,

i. le contrôle de concentrations qui atteignent les seuils de notification belges,
ii. le contentieux dans lequel l'ABC est impliquée,
iii. les avis formels au ministre et à des régulateurs,
iv. 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,
v. la contribution à une meilleure connaissance et au respect des règles de concurrence par la politique de concurrence informelle et la politique d'*advocacy,*
vi. 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 2019, 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 2018	Belgique 2017	EU 2017 (a)	NL 2017 (b)	FR 2017 (c)
Moyens					
Personnel (d)	46	48	736	190 (e)	198
Personnel disponible pour les instructions (f)	33	35			110
Budget ou dépenses (millions d'euros) (g)	env. 8,3	env. 8,2	110,1	16,9	22,6
Pratiques restrictives					
Instructions	11	12			63/132 (h)
Perquisitions	5 (i)	6 (j)	3	5	5
Demandes de clémence	3	4	>10	7	6
Décisions concernant les cartels	1(k)	0/1/4 (l)	7	2	2
Décisions concernant les abus de position dominante	1 (m)	0/1/1 (n)	42	1	4
Décisions concernant les mesures provisoires	4 (o)	2			
Décisions avec amende	0	2			9
Montant des amendes (millions d'euros)	0	7,3	4 508	61,4	498
Durée moyenne des procédures	3a 5m 3j (p)	4a 11m 24j (q)			

(a) Source : GCR Rating enforcement 2017.
(b) Source : GCR Rating enforcement 2017.
(c) Sauf indication contraire : Rapport annuel 2017, Autorité de la concurrence.
(d) Les membres du personnel y compris le Comité de direction.
(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 depuis 2013. L'Auditorat peut faire appel au soutien du directeur des études économiques et à son équipe, ainsi qu'au directeur des études juridiques.
(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) Nouvelles affaires/affaires en cours (à l'instruction).
(i) Dont une à la demande du Conseil roumain de la concurrence et 2 à la demande de la Commission européenne.
(j) Dont 2 à la demande de l'ACM et 1 à la demande de la Commission européenne.
(k) Décision de classement.
(l) Aucune décision du Collège de la Concurrence, 1 transaction de l'Auditorat dans laquelle une infraction a été constatée et 4 décisions d'immunité.
(m) Décision de classement.
(n) Aucune décision du Collège de la Concurrence, 1 transaction de l'Auditorat dans laquelle une infraction a été constatée et 1 décision de classement.
(o) Dont une décision de procédure.
(p) Concerne les décisions de classement.
(q) Concerne la décision de cartel et les deux décisions d'abus de position dominante.

	Belgique 2018	Belgique 2017	EU 2017	NL 2017	FR 2017
Concentrations					
Notifications	35	30	380	102	252
Décisions suite à une procédure non simplifiée	9	10	20	1	8
Décisions suite à une procédure simplifiée	28	19			
Décisions avec conditions	1	2			
Décisions de levée des conditions	1	1			
Décisions avec amende	0	0			
Décisions de non-respect des engagements	0	0			
Montant des amendes (milliers d'euros)	0	0			
Décisions de classement (non notifiable)	0	1			
Impact des décisions (pratiques restrictives et concentrations)					
Estimation impact des décisions (millions d'euros) (a)	196,5	378,7			
Lettres Amicus					
Tribunaux belges	1	0			
Tribunaux étrangers	0	0			
Arrêts					
Cour d'appel de Bruxelles	4	5			
Cour de cassation/Cour constitutionnelle	4	0			

(a) Pour la Belgique chiffres de l'OCDE (conservatrice) – moyenne sur 3 ans : voir tableau sous XI.3.

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

3.1. Aperçu succinct des décisions du Collège de la Concurrence

3.1.1. Quelques chiffres

	Nombre		Commentaires
	2018	2017	
Décisions			
Nombre total	4	2	
Collèges constitués	5	3	
Décisions au fond			
Décisions constatant qu'il n'y a pas lieu d'intervenir (art. IV.47 CDE)	0	0	
Décisions constatant l'inexistence d'une entente ou abus de position dominante (art. IV.48, 2° CDE)	0	0	
Décisions constatant l'existence d'une entente ou abus de position dominante (art. IV.48, 1° CDE)	0	0	
Décisions avec engagements (art.IV.49, § 1er CDE)	0	0	
Décisions avec une exonération totale en faveur de personnes morales (art. IV.46, § 1er CDE)	0	0	
Décisions avec une exonération partielle en faveur de personnes morales (art.IV.46, § 1er CDE)	0	0	
Décisions avec une immunité en faveur de personnes physiques (art. IV.46, § 2 CDE)	0	0	
Décisions avec sanctions (amendes, astreintes ou autres) (art. IV. 70 et svts CDE) :	0	0	
- *Décisions dans lesquelles une amende a été imposée à des personnes morales*	0	0	
- *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 de classement en raison de l'application de l'article 101, § 3 TFUE (art. IV.50 CDE) :	0	0	
- *Décisions dans des affaires introduites après la création de l'ABC*	0	0	
- *Décisions dans des affaires introduites avant la création de l'ABC*	0	0	
Décisions relatives à des mesures provisoires (nombre total) (livre IV CDE)	4	2	
Décisions de rejet de mesures provisoires (art.IV.64, § 6 CDE)	2 (a)	1	
Décisions prenant des mesures provisoires (art.IV.64, § 6 CDE)	2	1	

	Nombre		Commentaires
	2018	2017	
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	
Décisions sur le recours contre une décision de classement de l'Auditorat (art. IV.42, § 3 CDE)	0	0	
Durée des procédures (en mois et jours)			
Affaires d'infraction devant le Collège	/	/	
Mesures provisoires	1 m 22 j	1 m 14 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.
Contestations relatives à la confidentialité de pièces (art. IV. 41, § 8 CDE)	4	0	

(a) Dont une décision de procédure.

3.1.2. Mesures provisoires

3.1.2.1. Concours du Global Champions Tour

Mlle Lisa Nooren, cavalière établie en Belgique, et la société Henk Nooren Handelsstal SPRL, écurie et propriétaire de chevaux également établie en Belgique, ont déposé le 13 novembre 2017 une plainte à l'encontre, d'une part, de la Fédération Equestre Internationale et, d'autre part, de Global Champions League SPRL et Tops Trading Belgium SPRL (ci-après collectivement GLOBAL).

Parallèlement, les plaignantes ont déposé une demande de mesures provisoires afin, dans l'attente de l'examen de leur plainte au fond, d'obtenir la modification des règles, nouvellement adoptées, régissant l'invitation des cavaliers aux concours de saut d'obstacles du Global Champions Tour (GCT), une « série » de concours individuels organisés par GLOBAL. En substance, la demande a essentiellement pour objet de supprimer tout lien entre les critères d'invitation aux concours GCT et le fait pour un cavalier d'être membre ou non d'une équipe participant à la Global Champions League, une (autre) « série » de concours par équipe récemment lancée par GLOBAL.

Le 20 décembre 2017, le Collège a imposé des mesures provisoires aux organisateurs du GCT, de la GCL et à la FEI. Ces mesures visent à assurer que jusqu'à la clôture de l'affaire au fond au moins 60 % des invitations pour la participation à des concours du GCT soient envoyées à des cavaliers sur la base de leur position dans le classement officiel de la FEI et que ces invitations ne puissent pas dépendre de l'appartenance à une équipe payante de la GCL.

Le Collège a imposé des astreintes le 13 avril 2018[2] à la FEI et à GLOBAL pour non-exécution des mesures provisoires imposées par le Collège dans sa décision du 20 décembre 2017.

L'ABC peut imposer une astreinte aux entreprises concernées, quand les mesures provisoires ne sont pas exécutées, allant jusqu'à 5% de leur chiffre d'affaires journalier moyen réalisé en Belgique.

Sur la base d'une estimation de leur chiffre d'affaires, une astreinte de 182 euros par jour est infligée à la FEI jusqu'à la date d'exécution des mesures provisoires.

Suite à l'annulation par la Cour des marchés de la décision du Collège du 20 décembre 2017 et à la récusation par la Cour des membres du Collège initial, un Collège nouvellement constitué a examiné à nouveau la demande de mesures provisoires.

Le Collège a considéré, sans exclure d'éventuels effets restrictifs des nouvelles règles d'invitation aux concours GCT ni une éventuelle absence de proportion entre ces effets et les objectifs poursuivis par les nouvelles règles, qu'il n'était pas en possession, à ce stade, d'éléments probants suffisants afin de considérer que les conditions de l'article IV.64 §1 CDE sont remplies[3].

3.1.2.2. TECO/ABB Industrial Solutions

Le Collège a imposé le 3 septembre 2018[4] des mesures provisoires, à la demande de TECO NV, à ABB Industrial Solutions

2 Décision n°ABC-2018-VM-11
3 Décision n°ABC-2018-VM-33
4 Beslissing nr.BMA-2018-VM-28

BVBA (ABB) concernant des couvercles pour coffrets de compteurs électriques.

Dans le cadre d'un appel d'offres organisé par Eandis, GE Industrial Solutions a obtenu le monopole de la production de couvercles pour coffrets électriques dits intelligents. Elle vend des couvercles à des tiers à un prix supérieur au prix offert à Eandis dans le cadre de l'appel d'offres. TECO a introduit une plainte concernant un certain nombre d'abus présumés de cette position de monopole par GE Industrial Solutions. Le nom de GE Industrial Solutions a été modifié en ABB Industrial Solutions, après la reprise très récente par le groupe ABB début juillet de cette année.

Le Collège a jugé qu'il n'est pas manifestement déraisonnable de penser *prima facie* qu'il existe une discrimination et d'autres formes d'abus dans la fixation de prix de ces couvercles lors de la vente à TECO et à d'autres clients qui dépendent d'ABB pour ces couvercles.

Le Collège a notamment imposé à ABB les mesures suivantes :

a) ABB doit également appliquer une réduction de prix d'avril 2018 sur les produits qu'elle vend en concurrence, aux couvercles pour lesquels elle a acquis un monopole.

b) ABB doit également appliquer, aux prix des couvercles concernés, les réductions de prix qu'elle déciderait pour les coffrets de compteurs ou leurs composants, quelle que soit la configuration dans laquelle ils sont commandés, et s'abstenir de toute augmentation non objectivement justifiable des prix pour ces couvercles.

c) ABB doit s'engager à continuer à traiter les commandes de couvercles selon le principe FIFO sans faire de distinction entre les configurations dans lesquelles ils sont commandés, y compris pour les couvercles qu'ABB utilise elle-même pour la production de coffrets de compteurs.

3.2.Aperçu succinct des décisions de l'Auditorat

3.2.1. Quelques chiffres concernant les instructions

Instructions par l'Auditorat	2018	2017
Instructions ouvertes	11	12
Ententes	7	12
Abus de position dominante	4	0
Saisines à la suite d' une plainte ou d'une demande spécifique (art. IV.41, § 1er, 1° à 5° CDE)	3	7
Instructions d'office (art. IV.41, § 1er, 2° et 5° CDE)	8	5
Demandes de mesures provisoires (art. IV.64, § 2 CDE)	2	2
Demandes de clémence ou d'immunité en faveur de personnes morales ou physiques (art. IV.46, § 1er et 2 CDE)	3	4
Affaires dans lesquelles des **perquisitions** ont été effectuées	2	3
Projets de décision déposés auprès du Collège de la Concurrence	1	0

3.2.2. Quelques chiffres concernant les décisions

	Nombre		Références
	2018	2017	2018
Décisions (nombre total)	2	8	
Décisions clôturant une procédure suite à une transaction (art. IV.57, al. 1er CDE)	0	2	
Décisions de classement (art. IV.42, § 2 CDE)	2	6	
En raison de l'irrecevabilité ou du non-fondement de la plainte	1	1	Floragro (1er grief)
Concentration non notifiable	0	1	
En raison des engagements offerts	1		FEI
En raison de la politique des priorités et des moyens disponibles	1		Floragro (2ème grief)
Immunité des poursuites	0	4	
Décisions de confidentialité (art. IV.41, § 7, al. 2 CDE)	18	13	

(a) Les 2 griefs dans le dossier Floragro font l'objet d'une seule décision.

3.2.3. Résumé succinct des décisions

3.2.3.1. Décisions de classement

FEI

En 2015, l'auditeur général a reçu plusieurs plaintes à l'encontre de la Fédération Equestre Internationale. Ces plaintes portaient sur :

(i) certaines dispositions des réglementations générales de la FEI prévoyant que la participation d'athlètes, chevaux ou officiels à des événements qui n'ont pas été approuvés par la FEI peut faire l'objet d'une sanction de six mois renouvelable ;

(ii) le fait que le processus d'approbation de la FEI n'était pas transparent et

(iii) l'imposition de sanctions aux athlètes, chevaux et officiels participant à des concours non-approuvés par la FEI de nature à évincer des concurrents sur le marché de l'organisation et de l'exploitation commerciale de concours 5*. Une plainte concernait également une disposition du Règlement Général de la FEI qui prévoit que l'organisation de concours 5* doit faire l'objet d'une demande d'inscription au calendrier FEI deux ans avant la date de la première édition du concours. Ces plaintes ont été retirées entretemps mais l'Auditorat a décidé de poursuivre d'office l'instruction de ces affaires.

Dans son évaluation préliminaire, l'Auditorat a considéré que :

(i) l'opacité des règles d'approbation de nouvelles séries ;

(ii) les sanctions imposées en cas de participation à des événements non-approuvés par la FEI et

(iii) la capacité donnée aux concurrents de formuler des objections à l'encontre de potentiels nouveaux entrants sur le marché au travers des règles sur les conflits de dates pourraient constituer des infractions au droit de la concurrence.

Après avoir été informée de l'analyse préliminaire de l'Auditorat, la FEI a décidé d'offrir des engagements permettant de mettre fin à l'instruction. Ces engagements consistent pour ce qui concerne la procédure d'approbation de nouvelles séries, en la mise en place immédiate d'une procédure transparente. Pour les règles relatives à la participation aux évènements non reconnus par la FEI et aux « dates clashes », les modifications d'ordre procédural et de fond ont été adoptées par le « Board » de la FEI du 20 novembre 2018, lequel s'engage à défendre celles-ci lors de la prochaine Assemblée Générale de la FEI. Ces engagements sont de nature à répondre aux préoccupations concurrentielles de l'Auditorat.

L'Auditorat a décidé, eu égard aux engagements reçus, de clôturer l'enquête[5]. Par conséquent l'Auditorat n'a pas pris position sur la question de savoir si la FEI a ou non enfreint le droit de la concurrence.

5 Décision n°ABC – 2018-PK-41-AUD

Floragro

En 2012, l'Auditorat du Conseil de la concurrence a reçu une plainte de SA REMMERY à l'encontre des sociétés SA FLORAGRO, SA FLORIDENNE et SA FLORINVEST. La plainte concernait l'insertion d'une clause d'approvisionnement exclusif et d'une clause de non-concurrence dans une convention du 5 décembre 2005 entre SA REMMERY et SA FLORAGRO. Cette convention réglait la cession par FLORAGRO de toutes les activités de la SA REMMERY, à l'exception de ses activités de commercialisation d'escargots. Un premier grief soulevait que ces clauses étaient susceptibles de constituer des accords restrictifs de concurrence et un second invoquait un abus de position dominante dans le chef de SA FLORAGRO.

Dans son évaluation préliminaire, l'Auditorat a constaté, pour le premier grief, que la clause d'approvisionnent exclusif était susceptible de bénéficier de l'exemption prévue par le Règlement n° 2790/1999 de la Commission et que, pour ce qui concerne la clause de non-concurrence, celle-ci n'avait été que partiellement mise en œuvre et seulement pendant une durée inférieure à trois ans. Concernant le second grief, l'Auditorat a constaté l'absence de position dominante de SA FLORAGRO sur le marché de l'achat, de la transformation et de la vente d'escargots frais et surgelés dans le Benelux et la France.

L'Auditorat a décidé, compte tenu des éléments recueillis à ce stade de l'enquête, de classer sans suite la plainte de SA REMMERY en date du 21 décembre 2018[6] sur la base de la politique des priorités et des moyens disponibles pour ce qui concerne le premier grief et pour non fondement pour ce qui concerne le second.

6 Décision n°ABC-2018-PK-43-AUD

4. Le contrôle des concentrations

4.1. Quelques chiffres

	Nombre		Références 2018
	2018	2017	
Concentrations introduites en procédure simplifiée (art. IV.63 CDE)	28	20	Voir site web
Concentrations jugées admissibles/admises tacitement (art. IV.63, § 6 CDE)	0	0	
Concentrations renvoyées à la procédure normale (art. IV.63, § 5, al. 3 CDE)	0	1	
Concentrations approuvées en procédure simplifiée	28	19	
Concentrations introduites en procédure normale (art. IV.58 CDE)	7	10	Roularta Media Group/Mediafin Telenet/Telelinq Senior Living Group/Senior Assist Roularta Media Group/Sanoma Intergamma/VNG Bouwmarkten Iveg/IMEA-INTEGAN Ineos/RWE
Concentrations en première phase	9	9	
Concentrations jugées admissibles sans conditions et charges (art. IV.61, § 2, 2° CDE)	7	7	D'Ieteren/Rietje Roularta Media Group/Mediafin Telenet/Telelinq Senior Living Group/Senior Assist Roularta Media Group/Sanoma Intergamma/VNG Bouwmarkten Iveg/IMEA-INTEGAN
Concentrations jugées admissibles avec conditions et charges (art.IV.61, § 2, 1° CDE)	2	2	Volvo/Kant Kinepolis
Concentrations jugées admissibles tacitement (art. IV.61, § 2, al 3 CDE)	0	0	
Concentrations renvoyées en seconde phase (art.IV.61, § 2, 1° CDE)	0	0	
Concentrations en seconde phase	0	1	
Concentrations jugées admissibles sans conditions et charges (art. IV.62, § 6, al. 2 CDE)		0	
Concentrations jugées admissibles avec conditions et charges (art. IV.62, § 6, al. 2 CDE)		1	
Concentrations jugées admissibles tacitement (art. IV.62, § 6, al. 2 CDE)		0	
Concentrations jugées inadmissibles (art. IV.62, § 7 CDE)		0	

4.2. Description succincte

D'Ieteren/Rietje

Le Collège a autorisé le 11 janvier 2018 l'acquisition de sociétés du groupe Rietje par D'Ieteren SA[7].

La concentration porte sur les garages Rietje à Kapellen et Zwijndrecht, distributeurs de marques Audi, Volkswagen et Skoda, et le carrossier multimarque à Kapellen.

La concentration a été appréciée eu égard principalement à des marchés d'entretien et de réparation pour les véhicules des marques distribuées par les garages qui font l'objet de l'acquisition.

Le Collège a suivi la position de l'auditeur et jugé, eu égard notamment aux positions de marchés de distributeurs agréés indépendants et d'autres distributeurs indépendants, que la concentration n'entrave pas la concurrence de manière significative sur ces marchés.

Volvo/Kant

Le Collège a autorisé sous conditions le 31 janvier 2018 l'acquisition de garages de Kant NV par Volvo Group Belgium NV[8].

L'acquisition porte sur des garages qui ont trait aux camions et bus Volvo en Belgique (à Anvers, Beerse, Olen et Sint-Niklaas) et aux camions et bus Volvo et Renault aux Pays-Bas (Hulst). L'acquisition porte également entre autres sur des activités commerciales qui ont trait aux moteurs Volvo Penta (moteurs pour bateaux, moteurs industriels et générateurs (Anvers)).

La concentration a été appréciée eu égard principalement à des marchés d'entretien et de réparation de camions Volvo. Le Collège a jugé, vu les engagements offerts, que la concentration ne risquait pas d'entraver la concurrence sur d'autres marchés.

Les engagements offerts concernent essentiellement la reconnaissance d'un réparateur agréé supplémentaire dans la zone de chalandise Malines afin que les clients puissent conserver suffisamment d'options dans la zone où l'effet de concentration est le plus grand et dans les zones limitrophes.

Roularta Media Group/Mediafin

Le Collège a autorisé le 6 mars 2018 l'acquisition du contrôle conjoint de Mediafin NV par Roularta Media Group NV et Rossel & Cie NV[9].

La concentration fait partie d'une transaction dans laquelle Roularta Media Group NV vend ses parts dans Medialaan NV (50%) à De Persgroep NV et De Persgroep NV vend ses parts dans Mediafin NV (50%) à Roularta Media Group NV.

© Foton- AdobeStock.com

La concentration a été surtout appréciée eu égard au marché belge de vente d'espaces publicitaires pour la publicité commerciale dans les magazines de langue néerlandaise et française.

Le Collège a jugé, en suivant la proposition de l'auditeur, que la concentration ne risque pas de causer une restriction significative de la concurrence sur les marchés concernés.

Kinepolis

Kinepolis a introduit le 31 mars 2017 une demande de levée des conditions que le Conseil de la concurrence avait fixées en 1997 à la concentration entre les groupes Bert et Claeys, laquelle avait donné lieu au Groupe Kinepolis. Kinepolis avait déjà introduit antérieurement, en 2006, une demande de levée, qui avait résulté en une légère adaptation des conditions en vertu de l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 11 mars 2010.

Compte tenu de la structure actualisée du marché, le Collège avait décidé le 31 mai 2017 de lever, au terme d'une période transitoire de deux ans, la condition relative à l'obtention de l'autorisation préalable par l'ABC en cas de croissance interne. Les autres conditions (relatives à l'interdiction de droits exclusifs et prioritaires de distribution de films, à l'interdiction d'accords de programmation avec des exploitants de salles indépendants et à l'interdiction d'acquisition par Kinepolis d'autres complexes sans l'autorisation préalable de l'ABC) étaient maintenues.

7 Décision n°ABC-2018-C/C-02
8 Beslissing nr.BMA-2018-C/C-04
9 Beslissing nr.BMA-2018-C/C-07

A la requête de Euroscoop et I-Magix, la Cour des marchés, a, dans un arrêt du 28 février 2018 :

- confirmé la décision du 31 mai 2017 du Collège de la concurrence pour ce qui concerne le maintien de la Première Condition et de la Deuxième Condition, ainsi que pour ce qui concerne le maintien de la Quatrième Condition pour ce qui a trait aux acquisitions ;

- annulé la décision du 31 mai 2017 du Collège de la concurrence pour ce qui concerne la levée de la Quatrième Condition pour ce qui a trait aux installations de nouveaux complexes par Kinepolis (croissance organique) en vertu d'un défaut de motivation constaté.

Compte tenu de la structure actuelle du marché, le Collège a décidé le 26 avril 2018 de lever la condition relative à l'obtention de l'autorisation préalable par l'ABC en cas de croissance interne, avec effet au 26 avril 2020 au terme d'une période transitoire de deux ans[10].

Telenet/Telelinq

Le Collège a autorisé le 22 mai 2018 l'acquisition de Telelinq NV par Telenet Group BVBA[11].

Telelinq NV, qui est active sous la dénomination commerciale Nextel, fournit des solutions globales principalement aux PME, grandes entreprises, établissements de soins, organisations sans but lucratif et administrations en Belgique pour leurs besoins de mise en réseau et de télécommunications (services «integrator»).

Le Collège a jugé, en suivant la proposition de l'auditeur, que la concentration ne cause pas de restriction significative de la concurrence sur le marché concerné.

Senior Living Group/Senior Assist

Le Collège a autorisé le 29 juin 2018 l'acquisition de maisons de repos et de résidences-services de Senior Assist NV par Senior Living Group NV[12].

Senior Living Group NV ainsi que Senior Assist NV sont actifs dans le secteur de l'accueil résidentiel des personnes âgées en Belgique.

La concentration a été surtout appréciée eu égard aux marchés locaux d'exploitation de maisons de repos et de soins et de résidences-services.

Le Collège a jugé, en suivant la proposition de l'auditeur, que la concentration ne cause pas de restriction significative de la concurrence sur les marchés concernés.

Roularta Media Group/Sanoma

Le Collège a autorisé le 29 juin 2018 l'acquisition d'un portefeuille de titres de Sanoma Media Belgium NV et Sanoma Regional Belgium NV par Roularta Media Group NV[13].

10 Beslissing nr. BMA-2018-C/C-12
11 Beslissing nr.BMA-2018-C/C-14
12 Beslissing nr.BMA-2018-C/C-20
13 Beslissing nr.BMA-2018-C/C-21

© Tyler Olson - fotolia.com

Roularta Media Group est essentiellement active dans l'offre de journaux, de magazines, de périodiques gratuits, de radio, de télévision (nationale et régionale), de travaux d'imprimerie et de services on-line (e. a. e-commerce). Sanoma Media Belgium est le département belge du groupe finlandais de médias internationaux Sanoma.

La concentration concerne principalement le secteur des médias, en particulier la publication de journaux et les publications digitales.

Le Collège a jugé, en suivant la proposition de l'auditeur, que la concentration ne cause pas de restriction significative de la concurrence sur le marché concerné.

Intergamma/VNG Bouwmarkten

Le Collège a autorisé le 10 juillet 2018 l'acquisition de 20 VNG Bouwmarkten par Intergamma Holding BV[14].

Intergamma est une organisation de franchise pour magasins qui distribuent des produits pour la transformation, l'embellissement et l'aménagement de maisons et de leur environnement immédiat par des consommateurs et des petits indépendants (produits de bricolage). Les magasins repris fonctionnent déjà selon la formule de franchise Gamma.

La concentration concerne principalement les marchés d'approvisionnement et de distribution de produits de bricolage. La transaction est partie d'une transaction plus large dont le volet aux Pays-Bas a déjà été approuvé par l'ACM.

14 Beslissing nr.BMA-2018-C/C-23

Le Collège a décidé que la part de marché à prendre en considération en cas de réseau de franchise dépend de l'autonomie des franchisés. Si les franchisés n'ont pas la possibilité de développer leur propre politique commerciale il y a lieu d'ajouter leur part de marché à celle du franchiseur. Par contre s'ils ont cette possibilité il y a lieu d'apprécier leur position sur le marché séparément.

Le Collège a jugé, en suivant la proposition de l'auditeur, que la concentration ne cause pas de restriction significative de la concurrence.

Iveg/IMEA-INTEGAN

Le 12 décembre 2018, le Collège a approuvé l'acquisition des gestionnaires de réseau de distribution (GRD) IMEA et INTEGAN par le GRD Iveg[15]. Le nom de la nouvelle entité sera Fluvius Antwerpen.

La concentration a été appréciée eu égard aux marchés locaux pour l'adhésion au marché réglementé de la gestion des réseaux d'électricité et de gaz dans un certain nombre de communes relevant actuellement de Iveg et IMEA, ainsi que dans toutes les communes voisines.

Le Collège a jugé que ces marchés sont effectivement affectés car les communes ont une possibilité limitée de choisir un GRD, mais que cette option est néanmoins fortement restreinte par les réglementations en vigueur et prévues. Il faut également tenir compte du fait que les communes ne sont pas seulement des clients mais également les actionnaires du GRD à qui elles ont confié la gestion de leurs infrastructures.

Compte tenu de tous ces éléments, le Collège a décidé, en suivant la proposition de l'auditeur, que les GRD ne se font pas suffisamment concurrence pour être désignés par une commune afin de pouvoir parler d'une restriction de la concurrence susceptible de faire obstacle à l'approbation.

15 Beslissing nr.BMA-2018-C/C-38

© Africa Studio - fotolia.com

5. Le contentieux dans lequel l'Autorité est impliquée

5.1. Quelques chiffres

Recours devant la Cour d'appel et la Cour de Cassation dans des affaires de l'ABC et de l'ancien Conseil de la concurrence :

2018	Nombre	Référence
Recours introduits en 2018	3	Euroscoop/ABC : 2018/MR/3 Global Champions League/Collège : 2018/AR/1293 Global Champions League/ABC : 2018/MR/1
Arrêts de la Cour d'appel	4	Euroscoop et I-Magix/ABC : 2017/AR/1139 et 2017/MR/1: arrêt du 28 février 2018 Global Champions League/ABC : 2018/MR/1 : arrêt du 27 juin 2018 Global Champions League/ABC : 2018/AR/1293 : arrêt du 7 août 2018 Euroscoop/ABC : 2018/MR/3 : arrêt du 21 novembre 2018
Arrêts de la Cour de cassation	4	ABC/PSA Antwerp e.a. (« Manutentionnaires »): C.15.0524.N : arrêt du 26 avril 2018 ABC/TUI Travel e.a. (« Agences de voyages »): C.15.0258.N : arrêt du 26 avril 2018 ABC/Holcim e.a. (« Ciment »): C.16.0462.F et C.160476.F : arrêt du 22 juin 2018 ABC/bpost : C.17.01.26F : arrêt du 22 novembre 2018
Autres recours pendants devant la Cour d'appel	1	Proximus/ ABC: 2009/MR/3 e.a.
Pourvois en cassation	1	Distripaints et Novelta/ABC : C-18.250.N
Autres pourvois pendants devant la Cour de cassation	0	

5.2. Description succincte

En 2018, la Cour des marchés a statué dans trois procédures de recours contre des décisions de l'ABC et une demande de récusation de membres du Collège de la concurrence. Une procédure d'appel et la demande de récusation concernaient une demande de mesures provisoires d'un cavalier et d'une écurie dans le cadre d'une plainte contre des organisateurs de concours équestres. Dans une décision du 20 décembre 2017, le Collège de la concurrence a imposé des mesures provisoires aux organisateurs. Dans son arrêt du 27 juin 2018 (2018/MR/1), la Cour des marchés a toutefois annulé la décision du Collège en raison d'une motivation insuffisante et contradictoire. Après la reprise de la procédure par le Collège de la concurrence dans la même composition, ces organisateurs ont demandé à la Cour des marchés de récuser les membres du collège conformément à l'article IV.32 CDE. Le 7 août 2018, la Cour a déclaré la requête recevable et fondée (2018/AR/1293). Plus précisément, la Cour a jugé que les conditions formelles de l'article 828, 9 ° du code judiciaire (auxquelles renvoie expressément l'article IV.32 CDE) étaient remplies, les membres concernés du Collège ayant précédemment pris connaissance du dossier en question.

Les deux autres procédures d'appel concernaient la levée partielle des conditions à laquelle avait été assortie l'approbation de la concentration entre les groupes Bert et Claeys (devenus Kinepolis) en 1997. Le Collège a décidé, le 31 mai 2017, que la quatrième condition concernant la création de nouveaux complexes par Kinepolis devait être levée. Une période de transition de deux ans a été liée à cette suppression. La Cour des marchés a statué le 28 février 2018 que ce recours était fondé en ce qui concerne la suppression susmentionnée. La Cour a jugé que l'imposition de cette période de transition de deux ans était motivée de façon insuffisante et inefficace. La Cour a donc annulé la décision attaquée en ce qui concerne la suppression de la quatrième condition avec effet deux ans après la date de la décision concernant de nouvelles créations par Kinepolis.

Dans une nouvelle décision du 26 avril 2018, le Collège a publié un exposé des motifs plus détaillé à l'appui de son avis selon lequel la quatrième condition pour la création de nouveaux complexes par Kinepolis devait être levée après une période de transition de deux ans. Dans un arrêt du 21 novembre 2018

(2018/MR/3), la Cour des marchés a décidé que le Collège avait pris cette décision, sans aucune notification, dans la même composition que le Collège qui avait pris la décision du 31 mai 2017. Selon la Cour des marchés, cette manière d'agir a privé les parties intéressées de la possibilité de récuser les membres du Collège conformément à l'article IV.32 CDE. La décision du Collège a donc été annulée. La Cour des marchés s'est référée à cet égard à son arrêt précédent du 7 août 2018. En exécution de l'arrêt du 21 novembre 2018, l'auditeur a repris la procédure administrative en vue de mettre à jour l'enquête.

En outre, la Cour de cassation a rendu quatre arrêts dans lesquels l'ABC était impliquée. Dans deux arrêts du 26 avril 2018 (affaires manutentionnaires et agences de voyages), la Cour a rejeté le pourvoi en cassation introduit par l'ABC contre les arrêts de la Cour d'appel dans lesquels il avait été jugé que les perquisitions en question étaient illégales.

Par ailleurs, le 22 juin 2018, la Cour de cassation a décidé dans l'affaire ciment que la Cour d'appel avait à juste titre exclu l'existence d'une pratique restrictive de concurrence aux motifs que la concertation entre les entreprises concernées avait uniquement pour objet l'exercice d'un lobbying dans le cadre des organismes publics de normalisation et de certification.

Enfin, dans l'arrêt du 22 novembre 2018, la Cour de cassation a estimé que le pourvoi en cassation de l'ABC contre l'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire relative à certains tarifs postaux de bpost, dans lequel le précédent Conseil de la concurrence avait imposé en 2012 à bpost une amende de 37,4 millions d'euros pour abus de position dominante était fondé. La Cour de cassation a cassé cet arrêt qui avait annulé la décision du Conseil de la concurrence pour violation du principe « non bis in idem ». L'IBPT avait en 2011 déjà imposé une amende qui a néanmoins été annulée en 2016. En particulier, la Cour de cassation a considéré que la Cour d'appel avait erronément appliqué le principe « non bis in idem » en se fondant sur la seule constatation de l'identité des faits entre les deux procédures, sans examiner si les poursuites menées par l'IBPT et celles qui ont abouti à la décision du Conseil visaient, en vue de la réalisation d'un objectif d'intérêt général, des objectifs complémentaires ayant pour objet des aspects différents du même comportement infractionnel. L'affaire est maintenant reprise devant la Cour des marchés.

6. Lettres amicus

La Cour d'appel d'Anvers a demandé à l'ABC, par jugement interlocutoire du 26 octobre 2017, de rédiger un Amicus Curiae sur la base de l'article IV.77 CDE, concernant un litige entre l'éditeur éducatif Van In qui fournit également des écoles et Standaard Boekhandel qui vend le matériel pédagogique aux particuliers et acheteurs institutionnels (écoles). L'objet de l'accord entre les deux parties était les pourcentages de remise accordés par Van In à Standaard Boekhandel pour la fourniture de manuels scolaires et cahiers d'exercices. Van In souhaitait réduire les rabais accordés. Selon Standaard Boekhandel, cela constituait une attaque contre sa marge bénéficiaire et rendait Van In coupable d'un abus de position dominante. Van In était d'avis qu'il n'y avait pas de différend en droit de la concurrence, mais un différend commercial concernant la conclusion d'un nouvel accord qui détermine les pourcentages de remise.

Le Tribunal a posé trois questions à l'ABC :

- comment le marché de produits en cause devrait-il être défini en l'espèce,
- quelles sont les parts de marché des parties en cause sur le marché de produits et le marché géographique en cause,
- et quelles autres informations utiles le Tribunal peut-il fournir pour apprécier la demande de la requérante, en particulier en ce qui concerne la compression des marges et les prix excessifs ?

En ce qui concerne la question 1, l'ABC a exposé son approche théorique de la définition des marchés et a suggéré les questions pertinentes. En amont et en aval, les marchés en cause ont été identifiés en fonction de 4 paramètres :

- le type d'enseignement,
- le domaine,
- la méthode de distribution et
- la méthode d'approvisionnement.

En ce qui concerne la deuxième question, une analyse théorique des sources fournies a été donnée (enquêtes sur le chiffre d'affaires des associations professionnelles par rapport aux chiffres des grossistes) et les parts de marché ont été calculées pour différentes situations. Enfin, dans le cadre de la question 3, il a été indiqué qu'en l'espèce, il ne semblait pas y avoir de preuve évidente de position dominante et d'abus dans les différents scénarios. Toujours en ce qui concerne les prix excessifs, il ne semblait pas être question de pouvoir de marché très fort et stable.

© Sergey Nivens - fotolia.com

7. Avis formels

© Sergey Nivens - fotolia.com

© auremar- AdobeStock.com

7.1. Avis formels obligatoires

Les marchés du haut débit et de la radiodiffusion télévisuelle

Le Comité de direction a rendu le 29 mars 2018 un avis concernant un projet de décision du Conseil de l'IBPT concernant l'analyse des marchés du haut débit et de la radiodiffusion télévisuelle, conformément à l'article 55 de la loi relative aux communications électroniques du 13 juin 2005.

L'ABC constate dans son avis que pour le développement de la concurrence sur les marchés des télécoms, il est important que les opérateurs alternatifs puissent profiter d'un accès au réseau de Proximus et aux réseaux des câblo-opérateurs. L'expérience récente a montré que l'ouverture du réseau de Proximus n'est pas suffisante pour amorcer la concurrence sur les marchés belges. À cet égard, on peut par exemple citer la tentative avortée d'entrée sur le marché de KPN avec son offre SNOW.

L'ABC note que l'ouverture des réseaux câblés à la concurrence a contribué à dynamiser les marchés du haut débit et de la radiodiffusion télévisuelle ces dernières années. Mais les câblo-opérateurs ne sont pas toujours enclins à garantir l'accès aux opérateurs alternatifs dans les meilleures conditions, comme les récents problèmes liés à l'ouverture du réseau de Coditel l'ont montré.

A cet égard, le fait que les opérateurs alternatifs soient en mesure de fournir des services au client final en utilisant les réseaux câblés est une première étape, mais il crucial que ces services puissent fonctionner dans les meilleures conditions. Compte tenu du succès des offres groupées et de la relative stabilité de la clientèle (churn faible), il est d'autant plus important que les opérateurs alternatifs puissent offrir des services équivalents aux services offerts par les opérateurs disposant d'un pouvoir de marché. Les services opérationnels fournis par les câblo-opérateurs à l'opérateur alternatif jouent un rôle clé à cet égard.

Il est donc de la plus haute importance que l'IBPT suive cette question afin de garantir que les entrants sur le marché du haut débit et de la radiodiffusion télévisuelle (en particulier Orange) ne puissent être évincés par les opérateurs disposant d'un pouvoir de marché.

En conclusion, l'ABC constate conformément à l'Article 55§4 de la loi du 13 juin 2005 sur les communications électroniques que les conclusions du projet de décision sont conformes aux objectifs visés par le droit de la concurrence.

Le marché de la terminaison d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée

L'ABC a rendu le 19 juillet 2018 un avis sur à un projet de décision du Conseil de l'IBPT relative à l'analyse du marché de la terminaison d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée.

Le projet concerne le marché de détail et le marché de gros de la terminaison d'appel sur des réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée (marché 1 de la liste des marchés recensés par la Commission européenne dans sa recommandation de 2014[16] concernant les marchés pertinents susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante).

Les services de terminaison d'appel sont un service étendu qui permet d'effectuer des appels d'un réseau à un autre. Ce service de gros permet donc aux utilisateurs de services téléphoniques d'atteindre d'autres utilisateurs quel que soit le réseau sur lequel l'appelant et le destinataire sont situés. En d'autres termes, cette connectivité de bout en bout est un concept clé pour la communication électronique.

Malgré l'essor de la téléphonie mobile, la téléphonie fixe reste importante. Le marché de détail évolue de plus en plus vers des offres groupées dans lesquelles le triple play (internet, télévision et téléphonie fixe) est de loin la variante la plus populaire. Non seulement les consommateurs optent dans une large mesure pour la téléphonie fixe sous forme d'offres groupées (86 %), mais elle fait également partie de la plupart des offres groupées vendues sur le marché.

Il est donc de la plus haute importance que, compte tenu de la structure des réseaux téléphoniques publics, les opérateurs maintiennent l'accès à leurs réseaux respectifs par le biais de la réglementation et que cela se fasse à des prix compétitifs.

En l'absence de réglementation, les opérateurs se factureraient mutuellement des frais de terminaison d'appel plus élevés. Étant donné que les tarifs de terminaison d'appel font partie du prix facturé au client final, ils seraient inévitablement répercutés sur les consommateurs et les entreprises.

16 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0710&from=FR

Enfin, en l'absence de réglementation, une différenciation tarifaire entre les appels sur le réseau et les appels hors réseau pourrait entraîner une compression des prix, une pratique déjà examinée et condamnée par le Conseil de la concurrence dans l'affaire Base/BMB.

L'ABC a dès lors considéré, conformément à l'article 55, §4 de la loi du 13 juin 2005 sur les communications électroniques, que les conclusions de ce projet de décision sont conformes aux objectifs poursuivis par le droit de la concurrence.

Accès et départ d'appel téléphonie fixe

Le 20 septembre 2018, le Comité de direction a remis un avis sur un projet de décision du Conseil de l'IBPT relative au marché de détail de l'accès au réseau téléphonique public en position déterminée et relative au marché de gros du départ d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée (marchés 1 et 2 de la liste des marchés recensés par la Commission européenne dans sa recommandation de 2007[17] concernant les marchés pertinents susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante).

L'intervention de l'IBPT a conduit à la création d'offres de référence de Proximus et des câblo-opérateurs. Dans la mesure où ces offres offrent aux opérateurs alternatifs la possibilité d'offrir des offres groupées de services (téléphonie, large bande/radiodiffusion) et où la tendance est clairement aux offres groupées (fin 2017, 86% des utilisateurs finaux ont déjà diminué l'accès à la téléphonie fixe dans le cadre d'une offre groupée ; cette tendance au regroupement augmente chaque année), l'IBPT a estimé à raison que le marché d'accès ne sera plus caractérisé par l'existence de barrières élevées à l'entrée et ne nécessite donc plus une réglementation.

Des évolutions du marché telles que la baisse continue du volume CS/CPS[18], la diminution de l'importance des services téléphoniques à valeur ajoutée et la contraction du marché qui en a résulté ont conduit l'IBPT à la conclusion justifiée que le marché du départ d'appel évolue vers une situation de concurrence effective et ne doit donc plus être réglementé.

Par ailleurs, cette déréglementation s'inscrit dans une tendance européenne, étant donné que la Commission européenne a déjà décidé que ces marchés devaient être déréglementés au niveau européen.

L'ABC a dès lors considéré, conformément à l'article 55, §4 de la loi du 13 juin 2005 sur les communications électroniques, que les conclusions du projet de décision sont conformes aux objectifs poursuivis par le droit de la concurrence.

7.2. Autres avis formels

Convention BENOR/I3

Le Comité de direction a remis le 5 septembre 2018 un avis au SPF Intérieur concernant un projet de convention qui envisage d'accorder par le SPF Intérieur à l'asbl Benor, une licence exclusive et incessible pour l'usage de la marque I3 pour une durée indéterminée. La marque BENOR est une marque collective ayant pour but d'attester de la conformité d'un produit avec la réglementation internationale, européenne ou belge. La marque I3 est une marque collective qui a pour but d'attester de la conformité d'un produit et dont le SPF Intérieur est propriétaire.

Sous réserve des droits du SPF Intérieur au sujet du Règlement général pour la gestion de la marque I3, la licence doit être assimilée au regard du droit de la concurrence à une cession de la marque par un SPF à une association qui peut être qualifiée comme une association d'entreprises au sens des articles IV.1 CDE et 101 TFUE. La convention ne doit dès lors pas être qualifiée comme un accord entre entreprises.

L'ABC a conclu que le droit de la concurrence ne s'oppose pas à la conclusion de cette convention. Néanmoins, il y aura lieu de veiller à la conformité avec le droit de la concurrence du Règlement général pour la gestion de la marque I3 à établir par BENOR ainsi que de la manière dont la gestion de la marque serait déléguée par BENOR à une autre association.

17 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX-:32007H0879&from=FR

18 CS/CPS permet aux utilisateurs disposant d'une connexion Proximus de choisir un fournisseur différent pour les services téléphoniques que pour l'accès au réseau téléphonique.

8. 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 2018 peuvent être résumées comme suit (comparaison avec les activités de l'ABC en 2017) :

	2018	2017
ECN Comités consultatifs		
Infractions (Règlement 1/2003)	12	14, rapporteur dans 1 affaire
Concentrations (Règlement 139/2004)	12, rapporteur dans 1 affaire	7
Discussions avec les parties	5	6
ECN Groupes de travail		
Réunions plénières ECN (incl. DG meetings)	5	5
Réunions sous-groupes de travail	21, 8 contributions écrites	22, 8 contributions écrites
Perquisitions		
Assistance inspections UE	2	1
Perquisitions à la demande d'autorités nationales	1	2
Divers		
Réponses à des questions d'autorités nationales	38	27
Autres assistances à des autorités nationales (art. 22 Règlement 1/2003)	1	5
Questions à des autorités nationales	1	5
Contacts bilatéraux (Commission et NCAs)	7	9, 4 contributions écrites
OCDE		
Réunions Comité de concurrence et Bureau	5, président réélu comme membre du bureau, 1 contribution écrite	4, président réélu comme membre du bureau, accession reviewer pour la Lithuanie, 1 contribution écrite
Groupes de travail	4, 2 contributions orales	4, 2 contributions écrites, 1 contribution orale
ICN		
Réunion annuelle	1 (modérateur d'une session)	1 (modérateur d'une session)
Groupes de travail	/	/
Contacts bilatéraux	/	/
ECA		
Réunion annuelle	1	1

En plus des contacts formels, des dizaines de contacts informels ont eu lieu entre le président ou l'Auditorat et les collègues de la Commission européenne et des autres autorités nationales. Lors de réunions ou de contacts, le président de l'ABC a entre autres soumis des remarques écrites sur les sujets suivants :

- le Brexit,
- la portée des exemptions par catégorie en droit belge,
- le renforcement des autorités nationales,
- les mesures provisoires.

9. 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.

9.1. Les avis informels

En janvier 2015, l'ABC a publié une communication sur les avis informels du président[19]. 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 ou 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 2018, le président n'a pas remis d'avis informels.

9.2. 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. Une coopération étroite a notamment été établie au sujet du projet de directive visant un renforcement des autorités nationales de concurrence et sur les propositions concernant l'établissement d'une infraction pour abus de dépendance économique.

Une réunion des deux comités de direction a eu lieu dans le cadre de la coopération avec l'IBPT.

Le président a participé, comme chaque année, à une réunion avec les présidents de la CREG, de l'IBPT et du FSMA.

19 Politique informelle

9.3. 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 2018 peuvent être quantitativement résumées comme suit (en comparaison avec les activités de l'ABC de 2017) :

	2018	2017
Questions parlementaires	6	9
Auditions parlementaires et commissions parlementaires	1 (a)	1 (b)
Préparations d'interventions dans les procédures (c)	0	0
Avis en matière d'initiatives législatives	6	10
Coopération à des enquêtes externes (FMI et autres)	2	1
Réunions de la Commission de la concurrence	2	1
Autres questions posées à l'ABC	152	191
Questions concernant le livre IV CDE (explications générales)	20	51
Questions concernant les règles de concurrence européennes	5	2
Questions concernant des cas spécifiques	56	41
Questions concernant des pratiques du commerce	57	62
Questions concernant des compétences d'autres départements	13	30
« Dossiers » informels	1	5

(a) Devant le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles / Parlement wallon au sujet de l'évolution et l'avenir du secteur de la presse.
(b) Au Parlement européen au sujet du projet de directive qui vise un renforcement des autorités nationales de concurrence.
(c) De l'Etat, du Gouvernement ou du ministre devant la Cour Constitutionnelle et d'autres cours.

9.4. Diverses autres initiatives d'*advocacy*

En 2018 nous avons célébré le 25ème anniversaire de la première véritable loi belge sur la concurrence[20] avec une session et une réception au Résidence Palace le 4 mai. Mme Margrethe Vestager, Commissaire chargée de la concurrence, a présenté non seulement des vœux d'anniversaire très cordiaux, mais aussi un regard pénétrant sur la manière dont la Commission envisage le rôle des autorités nationales. Cet exposé a été suivi d'une séance animée de questions et réponses.

Après une brève introduction du Président, la session s'est également penchée sur 25 années mouvementées avec Mme Spiritus Dassesse, la première Présidente du Conseil de la concurrence de l'époque, Mme Béatrice Ponnet et M. Stefaan Raes. Jacques Bourgeois, Président de la Commission de la concurrence, et Johan Ysewyn, chroniqueur à la Revue de la Concurrence Belge (RCB) concernant l'autorité de la concurrence, ont approfondi sur ce qui avait été réalisé et ce qui restait à faire.

Ci-dessous, un aperçu de diverses autres initiatives en matière « d'*advocacy* » en 2018 (en comparaison avec les activités de l'ABC en 2017) :

	2018	2017
Conférences, participations à des débats, interviews, commissions et jurys	38 (organisés ou avec par. ex. Antitrust enforcement in digital markets ; l'American Bar Association ; Ascola ; l'Association of competition economics ; l'Association pour l'étude du droit de la concurrence ; l'autorité de la concurrence de la Bulgarie, du Luxembourg et du Portugal ; la Banque Nationale de Belgique ; la BSC ; le Benelux ; BEUC ; le College of Europe ; Conseil Central de l'Economie ; Concurrences ; Dominance 2018 ; IMEDIPA ; Forschungsinstitut für Wirstschaft ; Institut de formation des magistrats ; International Bar Association ; Knect ; Lexxion ; Société royale d'économie politique de Belgique ; Pros and Cons ; les universités d'Anvers, Louvain, Londres (King's College, UCL Jevons Institute et UCL Law Faculty), VUB.	33 (Organisés par ex. par l'Association of Competition Economics ; l'Association pour l'étude du droit de la concurrence ; l'autorité de la concurrence de Malte ; la BSC ; Cepani ; Competition Law and Economics ; la FEB ; IMEDIPA ; l'Institut des juristes d'entreprises ; ITF ; LBC ; MLex ; la Revue de la Concurrence belge ; le SPF Economie ; les universités d'Anvers, Bruxelles (VUB), Groningen, Istanbul (Yeditepe), Louvain, Londres (UCL Jevons Institute)
Contribution à des revues et recueils	2	8
Comités de rédaction et d'avis de revues spécialisées	2	2

20 La Loi sur la protection de la concurrence économique (LPCE) entrée en vigueur le 1 er avril 1993.

10. Réglementation

En plus des avis donnés en matière d'initiatives réglementaires, les activités réglementaires de l'ABC en 2018 se sont surtout concentrées sur la révision du livre IV CDE et les propositions concernant l'établissement d'une infraction pour abus de dépendance économique.

11. L'impact économique de la politique belge de concurrence

11.1. Introduction

Depuis plusieurs années, l'ABC estime l'impact économique de la politique belge de la concurrence sur le bien-être des consommateurs. S'il n'est pas facile d'identifier l'impact économique de la politique de la concurrence, il est encore plus difficile de le quantifier. Ceci dit, comme expliqué plus en détail ci-dessous, des méthodes développées par d'autres autorités de la concurrence peuvent être utilisées pour déterminer cet impact.

Le bénéfice direct que les consommateurs obtiennent à la suite des interventions de concurrence comprend plusieurs volets. D'une part, un effet prix survient lorsque les mesures prises par les autorités conduisent à une diminution des prix, par exemple lorsque les participants à une entente ne s'entendent plus pour fixer des prix plus élevés. D'autre part, un effet d'allocation est obtenu lorsque la modification des prix entraîne un changement des quantités vendues. Déterminer l'effet dommageable direct pour le consommateur est toutefois moins évident lorsque l'enquête concerne des pratiques tarifaires telles que l'éviction par des rabais fidélisant, un ciseau tarifaire, ou un refus de vente.

Les actions de l'autorité en la matière permettent non seulement de compenser le préjudice, mais également d'améliorer le fonctionnement du marché en éliminant les obstacles à la concurrence et les barrières à l'entrée. C'est pourquoi l'attention s'est portée non seulement sur les pratiques ayant un impact direct sur les consommateurs mais aussi sur les effets positifs à long terme de la concurrence accrue.

L'estimation des effets bénéfiques de l'intervention de l'autorité contre les pratiques restrictives et les abus de position dominante se fait ex post : les actions des sociétés concernées, et les conséquences qui en dé-

coulent, sont connues au moment de l'estimation. On peut donc se reposer sur la certitude, au sens juridique du terme, d'agissements anticoncurrentiels. L'évaluation du contrôle des fusions et acquisitions est, au contraire, un exercice hypothétique, au cours duquel des hypothèses doivent être faites quant au comportement des parties en matière de tarification (et d'autres paramètres) si l'autorité de la concurrence n'était pas intervenue pour interdire ou modifier la fusion.

Certaines autorités parmi lesquelles la Commission européenne, l'ACM (Pays-Bas), la CMA (Royaume-Uni) et l'OCDE tiennent compte dans leur évaluation de l'effet positif sur le fonctionnement des marchés du contrôle des concentrations. Par conséquent, il a été décidé de tenir compte également en Belgique de l'effet des procédures de concentration lorsque l'intervention de l'autorité est suffisante pour qu'un impact puisse en découler.

Par contre, dans la mesure où il est difficile de quantifier les effets des interventions de l'autorité dans les procédures internationales ou informelles, ces effets ne sont pas pris en compte pour l'estimation de l'effet sur le bien-être des consommateurs. Il y a néanmoins de fortes indications que les procédures informelles peuvent avoir une influence significative.

Il convient également de noter que l'efficacité de l'action de l'autorité de la concurrence n'est pas limitée à l'effet quantifiable des affaires dans lesquelles une violation a été constatée :

- il est généralement admis que l'effet indirect d'une décision est plus important que l'effet direct notamment en raison de l'effet dissuasif de ces décisions ; selon une étude de l'autorité de concurrence britannique, l'effet dissuasif (*deterrent*) est au moins aussi important — voire trois fois plus important — que l'impact économique direct de la politique de la concurrence[21] ;
- la politique informelle de la concurrence, y compris *l'advocacy*, contribue également à un meilleur environnement concurrentiel et pas nécessairement de manière moins performante que la politique formelle de la concurrence. La politique formelle demeure néanmoins la pierre angulaire de l'efficacité de l'approche informelle ;
- l'Autorité belge apporte une contribution modeste mais réelle à l'efficacité de la politique de la concurrence de la Commission européenne ;
- en plus des effets « statiques » quantifiés, la concurrence stimule le développement de la qualité des produits et l'innovation, tant au niveau du produit que du processus de fabrication, mais ces effets dynamiques sont beaucoup plus difficiles à mesurer objectivement, de sorte qu'ils ne sont pas pris en considération.

11.2. Méthode

Certains concepts importants concernant la mesure de l'activité des autorités de concurrence — tant pour la méthodologie elle-même, que pour certains principes plus généraux liés à la collecte des données et aux hypothèses — sont examinés par l'OCDE dans son « *Guide pour aider les autorités de la concurrence à évaluer l'impact attendu de leurs activités* »[22]. Pour la rédaction de ce document, l'OCDE s'est inspirée de l'approche d'autorités de la concurrence qui estiment l'effet de leurs activités depuis quelques années, comme les autorités européenne, britannique et néerlandaise de la concurrence.

La méthode de l'OCDE est utilisée comme le scénario de base pour la quantification de l'effet de l'activité de l'Autorité belge de la Concurrence.

En outre, des analyses de sensibilité sont effectuées, dans lesquelles certains paramètres sont adaptés pour établir une comparaison avec l'approche adoptée par la Commission européenne.

L'effet (statique) des interventions de l'autorité pour les consommateurs est estimé pour chaque décision sur la base des informations suivantes :

- le chiffre d'affaires concerné ;
- la hausse des prix évitée ;
- la durée prévue de l'effet sur les prix.

Le montant total du bénéfice pour chaque décision est le produit de ces trois données. L'effet annuel total résulte de la somme des effets de toutes les décisions prises pendant l'année.

Lorsque c'est possible, l'information la plus détaillée a été utilisée pour chaque paramètre, mais dans certains cas, les données ne sont pas disponibles, ou ne peuvent pas être utilisées pour des raisons de confidentialité.

21 *The deterrent effect of competition enforcement by the OFT*, OFT, NMA conference on measuring the effects of competition law enforcement, Octobre 2007, discussion paper OFT March 2008. La même étude montre que, dans la période 2000- 2006, chaque entente condamnée par l'autorité a prévenu la mise en œuvre de cinq accords de cartel (rapport 5/1).

22 https://www.oecd.org/daf/competition/Guide-evaluation-activites-concurrenceFR.pdf

Le tableau ci-dessous reprend les hypothèses utilisées par l'OCDE et par la Commission européenne.

	OCDE	UE
Chiffre d'affaires concerné		
Cartels	Chiffre d'affaires ex ante des entreprise(s) concernée(s) sur le(s) marché(s) pertinent(s)	Chiffre d'affaires des entreprise(s) concernée(s) sur le(s) marché(s) pertinent(s)
Abus de position dominante	Chiffre d'affaires ex ante des entreprise(s) concernée(s) sur le(s) marché(s) pertinent(s)	Chiffre d'affaires des entreprise(s) concernée(s) sur le(s) marché(s) pertinent(s)
Contrôle des concentrations	Chiffre d'affaires de toutes les entreprises sur le(s) marché(s) pertinent(s)	Chiffre d'affaires de toutes les entreprises actives sur les marchés sur lesquels une augmentation de prix est attendue
Effet prix attendu		
Cartels	10 %	3 %
Abus de position dominante	5 %	3 %
Contrôle des concentrations	3 %	NA
Durée		
Cartels	3 ans	1-3-6 ans (en fonction des barrières à l'entrée dans le secteur)
Abus de position dominante	3 ans	NA
Contrôle des concentrations	2 ans	2 ou plus (en fonction des barrières à l'entrée dans le secteur)

L'effet économique des mesures provisoires est estimé de la même manière que l'infraction pour laquelle elles ont été évoquées, mais la durée de l'effet est limitée à la durée pendant laquelle la mesure a été imposée (avec un maximum de trois ans, lorsque la mesure n'est pas explicitement limitée dans le temps).

Pour les pratiques restrictives, une distinction a été faite entre l'estimation des effets des infractions horizontales (cartels) et ceux des restrictions verticales. L'effet sur les prix de pratiques restrictives verticales est généralement considéré comme inférieur à celui des accords horizontaux. Pour cette raison, l'estimation de l'effet des restrictions verticales est limitée à une augmentation de prix de 5 %, comme dans le cas d'abus de position dominante.

Enfin, les lignes directrices de l'OCDE et de l'UE prévoient que le chiffre d'affaires concerné est le chiffre d'affaires de(s) l'entreprise(s) sur le(s) marché(s) pertinent(s). Celui-ci peut dériver d'une interprétation large ou restreinte. Au sens large, ce marché est le marché de produit et le marché géographique sur lequel l'infraction (ou la concentration) a eu lieu. En vue de l'estimation de l'effet économique de l'infraction ou de la concentration, cette approche peut être considérée comme raisonnable. En effet, l'infraction n'aura pas seulement eu un effet sur le prix des produits directement concernés, mais aussi sur celui des produits substituts. Cependant, pour prouver une infraction, on ne doit pas nécessairement déterminer le marché pertinent de manière précise. Et, dans certains cas, une distinction est faite entre le marché en cause (marché pertinent au sens large) et la valeur des ventes de biens et services réalisées par les entreprises en cause, qui est utilisée pour déterminer l'amende (voir les lignes directrices amendes). Dans la mesure où dans certains cas, la valeur totale du marché pertinent au sens large diffère fort de la valeur des ventes de biens et services réalisées par les entreprises en cause, le tableau ci-dessous reprend les résultats des deux estimations des effets économiques, à la fois pour la méthode de l'OCDE et de la méthode de l'UE.

Pour ce qui concerne l'année de référence, le chiffre d'affaires de la dernière année complète où l'infraction a été constatée est pris en compte. Pour les concentrations, il est tenu compte du chiffre d'affaires de la dernière année complète avant l'année pendant laquelle la décision est prise.

11.3. Résultats (en millions d'euros)

	OCDE	UE	OCDE (conservatrice)	UE (conservatrice)
Année				
2014	609,8	365,9	2,0	1,2
2015	2.465,6	770,8	558,0	198,5
2016	394,2	378,8	373,6	369,5
2017	204,0	200,6	204,0	200,6
2018	13,0	8,2	11,8	7,5
Moyenne mobile 3 ans				
2012-2014	318,0	175,7	47,5	18,0
2013-2015	1.075,3	394,0	221,5	77,0
2014-2016	1.156,5	505,1	311,2	189,7
2015-2017	1024,9	448,8	378,7	255,07
2016-2018	203,7	195,9	196,5	192,5

Les résultats présentés ci-dessus confirment que l'effet économique des activités de l'ABC est important pour les entreprises et les consommateurs belges. Cet effet dépasse très largement le coût de l'ABC.

Cet effet économique varie d'une année à l'autre et dépend de la méthode utilisée. L'année 2018 a été moins impressionnante du point de vue de l'impact économique de l'ABC que les années précédentes. Cet impact économique moins important s'explique par le fait qu'il n'y a pas eu en 2018 de décision d'infraction, et que, pour le calcul de l'impact économique, on ne tient pas compte des projets de décision ou des perquisitions réalisées par l'Auditorat. Par ailleurs, les décisions qui sont prises en compte pour le calcul de l'impact économique ne concernent pas des secteurs économiques avec un chiffre d'affaires aussi important que les années précédentes :

- les mesures provisoires concernent les boîtiers électriques en Flandres, et les concours hippiques
- la concentration avec engagements concerne certains garages pour camions.

Annexe : Politique de priorités de l'Autorité belge de la Concurrence pour 2019

1.Introduction

Un fonctionnement efficace des marchés favorise une croissance durable et inclusive au bénéfice des entreprises et des consommateurs. La discipline imposée par un environnement concurrentiel est à ce titre un atout crucial pour les entreprises, mais également pour les consommateurs. L'Autorité belge de la Concurrence (ABC) contribue activement aux initiatives visant à protéger la concurrence sur les marchés afin d'améliorer le bien-être des consommateurs, de soutenir la croissance, l'emploi et la compétitivité de l'économie. L'objectif est d'identifier les problèmes éventuels sur un marché et d'y apporter une solution en tenant compte de la structure de ce marché. Outre son action indirecte par sa contribution dans les comités consultatifs et groupes de travail internationaux, l'ABC dispose de trois types d'instruments pour améliorer le fonctionnement des marchés :

(i) les procédures formelles de poursuites d'infractions à la législation belge et/ou européenne en matière de concurrence ;

(ii) le contrôle des concentrations ;

(iii) la politique informelle de concurrence, qui comprend un large éventail d'interventions.

La politique informelle de concurrence couvre l'interprétation des règles de concurrence et l'explication des actions de l'ABC par la réponse aux questions posées par les stakeholders ou celles posées aux contacts mentionnés sur le site internet de l'autorité. En pratique, l'interprétation des règles de concurrence passe par différents canaux comme la publication de lignes directrices, les avis informels, l'assistance aux juridictions (amicus curiae), la participation à des conférences et les contributions à des publications en droit de la concurrence.

Le travail de politique informelle de concurrence de l'ABC comprend également un travail de veille concurrentielle par lequel l'autorité intervient lors de l'élaboration des réglementations[23] pour assurer qu'elles ne réduisent pas le degré de concurrence sur le marché.

Dans la mesure où l'ABC doit examiner toute concentration atteignant les seuils de chiffre d'affaires prévus par le Code de droit économique, la présente note sur les priorités de l'ABC vise essentiellement le premier de ces trois instruments. L'application du droit de la concurrence aux pratiques restrictives avec l'éventuelle imposition d'amendes constitue en effet le cœur des activités de l'ABC et détermine en bonne partie l'impact de l'action de l'ABC sur le fonctionnement du marché. Cette application du droit permet de réagir directement au comportement d'acteurs de marché, par exemple par l'imposition d'amendes pour sanctionner et décourager les infractions, mais également par l'adoption de mesures correctives, comme les mesures provisoires, ou en rendant obligatoires des engagements proposés par les entreprises. 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 à sa capacité à soutenir la croissance économique.

La présente note est établie par le Comité de direction de l'ABC conformément à l'article IV.25 du Code de droit économique.

Elle est structurée comme suit :

- la section 2 explique de quelle manière l'ABC sélectionne les enquêtes formelles qu'elle mène ;
- la section 3 décrit les priorités stratégiques et sectorielles en matière de politique de concurrence de l'ABC pour 2019.

2. La détermination des priorités

Les procédures formelles de poursuites d'infraction forment le noyau dur du dispositif dissuasif de l'ABC. Afin d'utiliser au mieux ses ressources, elle concentre ses interventions là où le bénéfice escompté de ses actions est le plus élevé, étant donné les ressources nécessaires pour les mener à bien. Elle vise également à trouver un juste équilibre :

- entre des affaires relativement simples qui visent à dissuader les infractions les plus évidentes et des affaires plus complexes ou plus innovantes ayant une valeur ajoutée pour la jurisprudence ;
- entre les ententes, les restrictions verticales et les abus de position dominante ;
- entre des affaires qui peuvent être clôturées dans un délai relativement court et les affaires qui nécessitent une enquête qui prendra davantage de temps ;
- entre différents secteurs de l'économie, en assurant un équilibre entre les secteurs stratégiques d'un point de vue macro-économique et d'autres secteurs, auxquels le droit de la concurrence s'applique également.

Comme d'autres autorités de la concurrence, l'ABC considère quatre facteurs pour évaluer l'intérêt d'une affaire :[24]

- **Impact** — L'autorité tentera d'évaluer les dommages directement causés par le comportement allégué dans le secteur concerné, en termes non seulement du prix pratiqué, mais également des effets sur la qualité du produit ou du service aux consommateurs. Elle tiendra également compte de divers effets indirects, comme la dissuasion d'autres infractions dans des secteurs connexes, ou l'effet sur la chaîne de valeur lorsque l'infraction alléguée affecte le fonctionnement de celle-ci.
- **Importance stratégique** — Instruire une infraction alléguée peut par exemple revêtir une importance stratégique pour l'ABC parce qu'elle a identifié le secteur dans laquelle elle se produit comme prioritaire (voir ci-dessous), ou parce qu'elle veut préciser une interprétation de la loi et que l'affaire pourrait faire jurisprudence. En revanche, si l'autorité constate que d'autres institutions sont mieux placées qu'elle pour adresser le problème identifié, l'importance stratégique en est réduite.
- **Risques** — L'ABC sera moins encline à investir des ressources dans l'instruction d'une infraction s'il y a un risque important que l'enquête ne puisse pas aboutir.
- **Ressources** — L'ABC prendra également en compte les ressources nécessaires pour entamer ou poursuivre une enquête et déterminer le calendrier des enquêtes.

3. Priorités stratégiques et secteurs prioritaires pour 2019

Même si l'Autorité poursuivra de toute évidence des infractions graves au droit de la concurrence dans tous les secteurs, elle entend poursuivre ses actions dans tout ou partie du large éventail de secteurs suivants :

- Le marché des télécommunications[25]

  Le marché des télécommunications restera une priorité pour l'ABC. L'IBPT souligne dans son rapport annuel non seulement que les consommateurs optent de plus en plus

23 Les actions à entreprendre pour favoriser la concurrence ne relèvent pas nécessairement exclusivement du Livre IV du Code de droit économique, ni même de l'autorité de concurrence : d'autres institutions peuvent être amenées à agir pour améliorer le fonctionnement de certains marchés.

24 Voir en particulier OFT Prioritisation Principles.

25 Le screening horizontal du SPF Economie identifie une série de secteurs méritant une attention particulière, parmi lesquels les secteurs de production d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné (NACE 35) et le secteur des télécommunications (NACE 61).

pour des offres conjointes,[26] mais également que les clients qui choisissent des offres conjointes sont plus fidèles à leurs opérateurs.[27] L'autorité veillera, dans ce contexte, à ce que la concurrence entre les opérateurs et l'accès au marché ne soient pas entravés, en particulier pour les offres conjointes.

- Le secteur de la distribution et ses relations avec ses fournisseurs

  Le secteur de la distribution a depuis longtemps suscité l'attention de l'ABC, non seulement au vu de son importance pour l'économie, mais également parce qu'il permet l'accès à un grand nombre de produits. Le rapport annuel 2017 de l'Observatoire des prix montre que le consommateur belge paie plus cher pour ses produits dans les supermarchés que les consommateurs des principaux pays voisins.[28] Les contrats entre le secteur de la distribution et ses fournisseurs peuvent dans certains cas avoir des effets restrictifs sur la concurrence entre enseignes ou entre fournisseurs, par exemple lorsqu'ils restreignent les distributeurs dans la fixation de leurs prix ou dans leur possibilité de fournir leurs services en ligne. L'ABC réservera une attention particulière à ces contrats.

- les services aux entreprises et aux consommateurs

  La Banque nationale et l'Observatoire des prix ont analysé récemment le développement des prix dans le secteur des services.[29] Cette analyse a été complétée par une étude plus spécifique de l'Observatoire des prix sur le fonctionnement des marchés des services juridiques, comptables, d'architecture et d'ingénierie. [30] L'Observatoire des prix a également identifié, dans son screening sectoriel, d'autres services dont le score est inférieur aux autres secteurs de l'économie, comme par exemple différents services de location ou de location-bail.[31] Bien que la dynamique concurrentielle varie sensiblement d'un marché à l'autre, l'ABC continuera à œuvrer à un meilleur fonctionnement d'un certain nombre de marchés de services. A cette fin, elle poursuivra sa double approche consistant d'une part à appliquer le droit de la concurrence aux associations professionnelles lorsque celles-ci enfreignent les règles et d'autre part à plaider pour l'abolition des restrictions à l'entrée liées à la forme juridique sous laquelle une entreprise fournit ses services.

- les marchés publics

  Les pouvoirs adjudicateurs soumettent annuellement des contrats pour environ 50 milliards d'euros, soit entre 10 et 15 % du produit national.[32] De plus, ces contrats sont particulièrement vulnérables aux ententes puisque dans les marchés publics, contrairement aux autres marchés, les quantités ne s'ajustent pas à l'évolution des prix (elles sont fixées par les pouvoirs adjudicateurs).[33]

- le secteur pharmaceutique

  Le secteur pharmaceutique sera une priorité pour l'ABC, comme il l'est dans d'autres pays européens. L'ABC prêtera attention à tous les échelons de la chaîne de valeur : les prix fixés par les laboratoires, la concurrence entre grossistes-distributeurs, la dynamique concurrentielle et l'innovation au niveau des pharmacies.

- la logistique

  Le secteur de la logistique représente un nombre important d'emplois et de valeur ajoutée en Belgique. Les ports sont un point d'entrée pour de nombreux produits en Europe et la position géographique du pays ainsi que la densité de son réseau routier, ferré et fluvial, font transiter beaucoup de biens par la Belgique. L'ABC sera attentive à ce qu'une saine concurrence se développe dans ces secteurs.

Cette liste de secteurs prioritaires sera revue en collaboration avec l'Observatoire des Prix sur la base de sa méthodologie de screening sectoriel.

Pour ce qui est des catégories d'infractions poursuivies, l'ABC a à cœur de chercher un équilibre entre la poursuite d'infractions évidentes (hardcore) et des affaires plus complexes ou plus innovantes.

Le 19 février 2019

26 L'IBPT note dans son Rapport annuel (2017) page 13 que « tous les types d'offres groupées augmentent (double play +1,1 % et triple play +1,4 %) mais le nombre de ménages quadruple play est celui qui a enregistré la plus forte hausse : +12,1 % pour un total de 938 918, ce qui représente aujourd'hui déjà 29,4 % du marché résidentiel des offres groupées ».

27 L'IBPT explique dans son Rapport annuel (2017) en page 13 : « Le marché des offres groupées double play est le plus volatile : 16,4 % du nombre moyen de ménages double play a quitté son opérateur en 2017. Pour le triple play, ce pourcentage baisse à 9,9 % et, pour le quadruple play, à 5,7 %. »

28 9,1 % plus cher qu'en France, 12,9 % plus cher qu'aux Pays-Bas et 13,4 % plus cher qu'en Allemagne, voir page 104 et suiv. du Rapport annuel 2017de l'Observatoire des prix

29 https://www.nbb.be/fr/articles/communique-de-presse-linflation-dans-les-services-lexception-belge

30 Section II, https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Publications/files/Rapport-annuel-2017-observatoire-des-prix.pdf

31 Voir section 3.2.3 du « Fonctionnement du marché en Belgique : Screening horizontal des secteurs », https://economie.fgov.be/fr/publications/fonctionnement-du-marche-en

32 Une étude de l'OCDE évalue les marchés publics à environ 15 % du produit national : OECD (2007), *Bribery in procurement, Methods, actors and counter-measures*.

33 Voir par exemple Heimler, A. (2012) Cartels in Public Procurement, in Journal of Competition Law & Economics.

Publications 2018

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

Steenbergen, J., "Interim relief measures in competition cases – a European competition authority's perspective" in N. Charbit, C. Malhaldo, E. Yang (editors*), Douglas. H. Ginsburg Liber Amicorum - an antitrust professor on the bench,* Concurrences, Paris/New York, 2018, vol. I, pp. 545-560.

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

Jacques Steenbergen
Président
Rue du Progrès 50
1210 Bruxelles

Dépôt légal : D/2019/13.965/10

099-19

Belgische
Mededingingsautoriteit