Autorité belge
de la Concurrence

Rapport Annuel 2021

© Herman Sleebus

Préface

2021 a malheureusement ressemblé à 2020. Cette année encore, certains d'entre nous sont parfois venus au bureau, mais nous avons surtout travaillé à la maison. L'impact humain des contraintes imposées par la crise du covid-19 a peut-être été d'autant plus sévère que l'issue ne cessait d'être reportée. Mais une fois encore, l'ABC a pu poursuivre ses missions grâce aux efforts de toute l'équipe.

Il y a eu moins de cas de fusion (18 notifications après 26 en 2020), qui ont donné lieu à 17 décisions de l'Auditorat après une procédure simplifiée et à une décision d'un Collège après une procédure complète de première phase. Il n'y a également eu qu'une seule demande de mesures provisoires, mais 4 décisions dans des cas d'infraction (1 en 2020) dont 2 décisions d'un Collège avec une amende, et 2 décisions de classement par l'Auditorat qui fournissent également des indications utiles pour le marché. Et dans un cinquième cas, l'auditeur a déjà déposé une proposition motivée pour une décision en 2020. Toutes les audiences ont pu être organisées dans les délais, même si nous avons dû déménager dans la salle de bal d'un hôtel pour respecter les mesures Covid-19. Toutes ces décisions et propositions de décision ont nécessité un travail important de la part de l'Auditorat, souvent assisté par l'équipe d'économistes, et des membres du secrétariat qui, comme nous, ont dû travailler à domicile. Et si les décisions sont visibles pour tous, le travail d'enquête plus discret de l'Auditorat s'est poursuivi sans relâche, malgré les difficultés pratiques à mener des perquisitions en toute sécurité.

Nous avons continué à travailler avec le Cabinet du Ministre et le SPF Economie sur la transposition de la directive ECN+ et sur l'affinement des procédures du Livre IV CDE. Et nous avons travaillé tant avec le SPF Economie et la Représentation permanente qu'avec la Commission européenne, le Parlement européen et d'autres autorités nationales de concurrence sur le DMA. Nous sommes également restés très actifs au sein de l'ECN et du Comité de la concurrence de l'OCDE, mais j'ai le regret de dire une nouvelle fois que la crise du Covid-19 a eu un impact négatif sur le déroulement des activités européennes et internationales en réduisant les contacts informels en marge des réunions. Et l'impact sur les initiatives *d'advocacy* a été encore plus négatif.

Sur le plan institutionnel, nous avons assisté à des évolutions importantes en 2021. Une étape très importante a été franchie dans le renouvellement du Comité de direction par la nomination de Damien Gerard comme auditeur général, succédant à Véronique Thirion. Cette dernière a façonné et donné corps à la politique d'instruction de l'ABC depuis sa création, en démontrant l'importance du nouveau pouvoir d'accepter des transactions pour une application plus efficace des règles de concurrence.

Et nous avons reçu une augmentation significative de notre allocation qui nous a permis de planifier 21 recrutements et un certain nombre d'investissements qui sont particulièrement importants pour les enquêtes.

Mes collègues du Comité de direction et moi-même sommes impressionnés par la qualité et la quantité du travail accompli dans des circonstances souvent difficiles, avec des enfants à la maison lorsque les écoles étaient fermées, dans des appartements et des maisons qui n'étaient pas conçus pour être à la fois des logements, des bureaux et des salles de classe. La motivation et le professionnalisme continus de l'équipe méritent le respect et la reconnaissance de tous.

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 les pratiques anticoncurrentielles 9
3.1. Aperçu succinct des décisions du Collège de la Concurrence 10
3.1.1. Quelques chiffres 10
3.1.2. Décisions d'infraction 11
3.1.3. Mesures provisoires 11
3.2. Aperçu succinct des décisions de l'Auditorat 12
3.2.1. Quelques chiffres concernant les instructions 12
3.2.2. Quelques chiffres concernant les décisions 12
3.2.3. Résumé succinct des décisions 13
4. Le contrôle des concentrations 14
4.1. Quelques chiffres 15
5. Le contentieux dans lequel l'Autorité est impliquée 16
5.1. Quelques chiffres 17
5.2. Description succincte 17
6. Amicus curiae 19
7. Avis formels 21
7.1. Avis formels obligatoires 21
8. Le réseau européen (ECN) et la coopération internationale 22
9. La politique informelle de concurrence et l'*advocacy* 24
9.1. Les avis informels 24
9.2. Coopération avec les régulateurs et le SPF Economie 24
9.3. Réponses à des questions diverses posées à l'Autorité et son implication dans des procédures (autres que des recours contre ses décisions) 25
9.4. Diverses autres initiatives d'*advocacy* 26
10. Réglementation 27

Annexe : Note de priorités de l'Autorité belge de la Concurrence pour 2022 28
1. Priorités stratégiques pour 2022 29
2. Secteurs prioritaires pour 2022 30
Annexe : Cadre analytique relatif à l'identification des cas d'infraction prioritaires 33

Publications 2021 34

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 jusqu'au 30 novembre 2021 et Dr Damien Gerard à partir du 1er décembre 2021, du directeur des affaires économiques, madame Griet Jans, et du directeur des affaires juridiques, monsieur Yves Van Gerven.

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

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

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

Jusqu'à la nomination des nouveaux assesseurs en février 2022, les assesseurs étaient en 2021, 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 2021, l'auditeur général a confié cette responsabilité à 15 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,
- l'interdiction des abus de position dominante, et
- l'interdiction des abus de dépendance économique,

ii. le contrôle de concentrations qui atteignent les seuils de notification belges,

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

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

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

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

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

1.3. Les priorités

Le Comité de direction de l'ABC détermine chaque année les priorités de la mise en œuvre de la politique de concurrence, les communique au ministre et les rend publiques dans une note. Vous trouverez la note de priorités pour 2022, 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 2021	Belgique 2020	EU 2020 (a)	NL 2020 (b)	FR 2020 (c)
Moyens					
Personnel (d)	47	46	798	167 (e)	169
Personnel disponible pour les instructions (f)	34	34			
Budget ou dépenses (millions d'euros) (g)	env. 9,1	env. 9,1	154,8	18,7	21,9
Pratiques restrictives					
Instructions	8	7			129 (h)
Perquisitions	2 (i)	0	0	3	1
Demandes de clémence	3	4	4		2
Décisions concernant les cartels	3 (j)	1 (k)	3	3	5
Décisions concernant les abus de position dominante	1 (l)	0			
Décisions concernant les abus de dépendance économique	0	0			
Décisions concernant les mesures provisoires	1	8 (m)			
Décisions avec amende	2 (n)	0	3	3	11
Montant des amendes (millions d'euros)	1,104 (o)	0	369,6	82,5	1,79
Durée moyenne des procédures	3a 5m 13d	2a 10m (p)			

(a) Source : GCR Rating enforcement 2021.
(b) Source : GCR Rating enforcement 2021.
(c) Source : GCR Rating enforcement 2021.
(d) Les membres du personnel y compris le Comité de direction au 31/12/2021.
(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) Affaires en cours.
(i) Dont une à la demande de la Commission européenne et une à la demande de l'ACM (NL).
(j) Deux décisions du Collège et une décision de classement de l'Auditorat.
(k) Une décision du Collège.
(l) Une décision de classement de l'Auditorat.
(m) Dont 2 décisions d'interprétation. Concerne 5 affaires.
(n) Dont une décision annulée par la Cour des marchés
(o) L'amende d'un montant de 859.310 € a été annulée par la Cour des marchés.
(p) Concerne la décision de cartel.

	Belgique 2021	Belgique 2020	EU 2020 (a)	NL 2020 (b)	FR 2020 (c)
Concentrations					
Notifications	18	26	361	89	209
Décisions suite à une procédure non simplifiée	0	7	8	8	12
Décisions suite à une procédure simplifiée	17	25			
Décisions en seconde phase	0	1			
Décisions avec conditions	0	1	16	4	10
Décisions de levée partielle des conditions	0	1			
Décisions de non-respect des engagements	0	0			
Décisions avec amende	0	0			
Montant des amendes (milliers d'euros)	0	0			
Lettres Amicus					
Tribunaux belges	1	0			
Tribunaux étrangers	0	0			
Arrêts					
Cour d'appel de Bruxelles	2	4			
Cour de cassation/Cour constitutionnelle	0	0			

(a) Source : GCR Rating enforcement 2021.
(b) Source : GCR Rating enforcement 2021.
(c) Source : GCR Rating enforcement 2021.

© AdobeStock.com

3. Les dossiers formels concernant les pratiques anticoncurrentielles

3.1. Aperçu succinct des décisions du Collège de la Concurrence

3.1.1. Quelques chiffres

	Nombre		Commentaires
	2021	2020	
Décisions			
Nombre total	3	9	
Collèges constitués	4	7	
Décisions au fond	2	1	
Décisions constatant qu'il n'y a pas lieu d'intervenir (art. IV.52, § 1, 1° CDE)	0	0	
Décisions constatant l'inexistence d'une entente ou abus de position dominante (art. IV.52, § 1, 3° CDE)	0	0	
Décisions constatant l'existence d'une entente ou abus de position dominante (art. IV.52, § 1, 2° CDE)	2	1	
Décisions avec engagements (art. IV.52, § 1, 7° CDE)	0	0	
Décisions avec une exonération totale en faveur de personnes morales (art. IV.54, § 1er CDE)	0	0	
Décisions avec une exonération partielle en faveur de personnes morales (art. IV.54, § 1er CDE)	0	0	
Décisions avec une immunité en faveur de personnes physiques (art. IV.54, § 2 CDE)	0	0	
Décisions avec sanctions (amendes, astreintes ou autres) (art. IV.79 et svts CDE) :	2	0	
- Décisions dans lesquelles une amende a été imposée à des personnes morales	2	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 relatives à des mesures provisoires (nombre total) (livre IV CDE)	1	8	
Décisions de rejet de mesures provisoires (art. IV.73, § 1 CDE)	1	2	
Décisions prenant des mesures provisoires (art. IV.73, § 1 CDE)	0	6	
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 (art.V.4, § 4 CDE)	0	0	

	Nombre		Commentaires
	2021	2020	
Décisions sur le recours contre une décision de classement de l'Auditorat (art. IV.44, § 3 CDE)	0	0	
Contestations relatives à la confidentialité de pièces (art. IV.41, § 5 CDE)	0	0	
Durée des procédures (en mois et jours)			
Affaires d'infraction devant le Collège	2a 10m	2a 10m	
Mesures provisoires	1 m 19 j	1 m 19 j	La loi prévoit, en fonction d'éventuelles prolongations, un délai maximum de 2 mois à 2 mois et 2 semaines.
Recours contre des décisions de classement de l'Auditorat	/	/	

3.1.2. Décisions d'infraction

3.1.2.1. Ordre des pharmaciens

Le 28 mai 2019, le Collège de la Concurrence avait adopté une décision condamnant l'Ordre des pharmaciens pour avoir tenté d'entraver le développement du groupe MediCare-Market et lui infligeant une amende de 1 million d'euros.

Dans un arrêt de 2020, la Cour des marchés avait annulé la décision du 28 mai 2019 dans la mesure où elle fixait le montant de l'amende à 1 million d'euros, tout en confirmant l'existence de l'infraction et le principe même de l'imposition d'une amende à l'Ordre des pharmaciens. La Cour des marchés avait renvoyé l'affaire au Collège de la Concurrence afin de déterminer le montant définitif de l'amende en respectant le maximum légal applicable dans l'ancienne version de la loi (l'article IV.70 CDE version 2013).

En application de l'arrêt de la Cour d'appel du 8 janvier 2020[2], un Collège, autrement composé, a adopté une décision[3] imposant une amende de 245.000 euros à l'Ordre des pharmaciens.

3.1.2.2. Groupe Caudalie

Le Collège de la Concurrence a décidé le 6 mai 2021[4] que des sociétés du groupe Caudalie ont imposé des prix minimum et des limitations de ventes actives et passives en infraction aux articles IV.1 CDE et 101 TFUE.

Le Collège a qualifié l'imposition de prix minimum et la limitation des ventes actives et passives comme des infractions caractérisées par objet.

L'infraction concernait la distribution sélective et les ventes en ligne de produits cosmétiques.

Le Collège a accepté des engagements concernant les conditions que Caudalie peut imposer aux distributeurs afin de protéger l'intégrité de son réseau de distribution et de préserver son image de marque. Ces engagements ont été considérés comme une circonstance atténuante.

Le Collège a imposé une amende de 859 310 euros.

La décision du Collège a été annulée par la Cour des marchés dans un arrêt du 1er décembre 2021[5].

3.1.3. Mesures provisoires

3.1.3.1 Croisières sur la Meuse

Le Collège de la Concurrence a refusé le 6 juillet 2021[6] d'imposer à l'encontre de La Citadelle de Dinant SA et la Compagnie des Croisières Mosanes SPRL (les défenderesses) une mesure provisoire suite à une requête de Dinant Evasion SA et Dinant Croisières SPRL (les requérantes).

Les requérantes faisaient valoir que les défenderesses, étant les seules à disposer d'une billetterie à la Citadelle, abusaient d'une position dominante en offrant un tarif combiné avec ristourne pour une visite de la Citadelle avec usage du téléphérique et une croisière sur la Meuse à partir de Dinant.

Eu égard au pourcentage limité de clients des défenderesses qui achètent des tickets combinés et la visibilité des requérantes en ville, le Collège a estimé qu'il n'était *prima facie* pas démontré que les défenderesses aient une position dominante sur le marché des croisières. Il n'y avait dès lors pas lieu d'examiner si le tarif combiné constituait un abus de position dominante au sens de l'article IV.2 CDE.

2 2019MR3 Ordre des pharmaciens
3 Décision n°ABC-2021-I/O-05
4 Décision n°ABC-2021-P/K-09
5 2021MR1 Caudalie
6 Décision n°ABC-2021-V/M-12

3.2. Aperçu succinct des décisions de l'Auditorat

3.2.1. Quelques chiffres concernant les instructions

Instructions par l'Auditorat	Nombre	
	2021	2020
Instructions ouvertes	8	7
Pratiques restrictives de concurrence	3	6
Abus de position dominante	2	1
Abus de dépendance économique	2	0
Absence de notification préalable à une concentration	1	0
Saisines à la suite d'une plainte ou d'une demande spécifique (art. IV.39, 2° CDE)	4	4
Instructions d'office (art. IV.39, 2° CDE)	4	3
Demandes de mesures provisoires (art. IV.72 CDE)	1	3
Dossiers avec demandes de clémence (art. IV.54, § 1er CDE)	3	4
Dossiers avec demandes d'immunité en faveur de personnes morales ou physiques (art. IV.54,§ 2 CDE)	1	5
Affaires dans lesquelles des **perquisitions** *ont été effectuées*	0	0
Propositions de décision *déposées auprès du Collège de la Concurrence*	1	2

3.2.2. Quelques chiffres concernant les décisions

	Nombre	
	2021	2020
Décisions (nombre total)	2	0
Décisions clôturant une procédure suite à une transaction *(art. IV.59, § 1 CDE)*	0	0
Décisions de classement	2	0
En raison de l'irrecevabilité ou du non-fondement de la plainte	0	0
Concentration non notifiable	0	0
En raison des engagements offerts	2	0
En raison de la prescription de la plainte	0	0
En raison de la politique des priorités et des moyens disponibles	0	0
Décisions de confidentialité *(art. IV.41 CDE)*	4	20

3.2.3. Résumé succinct des décisions

3.2.3.1. Décisions de classement

Alliance d'achat Carrefour/Provera

En mai 2019, l'auditeur général a ouvert une instruction d'office portant sur la convention relative à la négociation d'achats auprès de certains fournisseurs conclue en novembre 2018 entre Carrefour Belgium et Provera (centrale d'achat du groupe Louis Delhaize regroupant notamment les enseignes Cora, Match, Smatch, Delitraiteur et Louis Delhaize) et qui concerne les produits de marques nationales d'environ 140 fournisseurs ainsi que certains produits premiers prix négociés originellement par Carrefour.

Dans les jours suivants l'ouverture de cette instruction, des perquisitions ont eu lieu dans les locaux de Carrefour et Provera.

Dans l'évaluation préliminaire, l'Auditorat a considéré que le système de mandat de négociation donné à Carrefour par Provera présenterait des risques importants d'échanges d'informations entre les parties et que le fonctionnement de l'alliance d'achats pourrait être susceptible d'impacter la stratégie commerciale de Carrefour et de Provera. L'Auditorat a estimé que ces échanges d'informations et le fonctionnement de l'alliance d'achats pourraient constituer des infractions au droit de la concurrence.

Les parties ont offert des engagements de nature à répondre aux préoccupations de l'Auditorat. Ces engagements consistent principalement dans le transfert de l'ensemble du service d'achats de Carrefour dans une entité juridique distincte, Interdis, et dans l'encadrement plus strict des échanges d'informations indispensables au bon fonctionnement de l'alliance, que ce soit entre les parties ou entre Interdis et les autres services de Carrefour.

Par ailleurs, les parties se sont également engagées à ce que les négociations de l'alliance soient désormais limitées à l'aspect strictement financier des achats communs, chacune d'elles pouvant définir sa stratégie commerciale en toute indépendance.

Ces engagements ont été soumis à un test de marché le 28 janvier 2021 et ont été considérés par la majorité des fournisseurs interrogés comme répondant aux préoccupations de l'auditeur, même si ceux-ci seront attentifs à l'implémentation effective de ces engagements par Carrefour et Provera.

L'Auditorat a considéré que les engagements soumis par Carrefour et Provera étaient proportionnés et adéquats pour répondre aux restrictions potentielles de concurrence qu'il avait identifiées et il les a rendus contraignants.

Sur cette base, l'Auditorat a décidé de mettre fin à l'instruction d'office[7]. Par conséquent, l'Auditorat n'a pas pris position sur la question de savoir si les parties ont ou non enfreint le droit de la concurrence.

ABB Industrial Solutions

Le 25 juin 2018, l'auditeur général a ouvert une instruction, sur la base d'une plainte de Teco NV (ci-après Teco), concernant les prix et les conditions de fourniture d'ABB relatifs aux couvercles de compteurs 25D60 qui font partie des coffrets de compteurs électriques installés chez les utilisateurs finaux.

Selon Teco, ABB aurait abusé de sa position dominante sur le marché en imposant des prix discriminatoires et excessivement élevés pour l'achat de ces couvercles de compteurs.

L'Auditorat a constaté qu'ABB avait fait les efforts nécessaires pour améliorer les délais de livraison et ajuster ses prix afin de se conformer à la décision en mesures provisoires du Collège de la Concurrence du 3 septembre 2018 (décision BMA-2018-V/M-28).

ABB a également versé une indemnisation pour les dommages qui, selon Teco, ont été causés par ou découlaient du comportement que Teco avait reproché à ABB dans sa plainte auprès de l'ABC.

Le 29 novembre 2021, Teco a retiré sa plainte.

Sur cette base, compte tenu des ressources dont dispose l'ABC et de la politique de priorités de l'ABC en 2021, l'Auditorat a décidé de classer l'instruction[8]. Par conséquent, l'Auditorat n'a pas pris position sur la question de savoir si ABB a commis ou non une infraction au droit de la concurrence.

7 Décision n°ABC-2021-I/O-06

8 Beslissing nr.BMA-2021-P/K-23

© AdobeStock.com

4. Le contrôle des concentrations

4.1. Quelques chiffres

	Nombre		Références 2021
	2021	2020	
Concentrations introduites en procédure simplifiée (art. IV.70 CDE)	17	25	Voir site web
Concentrations approuvées en procédure simplifiée	17	25	
Concentrations introduites en procédure normale (art. IV.63 CDE)	1	1	Ports d'Anvers/Zeebrugge
Décisions de dérogation (art. 10, §6, CDE)	1	0	
Concentrations en première phase (procédure normale)	0	6	
Concentrations jugées admissibles sans conditions et charges (art. IV.66, § 2, 2° CDE)	0	3	
Concentrations jugées admissibles avec conditions et charges (art.IV.66, § 2, 1° CDE)	0	1	
Concentrations jugées admissibles tacitement (art. IV.66, § 4 CDE)	0	0	
Concentrations renvoyées en seconde phase (art. IV.66, §2, 3° CDE)	0	2	
Concentrations en seconde phase	0	1	
Concentrations jugées admissibles sans conditions et charges (art. IV.69, § 1 CDE)	0	0	
Concentrations jugées admissibles avec conditions et charges (art. IV.69, § 1 CDE)	0	1	
Concentrations jugées admissibles tacitement (art. IV.69, § 3 CDE)	0	0	
Concentrations jugées inadmissibles (art. IV.69, § 1 CDE)	0	0	

© AdobeStock.com

5. Le contentieux dans lequel l'Autorité est impliquée

5.1. Quelques chiffres

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

2021	Nombre	Référence
Recours introduits en 2021	1	Caudalie /ABC : 2021/MR/1
Arrêts de la Cour des marchés	2	Caudalie /ABC : 2021/MR/1 : arrêt interlocutoire du 30 juin 2021
		Caudalie /ABC : 2021/MR/1 : arrêt du 1er décembre 2021
Arrêts de la Cour de cassation	0	
Autres recours pendants devant la Cour des marchés	1	URBSFA/ABC et Virton : 2020/MR/2
Pourvois en cassation	1	Proximus/ABC et Etat belge : C.21.294.F
Autres pourvois pendants devant la Cour de cassation	1	ABC et URBSFA/Virton

5.2. Description succincte

Caudalie

Le 14 juin 2021, Caudalie a introduit un recours contre la décision de l'ABC du 6 mai 2021, estimant que cette entreprise avait enfreint l'article IV.1 §1 CDE et l'article 101 TFUE, notamment en imposant des prix minimums (article 4(a) du règlement d'exemption par catégorie verticale) et en imposant des restrictions aux ventes en ligne à ses distributeurs sélectifs (article 4(c) du règlement d'exemption par catégorie verticale). Le Collège de la concurrence a infligé une amende de 859 310 euros à Caudalie. Le Collège a également accepté et pris des engagements contraignants proposés par Caudalie au cours de la procédure, conformément à l'article IV.52, 2° CDE.

Dans un arrêt interlocutoire du 30 juin 2021, la Cour des marchés, conformément à l'article IV.90, §3 CDE, a suspendu l'exécution de la décision du Collège jusqu'au jour du prononcé du jugement définitif dans la mesure où le Collège avait accepté les engagements et les avait déclarés obligatoires.

Le 1er décembre 2021, la Cour des marchés a rendu son jugement définitif dans cette affaire. La Cour des marchés est partie de la différence entre (i) les modalités que le Collège peut imposer sur la base de l'article IV.52, §1, 2° CDE lorsqu'il constate l'existence d'une pratique de concurrence restrictive et, le cas échéant, impose une amende et (ii) le fait de déclarer les engagements offerts contraignants sur la base de l'article IV.52, §1, 7° CDE et de constater qu'il n'y a plus lieu pour l'ABC d'agir. Selon la Cour, le Collège avait accepté et déclaré contraignants les engagements offerts par Caudalie au cours de la procédure en vue d'établir qu'il n'y avait plus lieu d'agir sur la base de l'article IV.52, §1, 2° CDE, ce que le texte de cet article ne permet pas pour les engagements offerts dans le contexte spécifique de l'article IV.52, §1, 7° CDE. En outre, la Cour des marchés a jugé qu'à la lumière des objectifs différents de l'article IV.52, § 1, 2° et de l'article IV.52, § 1, 7° CDE, la proportionnalité des mesures devait être évaluée différemment dans l'un ou l'autre scénario. Selon la Cour, les engagements proposés par Caudalie dans le cadre de l'article IV.52, §, 7° ne peuvent être imposés automatiquement dans un cadre juridique différent qui implique la constatation d'une infraction et l'imposition d'une amende. L'ABC ne peut pas se substituer à la partie poursuivie pour modifier les engagements proposés. Par conséquent, la Cour des marchés a annulé la décision contestée.

© AdobeStock.com

Virton

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

Dans l'intervalle, le Collège de la Concurrence a rendu une nouvelle décision le 19 novembre 2020, accordant des mesures provisoires à Virton. L'URBSFA a fait appel de cette décision le 24 décembre 2020. Le recours est pendant devant la Cour des marchés, dans l'attente de l'arrêt de la Cour de cassation dans les pourvois en cassation de l'ABC et de l'URBSFA contre le jugement de la Cour des marchés du 23 septembre 2020.

Proximus

Enfin, le précédent rapport annuel évoquait l'arrêt interlocutoire du 7 octobre 2020 de la Cour des marchés dans le cadre du recours en annulation de Proximus contre la décision de l'ancien Conseil de la Concurrence du 26 mai 2009 (imposition d'une amende pour abus de position dominante). Entre-temps, le 9 juillet 2021, Proximus a formé un pourvoi en cassation contre cet arrêt interlocutoire.

© AdobeStock.com

6. Amicus curiae

Dans un *amicus curiae* déposé conformément à l'article IV.88 § 1 CDE et à la demande du tribunal de l'entreprise de Louvain dans le cadre d'un litige opposant la Fédération Royale belge de Billard (FRBB) à Hector Cue Sports Belgium (HCSB), fournisseur de boules de billard, l'ABC a eu l'occasion de préciser les obligations qui peuvent incomber à une association sportive en vertu des règles de concurrence lorsqu'elle accorde un parrainage ou d'autres droits à une entreprise.

En l'espèce, la FRBB avait conclu un contrat de sponsoring de quatre ans avec un fournisseur de boules de billard carambole faisant de ce fournisseur le fournisseur officiel et exclusif des championnats de Belgique, de la finale de la Coupe de Belgique et des championnats des jeunes. Aucune publicité n'était autorisée pour les marques concurrentes de boules de billard. HCSB a fait valoir que la FRBB avait enfreint le droit de la concurrence en accordant l'exclusivité à un partenaire commercial à l'exclusion de tous les autres fournisseurs de boules de billard, sans justification et sans appel d'offres ouvert et transparent.

Dans son *amicus curiae*, l'ABC examine les circonstances dans lesquelles l'octroi de l'exclusivité par la FRBB pourrait constituer une infraction aux articles IV.1 et IV.2 CDE et 101 et 102 TFUE[9].

En ce qui concerne l'application des articles IV.2 et 102 TFUE, le juge doit d'abord apprécier si la FRBB, le cas échéant, occupe une position dominante sur le marché de l'organisation et de l'exploitation commerciale des compétitions de billard carambole en Belgique. À cet effet, la reconnaissance par le COIB de la FRBB comme fédération nationale en Belgique, le fait que la FRBB soit l'unique organisateur national, la part des trois championnats et des autres compétitions organisées par la FRBB dans le nombre total de compétitions organisées, ainsi que le pouvoir réglementaire de la FRBB d'imposer des critères auxquels les boules de billard doivent répondre, déterminant ainsi l'accès des fournisseurs de boules de billard au marché en aval de la vente de boules de billard carambole, sont autant d'éléments à prendre en considération.

Ensuite, l'ABC a fait référence à la jurisprudence de la Cour de justice concernant l'interdiction spécifique de la discrimination contenue dans l'article 102, paragraphes 1 et 2, point c) du TFUE (et donc l'article IV.2, alinéas 1 et 2, 3° du CDE). Dans cette jurisprudence, la Cour a précisé que le comportement commercial de l'entreprise dominante ne doit pas fausser la concurrence sur un marché en amont ou en aval, c'est-à-dire entre fournisseurs ou entre clients de cette entreprise[10]. Les articles susmentionnés interdisent à une entreprise dominante d'appliquer des conditions dissemblables à des transactions équivalentes avec d'autres partenaires commerciaux. Selon l'ABC, les principes de cette jurisprudence s'appliquent également dans une situation où la FRBB stipule dans son règlement sportif que toutes les compétitions de billard organisées par ses membres affiliés et les clubs de sa structure peuvent être jouées avec des boules de billard de fournisseurs approuvés par la FRBB sur la base de critères qualitatifs. Dans ce cas, la FRBB dispose d'une liste de fournisseurs connus dont les balles sont jugées aptes à être utilisées dans les compétitions et les matchs organisés au sein de sa structure. L'ABC considère que, en tant qu'entreprise en position dominante (si elle est établie), on pourrait raisonnablement attendre de la FRBB qu'elle organise une mise en concurrence lorsqu'elle choisit un fournisseur de balles pour ses championnats. Dans ce cas, la conclusion de contrats de parrainage exclusifs avec un fournisseur spécifique de boules de billard pour des compétitions organisées entièrement en interne, sans donner aux fournisseurs de boules de billard agréés figurant sur la liste une réelle possibilité de concourir , peut constituer un comportement discriminatoire au sens de l'article IV.2 du CDE et de l'article 102 du TFUE. L'ABC considère que ce comportement, s'il a effectivement eu lieu, visait à porter atteinte à la position concurrentielle des fournisseurs non contractuels vis-à-vis du fournisseur ayant signé le contrat de parrainage (fourniture d'un avantage concurrentiel).

En ce qui concerne l'application de l'article IV.1 CDE et de l'article 101 TFUE, l'ABC considère que l'octroi d'une exclusivité dans un contrat de parrainage par une entreprise à une autre ne constitue pas en soi une restriction de concurrence contraire au droit de la concurrence. Toutefois, l'objet anticoncurrentiel de l'octroi de l'exclusivité peut être révélé par les circonstances factuelles dans lesquelles il est effectué. En ce qui concerne les effets de la conclusion d'un contrat de parrainage exclusif sur le marché de la vente de boules de billard carambole, l'ABC considère que, à la lumière de sa pratique décisionnelle et de la jurisprudence de la Cour des marchés, il convient de tenir compte notamment de l'éventuel caractère premium des championnats en question, l'existence d'alternatives à part entière aux concurrents, la position sur le marché des fournisseurs sélectionnés, la durée des contrats et, le cas échéant, l'absence d'une procédure d'appel d'offres objective, non discriminatoire et transparente et les effets d'exclusion qui en résultent sur le marché en aval.

En prenant sa décision finale le 30 novembre 2021, le tribunal de l'entreprise de Louvain a tenu compte de l'*amicus curiae* de l'ABC. Ce jugement rend compte en détail de la position de l'ABC et a été publié récemment[11].

9 La FRBB, en tant qu'organisateur de compétitions de billard et en tant qu'apporteur de sponsoring, doit être considérée comme une entreprise.

10 Arrêt de la Cour de justice du 18 avril 2018 dans l'affaire C-525/16, Serviços de Comunicações e Multimédia SA/Autoridade da Concorrência (ci-après l'affaire MEO), point 24.

11 Competitio 2021, vol 16/4, blz. 414-425.

7. Avis formels

7.1. Avis formels obligatoires

Accès à l'offre de télévision

Le Comité de direction a rendu le 11 janvier 2021 des avis à l'IBPT, au CSA, au Medienrat et au VRM concernant les offres de référence de Brutélé, de VOO, et de Telenet pour l'accès à l'offre de télévision. Ces avis s'inscrivent dans le cadre des décisions de la Conférence des régulateurs du secteur des communications électroniques du 29 juin 2018 concernant l'analyse des marchés du haut débit et de la radiodiffusion télévisuelle.

L'ABC a considéré que les adaptations que les différents opérateurs devaient apporter à leur offre de référence semblaient raisonnables et ne nécessitaient pas de commentaires et que les projets de décision des différents régulateurs étaient conformes aux objectifs poursuivis par le droit de la concurrence.

One-time fees

Le Comité de direction a rendu le 9 avril 2021 des avis à l'IBPT et au Medienrat concernant l'analyse des redevances uniques (« one-time fees ») et de la redevance de location mensuelle « SLA Repair » dans le cadre des offres de référence des câblo-opérateurs pour l'accès à l'offre de télévision et pour l'accès à l'offre large bande.

L'ABC a constaté que les adaptations tarifaires apportées par les opérateurs semblaient raisonnables et ne nécessitaient pas de commentaires et que les projets de décision de l'IBPT et du Medienrat étaient conformes aux objectifs visés par le droit de la concurrence.

Accès de haute qualité

Le Comité de direction a rendu le 22 juin 2021 un avis sur un projet de décision du Conseil de l'IBPT concernant l'offre de référence BROTSoLL (Offer for Terminating Segment of Leased Lines) de Proximus pour l'accès de haute qualité.

L'ABC a 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.

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 2021 peuvent être résumées comme suit (comparaison avec les activités de l'ABC en 2020) :

	2021	2020
ECN Comités consultatifs		
Infractions (Règlement 1/2003)	13	9
Concentrations (Règlement 139/2004)	6	6
Oral Hearings	5	6
Discussions avec les parties	1	
ECN Groupes de travail		
Réunions plénières ECN (incl. DG meetings)	4	4
Réunions sous-groupes de travail	30, 6 contributions écrites	20, 7 contributions écrites
Perquisitions		
Assistance inspections UE	1	0
Perquisitions à la demande d'autorités nationales	1	0
Divers		
Réponses à des questions d'autorités nationales	47	63
Autres assistances à des autorités nationales (art. 22 Règlement 1/2003)	2	1
Questions à des autorités nationales	0	2
Contacts bilatéraux (Commission et NCAs)	32	18
OCDE		
Réunions Comité de concurrence et Bureau	6, 4 contributions écrites, président réélu comme membre du bureau	4, 2 contributions écrites, président réélu comme membre du bureau
Groupes de travail	4	4, 1 contribution écrite
Forum	3	3, 2 contributions écrites
ICN		
Réunion annuelle	1	1
Groupes de travail	/	/
Contacts bilatéraux	/	1
ECA		
Réunion annuelle	1	/

En plus des contacts plus 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.

© Sergey Nivens- fotolia.com

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 mai 2020, l'ABC a publié une communication sur les avis informels du président[12]. Le président peut, dans la mesure où les ressources et les priorités le permettent, émettre un avis informel s'il est satisfait aux conditions suivantes :

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

En 2021, 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 a notamment été poursuivie au sujet des initiatives et mesures à prendre suite à l'adoption des lois du 2 mai et du 4 avril 2019.

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

L'ABC et l'Autorité pour la protection de données ont poursuivi des discussions en vue de la conclusion d'un protocole de coopération.

12 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 2021 peuvent être quantitativement résumées comme suit (en comparaison avec les activités de l'ABC de 2020) :

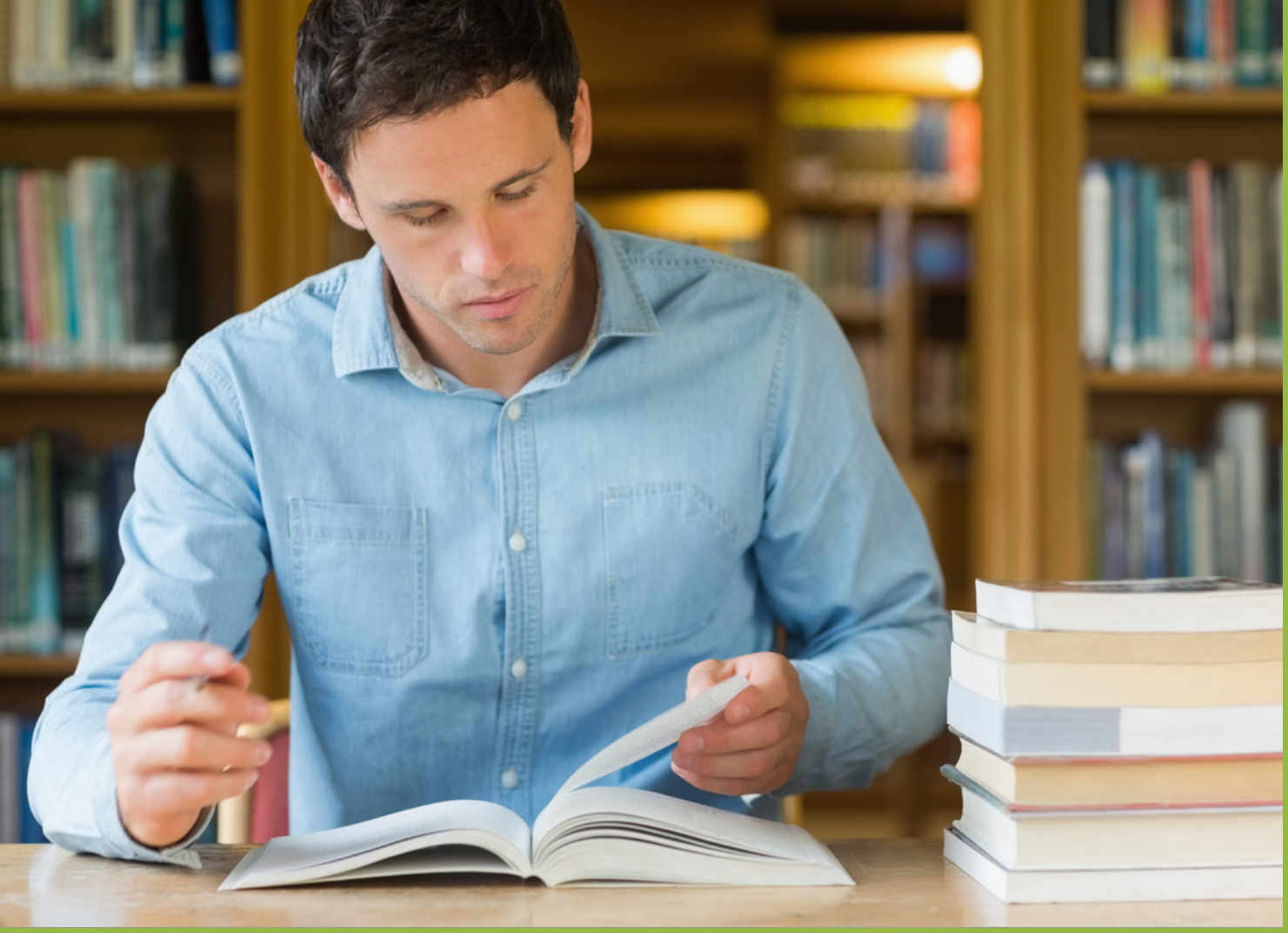
	2021	2020
Questions parlementaires	8	7
Auditions parlementaires et commissions parlementaires	0	1
Préparations d'interventions dans les procédures (a)	0	4
Avis en matière d'initiatives législatives	6	4
Coopération à des enquêtes externes (FMI et autres)	0	2
Réunions de la Commission de la concurrence	1	1
Autres questions posées à l'ABC	**144**	**169**
Questions concernant le livre IV CDE (explications générales)	34	30
Questions concernant les règles de concurrence européennes	3	4
Questions concernant des cas spécifiques	53	62
Questions concernant des pratiques du commerce	17	26
Questions concernant des compétences d'autres départements	31	39
« Dossiers » informels	6	8

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

9.4. Diverses autres initiatives d'*advocacy*

Ci-dessous, un aperçu de diverses autres initiatives en matière d'*advocacy* en 2021 (en comparaison avec les activités de l'ABC en 2020) :

	2021	2020
Conférences, participations à des débats	15, organisés ou avec par ex. Advanced EU Competition Law Conference, ACE Barcelona Conference, Les Barreaux de France, Benelux, Competition Policy International (2), Fordham University, Global Competition Law Center, ICN, International Bar Association, KU Leuven, Universiteit Antwerpen, VSMR/AEDC, SREPB (2)	18, organisés ou avec par ex. Advanced EU Competition Law Conference ; AEDC ; Autorité de la Concurrence suédoise ; Benelux; Competitio ; CompLaw EU Merger control ; Corporate Support Group ; Délégation des Barreaux de France ; Global Center Competition Law ; IBA ; Knect ; London Business School ; OCDE ; Société Royale d'Economie politique de Belgique ; SPF Economie ; Université d'Anvers.
Contribution à des revues et recueils	2	2
Comités de rédaction et d'avis de revues spécialisées	4	4



© AdobeStock.com

10. Réglementation

La loi du 2 février 2021 portant dispositions diverses a apporté quelques modifications au Livre IV CDE.

Par ailleurs la loi du 29 mars 2021 a modifié la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins, en ce qui concerne l'application du contrôle préalable des concentrations pour le réseautage clinique entre hôpitaux et vise à exclure les réseaux hospitaliers cliniques locorégionaux du contrôle préalable des concentrations de l'ABC.

Annexe :
Note de priorités de l'Autorité belge de la Concurrence pour 2022

Après une année 2020 très mouvementée, l'année 2021 a également été dominée par la pandémie de Covid. Bien que les différentes mesures prises pour lutter contre le virus aient été moins impactantes et moins durables que l'année précédente, un certain nombre de restrictions imposées pendant les périodes de pics de contamination ont eu des conséquences sur l'activité économique de notre pays. Cependant, la crise sanitaire et les mesures prophylactiques adoptées ont eu un impact inégal sur les différents secteurs d'activité, les services à forte intensité de contacts étant parmi les plus durement touchés.

Outre la pandémie de Covid, l'année 2021 - du moins le second semestre - a été marquée par la hausse des prix de l'énergie. Ces augmentations de prix ont eu un impact important sur les coûts de production. Elles ont également pu affecter l'environnement concurrentiel dans certains secteurs à haute intensité énergétique.

Outre ces deux événements, qui affectent également le premier trimestre de 2022, le bon fonctionnement de l'économie a également été récemment perturbé par l'impact de la guerre russo-ukrainienne. Tout d'abord, la guerre entraîne une nouvelle hausse des prix de l'énergie en raison du rôle important de la Russie en tant que fournisseur. Par ailleurs, la suspension des activités dans les zones de guerre, ainsi que les sanctions économiques contre la Russie et la Biélorussie, freinent l'approvisionnement en matières premières (matériaux de construction, produits agro-alimentaires, etc.) et en biens intermédiaires, ainsi que les activités d'exportation de nos entreprises belges vers ces deux pays.

La combinaison de tous ces événements peut affecter particulièrement certains secteurs, tels que le secteur alimentaire, le secteur de la construction et les secteurs industriels qui dépendent fortement de l'approvisionnement international en matières premières (certains métaux et minéraux, entre autres). Tant dans les secteurs qui connaissent des difficultés en raison de ce nouveau contexte économique que dans ceux où de nouvelles opportunités sont apparues, un fonctionnement sain et équitable du marché constitue la meilleure protection de la prospérité économique générale.

Grâce à ses pouvoirs et à ses outils d'application formels et informels[13] , renforcés par la transposition de la directive ECN+ (2019/1) et l'augmentation de ses moyens, l'Autorité belge de la Concurrence (ABC) contribue activement au bon fonctionnement de la concurrence sur les marchés en vue d'améliorer le bien-être des consommateurs et de soutenir la croissance, l'emploi et la compétitivité de l'économie.

La présente note a été rédigée conformément à la compétence du Comité de direction de l'ABC, telle que conférée en vertu de l'article IV.25 du Code de droit économique, et identifie les priorités stratégiques (section 2) et les secteurs prioritaires (section 3) qui guideront les interventions de l'ABC en 2022.

13 L'ABC dispose de trois types d'instruments pour favoriser le fonctionnement des marchés : i) les procédures formelles visant à poursuivre les infractions au droit belge et/ou européen de la concurrence ; ii) le contrôle des concentrations ; iii) la politique informelle de concurrence, qui comprend un large éventail de possibilités d'intervention. En outre, l'ABC agit aussi indirectement par le biais de ses participations à des comités consultatifs et groupes de travail internationaux.

1. Priorités stratégiques pour 2022

La mise en œuvre de la loi de transposition ECN+ du 28 février 2022, entrée en vigueur le 17 mars, constitue un défi important de l'ABC dans les semaines et mois à venir.[14] La directive ECN+ vise à garantir l'indépendance des autorités nationales de concurrence et de faire en sorte qu'elles disposent de ressources financières, humaines, techniques et technologiques suffisantes, ainsi que des pouvoirs minimaux en matière d'exécution et d'imposition d'amendes nécessaires à une application pleinement efficace des articles 101 et 102 du TFUE et à l'application du droit national de la concurrence. La loi de transposition de cette directive constitue donc un jalon important pour le droit belge de la concurrence.

Du point de vue juridique les pouvoirs de l'Auditorat en matière de perquisitions ont, entre autres, été précisés (y compris la vérification des fichiers numériques et la possibilité de poursuivre l'examen des documents dans les locaux de l'ABC), de même que les modalités d'application de la procédure de clémence et les sanctions applicables aux infractions, notamment pour les associations professionnelles. En outre, la loi accorde de nouveaux pouvoirs à la Cour des Marchés et au SPF Finances dans le cadre de la coopération renforcée entre les autorités nationales de concurrence en ce qui concerne l'exécution des décisions d'infraction et d'amende. Enfin, la loi ECN+ prévoit un certain nombre d'autres modifications du cadre d'application du droit belge de la concurrence, notamment l'introduction d'une redevance de notification des concentrations[15].

En ce qui concerne les moyens, le budget supplémentaire de l'ABC s'élève à 1,4 million d'euros, soit une augmentation d'environ 20 %. L'ABC utilisera cette augmentation budgétaire, entre autres, pour l'augmentation progressive de son personnel, ainsi que pour des investissements dans de nouvelles infrastructures et un soutien dans les domaines de l'informatique, de la gestion des connaissances et des processus internes, en particulier le renforcement de ses outils d'application (enquêtes, e-Discovery, dénonciations anonymes). L'augmentation du personnel permettra dans le futur de constituer au sein de l'auditorat une équipe dédiée au contrôle des concentrations. Cette spécialisation devrait permettre un traitement plus efficace des dossiers de concentrations, avec pour corollaire le renforcement des capacités de traitement des dossiers de pratiques restrictives, notamment sur la base d'instruction d'office. Une attention particulière sera accordée à la poursuite du développement de l'expertise concernant la mise en œuvre de la loi sur l'abus de dépendance économique.

Les ressources supplémentaires permettront également à l'ABC d'être plus active en termes de politique informelle et stratégique, d'*advocacy* et de communication. Aujourd'hui, l'ABC est déjà fortement impliquée dans les différents groupes de travail ECN et les initiatives réglementaires au niveau national et international. Ces collaborations seront encore renforcées dans les années à venir, avec un rôle plus actif de l'ABC dans ces débats. En outre, il y aura plus de moyens pour traiter de nouveaux défis tels que la concurrence sur le marché du travail et le rôle du développement durable dans l'analyse concurrentielle (voir ci-dessous). Les études ex-post et la prise en compte d'indicateurs économiques[16] permettront de contribuer à identifier les objectifs pertinents et les problématiques sensibles, ainsi qu' à améliorer les politiques existantes[17]. A cet égard, l'ABC envisage de renforcer sa coopération avec l'Observatoire des prix et la Banque nationale de Belgique.

Dans l'introduction de la présente note de priorités, il a déjà été fait référence à l'impact économique de la crise Covid et aux difficultés qui en ont résulté pour les entreprises de certains secteurs, tandis que pour d'autres cette crise a généré de nouvelles opportunités, souvent renforcées par le processus de numérisation de la société. Une deuxième priorité stratégique consiste donc à se concentrer sur ces secteurs, en accordant une attention particulière à l'impact de la crise sur la distribution commerciale, la chaîne de valeur agro-alimentaire, les services financiers et le secteur des soins de santé (y compris la distribution de médicaments, de vaccins et d'équipements médicaux). Il sera important de suivre de près les chocs économiques qui affectent ces secteurs et les transitions (forcées) qui en découlent, et de veiller à ce qu'une concurrence suffisante subsiste afin de garantir des résultats économiques optimaux.

Une troisième priorité stratégique consiste à poursuivre le suivi de l'application de la politique de concurrence dans le contexte de l'économie verte et circulaire en Belgique. La concurrence est le moteur de l'innovation, innovation qui est nécessaire pour développer de nouvelles technologies vertes. Une saine concurrence encourage les entreprises à utiliser efficacement les matières premières et les ressources rares. Et une saine concurrence permet également que de nouveaux produits innovants puissent être proposés aux consommateurs à des prix abordables. Une politique de concurrence saine et efficace est donc un facteur important pour stimuler l'innovation et les développements technologiques, contribuant ainsi au verdissement de l'économie belge. Conformément aux initiatives d'autres États membres, l'ABC prendra également de nouvelles mesures pour élaborer sa position sur, entre autres, la manière dont les règles de concurrence sont cohérentes avec les politiques de développement durable et comment elles peuvent soutenir davantage ces politiques, en particulier l'application du droit de la concurrence aux

14 Dans les mois à venir, certains ajustements spécifiques de la loi seront peut-être encore possibles pour améliorer l'efficacité de la politique d'application, mais aucune révision majeure du cadre existant n'est attendue.

15 Depuis le 17 mars 2022, les parties notifiantes doivent payer un montant de dépôt forfaitaire ("filing fee") de 17 450 euros pour une concentration soumise à une procédure simplifiée ou de 52 350 euros pour les concentrations qui ne remplissent pas les conditions de la procédure simplifiée.

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

17 G. Jans (2021), «Evaluation de la politique de concurrence», R.D.C.-T.B.H., 2021/7, pp. 879-893, en particulier la section 5. «Regarder vers l'avenir : initiatives d'évaluation possibles».

accords de durabilité[18]. À cette fin, l'ABC fournira également des conseils informels supplémentaires et interagira avec diverses parties prenantes dans le cadre de sa politique d'*advocacy*.

2.Secteurs prioritaires pour 2022

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

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

Un des facteurs pertinents est l'importance stratégique de l'enquête. C'est le cas lorsque l'ABC considère le secteur où l'infraction a été commise, comme prioritaire. Pour établir cette liste, l'ABC s'appuie sur sa propre expertise et sur l'expérience acquise lors d'enquêtes antérieures, sur les résultats de la méthodologie d'examen sectoriel de l'Observatoire des prix[19], ainsi que sur les signaux émis par d'autres autorités, instituts de recherche et universités.

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

- Services aux entreprises et aux consommateurs

  Le bon fonctionnement des marchés de services est essentiel au regard de leur poids dans l'économie. Bien que de nombreux services ne constituent pas un objectif d'achat en soi pour les consommateurs ou les entreprises, ils fournissent cependant le support nécessaire à la prise d'autres décisions de nature économique. Il s›agit par exemple des services financiers, notamment les services bancaires et d›assurance, des services juridiques, des services de comptabilité, des services de sécurité et des fournisseurs de contrôle de la qualité. Plusieurs de ces services ou professions sont réglementés à des fins de protection des consommateurs. Cela signifie que seules les personnes ou les entreprises qui remplissent les conditions nécessaires peuvent offrir les services en question. Cette protection est très importante pour l'utilisateur mais elle n'offre pas les garanties nécessaires au bon fonctionnement du marché, et peut même avoir un effet de restriction ou de distorsion sur le marché, comme l'ont également indiqué de récentes études réalisées par l'Observatoire des prix[20]. L'ABC veillera au respect du droit de la concurrence dans les différents secteurs de services et continuera également à plaider pour la révision des réglementations professionnelles si celles-ci restreignent l'accès et/ou l'exercice de la profession plus qu'il n'est nécessaire pour garantir la réalisation d'objectifs d'intérêt général.

- L'industrie agro-alimentaire

  Un autre pilier important de notre économie est l'industrie alimentaire. Par le passé, la chaîne alimentaire belge s'est révélée, à différents niveaux, vulnérable au maintien d'un environnement concurrentiel sain. L'inflation des produits alimentaires non transformés et transformés en Belgique suit une tendance à la hausse depuis plusieurs années (bien que l'année 2021 fasse exception)[21]. Selon les recherches de l'Observatoire des prix, l'inflation cumulée des prix alimentaires sur l'ensemble de la période (2005-2020) était également plus élevée en Belgique que dans chacun des pays voisins. De même, la contribution de l'alimentation à l'inflation totale était plus élevée en Belgique que dans n'importe quel pays voisin[22]. Les contrats entre le secteur de la distribution et ses fournisseurs peuvent dans certains cas entraîner des effets anticoncurrentiels, par exemple lorsqu'ils restreignent la liberté des distributeurs de fixer leurs prix ou la possibilité d'offrir leurs services en ligne. L'ABC veillera au bon fonctionnement des marchés tout au long de la chaîne alimentaire en accordant une attention particulière aux mécanismes de formation des prix, aux contraintes d'approvisionnement de nature territoriale et aux dynamiques concurrentielles dans le secteur agricole.

18 Commission européenne, Direction générale de la concurrence, Competition policy brief. 2021-01 septembre 2021, Commission européenne, https://data.europa.eu/doi/10.2763/962262 ; Rapport technique sur la durabilité et la concurrence, rapport commandé conjointement par l'Autorité néerlandaise des consommateurs et des marchés (ACM) et la Commission hellénique de la concurrence (HCC), 2021.

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

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

21 Observatoire des prix (2022), «Analyse des prix - Rapport annuel 2021 de l'Institut des comptes nationaux - Partie I : Tendances de l'inflation en Belgique et dans les pays voisins en 2021», p. 8.

22 https://news.economie.fgov.be/197318-de-gezondheidscrisis-joeg-de-prijzen-in-2020-niet-de-hoogte-in

- Le secteur de l'énergie

  L'énergie est un poste de coût important, tant pour les consommateurs que pour de nombreuses activités économiques. La prospérité des ménages et des entreprises dépendent donc dans une large mesure du prix du gaz et de l'électricité vendus sur les marchés de gros. Comme indiqué ci-dessus, le second semestre 2021 a été caractérisé par des hausses de prix significatives sur les marchés de l'électricité et du gaz. Ces hausses de prix s'expliquent, entre autres, par une augmentation de la consommation d'énergie suite à la relance économique consécutive à la crise du Covid, combinée à une diminution des stocks de gaz et à une augmentation du prix des droits d'émission de CO2. En raison de la guerre russo-ukrainienne, la Russie étant un grand exportateur de gaz, les prix ont encore augmenté. Étant donné l'importance de l'énergie pour la plupart des entreprises, l'ABC doit veiller à ce que, surtout dans un contexte de sortie partielle du nucléaire, les fournisseurs de gaz et d'électricité ne profitent pas de la situation tendue pour mettre en œuvre des stratégies anticoncurrentielles. À cette fin, l'ABC est en contact étroit avec la CREG, le régulateur fédéral de l'énergie en Belgique, ainsi qu'avec les régulateurs régionaux. Empêcher les compagnies d'énergie de récolter des bénéfices exceptionnels (appelés «windfall profits») pendant les périodes de pics de prix[23] est une question spécifique qui mérite une attention compte tenu des tensions entre l'offre et la demande.

- Le secteur pharmaceutique

  Le secteur pharmaceutique reste une priorité pour l'ABC, comme c'est le cas dans d'autres pays européens. Plusieurs enquêtes dans ce secteur ont été récemment clôturées. En février dernier, l'Auditorat a sanctionné deux grossistes pharmaceutiques pour leur participation à un cartel et leur a imposé des amendes de 29,8 millions d'euros à la suite d'une transaction. En 2021, le Collège de la concurrence a réexaminé l'amende infligée à l'Ordre des pharmaciens[24]. La crise du Covid n'a fait que renforcer la grande importance de ce secteur. L'ABC sera attentive à tous les maillons de la chaîne de valeur : prix fixés par les laboratoires, concurrence entre grossistes-répartiteurs, dynamique concurrentielle et innovation au niveau des pharmacies.

© AdobeStock.com

- La numérisation de l'économie

  L'économie numérique a retenu l'attention de nombreuses autorités de concurrence ces dernières années. Diverses initiatives politiques sont également en cours, notamment l'adoption du Digital Market Act (DMA) au niveau européen. Les entreprises numériques se caractérisent souvent par d'importantes économies d'échelle, des effets de réseau directs et indirects qui renforcent leur pouvoir de marché potentiel, et la capacité d'améliorer leurs services et algorithmes grâce à l'accès à des données (personnelles) détaillées. L'ABC, comme les autres autorités, sera particulièrement attentive aux éventuels abus de position dominante, abus de dépendance économique et infractions au droit de la concurrence résultant de la transformation numérique dans plusieurs secteurs, notamment dans le secteur des services, y compris les services aux entreprises et aux pouvoirs publics. Les secteurs particulièrement caractérisés par l'évolution de la numérisation sont les médias et les communications, avec de nouveaux développements tant du côté des contenus que de la publicité. Divers nouveaux modèles commerciaux visent à apporter une réponse compétitive au pouvoir de marché accru des géants internationaux de la technologie. Il convient toutefois de faire preuve de la vigilance nécessaire pour s'assurer que ces initiatives ne créent pas de nouvelles restrictions à la concurrence, notamment sous la forme de la création de plateformes locales disposant d'un pouvoir de marché excessif.

23 En 2019, une loi du 22 avril 2019 a introduit par voie législative le mécanisme rémunérateur de capacité (MRC). Ce mécanisme est destiné à assurer la sécurité d'approvisionnement à long terme du pays en vue de la fermeture définitive des centrales nucléaires entre 2023 et 2025. Ce mécanisme vise à permettre aux détenteurs de capacités sélectionnés de recevoir un soutien à hauteur de leur «missing money». Toutefois, afin d'empêcher les participants d'obtenir des «windfall profits», il est prévu que les fournisseurs de capacité doivent rembourser une partie de leurs revenus du marché de l'électricité si ceux-ci dépassent une certaine limite prédéfinie représentant un niveau de prix considéré comme (très) élevé.

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

- Le secteur des télécommunications[25]

  Le secteur des télécommunications reste une priorité pour l'ABC. Les consommateurs continuent d'opter pour les offres conjointes comme en témoigne l'augmentation des ventes de packs 4play et de la pénétration des packs au niveau des ménages[26]. De plus, ces types de clients ont tendance à être moins enclins à changer d'opérateur[27]. Un autre point d'attention concerne la poursuite du déploiement du réseau 5G. La mise en place de ce réseau offre une série de nouvelles opportunités, notamment pour les services aux entreprises. En outre, toute nouvelle consolidation sur les marchés des télécommunications fera l'objet d'un examen approfondi en étroite collaboration avec la Commission européenne et l'IBPT. Les interactions et les effets d'entraînement entre le secteur numérique et le secteur des télécommunications nécessiteront par ailleurs une vigilance accrue, notamment en ce qui concerne les effets concurrentiels des fusions verticales et conglomérales qui relient les deux mondes.

- La compétition dans le monde du sport

  Depuis des siècles, le sport et le jeu sont un liant important de la société. Aujourd'hui, le monde du sport - du moins dans certaines branches - constitue un secteur économique important. Tout comme on peut et doit attendre des athlètes qu'ils fassent preuve de fair-play, les administrateurs, associations et fédérations sportives doivent également respecter le droit de la concurrence. Dans le passé, cependant, l'ABC a enquêté sur plusieurs violations des principes de concurrence dans divers sports[28]. L'ABC utilisera l'expertise qu'elle a accumulée pour accorder une attention accrue à l'application des règles de concurrence dans le monde du sport, en mettant l'accent sur l'accès équitable aux ligues sportives, l'organisation de compétitions et d'événements sportifs, les accords de « no-poaching » et l'émergence des sports électroniques et des paris sportifs (en ligne).

© AdobeStock.com

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

31 mars 2022

25 Le screening horizontal de l'économie du SPF identifie une série de secteurs qui méritent une attention particulière, dont les télécommunications (NACE 61) : Observatoire des prix (2021), «Market forces in Belgium : horizontal screening of market sectors (2020)», p.34.

26 Communication du Conseil de l'IBPT du 11 juin 2021 concernant l'état du marché des communications électroniques et de la télévision en 2020, p.3.

27 « Communication du Conseil de l'IBPT du 11 juin 2021 concernant l'état du marché des communications électroniques et de la télévision en 2021, p. 58, par. 89 : La croissance du 4-play ralentit le chiffre d'affaires des clients sur le marché des communications électroniques et de la télévision, puisque le chiffre d'affaires des clients pour le bouquet 4-play (3%) est nettement inférieur à celui du 3-play (10%) et du 2-play (17%). :

28 Voir, entre autres : Demande de mesures provisoires de l'ABC Hector Cue Sports Belgium envers VZW Belgische Golfbiljart Bond, 2020-V/M-04, 23 janvier 2020 ; Demande de mesures provisoires de RE VIRTON, 2020-V/M-36, 9 novembre 2020 ; Foodinvest/Pro League et U.R.B.S.F.A., 2020-V/M-26, 2 juillet 2020 ; Demande de mesures provisoires de Mademoiselle Lisa Nooren et Henk Nooren Handelsstal SPRL, 2018-V/M-33, 28 septembre 2018 ;

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

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

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

Comme c'est le cas pour les autres autorités de concurrence, l'ABC prend en compte 4 facteurs pour évaluer l'importance d'une affaire :[29]

- **Impact** - L'Autorité évaluera le dommage direct causé par l'infraction faisant l'objet de la plainte dans le secteur où l'infraction a eu lieu, non seulement en termes de prix pratiqué mais aussi en termes d'impact sur la qualité du produit ou du service fourni aux consommateurs. Elle tiendra également compte de divers effets indirects, tels que l'effet dissuasif d'autres infractions dans des secteurs connexes et l'impact sur la chaîne de valeur lorsque l'infraction faisant l'objet de la plainte a une incidence sur son fonctionnement.
- **Importance stratégique -** L'ouverture d'une enquête sur une infraction présumée peut revêtir une importance stratégique pour l'ABC lorsqu'elle considère que le secteur dans lequel l'infraction a eu lieu est prioritaire (voir ci-dessus la liste des secteurs prioritaires pour 2022), ou lorsqu'elle souhaite clarifier une interprétation de la loi et que l'affaire peut avoir valeur de précédent. Toutefois, si l'Autorité estime que d'autres institutions sont mieux placées pour traiter le problème spécifique, son importance stratégique sera réduite.
- **Risques –** L'ABC sera moins encline à investir des ressources dans l'instruction d'une infraction lorsqu'il existe un risque important que l'enquête n'aboutisse pas à un résultat utile.
- **Ressources -** L'ABC prendra également en compte les ressources nécessaires pour entamer ou poursuivre une enquête, et déterminer le calendrier des enquêtes.

29 Voir notamment «OFT Prioritisation Principles».

Publications 2021

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

Jans Griet, "Evaluatie van het mededingingsbeleid", *R.D.C.-T.B.H.*, 2021/7, p. 879-893.

Steenbergen J., « The future of vertical restraints », in A. Claici en D. Waelbroeck (eds.), *Vertical restraints in the digital economy,* Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2021, pp. 165-170.

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/2022/13.965/18

150-22

Autorité belge
de la Concurrence