



Autorité belge
de la Concurrence

Rapport annuel 2023





© FOD Economie

2023 a été une année importante pour l'Autorité belge de la Concurrence («ABC»). Une série de résultats ont été atteints grâce à la mise en œuvre du plan de modernisation de l'ABC visant à améliorer l'efficacité de son action.

Une mise en œuvre efficace de la protection de la concurrence peut produire des résultats rapides. Par exemple, en 2023, à l'initiative de son auditeur général, l'ABC a pour la première fois entrepris de **contrôler une concentration non notifiable** en imposant d'office des **mesures provisoires** pour sauvegarder la concurrence dans le secteur des télécommunications. Elle a exercé cette compétence dans le cadre d'une affaire de réorganisation judiciaire où le fournisseur historique de services internet à large bande en Belgique (Proximus) envisageait d'acquiescer un opérateur alternatif opérant sur le réseau cuivre et fibre (EDP-net). L'acquisition se situait en deçà des seuils de notification au titre du contrôle des concentrations, mais l'ABC a pu ouvrir une instruction pour abus de position dominante causé par l'acquisition d'un concurrent en vertu de la récente jurisprudence Towercast de la Cour de justice de l'Union Européenne. Grâce à l'intervention de l'ABC, Proximus a finalement renoncé au rachat et l'opérateur alternatif a été repris par un nouvel acteur, ce qui a permis de protéger la concurrence sur le marché et le choix pour les consommateurs. Une deuxième procédure qui a pu aboutir rapidement concerne l'intervention de l'ABC dans le cadre du déploiement de réseaux de fibres optiques en Flandre. En l'espace de quelques mois, l'ABC a pu conclure son instruction grâce à un ensemble de mesures correctives permettant de remédier aux effets anticoncurrentiels potentiels résultant d'une joint-venture entre Telenet et Fluvius (Wyre) en raison du lien entre Fluvius et ses communes actionnaires intervenant dans la mise en œuvre des plans de déploiement de la fibre par les différents opérateurs de réseaux.

Grâce à son efficacité accrue, l'ABC a pu également poursuivre et conclure un certain nombre d'enquêtes de longue haleine dans des **affaires de pratiques restrictives**, notamment deux affaires portant sur des restrictions verticales de concurrence. Dans ces décisions, elle a imposé des amendes à des fournisseurs qui restreignaient la liberté de leurs distributeurs de fixer leurs prix de vente. L'ABC a également continué d'intervenir à l'encontre des pratiques abusives des acteurs dominants. Par exemple, l'ABC a imposé une amende à une société pharmaceutique (Novartis) pour des déclarations trompeuses concernant l'utilisation off label de certains médicaments. Ce faisant, l'ABC a condamné une pratique qui a également donné lieu à des amendes dans d'autres États membres. L'ABC en outre ouvert un certain nombre de nouveaux dossiers, y compris, pour la première fois, une enquête formelle sur un éventuel abus de dépendance économique dans le secteur agricole.

L'année dernière, dans le cadre du **contrôle des concentrations**, l'ABC a continué à préserver des marchés ouverts et concurrentiels grâce à un nombre record de dossiers, à un traitement plus rapide de ceux-ci et à différentes interventions. 38 notifications de concentrations ont été reçues, et six transactions ont donné lieu à des enquêtes approfondies. Dans un certain nombre de cas, l'ABC a obtenu des engagements de la part des parties visant à remédier à des préoccupations concernant les possibles effets négatifs des concentrations en question sur la concurrence et au final les consommateurs. En outre, l'ABC a lancé une enquête approfondie dite de «deuxième phase» dans le cadre de la proposition de concentration de deux grands producteurs belges de charcuterie (saucisse sèche/

salami, volaille, jambon cuit et pâté), qui menaçait de restreindre la concurrence au détriment des consommateurs. A la fin de la «deuxième phase» de l'enquête, les parties ont renoncé à leur projet. Les concentrations «verticales» n'ont pas non plus échappé à la vigilance de l'ABC. Par exemple, l'ABC a reçu des engagements contraignants de la part d'un producteur et d'un grossiste de médicaments qui souhaitaient acquiescer conjointement un important producteur de matières premières médicales, visant à garantir la sécurité d'approvisionnement et de fourniture des concurrents situés en amont (production) et en aval (distribution).

Les concentrations dans le secteur hospitalier ont également fait l'objet d'une attention particulière de la part de l'ABC en 2023. Compte tenu des spécificités du secteur et de la vague actuelle de consolidation, l'ABC a développé un cadre analytique spécifique pour évaluer les **concentrations hospitalières**. Dans ce cadre, l'ABC examine si les concentrations entre hôpitaux apportent aux patients des avantages qui l'emportent sur les risques associés à une réduction du nombre d'institutions indépendantes dans la zone de soins concernée. Une importante fusion dans le Hainaut a été approuvée sur cette base. L'ABC continuera d'utiliser le cadre analytique spécifiquement développé pour évaluer les fusions hospitalières notifiables à l'avenir, afin d'assurer la sécurité juridique du secteur.¹

En 2023, l'ABC a également démontré l'efficacité de sa capacité d'analyse de marché. Une réalisation majeure à cet égard a été la publication de l'avis sur les **services bancaires** de détail réalisé à la demande du vice-premier ministre et ministre de l'Économie et du Travail. Dans cet avis, l'ABC a mis en évidence un possible manque de concurrence dans l'offre de services bancaires de détail à la lumière de la faible rémunération des comptes d'épargne, malgré l'augmentation du taux de base par la Banque centrale européenne. Cet avis a été élaboré dans un délai de cinq mois et sans que l'ABC ne puisse déployer ses pouvoirs d'enquête. A l'avenir, l'ABC envisage d'utiliser davantage son pouvoir de mener des enquêtes sectorielles en cas de dysfonctionnement de marché dans n'importe quel secteur de l'économie.

Sur le plan **organisationnel**, l'ABC a poursuivi en 2023 la mise en œuvre de son plan stratégique afin d'atteindre une taille critique et de renforcer ses moyens d'action. Les effectifs ont été augmentés de 14 personnes pour atteindre 65 équivalents temps plein. Entre autres, l'ABC est en train de finaliser un projet majeur de numérisation de la gestion et de la consultation des dossiers d'instruction. L'ABC continue également d'investir dans la formation de son personnel, dans le développement d'un système de gestion des connaissances et dans la coopération avec d'autres régulateurs.

Au nom du comité de direction, je tiens à exprimer tous mes remerciements pour les efforts déployés par l'équipe de l'ABC au cours de l'année écoulée et pour les résultats obtenus.

Depuis le 1er mars 2024, l'ABC a enfin un nouveau président, en la personne d'Axel Desmedt. Nous lui souhaitons chaleureusement la bienvenue et nous réjouissons de sa contribution à venir.

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

1 Entre-temps, la loi du 29 mars 2024 (M.B., 3 mai 2024) a exempté les concentrations dans le secteur hospitalier de l'obligation de notification, à moins qu'un seuil de chiffre d'affaires combiné de plus de 900 millions d'euros ne soit atteint et qu'au moins deux des hôpitaux agréés concernés réalisent chacun un chiffre d'affaires d'au moins 250 millions d'euros en Belgique.



Table des matières

I. L'ABC	4	6. Amicus curiae	25
1.1. La structure de l'ABC	4	7. Le réseau européen (ECN) et la coopération internationale	28
1.2. Les modes de traitement des dossiers	5	8. La politique informelle de concurrence et l'advocacy	30
1.3. Les priorités	5	8.1. Avis du comité de direction	30
1.4. Réglementation	6	8.2. Coopération avec les régulateurs et le SPF Economie	31
2. Quelques chiffres clés	7	8.3. Réponses à des questions diverses posées à l'Autorité et son implication dans des procédures (autres que des recours contre ses décisions)	32
3. Les dossiers formels concernant la mise en œuvre des articles IV.1, IV.2 et IV.2/1 CDE et 101 et 102 TFUE	9	8.4. Diverses autres initiatives d'advocacy	32
3.1. Aperçu succinct des décisions du Collège de la Concurrence	10	9. Les effets économiques de la politique de concurrence belge	33
3.1.1. Quelques chiffres	10	9.1. Introduction	34
3.1.2. Décisions d'infraction	11	9.2. Méthode	34
3.1.3. Mesures provisoires	11	9.3. Résultats (en millions d'euros)	36
3.2. Aperçu succinct des décisions de l'Auditorat	12	Annexe: Note de priorités de l'Autorité belge de la Concurrence pour 2024	37
3.2.1. Quelques chiffres concernant les instructions	12	1. Contexte	37
3.2.2. Quelques chiffres concernant les décisions	12	2. Priorités stratégiques pour 2024	38
3.2.3. Résumé succinct des décisions de transaction	13	3. Secteurs prioritaires pour 2024	39
3.2.4. Résumé succinct des décisions de classement	13	Annexe: Cadre analytique relatif à l'identification des cas d'infraction prioritaires	43
4. Le contrôle des concentrations	16	Publications 2023	44
4.1. Quelques chiffres	17		
4.2. Description succincte des concentrations complètes	18		
5. Le contentieux dans lequel l'Autorité est impliquée	21		
5.1. Quelques chiffres	22		
5.2. Description succincte	22		



I. L'Autorité belge de la concurrence

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 Steenberghe jusqu'au 31 janvier 2023, de l'auditeur général, Dr Damien Gerard, du directeur des affaires économiques, madame Griet Jans, et du directeur des affaires juridiques, monsieur Yves Van Gerven.

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

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

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



En 2023, les assesseurs sont, par groupe linguistique :

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

L'Auditorat est dirigé par l'auditeur général.

Pour chaque dossier d'instruction ouvert, une équipe composée de membres du personnel de l'Auditorat est désignée et placée sous la direction d'un auditeur qui assume la direction journalière de l'instruction. En 2023, l'auditeur général a confié cette responsabilité à 11 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

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*.

Elle contribue également à la politique de concurrence européenne et internationale en tant que membre du Réseau européen de la concurrence (REC), de l'International Competition Network (ICN), du Comité de la concurrence de l'OCDE, etc.

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.

Les priorités stratégiques et les secteurs prioritaires identifiés en 2023 restent valables en 2024.

La liste des **priorités stratégiques** concerne la poursuite de l'élaboration de :

- la stratégie de *renforcement des capacités d'action* de l'autorité ;
- une politique active de protection de la concurrence dans le secteur numérique ; et
- l'application de la politique de concurrence dans le contexte de la transition écologique et circulaire en Belgique.

Les **secteurs prioritaires** sont les suivants :

- Les marchés publics ;
- l'industrie agro-alimentaire ;
- la numérisation de l'économie ;
- les infrastructures numériques et secteur des télécommunications ;
- la santé et l'industrie pharmaceutique ;
- les services aux entreprises et aux consommateurs
- l'énergie

La note de priorités 2024 se trouve dans son intégralité en annexe à ce rapport annuel.

1.4. Réglementation

La législation suivante en matière de concurrence a été adoptée en 2023 :

- Loi du 25 septembre 2022 portant dispositions diverses en matière d'économie (M.B. 16 janvier 2023).

Cette loi confère à l'auditeur le pouvoir de demander aux opérateurs de télécommunications les données relatives au trafic, à la localisation et à l'identification ainsi que les adresses IP de leurs clients.

- Loi du 5 novembre 2023 portant dispositions diverses en matière d'économie (M.B. le 11 décembre 2023).

Cette loi habilite l'auditeur à prendre les mesures d'enquête nécessaires préalablement à l'ouverture d'une instruction formelle.

- Arrêté royal du 11 décembre 2023 modifiant l'arrêté royal du 30 août 2013 relatif aux procédures en matière de protection de la concurrence, l'arrêté royal du 30 août 2013 relatif à la notification des concentrations d'entreprises visée à l'article IV.10 du Code de droit économique inséré par les lois du 3 avril 2013 et l'arrêté royal du 4 septembre 2013 relatif au paiement et au recouvrement des amendes administratives et astreintes prévues dans le Livre IV du Code de droit économique (M.B. le 19 janvier 2024).

L'adaptation de ces trois actes met les règles relatives à la procédure devant l'ABC, à la notification des concentrations et au paiement des amendes, respectivement, en conformité avec la loi du 2 mai 2019, qui a adapté les procédures de concurrence dans le Livre IV du Code de droit économique, et avec la loi ECN+ du 28 février 2022.



2. Quelques chiffres clés

	Belgique 2023	Belgique 2022	EU 2022 (a)
Moyens			
Personnel (b)	65	56	870
Personnel disponible pour les instructions (c)	48	41	
Budget ou dépenses (millions d'euros) (d)	env. 11,3	env. 10,7	163,8
Pratiques restrictives			
Instructions	3	4	
Perquisitions	3 (e)	2 (f)	6
Demandes de clémence	3	5	13
Décisions concernant les cartels	8 (g)	3 (h)	2
Décisions concernant les abus de position dominante	3 (i)	4 (j)	1
Décisions concernant les abus de dépendance économique	0	0	
Décisions concernant les mesures provisoires	1	1	
Décisions avec amende	4	2	3
Montant des amendes (millions d'euros)	4,911	65,985	267,64
Durée moyenne des procédures	5a 2m 25j	5a 4m 21j	
Concentrations			
Notifications	38	32	371
Décisions suite à une procédure non simplifiée	5	7	291
Décisions suite à une procédure simplifiée	29	28	
Décisions en seconde phase	0	0	
Décisions avec conditions	2	1	12
Décisions de levée partielle des conditions	0	0	
Décisions de non-respect des engagements	0	0	
Décisions avec amende	0	0	
Montant des amendes (milliers d'euros)	0	0	
Lettres Amicus			
Tribunaux belges	3	2	
Tribunaux étrangers	0	0	
Arrêts			
Cour d'appel de Bruxelles	6	2	
Cour de cassation/Cour constitutionnelle	2	0	

(a) Source : GCR Rating enforcement 2023 et Annual Activity Report 2022, DG Comp.

(b)) Les membres du personnel y compris le Comité de direction au 31/12/2023.

(c) Cette notion concerne les membres de l'Auditorat. L'Auditorat peut faire appel au soutien du directeur des études économiques et à son équipe, ainsi qu'au directeur des études juridiques et à son équipe.

(d) 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.

(e) Dont deux à la demande de la Commission européenne et une à la demande de l'ACM (NL).

(f) Dont une à la demande de la Commission européenne et une à la demande de l'ACM (NL).

(g) Deux décisions du Collège, une décision de transaction de l'Auditorat et cinq décisions de classement de l'Auditorat.

(h) Une décision du Collège, une transaction de l'Auditorat et une décision de classement de l'Auditorat.

(i) Deux décisions du Collège et deux décisions de transaction de l'Auditorat.

(j) Quatre décisions de classement de l'Auditorat.



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

3.1. Aperçu succinct des décisions du Collège de la Concurrence

3.1.1. Quelques chiffres

	Nombre	
	2023	2022
Décisions		
<i>Nombre total</i>	4	2
<i>Collèges constitués</i>	3	4
Décisions au fond	3	1
<i>Décisions constatant qu'il n'y a pas lieu d'intervenir (art. IV.52, § 1, 1° CDE)</i>	0	0
<i>Décisions constatant l'inexistence d'une entente ou abus de position dominante (art. IV.52, § 1, 3° CDE)</i>	0	0
<i>Décisions constatant l'existence d'une entente ou abus de position dominante (art. IV.52, § 1, 2° CDE)</i>	3	1
<i>Décisions avec engagements (art. IV.52, § 1, 7° CDE)</i>	0	0
<i>Décisions avec une exonération totale en faveur de personnes morales (art. IV.54, § 1er CDE)</i>	0	0
<i>Décisions avec une exonération partielle en faveur de personnes morales (art. IV.54, § 1er CDE)</i>	1	0
<i>Décisions avec une immunité en faveur de personnes physiques (art. IV.54, § 2 CDE)</i>	0	0
<i>Décisions avec sanctions (amendes, astreintes ou autres) (art. IV.79 et svts CDE) :</i>	3	1
- <i>Décisions dans lesquelles une amende a été imposée à des personnes morales</i>	3	1
- <i>Décisions dans lesquelles une amende a été imposée à des personnes physiques</i>	0	0
- <i>Décisions dans lesquelles une astreinte a été imposée</i>	0	0
Décisions relatives à des mesures provisoires (nombre total) (livre IV CDE)	1	1
<i>Décisions de rejet de mesures provisoires (art. IV.73, § 1 CDE)</i>	0	1
<i>Décisions prenant des mesures provisoires (art. IV.73, § 1 CDE)</i>	1	0
Décisions relatives à des mesures provisoires (nombre total) (livre V CDE)	0	0
<i>Décisions de rejet de mesures provisoires (art. V.4, § 4 CDE)</i>	0	0
<i>Décisions prenant des mesures provisoires</i>	0	0
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)		
<i>Affaires d'infraction devant le Collège*</i>	6a 9m 10j**	4a 11m
<i>Mesures provisoires***</i>	2 m 8 j	2 m 6 j
<i>Recours contre des décisions de classement de l'Auditorat</i>	/	/

* La durée de la procédure est calculée entre l'ouverture de l'enquête et la décision finale du Collège.

** La durée plus longue des affaires décidées par le Collège en 2023 est due à des circonstances exceptionnelles. La décision dans l'affaire Newpharma-Pharmasimple/Caudalie est prise après un recours devant la Cour des marchés contre une décision précédente rendue en 2021 dans la même affaire (ABC-2021-PK-09). L'enquête dans l'affaire Test-Achats/Novartis et Roche est suspendue dans l'attente d'un arrêt de la Cour de justice de l'UE dans une affaire similaire (voir C-179/16). La décision dans l'affaire des grossistes en produits pharmaceutiques est prise après que CERP a rejeté une transaction avec l'auditorat (voir la décision ABC-2022-I/O-06-AUD du 18 février 2022 dans l'affaire CONC-I/O-16/0034).

*** La loi prévoit une période maximale de 2 mois à 2 mois et 2 semaines en fonction des prolongations éventuelles.

3.1.2. Décisions d'infraction

Newpharma – Pharmasimple / Caudalie – 2023-PK-01¹

Le Collège de la Concurrence a décidé le 18 janvier 2023 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 ces pratiques d'infractions caractérisées par objet.

Ces infractions concernent la distribution sélective et la vente en ligne de produits cosmétiques.

Le Collège a imposé une amende de 859.310 euros.

Test Achat / Novartis et Roche – 2023-PK-02²

Le Collège de la Concurrence a infligé le 23 janvier 2023 une amende de 2 782 808 euros à Novartis Pharma SA et Novartis AG (ci-après Novartis) pour abus d'une position dominante collective au sens des articles IV.2 CDE et 102 TFUE entre novembre 2013 et fin 2015.

L'abus concernait les produits pharmaceutiques Lucentis et Avastin et le traitement par les ophtalmologues de la dégénérescence maculaire liée à l'âge (DMLA).

Le Collège de la Concurrence a constaté que Novartis détenait durant cette période sur ce marché une position dominante collective sur le marché en cause avec le Groupe Roche. Il a constaté que Novartis, producteur de Lucentis, a continué à mettre en garde les ophtalmologues, hôpitaux et autorités réglementaires contre les risques d'un usage *off label* d'Avastin après la publication d'études qui ne permettaient plus de le faire sans réserve ou sans référence à l'incertitude scientifique créée par ces études. Il a dès lors considéré ces communications comme étant trompeuses au sens de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne.

Grossistes en produits pharmaceutiques – 2023-IO-33³

Le 23 octobre 2023, le Collège de la Concurrence a adopté une décision par laquelle il sanctionne le Centre européen de répartition pharmaceutique SA (« CERP »), un grossiste-répartiteur en produits pharmaceutiques, pour avoir participé à une entente en violation des règles de concurrence européennes et belges. En tant que grossiste-répartiteur, CERP a pour activité principale la distribution en gros, journalière, d'une gamme complète de produits pharmaceutiques aux pharmaciens.

Cette entente avec d'autres grossistes-répartiteurs a consisté en un accord sur la détermination de la marge et du contenu détaillé des prestations fournies par les grossistes en question dans le cadre de la distribution de produits pharmaceutiques effectuée selon le modèle dit des « Transfer Orders ». En vertu de ce modèle, les grossistes exécutent et distribuent les commandes effectuées par les pharmaciens à des conditions préférentielles proposées directement par les laboratoires pharmaceutiques.

1 [Décision n°ABC-2023-PK-01](#)

2 [Décision n°ABC-2023-PK-02](#)

3 [Décision n°ABC-2023-IO-33](#)

Le Collège a infligé à CERP une amende totale de 778 777,93 euros au titre de sanction de sa participation à l'infraction. Ce montant inclut une réduction de 50% octroyée en application du programme de clémence suite à l'admission par CERP de certains faits constitutifs de l'infraction en cause.

3.1.3. Mesures provisoires

Proximus/EDPnet – 2023-RPR-17⁴

Le 21 juin 2023, le Collège de la Concurrence a adopté des mesures provisoires à l'encontre de l'opérateur de télécommunications Proximus visant à suspendre les effets d'une infraction potentielle au droit de la concurrence concernant l'acquisition de l'opérateur indépendant EDPnet.

Le Collège a été saisi le 12 avril d'une requête en mesures provisoires de la part de l'Auditeur général, et ce pour la première fois, visant à assurer la continuité des activités d'EDPnet et son indépendance opérationnelle et commerciale vis-à-vis de Proximus pendant la durée de l'instruction d'office ouverte le 21 mars, sur la base de l'article IV.2 du CDE et de l'article 102 du TFUE, qui interdisent les abus de position dominante.

Par sa décision, le Collège a considéré que l'Auditeur général a démontré l'existence *prima facie* d'un abus de position dominante de la part de Proximus résultant de la reprise d'EDPnet. Dans une procédure en mesures provisoires, la constatation d'une infraction au droit de la concurrence n'est pas définitive. Le Collège a considéré que, suite à la réalisation de cette opération, il était urgent d'adopter des mesures provisoires afin d'éviter une situation susceptible de nuire à l'intérêt économique général si l'acquisition d'EDPnet par Proximus devenait irréversible.

Les mesures provisoires en question obligeaient Proximus à :

- i. Assurer le maintien de la viabilité et de la compétitivité d'EDPnet ;
- ii. Séparer les activités de Proximus et d'EDPnet, sous la supervision d'un gestionnaire désigné par Proximus au sein du personnel d'EDPnet ;
- iii. Garantir que Proximus ne recueille pas d'informations confidentielles concernant EDPnet.

Le respect des mesures provisoires était garanti par le contrôle d'un « monitoring trustee ».

Les mesures provisoires étaient valables durant 15 mois et pouvaient le cas échéant faire l'objet d'une prolongation si les circonstances le justifiaient.

4 [Décision n°ABC-2023-RPR-17](#)

3.2. Aperçu succinct des décisions de l'Auditorat

3.2.1. Quelques chiffres concernant les instructions

Instructions par l'Auditorat	Nombre	
	2023	2022
Instructions ouvertes	3	4
<i>Pratiques restrictives de concurrence</i>	0	2
<i>Abus de position dominante</i>	2	1
<i>Abus de dépendance économique</i>	1	0
<i>Absence de notification préalable à une concentration</i>	0	1
<i>Saisines à la suite d'une plainte ou d'une demande spécifique (art. IV.39, 2° CDE)</i>	1	0
<i>Instructions d'office (art. IV.39, 2° CDE)</i>	2	4
Demandes de mesures provisoires (art. IV.72 CDE)	1	1
Dossiers avec demandes de clémence (art. IV.54, § 1^{er} CDE)	0	1
Dossiers avec demandes d'immunité en faveur de personnes morales ou physiques (art. IV.54, § 2 CDE)	0	1
Affaires dans lesquelles des perquisitions ont été effectuées	0	2
Propositions de décision déposées auprès du Collège de la Concurrence	0	1

3.2.2. Quelques chiffres concernant les décisions

	Nombre	
	2023	2022
Décisions (nombre total)	8	6
Décisions clôturant une procédure suite à une transaction (art. IV.59, § 1 CDE)	1	1
Décisions de classement	7	5
<i>En raison de l'irrecevabilité, du non-fondement ou de la prescription de la plainte</i>	1	2
<i>En raison des engagements offerts</i>	0	0
<i>En raison de la politique des priorités et des moyens disponibles</i>	6	3
Décisions de confidentialité (art. IV.41 CDE)	0	0

3.2.3. Résumé succinct des décisions de transaction

Le Creuset – 2023-IO-47⁵

L'Auditorat a adopté le 13 décembre 2023 une décision de transaction par laquelle il sanctionne Le Creuset Benelux (« Le Creuset ») pour avoir mis en œuvre, à l'égard de ses distributeurs, une politique de fixation des prix de revente aux consommateurs. Le montant de l'amende s'élève à 490.112 €.

L'entreprise a reconnu sa participation à l'infraction et a accepté les termes de la transaction proposés par l'Auditorat.

L'infraction en cause, d'une durée de 6 ans et demi, a consisté en une série de pratiques en vertu desquelles les prix de revente recommandés par Le Creuset à ses distributeurs étaient en réalité des prix de revente imposés. En particulier, Le Creuset a entrepris de contrôler la bonne application de sa politique des prix et est intervenue auprès de ses distributeurs lorsque des prix non-conformes étaient constatés, le cas échéant en ayant recours à des moyens de pression et de sanction pour garantir l'efficacité de sa politique. Le Creuset a également encadré les activités promotionnelles de ses distributeurs et a communiqué à ses distributeurs des informations sur leurs concurrents, notamment sur les modifications de prix effectuées ou envisagées par ces derniers.

La politique de Le Creuset a visé à garantir un certain niveau de prix sur le marché en limitant la capacité des distributeurs à déterminer leurs propres prix de vente aux consommateurs, avec pour conséquence de restreindre la concurrence par les prix entre les distributeurs. L'imposition de prix de revente est considérée comme une infraction caractérisée aux articles IV.1, §1 du Code de droit économique et 101, §1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui interdisent les accords anticoncurrentiels entre entreprises.

3.2.4. Résumé succinct des décisions de classement

Telenet/Fluvius System Operator – 2023-RPR-08⁶

En juin 2022, l'ABC a ouvert une instruction d'office concernant de possibles distorsions de concurrence dans le déploiement des réseaux de fibre optique en Flandre. L'enquête s'est concentrée sur les conflits d'intérêts présumés découlant de la création d'une entreprise commune entre l'opérateur de télécommunications Telenet et l'opérateur de réseaux Fluvius, qui (i) combinera toutes les infrastructures de réseaux de communications électroniques fixes actuellement détenues ou exploitées par les parties, et (ii) déploiera et exploitera un réseau mixte hybride fibre-coaxial (HFC)/fibre optique jusqu'aux locaux (FttP) dans le rayon d'action géographique de Telenet (soit principalement la Flandre).

Selon plusieurs parties intéressées, la création de NetCo génère des conflits d'intérêts qui faussent la concurrence dans le dé-

ploiement des réseaux de fibre optique, notamment en raison de la propriété indirecte de Fluvius par les villes et communes flamandes chargées d'accorder les permis de travaux publics, de la position unique de Fluvius en tant qu'opérateur de réseau dans le domaine de l'énergie, du chauffage et de l'eau, et des interactions entre Fluvius et les opérateurs de réseaux de télécommunication dans le cadre de travaux en synergie.

Après avoir été informées de ces préoccupations, Telenet et Fluvius ont adopté un certain nombre de mesures visant à y répondre. Bien que ces mesures aient été adoptées unilatéralement par Telenet et Fluvius et ne sont soumises à aucune approbation formelle de la part de l'ABC, elles constituent des faits pertinents qui ont été analysés avec soin, suite à quoi l'ABC a aujourd'hui conclu que l'affaire ne constituait plus une priorité. En conséquence, dix mois après l'ouverture de l'instruction, l'Auditorat a décidé d'y mettre fin sur la base de l'article 45, paragraphe 1, 3^o du Code de droit économique. Cependant, l'ABC continuera à surveiller attentivement la mise en œuvre des mesures en question et à suivre de près le processus de déploiement des réseaux de fibre optique au fur et à mesure de son déroulement sur le terrain.

Les mesures contraignantes adoptées par Telenet et Fluvius, pour une période de sept ans, contiennent un certain nombre de modifications aux accords contractuels conclus dans le cadre de la création de NetCo, ainsi que des obligations concernant l'exploitation de NetCo et les interactions entre Fluvius, NetCo, les autorités publiques compétentes et d'autres sociétés de services publics. Elles consistent, entre autres, à garantir le caractère autonome de NetCo et à s'assurer que NetCo sollicitera elle-même auprès des villes et communes, indépendamment de Fluvius et de Telenet, les permis et autres autorisations réglementaires nécessaires au déploiement de son réseau HFC et/ou FttP. NetCo supportera également les coûts liés au déploiement de ses réseaux, y compris ses propres coûts liés aux synergies. Fluvius s'abstiendra également d'interagir avec les villes et communes pour ou au nom de NetCo et communiquera explicitement et régulièrement avec les villes et communes concernant l'importance de conditions de concurrence équitables lors de l'octroi de permis pour le déploiement de la fibre optique.

Parallèlement, un certain nombre de mesures ont été mises en place en ce qui concerne le partage d'informations entre NetCo et Fluvius. Des mesures internes spécifiques et des processus de pare-feu seront mises en place pour empêcher le partage d'informations sur les activités de déploiement de réseau entre NetCo et Fluvius, et vice-versa, sous réserve de certaines exceptions telles que, par exemple, le partage d'informations dans des conditions non discriminatoires avec d'autres entreprises de services publics dans le but de coordonner les travaux de génie civil. En outre, NetCo et Fluvius s'engagent à appliquer le décret GI-POD et le code Nuts de bonne foi et conformément aux principes applicables en matière de droit de la concurrence. Fluvius et NetCo désigneront également un point de contact central pour tout problème concernant l'application des réglementations existantes. En général, la mise en œuvre de ce paquet de mesures fera l'objet d'un rapport annuel à l'ABC.

5 [Décision n°ABC-2023-IO-47-AUD](#)

6 [Décision n°BMA-2023-RPR-08-AUD](#)

Carrossiers réunis / Informex, Assuralia, Brocom, ACAM et leurs membres – 2023-PK-36⁷

L'ASBL Carrossiers réunis, une association professionnelle ayant pour objet social la défense des intérêts de ses membres carrossiers, composés essentiellement de réparateurs indépendants, a déposé une plainte à l'Autorité belge de la concurrence (« ABC ») dirigée contre la SA INFORMEX et des compagnies d'assurance automobile en Belgique, ainsi que d'Assuralia, Brocom, ACAM et leurs membres pour violation des articles IV.1 et IV.2 CDE et des articles 101 et 102 TFUE.

Par cette plainte, l'ASBL Carrossiers réunis dénonçait, d'une part, quatre griefs sur le fondement de l'article IV.1 et 101 TFUE interdisant les accords anticoncurrentiels entre entreprises concernant : (1) des accords d'expertise conclus entre assureurs et experts ; (2) des contrats d'agrément conclus entre assureurs et réparateurs agréés ; (3) des accords d'échange d'informations entre les assureurs mis en œuvre avec le concours d'Informex et ; (4) l'existence probable d'une collusion horizontale entre assureurs.

D'autre part, l'ASBL Carrossiers réunis a également dénoncé un possible abus de position dominante contraire aux articles IV.2 CDE et 102 TFUE dans le chef de la SA Informex sur le marché belge de la production et de la distribution de logiciels d'assistance à la rédaction de devis de réparation automobile consistant en la fixation de prix excessifs et le caractère erroné de certaines informations encodées dans la plateforme Winformex aboutissant à l'exclusion des concurrents du marché.

Au terme d'une enquête approfondie, l'instruction de l'Auditorat n'a pas révélé que (i) les contrats de mission d'expertises conclus entre assureurs et experts, (ii) les contrats d'agrément conclus entre assureurs et réparateurs agréés et (iii) les accords d'échanges d'informations entre les assureurs mis en œuvre avec le concours d'Informex, auraient un caractère anticoncurrentiel, et (iv) qu'il ne peut être établi aucune entente entre assureurs.

Il ne ressort pas non plus de l'instruction que par les pratiques alléguées d'exploitation (tarifs excessifs) et d'exclusion (absence d'adaptation conforme du logiciel Winformex à l'évolution du marché en vue d'exclure la concurrence), Informex aurait abusé de sa position dominante sur le marché des logiciels de calcul permettant d'établir une évaluation des réparations.

Proximus/EDPnet – 2023-RPR-38⁸

Le 21 mars 2023, l'Autorité a ouvert une instruction d'office en vertu de l'article IV.39, 2° du Code de droit économique (« CDE ») concernant la reprise des actifs d'EDPnet par Proximus, ordonnée le même jour par le Tribunal de l'entreprise de Gand, section Termonde, dans le cadre d'une procédure en réorganisation judiciaire. Cette instruction visait à déterminer si cette reprise constituait une pratique susceptible d'enfreindre l'article IV.2 CDE et l'article 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (« TFUE ») interdisant les abus de position dominante.

EDPnet est le principal opérateur alternatif offrant des services de gros et de détail d'accès à internet haut débit au niveau national en Belgique, et le seul concurrent effectif de l'opérateur historique Proximus sur les réseaux cuivre et fibre capable de servir des dizaines de milliers de clients, notamment résidentiels.

Le 12 avril 2023, l'auditeur général a pour la première fois sollicité de sa propre initiative des mesures provisoires, conformément à l'article IV.72 CDE, en vue de prévenir tout risque d'entrave substantielle à la concurrence pouvant résulter d'une intégration d'EDPnet au sein de Proximus et d'ainsi préserver l'effet utile de l'instruction au fond.

Le 21 juin 2023, par décision [n°ABC-2023-RPR-17](#), le Collège de la concurrence a retenu que l'auditeur général avait démontré l'existence *prima facie* d'un abus de position dominante de la part de Proximus résultant de la reprise d'EDPnet en raison notamment de l'élimination d'EDPnet en tant qu'opérateur alternatif indépendant actif à la fois sur les marchés de gros et de détail de l'internet haut débit. Il a donc considéré qu'il était urgent d'adopter des mesures provisoires afin d'éviter une situation susceptible de nuire à l'intérêt économique général si l'acquisition d'EDPnet par Proximus devenait irréversible.

Le Collège de la Concurrence a ainsi ordonné à Proximus (i) d'assurer le maintien de la viabilité, la valeur marchande et la compétitivité d'EDPnet, (ii) de maintenir séparées les activités de Proximus et d'EDPnet, sous la supervision d'un gestionnaire désigné par Proximus au sein du personnel d'EDPnet, (iii) de protéger l'activité d'EDPnet en garantissant que Proximus ne recueille pas d'informations confidentielles concernant EDPnet, et (iv) de nommer un gestionnaire indépendant chargé de contrôler le respect par Proximus des mesures provisoires imposées.

Par cette décision, le Collège de la concurrence a confirmé la légalité de l'ouverture de l'instruction d'office faisant application de l'arrêt *Towercast* de la Cour de justice de l'Union européenne du 16 mars 2023, confirmant ainsi la faculté pour l'Autorité d'appliquer la notion d'abus de position dominante aux opérations de concentration non-notifiables, et ce sans condition supplémentaire et/ou restriction distincte de l'opération en question.

⁷ [Décision n°ABC-2023-PK-36-AUD](#)

⁸ [Décision n°ABC-2023-RPR-38-AUD](#)

Le 6 novembre 2023, Proximus et Citymesh ont conclu et réalisé un accord aux termes duquel Proximus cède à Citymesh la société EDPnet Belgium. La reprise d'EDPnet par Citymesh, le nouvel entrant dans le secteur des télécommunications en Belgique (notamment en partenariat avec l'opérateur DIGI), est de nature à préserver et à renforcer à terme la concurrence au bénéfice des consommateurs et des entreprises, et à rencontrer de ce fait les préoccupations de l'auditeur général ayant donné lieu à l'ouverture de l'instruction d'office et à la demande de mesures provisoires.

Dans ces circonstances, et sans préjudice de la qualification de la pratique en cause au regard des articles IV.2 CDE et 102 TFUE, l'Autorité considère, en application de l'article IV.45, al. 1er, 3° CDE, que l'affaire au fond ne revêt plus un caractère prioritaire et ne justifie plus une instruction eu égard aux moyens disponibles, et a donc décidé de mettre fin à l'instruction au fond.

Autres décisions de classement

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

- Brouwland/Weyermann⁹ ;
- RGF Assurances – Centre hospitalier chrétien¹⁰ ;
- Dinant Evasion/Citadelle de Dinant¹¹ ;
- Volvo/DE Weser-Broes/Contrast¹².

⁹ [Décision n°ABC-23-IO-10-AUD.](#)

¹⁰ [Décision n°ABC-2023-PK-25-AUD.](#)

¹¹ Décision n°ABC-2023-PK-44-AUD.

¹² Décision n°BMA-2023-IO-46.

Bienvenue



4. Le contrôle des concentrations

4.1. Quelques chiffres

	Nombre	
	2023	2022
Concentrations notifiées (total)	38	32
Concentrations notifiées en procédure simplifiée (art. IV.70 CDE)	32	26
Concentrations approuvées en procédure simplifiée	30	26
Concentrations notifiées en procédure normale (art. IV.63 CDE)	6	6
Décisions de dérogation (art. 10, §6, CDE)	3	2
Concentrations en première phase (procédure normale)	5	7
<i>Concentrations jugées admissibles sans conditions et charges (art. IV.66, § 2, 1° CDE)</i>	3	5
<i>Concentrations jugées admissibles avec conditions et charges (art. IV.66, § 2, 1° CDE)</i>	2	1
<i>Concentrations jugées admissibles tacitement (art. IV.66, § 4 CDE)</i>	0	0
<i>Concentrations renvoyées en seconde phase (art. IV.66, § 2, 3° CDE)</i>	0	1
Concentrations décidées en seconde phase	0	0
Concentrations abandonnées en seconde phase	1	0

4.2. Description succincte des concentrations complètes

Sligro MFS Belgium / Metro Cash & Carry – 2023-CC-07¹³

Le Collège de la Concurrence a approuvé le 3 avril 2023 l'acquisition par Sligro-MFS Belgium d'un certain nombre de points de vente Metro Cash & Carry.

L'enquête a notamment porté sur l'impact de la concentration sur le marché de l'approvisionnement en biens de consommation courante, d'une part, et sur le marché de la vente en gros de produits alimentaires et de produits non alimentaires liés à l'alimentation pour la consommation hors foyer, d'autre part.

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

AG Insurance / Touring Club Royale – 2023-CC-12¹⁴

Le Collège de la Concurrence a approuvé le 22 mai 2023 l'acquisition par AG Insurance (AGI) des activités commerciales du Touring Club Royal de Belgique ASBL.

Le Collège a conditionné cette autorisation, entre autres, à ce qu'AGI prenne des mesures concrètes pour assurer une séparation opérationnelle et structurelle post transaction entre les activités d'examen et de test du Groupe AGI d'une part et les activités commerciales d'assurance et d'assistance, et de dépannage du Groupe AGI d'autre part.

Ter Beke – Pluma /Campofrio Food Group et Imperial Meat Products (abandonnée en 2ème phase)

L'ABC a pris acte de la décision de What's Cooking Group NV (anciennement et ci-après «Ter Beke») de mettre fin à l'accord par lequel elle entendait acquérir le contrôle exclusif d'Imperial Meat Products VOF et d'autres actifs de Campofrio Food Group (ensemble, «CFG»). En conséquence, l'ABC a également mis un terme à la procédure de contrôle des concentrations concernant cette transaction.

L'ABC a ouvert le 4 juillet 2022 une enquête approfondie ("procédure de deuxième phase") sur l'acquisition envisagée d'Imperial Meat Products VOF et d'autres actifs de Campofrio Food Group (ensemble «CFG») par What's Cooking Group NV (anciennement et ici «Ter Beke»)¹⁵.

Ter Beke et CFG sont deux principaux producteurs d'une large gamme de produits de charcuterie en Belgique. Ensemble, ils seraient devenus de loin les plus grands producteurs de saucisses sèches/salami et de produits à base de volaille et ils auraient acquis des positions de premier plan dans la fourniture de jambon cuit et de pâté, tout en faisant face à une concurrence limitée et en étant le seul acteur du marché à disposer d'une présence significative sur l'ensemble des marchés en cause. L'ABC craignait donc que l'opération envisagée n'entraîne une concentration

excessive sur ces marchés et des prix plus élevés pour les clients et, en fin de compte, pour les consommateurs.

L'équipe de l'ABC a mené une enquête très approfondie, qui a notamment donné lieu à une reconstruction complète des marchés en cause avec la participation de toutes les grandes chaînes de supermarchés, à la mise en place d'une dataroom et à l'envoi de demandes de renseignements détaillées aux clients et aux concurrents, y compris à des producteurs de charcuterie situés à l'étranger. L'enquête approfondie a duré plusieurs mois, en collaboration avec Ter Beke et CFG.

Les résultats de l'enquête ont notamment révélé que les marchés en cause étaient de dimension nationale et que les produits étrangers représentaient des volumes globalement limités et étaient positionnés différemment de ceux de Ter Beke et de CFG (en termes, par exemple, de nature, de prix et de clientèle). En outre, la perte de concurrence résultant de l'opération ne pouvait être compensée par d'autres facteurs tels que l'entrée ou l'expansion de concurrents ou la puissance d'achat des clients.

En conséquence, et puisque Ter Beke n'a pas formellement proposé de remèdes pour répondre à ces préoccupations, l'auditeur de l'ABC a recommandé au Collège le 8 mai et à nouveau le 1er juin 2023, d'interdire la transaction.

Le 2 juin 2023, l'ABC a pris acte de la décision de Ter Beke de résilier l'accord par lequel elle entendait acquérir le contrôle exclusif de CFG. En conséquence, l'ABC a également mis fin à son enquête sur cette transaction.

ACE Pharmaceuticals / Febelco / Pannoc Chemie – 2023-CC-39¹⁶

L'ABC a approuvé le 8 novembre 2023 l'acquisition de Pannoc Chemie NV («Pannoc») par ACE Pharmaceuticals Belgium BV («ACE Belgium») et Febelco CV («Febelco»), sous réserve de certaines conditions.

Pannoc est une entreprise pharmaceutique belge qui se consacre au développement, à la production, au conditionnement et à la vente de matières premières médicales (principalement des bases de pommade) et de cosmétiques sous forme de crèmes, de pommades, de gels, de lotions et de solutions, ainsi que d'un nombre limité de médicaments. Elle dispose également d'une gamme limitée de dispositifs médicaux. Pannoc fabrique également ces produits pour des tiers, sous marque privée ou autre.

ACE Belgium est une joint-venture entre ACE Pharmaceuticals BV - qui fait partie de ACE Pharma Group BV - et Pharmentum NV. ACE Pharma Group BV est active dans le développement, la production, l'enregistrement et la vente de médicaments destinés à de petits groupes de patients ou à des indications spécifiques, ainsi que dans la production et la distribution de médicaments destinés à des essais cliniques. Pharmentum NV est une société holding qui contrôle Pharma Chemicals, une société pharmaceutique active dans l'approvisionnement, l'analyse et le reconditionnement de matières premières médicales, qu'elle vend à des pharmaciens et à des hôpitaux qui les transforment ensuite.

¹³ [Décision n°BMA-2023-CC-07](#)

¹⁴ [Décision n°BMA-2023-CC-12](#)

¹⁵ [Décision n°BMA-2022-CC-22](#).

¹⁶ [Décision n°BMA-2023-CC-39](#)

Febelco est une société coopérative qui, d'une part, opère en tant que grossiste-distributeur de produits pharmaceutiques et parapharmaceutiques et, d'autre part, possède, en tant que holding, Livlina NV (logistique, activités de pré-grossiste) et Axone Pharma SA (représentation commerciale de produits (para) pharmaceutiques), entre autres. En outre, Febelco possède également la marque privée Febelcare, qui consiste en une gamme de produits principalement (para)pharmaceutiques.

L'instruction sur cette acquisition a été renvoyée à l'ABC par la Commission européenne le 28 février 2023, à la demande de l'ABC, en vertu de la procédure prévue à l'article 9 du règlement CE sur les concentrations¹⁷.

Au terme de son analyse préliminaire («phase 1»), la Collège de la Concurrence a conclu que l'opération donnait lieu à une concentration verticale qui présentait des risques pour la concurrence en ce qui concerne la production et la distribution de matières premières médicales semi-solides sur le marché belge :

- Le verrouillage du marché des intrants, en vertu duquel les matières premières médicales semi-solides produites par Pannoc ne seraient plus disponibles, en quantités limitées ou à des conditions moins favorables pour les vendeurs-distributeurs concurrents, les grossistes-distributeurs concurrents et les pharmaciens qui ne s'approvisionnent pas auprès de Febelco.
- Le verrouillage de l'accès à la clientèle, par lequel Febelco ne serait plus, ou seulement dans une moindre mesure, disponible comme canal de vente pour les vendeurs-distributeurs concurrents et les producteurs concurrents.
- L'échange d'informations commercialement sensibles, en vertu duquel Pannoc recevrait, après l'opération, des informations commercialement sensibles sur ses concurrents par l'intermédiaire des parties notifiantes ou vice versa.

Ayant pris connaissance de ces risques, les parties notifiantes ont proposé les engagements comportementaux suivants le 5 octobre 2023 conformément à l'article IV.63, §2 CDE :

- Le verrouillage du marché des intrants : les parties notifiantes s'engagent à continuer à fournir les matières premières médicales semi-solides «Pannoc» d'une manière équitable, raisonnable et non discriminatoire.
- Le verrouillage de l'accès à la clientèle : Febelco s'engage à continuer à distribuer des matières premières médicales semi-solides concurrentes des matières premières semi-solides «Pannoc» en Belgique de manière équitable, raisonnable et non discriminatoire.
- L'échange d'informations commercialement sensibles : les parties notifiantes s'engagent à appliquer une politique stricte de « Chinese Walls ».

Ces engagements ont été rendus contraignants et, sur cette base, l'opération a été approuvée, sous réserve de certaines conditions. Les engagements sont valables pour une période de cinq ans et peuvent être renouvelés une fois.

17 [Règlement \(CE\) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises \(«le règlement CE sur les concentrations»\)](#)

RG Safety/Vandeputte Safety – 2023-CC-48¹⁸

Le 8 décembre 2023, le Collège de la Concurrence a approuvé l'acquisition du contrôle exclusif de Prosafo NV et V12 NV, les sociétés mères de Vandeputte Safety International NV (ensemble «Vandeputte Safety»), par RG Safety SAS (ci-après «RG»).

RG et Vandeputte Safety sont tous deux actifs dans l'approvisionnement et la distribution d'équipements de protection individuelle.

RG distribue des produits sous les marques des fabricants et sous sa propre marque, à des entreprises opérant dans divers secteurs, tels que la construction, la chimie, l'automobile, etc. RG vend également des équipements de protection individuelle aux organismes gouvernementaux et aux services publics. En Belgique, RG n'a jusqu'à présent opéré que par l'intermédiaire de Lisap NV et ses activités en Belgique ont été relativement modestes.

Vandeputte Safety et ses sociétés apparentées sont actives dans l'approvisionnement et la distribution d'équipements de protection individuelle, principalement auprès des entreprises de taille moyenne et des grandes sociétés internationales.

En ce qui concerne les différents marchés publics, le Collège de la Concurrence approuve l'analyse de l'auditorat selon laquelle l'opération n'aura pas d'effets anticoncurrentiels étant donné que l'augmentation est limitée, qu'il existe de grands acteurs internationaux du côté de l'offre sur ces marchés publics, que les plateformes en ligne exercent des pressions concurrentielles latérales croissantes et qu'il n'y a pas de barrières importantes à l'entrée.

En ce qui concerne le marché de la distribution, le Collège de la Concurrence approuve également l'analyse de l'auditorat selon laquelle l'opération n'entraînera pas d'effets anticoncurrentiels car, là encore, il s'agit d'une augmentation limitée, tandis qu'un certain nombre d'autres acteurs continueront à se faire concurrence, y compris pour les grands appels d'offres publics.

Pour ces raisons, le Collège de la Concurrence a déclaré dans sa décision du 8 décembre 2023 que la concentration ne produira pas d'effets anticoncurrentiels et qu'elle est donc autorisée.

Hôpital Ambroise Paré/Pôle Hospitalier Jolimont – 2023-CC-50¹⁹

Le 21 décembre 2023, l'ABC a approuvé l'opération de concentration entre le Centre Hospitalier Universitaire et psychiatrique de Mons Borinage SCRL (« CHUPMB »), aussi dénommé Hôpital Ambroise Paré (« HAP »), et le Pôle Hospitalier Jolimont ASBL (« PHJ ») au sein d'une nouvelle structure juridique, l'ASBL CHU HELORA. Cette décision fait suite à la décision intermédiaire du 28 juin 2023 par laquelle l'ABC avait déjà levé partiellement l'obligation de suspension de la concentration afin de permettre la réalisation de la transaction. Il s'agit de la première décision complète de l'ABC en matière de concentrations hospitalières.

HAP est un hôpital général à caractère universitaire de nature publique organisé sous forme d'une intercommunale qui gère un site hospitalier situé à Mons. Le PHJ est un hôpital général de nature privée organisé sous forme d'ASBL qui gère six sites hos-

18 [Décision n°BMA-2023-CC-48](#)

19 [Décision n°ABC-2023-CC-50](#)

pitaliers répartis sur le territoire des provinces du Hainaut et du Brabant wallon. Par le biais de la concentration, les parties fusionnent leurs activités hospitalières générales, à l'exclusion des activités psychiatriques de HAP (CHP Chêne aux Haies).

Compte tenu des chiffres d'affaires respectifs et combinés de HAP et PHJ, la concentration était assujettie au contrôle préalable de l'ABC. Une méthodologie d'analyse propre au secteur hospitalier a été développée par l'ABC compte tenu de la vague de consolidation en cours et appliquée en tenant compte des particularités de l'opération de concentration en question. En particulier, l'ABC a vérifié si l'opération était susceptible de générer des bénéfices pour les patients qui dépassent les risques éventuels liés à une diminution du nombre d'établissements indépendants dans les zones de soins pertinentes. L'évaluation a également intégré le cadre juridique spécifique applicable au secteur hospitalier, tout en collaborant avec les autorités sectorielles compétentes et l'ensemble des acteurs concernés.

Pour les besoins de l'analyse, l'ABC a retenu deux marchés de produits distincts, à savoir (i) le marché des hospitalisations (à l'exclusion des hospitalisations en hôpital psychiatrique), et (ii) le marché des soins ambulatoires spécialisés. Ces deux marchés, de dimension locale, correspondent à des zones de soins établies sur base du flux réel des patients (empreinte réelle) et situées principalement dans la région de Mons.

Dans la présente affaire, il ressort de l'instruction que d'autres hôpitaux généraux et fournisseurs de soins sont actifs dans les zones de soins affectées, tant sur le marché des hospitalisations que des soins ambulatoires spécialisés. Une dégradation de l'offre de soins en termes de capacité, de diversité et d'accessibilité apparaît en outre peu probable. L'instruction a également permis d'écartier un risque sérieux d'effets tarifaires, notamment au niveau des suppléments d'honoraires et de chambre, à cadre réglementaire constant. Enfin, l'analyse des documents internes de HAP et PHJ indique que la concentration devrait permettre de maintenir et d'améliorer les conditions de travail du personnel dans un contexte de pénurie.

Au terme d'une analyse préliminaire (« phase 1 ») de l'Auditorat, le Collège de la Concurrence a approuvé le cadre d'analyse spécifique aux concentrations hospitalières, qui sera dorénavant appliqué à l'ensemble des dossiers en cours et à venir dans le secteur, et a conclu qu'il n'existait pas de doute sérieux d'entrave significative à une concurrence effective sur les marchés analysés et que la concentration notifiée pouvait donc être autorisée sans condition.



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 :

2023	Nombre	Référence
Recours introduits en 2023	2	Proximus contre décision ABC dans l'affaire Proximus / EDPnet du 21 juin 2023 : 2023/MR/1 CERP/ABC : 2023/AR/1459
Arrêts de la Cour d'appel	7	PMB, BAT, JTI et ITB / ABC : 2022/AR/640 & 2022/AR/652 & 2022/AR/659 & 2022/AR/662 & 2022/AR/745 : arrêt définitif du 15 février 2023 et arrêt de rectification du 28 juin 2023 Ads & Data et IPM Group / ABC : 2022/AR/695 & 2022/AR/708 : arrêt définitif du 26 avril 2023 Carrefour / ABC : 2022/AR/1617 : arrêt interlocutoire du 15 mars 2023 et arrêt définitif du 17 juin 2023 URBSFA / ABC et Virton : 2020/MR/2 : arrêt définitif du 28 juin 2023 Proximus / ABC : 2023/MR/1 : arrêt définitif (désistement) du 22 novembre 2023
Arrêts de la Cour de cassation	2	Virton / ABC et URBSFA : arrêt du 5 janvier 2023 Proximus / ABC et l'Etat belge : arrêt du 12 janvier 2023
Autres recours pendants devant la Cour d'appel	2	Virton/ABC et URBSFA : 2020/MR/1 Bpost / ABC : 2020/1483 : décision préjudicielle de la Cour de justice de l'UE du 22 mars 2022
Pourvois en cassation	4	PMB, BAT, JTI et ITB contre l'arrêt de la Cour des marchés du 15 février 2023 (tel que corrigé par l'arrêt du 28 juin 2023).
Autres pourvois pendants devant la Cour de cassation	0	

5.2. Description succincte

Tabac (Cour des marchés – appel contre la décision 2022-IO-13)

Le 13 avril 2022, le Collège de la Concurrence de l'ABC a infligé une amende de 36 188 166 millions d'euros à quatre fabricants de tabac qui, pendant la période infractionnelle, contrôlaient ensemble plus de 90 % du marché belge des cigarettes : Philip Morris Benelux bvba («PMB»), British American Tobacco Belgium NV («BAT»), JT International Company Netherlands BV («JTI»), Établissements L. Lacroix Fils NV («ITB»). Le comportement infractionnel concernait l'échange indirect d'informations sur les prix futurs par l'intermédiaire de grossistes communs dans le but de réduire l'incertitude quant au comportement de chacun sur le marché. Le Collège a conclu à l'existence de deux pratiques concertées illicites : l'une entre PMB, JTI et ITB et l'autre entre BAT et PMB.

En mai 2022, les quatre fabricants de tabac ont interjeté appel de la décision auprès de la Cour des marchés.

Par jugement du 15 février 2023, la Cour des marchés a confirmé l'existence de deux pratiques concertées anticoncurrentielles et a constaté un défaut de motivation concernant le caractère unique et continu des infractions. La Cour des marchés a renvoyé l'affaire à un Collège différemment constitué afin qu'il prenne une nouvelle décision concernant le caractère unique/continu et la durée de l'infraction, ainsi que l'amende, en tenant compte des considérations faites par la Cour des marchés et de la marge d'appréciation de l'ABC.

Les quatre fabricants de tabac ont interjeté appel de la décision de la Cour des marchés. La procédure de cassation est actuellement en cours.

Ads & Data et IPM Group (Cour des marchés – appel contre la décision 2022-CC-08)

Le 29 mars 2022, le Collège de la Concurrence de l'ABC a approuvé la concentration, consistant en l'acquisition du contrôle conjoint de RTL par DPG et Rossel, après que les parties notifiantes ont proposé des engagements.

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

- les effets horizontaux unilatéraux sur le marché de la vente d'espaces publicitaires sur les chaînes de télévision nationales en communauté française ;
- les effets congloméraux : possible verrouillage du marché pour les concurrents sur les marchés de la publicité ; et
- les effets congloméraux sur le marché de la production de contenu télévisuel et l'octroi de licences pour les droits de diffusion de contenu télévisuel.

Le 26 avril 2023, la Cour des marchés a confirmé l'analyse concurrentielle et la décision de l'ABC approuvant la concentration.

Carrefour (Cour des marchés – appel contre la décision 2022-CC-38)

Le 6 décembre 2022, Carrefour a interjeté appel de la décision du Collège de la Concurrence du 9 novembre 2022 approuvant l'acquisition par ITM de la chaîne de supermarchés Mestdagh.

Dans un arrêt interlocutoire du 15 mars 2023, la Cour des marchés s'est prononcée sur la demande d'accès de Carrefour à certains documents du dossier de procédure en vertu de l'article 19, §3 du Code Judiciaire lu en combinaison avec l'article IV.90, §7 du CDE et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Comme dans l'affaire DPG (discutée dans le rapport annuel précédent), la Cour des marchés établit une distinction claire entre la phase de décision administrative devant l'ABC et la phase contentieuse devant la Cour des marchés. Dans la première phase, la règle est que les tiers n'ont pas accès au dossier de procédure, sauf si le président du Collège de la Concurrence en décide autrement. En revanche, dans la phase devant la Cour des marchés, un tiers peut avoir accès aux documents du dossier de procédure si certains critères sont remplis. L'accès d'un tiers est uniquement possible si les moyens qu'il/elle soulève à l'encontre de la décision du Collège de la concurrence ne peuvent pas être traités contradictoirement sans disposer des documents. En l'espèce, la Cour des marchés décide que Carrefour n'a pas démontré pourquoi elle avait besoin d'accéder aux informations et documents demandés afin de démontrer le bien-fondé de ses moyens d'annulation de la décision.

Dans son arrêt définitif du 14 juin 2023, la Cour des marchés a confirmé l'acquisition par ITM des magasins Mestdagh. Carrefour a notamment critiqué (i) la procédure, (ii) la définition du marché géographique et plus particulièrement l'analyse de la détermination des zones de chalandise autour des magasins ITM et

Mestdagh et (iii) l'analyse concurrentielle subséquente. La Cour a rappelé que la définition du marché est une première étape importante mais indicative de l'analyse, devant être complétée par une analyse concurrentielle dynamique qui, notamment, va identifier les pressions concurrentielles qui continueront à être exercées sur le marché après concentration, en ce compris par les entreprises situées en dehors du marché local ou sur les limites de la zone géographique concernée.

Virton (Cassation et Cour des marchés – appel contre la décision 2020-VM-24)

Dans cette affaire, suite à l'arrêt de la Cour des marchés du 23 septembre 2020, le Collège de la Concurrence avait pris dans cette affaire une nouvelle décision le 19 novembre 2020, accordant des mesures provisoires à Virton. Cette décision a fait l'objet d'un appel de la part de l'URBSFA le 24 décembre 2020.

Dans un arrêt du 5 janvier 2023, la Cour de cassation a déclaré que les pourvois en cassation de l'ABC et de l'URBSFA contre l'arrêt de la Cour des marchés du 23 septembre 2020, étaient fondés. Selon la Cour de cassation, le délai fixé par l'article IV.72, §4, alinéa 3, n'est pas un délai d'ordre, mais un délai de rigueur. Les documents déposés après ce délai ne peuvent pas être pris en compte par le Collège. Ainsi, l'ancienne décision du Collège du 28 juin 2020 rejetant la demande de mesures provisoires a été resuscitée.

Par arrêt du 28 juin 2023, la Cour des marchés a jugé que le recours par l'URBSFA contre la nouvelle décision du 19 novembre 2020 était devenu sans objet en raison de l'arrêt de cassation du 5 janvier 2020, dans lequel la Cour de cassation avait déclaré fondé le pourvoi en cassation de l'ABC contre l'arrêt de la Cour des marchés. Suite à l'arrêt de la Cour de cassation, la Cour des marchés a considéré rétroactivement que l'ABC n'avait pas la compétence de prendre une seconde décision.

Proximus/EDPNet (Cour des marchés – appel contre la décision 2023- -RPR-17)

Le 21 juin 2023, à l'initiative de l'Auditeur-général, le Collège de la Concurrence a, en se fondant sur la constatation *prima facie* d'un abus de position dominante, imposé des mesures provisoires à Proximus dans le cadre de son acquisition d'EDPnet.

Par cette décision, le Collège de la Concurrence confirme la légalité de l'enquête d'office ouverte sur la base de l'arrêt *Towercast* de la Cour de justice de l'Union européenne du 16 mars 2023, et donc le pouvoir de l'ABC d'appliquer la notion d'abus de position dominante à des concentrations non-notifiables, et ce sans conditions et/ou restrictions supplémentaires indépendantes de l'opération en cause.

Le 20 juillet 2023, Proximus a introduit un recours contre la décision du Collège de la Concurrence d'imposer des mesures provisoires.

Le 6 novembre 2023, Proximus et Citymesh ont conclu et exécuté un accord par lequel Proximus vend EDPnet Belgium à Citymesh. L'acquisition d'EDPnet par Citymesh, le nouvel entrant dans le secteur des télécommunications en Belgique (en partenariat avec l'opérateur DIGI), permettra de rétablir et de renforcer la concurrence au bénéfice des consommateurs et des entreprises.

Par conséquent, cette opération répond aux préoccupations de l'ABC.

Suite à la conclusion de cet accord, Proximus a notifié à la Cour des marchés qu'elle se désistait de son recours contre la décision de l'ABC d'imposer des mesures provisoires. Par jugement en date du 22 novembre 2023, la Cour des marchés a statué sur le désistement d'instance de Proximus.

Proximus (Cassation après appel contre la décision 2009-PK-10)

L'arrêt interlocutoire de la Cour des marchés du 7 octobre 2020 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) a été examiné dans un précédent rapport annuel. Le 9 juillet 2021, Proximus avait introduit un pourvoi en cassation contre cet arrêt interlocutoire.

Le 12 janvier 2023, la Cour de cassation a rejeté le pourvoi en cassation. La Cour de cassation a confirmé que la Cour des marchés n'avait pas fait une application erronée de la loi en constatant que les données utilisées pour établir un abus de position dominante pour l'année 2005 ne provenaient pas de la perquisition, et qu'elles pouvaient en conséquence supporter la décision relative à l'amende. L'affaire est donc à nouveau pendante devant la Cour des marchés.



6. Amicus curiae

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

Beevers Kaas BV/ Albert Heijn Belgium NV

Par arrêt du 27 avril 2022, la Cour d'appel d'Anvers a demandé à l'ABC de présenter des observations écrites (amicus curiae) sur la compatibilité d'un accord de distribution exclusive entre Cono et Beevers Kaas avec l'article 4(b) du règlement d'exemption par catégorie vertical (UE) n° 330/2010 de la Commission européenne. L'ABC a notamment été interrogée sur la portée exacte de la condition dite d'imposition parallèle, c'est-à-dire la protection par le fournisseur du distributeur exclusif contre les ventes actives sur son territoire par tous les autres acheteurs du fournisseur.

Dans l'amicus curiae déposé auprès de la Cour d'appel le 28 septembre 2022, l'ABC a précisé le champ d'application et le contenu de la condition d'imposition parallèle figurant au paragraphe 51 des lignes directrices verticales de 2010.

Premièrement, l'ABC souligne que la précision dans le paragraphe 51 des lignes directrices verticales de 2010 est une interprétation de la portée de l'exception prévue à l'article 4, point b), sous i). Ce paragraphe contient une explication de ce qu'il faut entendre par «territoire exclusivement réservé» au sens de l'article 4, point b), sous i). Selon l'ABC, cette condition d'imposition parallèle doit donc être respectée pour bénéficier de l'exception prévue à l'article 4, point b) i), du règlement d'exemption par catégorie.

Deuxièmement, l'ABC a souligné que la condition «d'imposition parallèle» exige que le fournisseur protège son distributeur exclusif contre les ventes actives sur le territoire attribué exclusivement par tous les autres acheteurs dans l'EEE du fournisseur. Cette condition doit être interprétée à la lumière de l'objectif de l'investissement, en particulier la rémunération et la protection des investissements du distributeur exclusif au profit des consommateurs.

Enfin, l'ABC a déclaré que la condition selon laquelle le fournisseur devait protéger son distributeur exclusif contre les ventes actives sur le territoire exclusif par tous les autres acheteurs devait être interprétée à la lumière de la définition générale de la notion d'«accord» au sens du droit de concurrence, en particulier l'article 101 du TFUE et l'article IV.1 CDE.

Dans l'arrêt interlocutoire du 13 septembre 2023, la Cour d'appel a approuvé le point de vue de l'ABC sur ces trois points et a ensuite posé deux questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne. Le gouvernement belge a présenté des observations écrites à ce sujet.

GDM Sports BV/ Koninklijke Belgische Biljartbond VZW

Par jugement en date du 30 novembre 2021, et après avoir obtenu un premier amicus curiae de l'ABC²⁰, le président du tribunal de l'entreprise de Louvain a jugé dans le litige opposant Hector Cue Sports Belgium à l'ASBL Koninklijke Belgische Biljartbond («KBBB») que la KBBB avait commis des infractions au droit de la concurrence, plus précisément aux articles IV.1 et IV.2 CDE (et aux articles 101 et 102 TFUE). Se référant à l'amicus curiae, le président a ordonné la cessation de l'infraction qui consistait à accorder des droits exclusifs, prévus dans des conventions de sponsoring, pour les compétitions de billard organisées par la KBBB au niveau national à certains fournisseurs de matériel de billard (tels que des boules de billard carambole ou des tables de billard), sans organiser au préalable un appel d'offres ou un appel à candidatures à cette fin de manière transparente et objective.²¹

En exécution de cette décision, la KBBB a organisé deux appels d'offres, un appel d'offres pour le sponsoring des boules de billard et un appel d'offres pour le sponsoring des tables de billard. Un contrat de sponsoring exclusif a été conclu avec l'entreprise sélectionnée. Ces appels d'offres ont donné lieu à un nouveau litige entre les parties concernant le caractère objectif, transparent et non discriminatoire des deux appels d'offres.

Le tribunal de l'entreprise de Louvain a demandé à l'ABC de déposer un deuxième amicus curiae sur la question de savoir si l'organisation des appels d'offres était compatible avec les articles IV.1 et IV.2 CDE (et les articles 101 et 102 TFUE). Dans ce deuxième amicus curiae du 30 juin 2023, l'ABC a repris essentiellement l'analyse qu'elle avait faite dans son premier amicus curiae. En outre, elle a attiré l'attention du Tribunal sur un certain nombre d'éléments factuels qui peuvent être utiles pour apprécier si les appels d'offres organisés par la KBBB répondent aux exigences d'une procédure de sélection objective, non discriminatoire et transparente. Ceci est particulièrement important pour la question de savoir si l'attribution ou la conclusion des contrats de sponsoring exclusif constitue un comportement discriminatoire au sens des articles IV.2 CDE et/ou 102 TFUE, et/ou si les contrats de sponsoring ont constitué une restriction de concurrence par objet au sens des articles IV.1 CDE et/ou l'article 101 TFUE. L'objet anticoncurrentiel de l'octroi de l'exclusivité peut ressortir des circonstances factuelles dans lesquelles il a été effectué. En ce qui concerne les effets de la conclusion d'un contrat de sponsoring exclusif sur le marché de la vente de boules de billard carambole, l'ABC considère qu'il faut tenir compte, à la lumière de sa pratique décisionnelle et de la jurisprudence de la Cour des marchés, du caractère premium des championnats en question, de l'existence d'alternatives réelles pour les concurrents, de la position sur le marché des fournisseurs choisis, de la durée des contrats et de l'absence d'une procédure d'appel d'offres objective, non discriminatoire et transparente, ainsi que des effets d'exclusion qui en résultent.

²⁰ Discuté dans le rapport annuel 2021, p.20.

²¹ Dans un arrêt du 27 janvier 2024, la Cour d'appel de Bruxelles, citant le premier amicus curiae de la BMA, a jugé que l'existence d'une position dominante de la part du KBBB n'était pas prouvée, mais aussi, en revanche, qu'en concluant des accords de parrainage à long terme et exclusifs avec deux fabricants de matériel de billard sans organiser un appel d'offres objectif, transparent et non discriminatoire, le KBBB avait enfreint les articles IV.1 WER et 101 TFUE.

Proximus/EDPNet

Dans un amicus curiae du 2 juin 2023, l'ABC a rendu un avis ex officio à la Cour d'appel de Gand sur la question de savoir si le tribunal devait prendre en compte les règles de concurrence en matière de réorganisation judiciaire dans le cadre de la sélection des offres de reprise.

Dans l'affaire qui leur était soumise, les mandataires judiciaires avaient choisi Proximus comme candidat acquéreur le plus apte à reprendre la société EDPNet en difficulté, parmi trois offres. Le tribunal de commerce de Gand avait autorisé ces mandataires à procéder au transfert des activités d'EDPNet à Proximus. CityMesh, le second soumissionnaire dans la procédure de réorganisation judiciaire, a alors contesté le jugement. De son côté, l'auditeur général de l'ABC a ouvert une procédure d'office à l'encontre de Proximus au motif que son acquisition d'EDPNet violait l'interdiction d'abus de position dominante (violation des articles IV.2 CDE et 102 TFUE). Parallèlement, l'auditeur général a obtenu que le Collège de la Concurrence de l'ABC constate une violation *prima facie* de cette interdiction et impose des mesures provisoires.

Dans son amicus curiae devant la Cour d'appel de Gand, l'ABC a rappelé la jurisprudence constante selon laquelle les règles de concurrence, y compris l'article 102 TFUE, sont d'ordre public et doivent être prises en compte d'office par le tribunal. Concrètement, cela signifie que le mandataire judiciaire et, après requête, le juge de l'insolvabilité, tout en respectant les règles propres à la procédure de réorganisation judiciaire, doit tenir compte des éventuels problèmes de concurrence et de leurs conséquences lors de l'évaluation (comparaison) d'une ou de plusieurs offres. S'il constate qu'il existe des indices suffisants pour penser qu'une offre pourrait constituer un abus de position dominante de la part de l'offrant, le mandataire/juge doit conclure que l'offre ne peut être retenue, notamment parce qu'elle ne répond pas à l'exigence de faisabilité et de fiabilité en raison de sa possible contrariété avec les règles d'ordre public.

Finalement, Proximus a renoncé à l'acquisition d'EDPNet. Citymesh, qui a pris le contrôle d'EDPNet, et s'est désisté de la procédure devant la Cour d'appel de Gand.

Tunstall/ Victrix et Télé-Secours

Le rapport annuel 2022 fait état de l'amicus curiae du 25 janvier 2022 dans lequel l'ABC a conseillé le tribunal francophone de l'entreprise de Bruxelles sur les conditions strictes dans lesquelles le refus d'une société (Tunstall) d'octroyer une licence pour l'utilisation d'un protocole de communication breveté pour la communication entre les appareils et les plateformes de télésanté constituait un abus de position dominante. L'ABC a également examiné si le refus d'octroyer une licence à une société qui proposait une plateforme concurrente (Victrix) constituait une discrimination abusive parce que d'autres concurrents bénéficiaient d'une licence. L'ABC a également investigué dans quelles conditions le comportement de Tunstall pouvait constituer un abus de dépendance économique à l'égard de Victrix et de Télé-Secours, qui souhaitaient remplacer la plateforme de téléassistance fournie par Tunstall par la plateforme de téléassistance de Victrix. Par jugement du 26 juillet 2022, le Tribunal de l'entreprise a estimé qu'en refusant la licence, Tunstall avait abusé de la situation de dépendance économique dans laquelle se trouvaient les deux sociétés vis-à-vis d'elle. Tunstall a interjeté appel de ce jugement.

Dans un arrêt du 8 juin 2023, la Cour d'appel de Bruxelles a considéré que Tunstall n'avait pas commis d'abus de dépendance économique. D'une part, la Cour a considéré que Télé-Secours disposait d'une alternative raisonnable à la plateforme de Tunstall, étant donné que plusieurs autres plateformes étaient proposées sur le marché. Selon le tribunal, l'existence d'une alternative doit être appréciée par rapport à la plateforme existante de Tunstall. D'autre part, contrairement au tribunal de l'entreprise, la Cour a estimé que l'existence d'un lien contractuel préexistant est une condition nécessaire à l'existence d'une dépendance économique. Ce lien n'existait pas entre Tunstall et Victrix. La Cour d'appel a en outre considéré, en se référant à l'amicus curiae de l'ABC, que même une entreprise en position dominante ne pouvait être obligée d'accorder une licence pour l'utilisation de son droit de propriété intellectuelle que dans des circonstances exceptionnelles. En l'espèce, la Cour a considéré que la condition imposée par la jurisprudence selon laquelle le refus doit concerner le lancement sur le marché d'un nouveau produit pour lequel il existe une demande potentielle de la part des consommateurs, n'était pas remplie.²²

22 Bruxelles, 8 juin 2023, I.C.I.P-Ing.Cons., 20123, pp. 507-538.



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

La contribution de l'ABC aux activités de l'ECN et sa contribution au sein de diverses autres instances internationales en 2023 peuvent être résumées comme suit :

	2023	2022
ECN Comités consultatifs		
<i>Infractions (Règlement 1/2003)</i>	5	7
<i>Concentrations (Règlement 139/2004)</i>	11	2
<i>Policy</i>	3	9
<i>Oral Hearings</i>	13	6
ECN Groupes de travail		
<i>Réunions plénières ECN (incl. DG meetings)</i>	4	4
<i>Réunions sous-groupes de travail</i>	48	25, 7 contributions écrites
Perquisitions		
<i>Assistance inspections UE</i>	2	1
<i>Perquisitions à la demande d'autorités nationales</i>	1	0
Divers		
<i>Réponses à des questions d'autorités nationales</i>	79	51
<i>Autres assistances à des autorités nationales (art. 22 Règlement 1/2003)</i>	1	
<i>Questions à des autorités nationales</i>	2	2
OCDE		
<i>Réunions Comité de concurrence et Bureau</i>	2	2
<i>Groupes de travail</i>	4	4, 1 contribution écrite
<i>Forum</i>	0	1, 1 contribution écrite
ICN		
<i>Réunion annuelle</i>	1	1
<i>Groupes de travail</i>	2	/
ECA		
<i>Réunion annuelle</i>	1	1

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



8. La politique informelle de concurrence et l'advocacy

Les activités de l'ABC dans le cadre de la politique informelle de concurrence et l'advocacy doivent renforcer l'effet de levier des interventions de l'autorité de concurrence²³. Dans ce rapport, nous distinguons :

- Les avis du comité direction;
- La coopération avec le regulateurs;
- Les réponses à des questions diverses posées à l'Autorité;
- Diverses autres initiatives d'advocacy..

8.1. Avis du comité de direction

*Les services bancaires de détail*²⁴

Le 31 octobre 2023, l'ABC a rendu un avis relatif à la banque de détail faisant suite à la demande du Vice-Premier ministre et ministre de l'Economie et du Travail Pierre-Yves Dermagne d'objectiver la relation entre d'apparents dysfonctionnements du secteur bancaire belge (en particulier le faible niveau de répercussion du taux de dépôt de la Banque Centrale européenne (« BCE ») sur le taux de rémunération de l'épargne) et un possible manque de concurrence au sein du secteur.

L'ensemble des informations récoltées auprès des acteurs et experts du secteur bancaire et les recherches juridiques et économiques menées par l'ABC ont permis d'identifier un possible manque de concurrence au sein de la banque de détail en Belgique en raison de divers freins à la dynamique concurrentielle et d'une structure de marché particulière. Ce marché peut en effet être

qualifié d'oligopole dominé par quatre grands acteurs : BNP Paribas Fortis, KBC/CBC, Belfius et ING. En raison de caractéristiques propres à cet oligopole (transparence, offre de services comparables, interactions fréquentes, etc.), les principaux acteurs du marché peuvent plus facilement coordonner leur comportement, ce qui est susceptible d'impacter négativement la concurrence au sein de celui-ci.

A cet égard, les taux d'intérêts des comptes d'épargne constituent une illustration de la faible intensité de la concurrence s'exerçant au sein de l'oligopole. Un examen du niveau et de l'évolution de ces taux indique que le rendement moyen de l'épargne dans ces quatre grandes banques a été historiquement et systématiquement inférieur au rendement proposé par les autres banques, bien que l'écart entre ces rendements soit devenu très faible à partir de 2017. Une analyse de la répercussion du taux de dépôt de la BCE sur les taux de l'épargne entre juin 2022 et mai 2023 indique par ailleurs que cette répercussion a été lente et incomplète, particulièrement en Belgique où le taux de répercussion de 12% est très significativement inférieur à la moyenne de la zone euro (20%).

Certaines spécificités propres à la Belgique et à même d'influencer la dynamique concurrentielle ont été mises en exergue par l'ABC. Il s'agit, d'une part, du système de rémunération des comptes d'épargne via un mécanisme de double taux (taux de base et prime de fidélité) avec une méthode de calcul des intérêts particulièrement

²³ En 2023, le président n'a pas remis d'avis informel ou d'intervention informelle concernant les pratiques envisagées. L'ABC n'a pas non plus mené d'enquêtes sectorielles.

²⁴ [Avis de l'Autorité belge de la Concurrence relatif aux services bancaires de détail](#)

complexe. D'autre part, l'épargne des déposants est également utilisée pour le financement des crédits hypothécaires majoritairement à taux fixe, ce qui contribuerait à expliquer l'augmentation différée et limitée des taux d'intérêts des comptes d'épargne en Belgique.

Par ailleurs, l'ABC a pu constater que la dynamique concurrentielle au sein du secteur bancaire est freinée par plusieurs barrières du côté de la demande telles que l'asymétrie d'informations et le manque de transparence à l'égard du consommateur, le manque de mobilité des clients, la faible élasticité de la demande et l'absence de puissance d'achat compensatrice. Elle a également constaté que le marché de la banque de détail est caractérisé par des coûts fixes élevés et d'autres barrières du côté de l'offre ainsi que par diverses barrières réglementaires rendant difficile l'entrée ou l'expansion dans ce secteur (agrément, coûts de conformité, fiscalité, etc.).

L'Avis a mis en lumière l'existence d'une marge de manœuvre permettant d'intensifier la concurrence entre les banques sans remettre en cause la structure actuelle du marché et la stabilité du secteur. Plusieurs pistes de réflexion ont pu être identifiées par l'ABC, consistant principalement à améliorer l'information du consommateur et la mobilité bancaire, à élargir le choix du consommateur, à promouvoir la neutralité fiscale entre produits d'épargne et placements et à renforcer la collaboration entre l'ABC et les autorités de régulation sectorielle telles que la BNB et la FSMA.

En tant que gardienne du droit de la concurrence sur le marché belge, l'ABC estime devoir faire preuve d'une vigilance accrue à l'égard de potentielles pratiques anticoncurrentielles des banques et veillera dans le futur à ce que celles-ci déterminent leur stratégie commerciale de manière indépendante.

Autres avis

Le comité de direction a également remis un avis en 2023 sur les sujets suivants :

- l'avant-projet de loi modifiant le Code de droit économique en matière d'offres groupées dans le cadre d'un crédit hypothécaire (30 janvier 2023);
- l'avant-projet de loi visant à accorder au président de l'ABC la compétence de donner un avis au Ministre de l'Economie concernant le caractère anormalement élevé du prix d'un médicament, d'un dispositif médical ou d'un produit/d'une méthode de diagnostic (8 juin 2023);
- le projet de code de conduite pour de bonnes relations entre les brasseurs, les négociants en boissons et le secteur Horeca (4 septembre 2023) ;
- les Lignes directrices de la Commission européenne relatives à l'application du droit de la concurrence de l'Union européenne aux conventions collectives concernant les conditions de travail des travailleurs indépendants sans salariés (24 octobre 2023) ;

- avis relatifs au contrôle des concentrations dans le secteur hospitalier : (i) «Concentrations hospitalières : l'Autorité belge de la concurrence confirme sa compétence et adapte son cadre d'analyse aux spécificités du secteur» (18 octobre 2023) ; et (ii) position du Comité de direction adressée au Conseil fédéral des établissements hospitaliers concernant l'exemption des concentrations entre hôpitaux du contrôle préalable des concentrations par l'Autorité belge de la concurrence (29 novembre 2023).

8.2. Coopération avec les régulateurs et le SPF Economie

La coopération avec le Service de la concurrence de la Direction générale de la Réglementation économique et avec la Direction générale Analyses économiques et Economie internationale a été poursuivie conformément au protocole entre l'ABC et le SPF Economie.

Il y a eu notamment une coopération étroite concernant la préparation des projets de loi modifiant le Livre IV CDE et les compétences de l'ABC. Ainsi, l'ABC a participé à la rédaction de deux lois portant dispositions diverses en matière économie, l'une en date du 25 septembre 2022 conférant à l'auditeur le pouvoir de demander aux opérateurs de télécommunications des données de trafic, de localisation, d'identification et d'adresse IP, l'autre en date du 5 novembre 2023 conférant à l'auditeur des pouvoirs d'instruction avant l'ouverture d'une procédure formelle. En outre, l'ABC a participé à la préparation d'un arrêté royal modifiant les arrêtés royaux concernant respectivement la procédure devant l'ABC, la notification des concentrations et le paiement des amendes afin de les rendre en conformité avec la loi du 2 mai 2019 en la loi du 28 février 2022 ECN+.

En 2023 plusieurs réunions et échanges ont eu lieu dans le cadre de l'accord de coopération avec l'IBPT et avec la CREG. L'ABC a aussi participé au Forum des régulateurs sectoriels fédéraux ensemble avec la FSMA, la CREG, l'IBPT et l'ADP.

Enfin, plusieurs réunions avec l'Observatoire des prix ont également eu lieu en 2023, au cours desquelles les résultats des études de marché de l'Observatoire des prix ont été discutés, plusieurs échanges ont eu lieu dans le cadre des études parallèles menées par les deux organismes autour de l'identification et de l'explication des différences de prix dans la chaîne alimentaire entre la Belgique et les pays limitrophes.

8.3. Réponses à des questions diverses

Cette section présente les interventions de l'ABC en 2023, tant en termes de réponses aux différentes questions posées à l'Autorité que d'implication dans les enquêtes et procédures autres que les recours contre ses propres décisions :

	2023	2022
Questions parlementaires	8	4
Auditions parlementaires et commissions parlementaires		0
Préparations d'interventions dans les procédures (a)		0
Avis en matière d'initiatives législatives		5
Coopération à des enquêtes externes (FMI et autres)		0
Réunions de la Commission de la concurrence		1
Autres questions posées à l'ABC	236	150
<i>Questions concernant le livre IV CDE (explications générales)</i>	16	25
<i>Questions concernant les règles de concurrence européennes</i>	4	0
<i>Questions concernant des cas spécifiques</i>	100	52
<i>Questions concernant des pratiques du commerce</i>	46	26
<i>Questions concernant des compétences d'autres départements</i>	62	45
<i>« Dossiers » informels</i>	8	2

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

8.4. Diverses autres initiatives d'advocacy

Ci-dessous, un aperçu de diverses autres initiatives en matière d'advocacy en 2023 :

	2023
Conférences, participations à des débats	ACE Edinburgh Conference, Amsterdam Center for European Law and Governance, CMS/University of Düsseldorf, College of Europe (ELEA, Africa EU Week), Competitio, Concurrences (Enforcement of Digital Markets Act, Hot Topics, New Frontier) – Innovation Economics Conference for Antitrust Lawyers, Annual CRA Brussels Conference, Fordham Meeting heads, Faros/VBO-FEB, Global Competition Law Center (Market Definition, Sub-threshold mergers), GCR Live: Law Leaders Europe, Hellenic Competition Commission (Inflation, Greedflation and Competition Law), Informa Connect – CompLaw: Pharma, Kings' College, OECD-GVH Regional Center for Competition – Competition Lab for Judges, UCLouvain, World Bank Group seminar Marokko, Séminaire TSE
Contribution à des revues et recueils	7
Comités de rédaction et d'avis de revues spécialisées	4



9. Les effets économiques de la politique de concurrence belge

9.1. Introduction

Par ses interventions formelles et informelles, l'ABC contribue à l'utilisation efficace des ressources de la société en promouvant la concurrence, et veille à ce que les acteurs présents sur les marchés belges respectent les règles de la concurrence, au bénéfice des consommateurs et des entreprises. Une politique de concurrence efficace garantit la fourniture de biens et de services au meilleur prix et de meilleure qualité, un choix plus large et une innovation accrue. Elle crée des conditions de concurrence équitables pour les entreprises de toutes tailles, favorisant la création de valeur et d'emplois dans notre pays.

Il existe plusieurs façons de mesurer l'efficacité et l'efficacité d'une autorité de concurrence, à l'aide d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs. Pour évaluer quantitativement le succès de l'action d'une autorité de concurrence, il faut d'abord examiner l'effet direct de ses interventions. Ces effets directs résultent directement de l'intervention en question et se manifestent sur les marchés concernés²⁵.

Bien que les effets économiques directs de la politique de concurrence sur le bien-être des consommateurs soient difficiles à identifier, l'OCDE²⁶ et la Commission européenne²⁷, en coopération avec plusieurs États membres, ont publié des lignes directrices pour mesurer les économies directes réalisées par les consommateurs grâce aux interventions formelles. Ces lignes directrices traitent à la fois de la méthode de mesure appropriée et de certains principes plus généraux relatifs à la collecte de données et aux hypothèses. La Commission européenne a récemment pris l'initiative d'affiner la méthode de mesure et de standardiser l'approche dans les États membres.

Seuls les dossiers formels sont généralement pris en compte dans ce calcul d'impact, alors qu'une grande partie des activités de l'ABC et de son effet sur l'économie se déroule de manière

informelle. Dans sa mesure d'impact, l'ABC prend en compte tous les dossiers d'infraction formels, qu'ils fassent suite à une décision du Collège de la concurrence ou qu'il s'agisse de décisions de transaction de l'Auditorat. Les dossiers d'infraction clôturés à la suite d'engagements sont également pris en compte dans l'analyse, même si aucune position formelle n'a été adoptée par l'ABC sur l'existence de l'infraction. En outre, les effets estimés des procédures de concentration sont pris en compte, qu'il s'agisse d'une interdiction, d'engagements imposés ou du retrait du dossier en raison d'un avis négatif attendu de l'ABC.

Les résultats fondés sur cette sélection peuvent être considérés comme une limite inférieure pour plusieurs raisons. Premièrement, ces interventions formelles en matière de concurrence induisent également des effets indirects. Les effets indirects résultent du fait que les effets directs se répercutent également sur d'autres marchés, par exemple parce que les consommateurs peuvent utiliser les coûts économisés après le redressement des prix pour d'autres produits qui apportent une création de valeur supplémentaire à notre économie. Ces effets indirects sont souvent beaucoup plus importants que les effets directs, notamment en raison de l'effet dissuasif des décisions.²⁸ En outre, la mesure d'impact ci-dessus ne prend en compte que les effets quantitatifs «statiques». La concurrence fournit également les incitations nécessaires à l'innovation en matière de produits et de processus, mais ces effets dynamiques sont beaucoup plus difficiles à mesurer objectivement, de sorte qu'ils ne sont pas pris en considération pour des raisons pratiques. Enfin, la méthodologie décrite ci-dessus ne prend pas en compte les effets des interventions de l'ABC dans les procédures internationales formelles, ni les interventions informelles et la politique de concurrence informelle, y compris les initiatives d'advocacy, tant au niveau national qu'en soutien à la politique de concurrence de la Commission européenne.

9.2. Méthode

La méthodologie appliquée utilise une version simplifiée de l'approche la plus récente de la Commission européenne comme cas de base. En outre, des analyses de sensibilité ont été effectuées, dans lesquelles certains paramètres ont été adaptés pour établir une comparaison avec l'approche de l'OCDE.

25 Les amendes imposées constituent un premier indicateur valable en termes d'effets directs. Bien qu'il n'y ait pas de relation univoque entre les dommages subis et les amendes imposées, celles-ci constituent généralement un premier indicateur important. Par exemple, le chiffre d'affaires sur les marchés concernés et la durée de l'infraction sont normalement deux facteurs déterminants dans le calcul des amendes. Cependant, les amendes peuvent sérieusement sous-estimer l'impact direct réel, lorsque, par exemple, des remises substantielles sont accordées en raison de circonstances atténuantes. En outre, l'estimation des effets directs sur la base du montant des amendes ne tient pas compte de toutes les interventions formelles pour lesquelles aucune amende n'a été infligée.

26 OCDE (2014), «Guide pour aider les autorités de la concurrence à évaluer l'impact attendu de leurs activités». <https://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>. Pour préparer ce document, l'OCDE s'est inspirée des approches des autorités de la concurrence qui mènent et publient des études d'impact depuis plusieurs années, notamment les autorités de la concurrence européennes, britanniques et néerlandaises.

27 Les hypothèses utilisées par la Commission européenne ont été mises à jour et diffèrent donc de celles des rapports annuels précédents.

28 Dierx A., Ilzkovitz F., Pataracchia B. et Pericoli F. (2022), "Modelling the diffusion of the deterrent effects of competition policy", JRC Working Papers in Economics and Finance, 2022/06. Dans cette étude, Dierx et al. (2022) quantifient ces effets dissuasifs sur la base des interventions formelles de la Commission européenne au cours de la période 2012 - 2021. Leurs résultats montrent une augmentation substantielle du produit intérieur brut, due à l'effet de dissuasion (les effets directs et dissuasifs des interventions conduisent à une augmentation de 0,6 % du PIB à moyen terme).

L'effet (statique) des interventions de l'autorité de concurrence 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.

L'effet total pour chaque décision est le produit de ces trois données. L'effet annuel total résulte de la somme des effets totaux 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 plusieurs dossiers, les données ne sont pas disponibles, ou ne peuvent pas être utilisées pour des raisons de confidentialité.

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

	L'UE	OCDE
Chiffre d'affaires concerné		
<i>Affaires de cartel</i>	Chiffre d'affaires annuel de l'entreprise (des entreprises) concernée(s) sur le(s) marché(s) affecté(s)	Chiffre d'affaires ex ante des entreprises concernées sur le(s) marché(s) concerné(s)
<i>Autres infractions au droit de la concurrence</i>		
<i>Contrôle des concentrations</i>	Chiffre d'affaires annuel de toutes les entreprises sur le(s) marché(s) concerné(s)	Chiffre d'affaires ex ante de toutes les entreprises actives sur le(s) marché(s) concerné(s)
Effet de prix		
<i>Affaires de cartel</i>	10 %- 15 %	10 %
<i>Autres infractions au droit de la concurrence</i>	5 %- 10 % (sauf si des informations spécifiques sont disponibles)	5 %
<i>Contrôle des concentrations</i>	3 %- 5 %	3 %
Durée de l'accord		
<i>Affaires de cartel</i>	1-3-6 ans*	3 ans
<i>Autres infractions au droit de la concurrence</i>	1-3-6 ans*	3 ans
<i>Contrôle des concentrations</i>	2-3-5 ans ou plus*	2 ans

* dépendent d'informations spécifiques à chaque cas

Les calculs relatifs aux pratiques restrictives établissent une distinction entre les affaires de cartel, d'une part, et les autres infractions au droit de la concurrence, d'autre part (y compris les pratiques restrictives verticales et les abus de position dominante). Ces dernières pratiques sont censées avoir un impact potentiel plus faible sur le niveau des prix que les cartels.

L'impact des mesures provisoires est calculé de la même manière que l'*infraction prima facie* pour laquelle elles ont été accordées. Toutefois, la durée de l'impact est limitée à la durée pendant laquelle la mesure a été maintenue (avec un minimum d'un an, et un maximum de trois ans si la mesure n'est pas explicitement limitée dans le temps).

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). Toutefois, il n'est pas toujours nécessaire de déterminer rigoureusement et définitivement le marché en cause pour prouver l'existence d'une

infraction. En outre, certaines affaires font une distinction entre le marché en cause (marché pertinent au sens large) et la valeur des ventes de biens ou de services de l'entreprise utilisée pour déterminer l'amende.

En ce qui concerne l'année de référence du chiffre d'affaires, pour les affaires d'infraction, c'est le chiffre d'affaires de la dernière année complète au cours de laquelle l'infraction a été constatée qui est pris en compte. Pour les affaires de concentration, est pris en compte le chiffre d'affaires de la dernière année complète qui précède l'année au cours de laquelle la décision a été prise.

9.3. Résultats (en millions d'euros)

Le tableau ci-dessous présente les résultats en millions d'euros pour la période 2018 - 2022. ²⁹

Économies directes pour le consommateur en millions d'euros grâce aux interventions formelles en matière de concurrence en Belgique			
Année de décision	OCDE	UE (conservateur)	UE
2018	34,94	49,94	84,88
2019	372,77	413,65	642,42
2020	215,97	422,08	837,16
2021*	n.b.	n.b.	n.b.
2022	164,49	172,54	262,84
2023	445,47	641,30	1.086,65

* Comme le résultat de 2021 repose sur une décision unique, il ne peut être mis à disposition pour des raisons de confidentialité.

Les résultats de ce tableau confirment que, quelle que soit la méthodologie utilisée, les effets économiques des décisions formelles de l'ABC sont importants pour les entreprises et les consommateurs belges. L'impact direct dépasse largement le financement de l'ABC (en 2023 : 11,3 millions d'euros). En outre, il convient de rappeler que ces résultats représentent une limite inférieure de l'impact réel.

Les résultats montrent également que l'impact économique peut varier fortement d'une année à l'autre, avec un résultat important en 2023 par rapport aux années précédentes.³⁰ Comme indiqué dans la préface, l'ABC a pu mettre en œuvre avec succès son plan de modernisation, ce qui se traduit également par un

nombre relativement élevé de décisions prises, certaines dans des secteurs clés et sur des marchés où les chiffres d'affaires réalisés sont très élevés, tels que les télécommunications, l'industrie pharmaceutique et l'industrie alimentaire. En outre, ces chiffres n'incluent pas les effets résultant de la décision de classement *Telenet/Fluvius System Operator*. L'infraction potentielle à laquelle il a été mis fin à la suite des engagements adoptés concernerait une activité qui ne générerait pas encore de chiffre d'affaires pour les parties concernées au moment de l'intervention, de sorte qu'une quantification fondée sur la méthode décrite ci-dessus n'est pas possible.

²⁹ L'ABC a enregistré une mesure d'impact similaire dans le passé, mais en utilisant la méthodologie disponible à l'époque. Pour cette raison, les résultats publiés pour la période 2018 - 2022, où les résultats pour cette période dans le présent rapport annuel sont basés sur les ajustements effectués, peuvent différer des résultats publiés dans les rapports annuels précédents.

³⁰ Il est important de souligner ici que certains cas s'étendent sur plusieurs années et que l'année de décision est déterminante pour l'attribution à une année donnée, que la décision ait eu lieu au début ou à la fin de cette année et quels que soient les efforts consentis au cours des différentes années (et éventuellement beaucoup plus importants au cours des premières années). Ce dernier point ne s'applique que de manière limitée à l'année 2023. Plusieurs cas qui ont contribué à ce résultat particulièrement élevé avaient un délai de mise en œuvre assez court, où la recherche et les résultats positifs de l'intervention en matière de bien-être peuvent être largement attribués à l'année 2023.

Annexe:

Note de priorités de l’Autorité belge de la Concurrence pour 2024

La présente note de priorités a été préparée par le Comité de direction de l’Autorité belge de la concurrence (« l’Autorité ») conformément à l’article IV.25 du Code de droit économique (CDE). Elle identifie les questions politiques (section 3) et les secteurs (section 4) qui guideront les interventions prioritaires de l’Autorité en 2024.

1. Contexte

Par rapport aux années précédentes, 2023 a été caractérisée par un calme relatif sur le plan économique. En général, aucun nouveau choc majeur n’est intervenu et la reprise de l’activité a été réelle. En particulier, la croissance de l’économie belge a été plus forte que celle de la zone euro, tirée par le secteur des services³¹. Toutefois, le niveau de prix de certains produits et services essentiels a continué à être préoccupant et a nécessité des mesures supplémentaires en 2023. Il s’agit notamment de la réduction permanente de la TVA à 6 % des prix de l’énergie. Dans ce secteur, une combinaison de facteurs a permis d’observer une baisse des prix du gaz et de l’électricité en 2023. Les prix de gros sur les marchés de l’énergie ont chuté entre autres en raison de la diminution de la demande due à des conditions météorologiques clémentes, aux efforts d’économie d’énergie et au ralentissement de l’économie chinoise. Cette baisse des prix de l’énergie a notamment entraîné une diminution sensible de l’inflation. Alors que l’inflation globale s’élevait encore à 10,3 % en moyenne en 2022 sur la base de l’indice harmonisé des prix à la consommation, elle est tombée à 2,3 % en moyenne en 2023³².

Les prix élevés dans l’industrie agroalimentaire ont fait l’objet d’une attention particulière l’année dernière. Le Vice-Premier ministre et ministre de l’Economie et du Travail Pierre-Yves Dermagne a notamment sollicité la réalisation d’une étude par l’Observatoire des prix sur les différences de niveaux de prix entre la Belgique et les pays voisins, et les explications qui peuvent sous-tendre ce phénomène³³. En parallèle, le service économique de l’Autorité a mené ses propres recherches pour étayer

les conclusions de l’Observatoire des prix, en se concentrant principalement sur les différences de prix des biens de consommation courante entre la Belgique et les pays voisins en amont de la chaîne de valeur agroalimentaire³⁴. Il en ressort notamment que les écarts de prix moyens entre pays ont généralement évolué en faveur des consommateurs belges ces dernières années mais qu’il existe des différences persistantes en défaveur de la Belgique dans certaines industries et au niveau des prix de vente des fabricants.

Le secteur bancaire a également fait l’objet d’une attention particulière l’année dernière. La lenteur de la répercussion de l’augmentation des taux directeurs de la Banque centrale européenne sur les taux d’intérêt de l’épargne a suscité une inquiétude particulière, notamment quant à son association à un manque de dynamisme concurrentiel. C’est pourquoi le Vice-Premier ministre Dermagne a demandé à l’Autorité d’analyser un éventuel manque de concurrence dans les services bancaires aux particuliers. L’avis rendu par l’Autorité constate que le secteur des services bancaires de détail en Belgique est actuellement et historiquement très concentré³⁵. La structure oligopolistique et une série d’autres facteurs identifiés contribuent actuellement à un fonctionnement sous-optimal du secteur, du moins en ce qui concerne la fourniture de certains services bancaires. Dépassant ce constat, l’avis suggère un certain nombre de pistes pour stimuler la concurrence dans le secteur des services bancaires de détail, et ce à structure constante afin d’éviter d’affecter sa

31 Rapport annuel de la BNB (2023), «Développements économiques et financiers - Réglementation et contrôle prudentiels».

32 Observatoire des prix (2024), «Analyse des prix: Rapport annuel 2023 de l’Institut des comptes nationaux - Partie I: Evolution de l’inflation en Belgique et dans les pays voisins en 2023».

33 Observatoire des prix (2023), «Comparaison des niveaux de prix à la consommation en Belgique, en Allemagne, en France et aux Pays-Bas».

34 Belgian Competition Authority (2024), “Recent Trends in Fast Moving Consumer Good Prices in Belgium and a Comparison with the Netherlands, France and Germany Descriptive Statistics on Retailer and Manufacturer Selling Prices Euromonitor Passport Data”, Working Study CET-24.

35 ABC (2023), «Avis de l’Autorité belge de la Concurrence relatif aux services bancaires de détail», 31 octobre 2023. Il convient de souligner que l’avis a été préparé et rédigé en moins de 5 mois et que, en outre, l’Autorité n’a pas pu mobiliser ses moyens d’enquête habituels en l’absence d’une base juridique à cet effet. Les résultats et recommandations présentés doivent être considérés à la lumière de ces limitations.

stabilité. Ces pistes font actuellement l'objet d'un examen plus approfondi par les autorités de régulation compétentes³⁶.

L'année 2023 a marqué également le début d'une vague de fusions-acquisitions dans le secteur hospitalier en Belgique, déclenchée par les difficultés financières du secteur, les contraintes du cadre réglementaire applicable, notamment en ce qui concerne la mise en réseau des établissements de soins, et les investissements nécessaires à la modernisation des infrastructures et des équipements médicaux. L'obligation de soumettre ces opérations au contrôle préalable des concentrations par l'Autorité a suscité des tensions qui ont abouti à l'exemption de principe de toutes les fusions hospitalières, à l'exception des plus importantes (cf. seuils particuliers). L'Autorité a exprimé à plusieurs reprises ses vives préoccupations à ce sujet ; si la loi s'impose à l'Autorité, elle sera particulièrement vigilante à l'avenir quant au respect des règles de concurrence par l'ensemble des acteurs de la santé, tout en tenant compte de ses spécificités.

À l'horizon 2024, les tensions géopolitiques et économiques accrues et les résultats électoraux en Belgique, en Europe et au-delà, définiront le contexte dans lequel l'Autorité continuera à appliquer les règles de concurrence. Afin d'apporter des réponses appropriées, l'Autorité s'appuiera sur les priorités de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne: mieux protéger les citoyens, renforcer la coopération et préparer notre avenir commun. Ces priorités se reflètent également dans le thème central de la *Journée européenne de la concurrence* organisée par l'Autorité en collaboration avec le SPF Economie³⁷. En particulier, cette conférence se concentre sur les défis auxquels la politique de concurrence est confrontée (i) dans le cadre de la période géoéconomique incertaine actuelle, (ii) afin de promouvoir l'innovation et les opportunités sur les marchés numériques dans le contexte post-Digital Markets Act (« DMA »), (iii) en vue de contribuer à la protection et au renforcement de l'économie de l'UE, et (iv) dans son rôle de surveillance du secteur agroalimentaire dans le contexte de crise qui perdure.

Plus généralement, en recourant à toute l'étendue de ses pouvoirs et de ses instruments formels et informels³⁸, l'Autorité continuera à contribuer 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. Bien que l'Autorité exerce ses

pouvoirs en toute indépendance, elle le fait toujours en contact étroit avec toutes les parties prenantes et les autres autorités publiques compétentes.

2. Priorités stratégiques pour 2024

Ces dernières années, des efforts importants ont été déployés pour développer et mettre en œuvre une stratégie de **renforcement des capacités d'action** de l'Autorité à la suite de la transposition de la directive ECN+. La revalorisation du budget de l'Autorité a permis certains ajustements structurels, notamment la refonte de la structure organisationnelle interne avec la mise en place de pratiques et de groupes de travail spécialisés, des investissements importants dans la numérisation du travail de l'Autorité et la formation du personnel, ainsi qu'une politique plus active d'instruction *ex officio*. En 2024, l'Autorité prendra de nouvelles mesures à cet égard avec, entre autres, le développement d'une stratégie de détection et de poursuite des manipulations des procédures de marchés publics et le lancement d'enquêtes sectorielles gérées par une équipe dédiée. Après l'élaboration d'un cadre méthodologique, les secteurs susceptibles de faire l'objet d'une enquête seront déterminés en conformité avec le cadre juridique applicable et en fonction des ressources disponibles et de l'expertise développée au sein de l'Autorité. En outre, pour renforcer sa capacité d'action *ex officio*, l'Autorité prévoit de renforcer sa coopération avec un certain nombre d'autorités de la concurrence d'États membres économiquement comparables, en particulier les économies ouvertes de taille moyenne, qui sont confrontées à des défis similaires en matière d'application du droit de la concurrence.

Une deuxième priorité stratégique consiste dans la poursuite du développement d'une politique active de protection de la concurrence dans le secteur **numérique**, déjà annoncée dans les priorités stratégiques 2023, qui tient compte des défis spécifiques propres à une économie ouverte de taille moyenne comme la Belgique. Outre la poursuite à titre prioritaire des infractions au droit de la concurrence dans l'économie numérique, l'Autorité prépare actuellement une **note politique** qui présentera son expérience, son approche et ses priorités afin d'assurer une dynamique concurrentielle saine et de rencontrer les défis du secteur **numérique** en Belgique. En parallèle, l'Autorité compte soutenir la Commission européenne dans l'application du « Digital Markets Act » (ou **DMA**) entré en vigueur le 2 mai 2023.

Le DMA a introduit des règles spécifiques applicables aux services de plateformes essentiels ou « core platform services » fournis par les grandes plateformes en ligne qualifiées de « contrôleurs d'accès » ou « gatekeepers », afin de rendre les marchés numériques plus contestables et plus équitables³⁹. La

36 A ce sujet, voir, entre autres, « Épargne: la BNB ouvre prudemment la porte à la suppression de la prime de fidélité », L'Echo, 8 février 2024 (« La Banque nationale a envoyé au gouvernement son avis sur l'idée de supprimer les primes de fidélité sur les comptes d'épargne qui ne favorisent pas la concurrence »). FSMA, « Avis relatif à la prime de fidélité sur les dépôts d'épargne réglementés », 12 février 2024 (https://www.fsma.be/sites/default/files/media/files/2024-02/2024-02-12_avis_primedefidelite.pdf).

37 Voy. <https://economie.fgov.be/en/events/eu-competition-day-competition>.

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

39 Le DMA vise à empêcher les grandes plateformes en ligne qui jouent le rôle de « gatekeeper » pour un grand nombre d'utilisateurs d'abuser de cette fonction au détriment d'autres entreprises qui souhaitent également avoir accès aux utilisateurs de ces plateformes. À cette fin, le DMA définit une série d'obligations spécifiques que ces « gatekeepers » doivent respecter. Ces règles communes à l'ensemble du marché unique favorisent l'innovation, la croissance et la compétitivité, et facilitent l'expansion des petites plateformes, des PME et des jeunes entreprises.

qualification de contrôleur d'accès et la sélection des services de plateforme essentiels soumis au DMA, ainsi que la sanction des violations de ces nouvelles règles, relèvent de la compétence exclusive de la Commission européenne. Cependant, les autorités nationales de concurrence ont un rôle à jouer afin de recevoir et traiter les signalements et plaintes concernant l'application du DMA sur leur territoire, ainsi que de contribuer à la mise en œuvre des compétences de la Commission.

Dans ce cadre, l'Autorité envisage également de publier une brochure d'information afin de sensibiliser les entreprises technologiques nationales aux opportunités offertes par le DMA. La brochure sera mise à disposition gratuitement à l'été 2024 et distribuée par l'intermédiaire d'associations professionnelles et d'autres autorités belges et européennes responsables de la concurrence et de la réglementation du secteur numérique au sens large.

En outre, la *Journée européenne de la concurrence* organisée dans le cadre de la présidence belge de l'Union européenne accorde une attention particulière à la problématique de la concurrence sur les marchés numériques dans l'ère post-DMA. Par ailleurs, certaines autorités du réseau européen de la concurrence (« REC »), dont l'Autorité, organiseront en juin 2024 la conférence «DMA - Empowering business models» afin de mettre en évidence les opportunités qu'offre le DMA pour les entreprises et l'économie européenne en termes d'innovation.

Une troisième priorité stratégique demeurera le suivi de l'application de la politique de concurrence dans le contexte de la **transition écologique et circulaire** en Belgique. En ligne avec les initiatives prises dans d'autres États membres de l'Union européenne, l'Autorité a l'intention de prendre des mesures supplémentaires pour préserver et équilibrer les incitations des acteurs économiques et les intérêts des consommateurs dans le contexte des transformations en cours des modes de production et de consommation. En particulier, l'Autorité confirme sa volonté de conseiller et d'interagir de manière informelle avec toutes les parties prenantes dans le cadre de sa politique d'*advocacy*, comme elle l'a fait récemment à propos d'une initiative visant à assurer des salaires décents dans le secteur bananier⁴⁰. Cette priorité se concentrera sur le secteur agricole afin d'offrir le soutien nécessaire et de promouvoir la transparence et une approche équilibrée au profit de l'ensemble de la chaîne de valeur. Dans ce contexte, l'application de l'article 210 bis du règlement UE portant organisation commune des marchés des produits agricoles fera l'objet d'une attention particulière.

3. Secteurs prioritaires pour 2024

L'application du droit de la concurrence permet de réagir au comportement des acteurs du marché, par exemple en sanctionnant et en dissuadant les comportements infractionnels par l'imposition d'amendes, mais aussi en imposant des mesures correctives, y compris à titre provisoire, ou en rendant obligatoires les engagements proposés par les entreprises. L'impact ne se limite pas à l'effet direct des interventions sur les marchés et entreprises

40 Voir communiqué de presse n°11/2023 du 30 mars 2023: « L'Autorité belge de la concurrence évalue l'initiative de durabilité sur les salaires de subsistance dans le secteur de la banane ».

concernées mais s'étend aux conséquences attendues sur le comportement d'autres entreprises et à la capacité de soutenir la croissance économique.

Afin d'utiliser au mieux ses ressources, l'Autorité concentrera ses interventions là où l'impact positif attendu de ses actions est le plus important, en tenant compte des ressources nécessaires pour mettre en œuvre les actions en question avec succès. Ce critère détermine dans une large mesure le caractère prioritaire des secteurs concernés. En complément, l'Autorité s'appuie sur sa propre expertise et son expérience tirée d'enquêtes précédentes, sur les résultats de la méthodologie de filtrage sectoriel de l'Observatoire des prix⁴¹, et sur les signalements émanant des parties prenantes, d'autres autorités, d'instituts de recherche et du monde universitaire. Le cadre analytique complet déterminant la sélection des secteurs prioritaires est joint en annexe.

Bien que l'Autorité poursuive les infractions au droit de la concurrence dans tous les secteurs de l'économie, les secteurs mentionnés ci-dessous sont considérés comme étant prioritaires. Cependant, le fait qu'une affaire relève d'un secteur mentionné dans cette note de priorités n'empêche pas l'Autorité de considérer qu'elle ne constitue pas une priorité opérationnelle ou qu'elle ne justifie pas une enquête compte tenu des ressources disponibles.

- **Marchés publics.** Lorsque les autorités publiques souhaitent se procurer certains services, fournitures et/ou travaux auprès d'entreprises, elles doivent se conformer à la réglementation sur les marchés publics. L'un des objectifs de cette réglementation est de garantir la liberté d'accès, l'égalité de traitement et la transparence afin de créer des conditions de marché équitables pour tous les soumissionnaires intéressés. La part que représente les marchés publics dans l'économie est significative. La Commission européenne estime la valeur des marchés publics par État membre à environ 14 % du produit intérieur brut. Pour la Belgique, cela représente actuellement plus de 70 milliards d'euros sur base annuelle. Cependant, le *bid rigging* ou la collusion entre entreprises lors de la soumission des offres - par exemple sous la forme d'un partage des marchés - ainsi que l'ingérence dans la rédaction des cahiers des charges, vont à l'encontre des objectifs des procédures de passation des marchés publics et compromettent la concurrence libre et non faussée, ce qui entraîne une augmentation des coûts pour les pouvoirs adjudicateurs, au détriment de la collectivité.

Afin d'assister les acheteurs publics à comprendre les dangers d'une telle collusion dans les marchés publics, l'Autorité a publié en 2017 un guide qui décrit les conditions de marché pouvant faciliter le *trucage des offres* et donne des conseils aux pouvoirs adjudicateurs sur la façon d'éviter de tels arrangements⁴². Outre la mise à jour de ce guide, l'Autorité développe aujourd'hui de nouveaux outils de détection, en coopération avec d'autres autorités de concurrence et la Commission européenne, en se concentrant sur l'utilisation des données d'*eProcurement*, et prévoit de développer une politique

41 L'examen horizontal de l'Observatoire des prix permet de déterminer quels sont les secteurs qui présentent un risque accru de concurrence moins efficace sur le marché.

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

de sensibilisation pour aider les acheteurs à détecter et à signaler les pratiques suspectes.

En outre, l'Autorité continuera à prendre toutes les mesures appropriées à l'encontre des entreprises coupables de *bid rigging*, et donnera la priorité à certaines enquêtes formelles en cours à cet égard. Le *bid rigging* dans le secteur de la construction fera l'objet d'une attention particulière. En effet, le secteur de la construction apparaît depuis plusieurs années dans l'enquête de marché de l'Observatoire des prix⁴³ comme faisant partie des secteurs présentant un risque élevé de distorsions de concurrence et ce à tous les niveaux de la chaîne de valeur, de la production au commerce de gros et de détail, en passant par la location. En raison de l'importance du secteur et des indications préoccupantes de l'Observatoire des prix, l'Autorité fera preuve d'une vigilance particulière à l'égard d'éventuelles infractions dans la passation de marchés publics pour les projets de construction.

- **Industrie agroalimentaire.** Le secteur agroalimentaire est sous pression depuis plusieurs années. Bien que le niveau général de l'inflation ait significativement diminué au cours des derniers mois, l'inflation dans le secteur alimentaire continue à contribuer de manière significative à l'évolution générale des prix. À l'avenir, l'Autorité continuera à suivre de près l'évolution des prix et de l'inflation, en particulier dans l'industrie alimentaire. En effet, le niveau d'inflation de ces dernières années a mis en évidence d'importantes défaillances de marché et mis en lumière l'existence de pouvoirs de marché dans un contexte de tensions croissantes dans les chaînes de valeur entre fabricants et détaillants, mais également en amont, entre agriculteurs et transformateurs. Au regard des particularités du secteur, l'Autorité sera particulièrement attentive en 2024 aux mécanismes de formation des prix, aux éventuelles contraintes territoriales d'approvisionnement et aux transformations en cours dans le secteur agricole vers des modes de production et de consommation plus durables.

En 2023, l'Autorité a collaboré avec l'Observatoire des prix dans l'élaboration de son récent rapport sur les écarts de prix transfrontaliers et a mené sa propre étude de marché pour étayer les conclusions de l'Observatoire des prix (voir introduction)⁴⁴. Dans les mois à venir, les résultats de cette étude seront examinés de manière plus approfondie en vue d'en analyser les causes et d'élaborer des recommandations.

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

44 Belgian Competition Authority (2024), "Recent Trends in Fast Moving Consumer Good Prices in Belgium and a Comparison with Netherlands, France and Germany Descriptive Statistics on Retailer and Manufacturer Selling Prices Euromonitor Passport Data", Étude de travail CET-24-001.

En outre, l'Autorité continuera à veiller à ce que les pratiques anticoncurrentielles n'alimentent pas davantage les hausses de prix dans le secteur et à ce que les acquisitions anticoncurrentielles qui conduisent, ou même visent, à faciliter les hausses de prix par le biais de l'exercice d'un pouvoir de marché accru, ne soient pas autorisées.

De la même façon, l'Autorité sera attentive aux vulnérabilités dont a déjà témoigné le secteur agroalimentaire belge dans le passé en ce qui concerne le maintien d'un environnement concurrentiel sain. À titre d'illustration, les contrats entre le secteur de la distribution et ses fournisseurs peuvent dans certains cas avoir des effets anticoncurrentiels, notamment lorsque les fournisseurs restreignent la liberté des distributeurs de déterminer leurs prix de revente, ou que les distributeurs s'engagent dans certaines formes de coordination, même indirectement. En novembre 2023, l'Autorité a également ouvert une enquête d'office sur un éventuel abus de dépendance économique dans le secteur agricole, après qu'une enquête préliminaire ait révélé des indices sérieux d'une possible infraction. L'Autorité assistera aussi le législateur en lui prodiguant tous les conseils nécessaires dans le cadre d'initiatives législatives éventuelles. Enfin, le développement d'une politique de concurrence effective dans le secteur agroalimentaire a également fait l'objet d'une attention particulière lors de la *Journée européenne de la concurrence*.

- **Numérisation de l'économie.** L'économie numérique a retenu l'attention de nombreuses autorités de concurrence ces dernières années. Plusieurs initiatives ont également été prises au niveau réglementaire, y compris l'adoption du Digital Markets Act (« DMA ») entré en vigueur au printemps 2023 et auquel les « *gatekeepers* » avaient jusqu'au 6 mars pour rendre leurs pratiques conformes. L'Autorité belge de la concurrence a été désignée comme l'autorité habilitée à veiller au respect du DMA au niveau national et des pouvoirs spécifiques lui ont été conférés à cette fin⁴⁵. Cela signifie que l'Autorité belge pourra dorénavant recevoir des signalements et des cas de non-conformité au DMA sur le territoire national, ainsi que mener des enquêtes et échanger des informations avec la Commission européenne dans le cadre de la mise en œuvre du DMA.

Les entreprises numériques se caractérisent souvent par d'importantes économies d'échelle, des effets de réseau directs et indirects de nature à renforcer leur pouvoir de marché, et la capacité de développer leurs services et/ou leurs algorithmes grâce à l'accès à de grandes quantités de données (personnelles) détaillées. L'Autorité sera particulièrement attentive aux éventuels abus de position dominante, abus de dépendance économique et autres infractions au droit de la concurrence qui résulteraient de la transformation numérique, notamment dans le secteur des services, y compris les services aux entreprises et aux autorités et collectivités publiques. Plusieurs nouveaux business modèles visent à apporter une réponse compétitive au pouvoir de marché accru des géants internationaux de la technologie. Néanmoins, il convient d'être vigilant pour s'assurer que ces initiatives et d'autres tentatives de récolter les bénéfices de la révolution numérique ne créent pas de nouvelles restrictions de concurrence, y compris sous

45 Loi du 29 mars 2024 exécutant le règlement (UE) 2022/1925 du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique, M.B., 3 mai 2024.

la forme de plateformes locales disposant d'un pouvoir de marché significatif.

- **Infrastructures numériques et secteur des télécommunications**⁴⁶. Le secteur des télécommunications demeure une priorité pour l'Autorité à deux niveaux : le déploiement des infrastructures de nouvelle génération, en particulier les réseaux de fibre optique, et le niveau général des prix. La Belgique est particulièrement en retard dans le déploiement des réseaux de fibre optique, alors que le déploiement de la 5G s'est accéléré ces derniers mois. Le déploiement à grande échelle de ces réseaux ouvre une série de nouvelles opportunités et conditionne la poursuite de la numérisation de diverses industries et l'offre de services innovants aux consommateurs. Une possible coopération entre opérateurs de réseaux pour faciliter ces déploiements soulève naturellement des préoccupations du point de vue du maintien d'une concurrence effective à moyen et long terme. C'est pourquoi l'Autorité a enquêté ces dernières années sur l'accord de coopération entre Proximus et Orange concernant la mutualisation de leurs réseaux mobiles, incluant la 5G, par exemple⁴⁷. Récemment, l'Autorité a exprimé sa volonté d'évaluer les projets de coopération qui faciliteraient le déploiement des réseaux de fibre optique et de travailler en étroite collaboration avec l'IBPT pour évaluer leurs risques et leurs avantages (en termes, par exemple, de portée, de rapidité de déploiement et de conditions d'accès). L'Autorité est déterminée à mobiliser les ressources nécessaires pour évaluer les bénéfices de ce type de coopération et les conditions de leur réalisation au regard du cadre juridique applicable.

Par ailleurs, les niveaux de prix demeurent une réelle préoccupation en Belgique. Suite à l'acquisition de VOO par Orange l'année dernière, trois acteurs majeurs sont aujourd'hui actifs sur le marché belge. La nouvelle dynamique résultant de cette transaction sera suivie de près par l'Autorité. 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. En ouvrant une enquête *ex officio* à la suite de l'annonce de la reprise d'EDPnet par Proximus, l'Autorité a démontré sa vive préoccupation à l'égard de la croissance non-organique des opérateurs historiques sur des marchés où les niveaux de concentration sont élevés. Ce faisant, l'auditeur général de l'Autorité s'est appuyé sur l'arrêt *Towercast* de la Cour de justice de l'Union européenne⁴⁸, qui a confirmé le pouvoir des autorités de concurrence nationales d'appliquer le concept d'abus de position dominante aux concentrations non notifiables, et ce sans condition et/ou restriction indépendante de la transaction en question. A la suite de l'acquisition d'EDPnet par Citymesh et du développement de son partenariat

avec l'opérateur DIGI, l'Autorité s'attend à un renforcement de la concurrence au bénéfice des consommateurs et des entreprises. L'Autorité demeurera néanmoins particulièrement vigilante et n'hésitera pas à prendre les mesures nécessaires pour empêcher les tentatives d'élever des barrières à l'entrée et/ou à l'expansion dans le secteur des télécommunications à l'avenir.

- **Santé et industrie pharmaceutique**. Le secteur de la santé constitue à nouveau une priorité pour l'Autorité. Un système de santé performant, facilement accessible et de haute qualité, est fondamental pour la société et l'économie. Malgré le niveau élevé de réglementation, il est essentiel que les différents acteurs du secteur conservent les incitations adéquates pour continuer à offrir des soins de qualité aux meilleures conditions possibles et pour utiliser efficacement les fonds publics alloués dans l'intérêt des patients.

Malgré son caractère réglementé et principalement non lucratif, le secteur hospitalier est bien un secteur économique à part entière générant un chiffre d'affaires annuel d'environ 20 milliards d'euros, dont la majeure partie (environ 70%) est générée par des structures privées, et employant des dizaines de milliers de travailleurs. La Belgique connaît actuellement une vague de fusions et d'acquisitions dans le secteur hospitalier. Ces opérations sont en principe exemptées du contrôle préalable des concentrations depuis mai 2024, à moins qu'elles n'impliquent des structures hospitalières particulièrement importantes (cf. seuils de notification adaptés)⁴⁹. Dans l'exercice de ses compétences résiduelles, l'Autorité continuera à surveiller l'évolution de la consolidation du secteur hospitalier, notamment dans les régions les moins peuplées. En outre, l'Autorité n'hésitera pas à prendre les mesures appropriées à l'encontre des éventuelles pratiques anticoncurrentielles des établissements de soins et des professionnels de santé, notamment en ce qui concerne les frais et honoraires non réglementés.

L'industrie pharmaceutique, étroitement liée au secteur de la santé, reste également une priorité pour l'Autorité. Plusieurs enquêtes dans ce secteur ont été menées à bien ces dernières années. En 2023, le Collège de la concurrence a notamment condamné Novartis à une amende de 2 782 808 euros pour abus de position dominante collective⁵⁰ et le grossiste pharmaceutique CERP à une amende de 779 000 euros pour sa participation à une entente dans la distribution de produits pharmaceutiques⁵¹. La vigilance de l'Autorité continuera à l'avenir à s'exercer à tous les niveaux de la chaîne de valeur, que ce soit à propos des prix fixés par les laboratoires, de la concurrence entre grossistes-répartiteurs, ou de la dynamique concurrentielle et l'innovation au niveau des pharmacies.

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

47 Décision n° BMA-2022-P/K-45-AUD du 23 décembre 2022 dans l'affaire MEDE-P/K-19/0035, Telenet Group NV et Telenet BVBA c. Proximus NV et Orange Belgium NV.

48 CJUE 16 mars 2023, C-449/21, ECLI:EU:C:2023:207 (Towercast).

49 Art. 57 de la loi du 29 mars 2024 portant exécution du règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 concernant des marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 et modifiant diverses dispositions relatives à l'organisation et aux compétences de l'Autorité belge de la concurrence, M.B., 3 mai 2024, p. 49179.

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

51 Décision ABC-2023-I/O-33 du 23 octobre 2023 dans l'affaire CONC-I/O-16/0034 Grossistes en produits pharmaceutiques.

- **Services aux entreprises et aux consommateurs.** Le bon fonctionnement des marchés de services est essentiel à notre économie. De nombreux services fournissent l'assistance nécessaire aux consommateurs ou aux entreprises dans la réalisation de projets ou décisions économiques. Il s'agit notamment des services financiers, y compris les services bancaires/de paiement et d'assurance, des services juridiques, des services de comptabilité, des services de sécurité et des services de contrôle de la qualité.

Plusieurs de ces services et professions sont réglementés afin de protéger les utilisateurs. Cela signifie que seules les personnes ou les entreprises qui remplissent les conditions nécessaires sont autorisées à fournir les services en question. Cette protection de la qualité est très importante pour l'utilisateur, mais elle n'est pas nécessairement un gage de fonctionnement sain du marché et peut même restreindre ou fausser la concurrence, comme l'a notamment souligné l'avis rendu en 2023 par l'Autorité concernant le secteur bancaire de détail⁵², ainsi que les enquêtes menées ces dernières années par l'Observatoire des prix concernant les services juridiques, les services comptables, les services d'architecture et d'ingénierie, ainsi que les agents immobiliers et les notaires⁵³.

L'Autorité continuera à être particulièrement vigilante afin de s'assurer que le droit de la concurrence soit respecté dans l'industrie des services, qui fait aussi l'objet d'une numérisation croissante, et plaidera en faveur de la révision des réglementations spécifiques du marché et des réglementations professionnelles si elles contiennent des restrictions disproportionnées par rapport à la poursuite d'objectifs d'intérêt public.

- **Energie.** L'énergie représente un poste de coûts important, tant pour les consommateurs que pour de nombreuses entreprises. Ces coûts dépendent largement du prix du gaz et de l'électricité sur les marchés de gros. Contrairement à 2022, les prix de l'énergie ont fortement baissé au cours des premiers mois de 2023 et ont été plus stables à partir d'avril 2023, avec une nouvelle baisse au cours des premiers mois de 2024. Bien que la situation se soit donc sensiblement améliorée, les événements de ces dernières années ont démontré la sensibilité du marché de l'énergie à une série de facteurs externes difficilement prévisibles et contrôlables, susceptibles d'entraîner des conséquences financières importantes pour les consommateurs finaux. En outre, les tensions géopolitiques mondiales sont toujours d'actualité, ce qui signifie que de nouveaux chocs sur les marchés de l'énergie ne sont pas à exclure.

Compte tenu de l'importance du coût de l'énergie pour les entreprises, l'Autorité doit veiller à ce que les fournisseurs de gaz et d'électricité ne profitent pas de la situation tendue sur les marchés pour mener des politiques anticoncurrentielles, surtout dans un contexte de sortie partielle du nucléaire et compte tenu de la nature particulièrement concentrée du secteur en Belgique. Dans ce cadre, l'Autorité se concentre à la fois sur le commerce de gros sur lequel opèrent les producteurs, les négociants et les clients de gros, et sur la fourniture au détail destinée aux consommateurs et aux clients professionnels. L'Autorité est également en contact étroit avec la CREG, le régulateur fédéral de l'énergie en Belgique, ainsi qu'avec les régulateurs régionaux.

Parmi les problématiques qui suscitent une attention particulière figure la réalisation de profits exceptionnels (« windfall profits ») par les producteurs et négociants en cas de fortes tensions entre l'offre et la demande⁵⁴. L'Autorité s'intéresse également à la réponse de l'industrie aux modifications des cadres réglementaires applicables, en particulier en ce qui concerne les énergies renouvelables et la distribution. Enfin, l'Autorité continuera à surveiller les pratiques des fournisseurs de services liés à l'énergie et à prendre les mesures nécessaires pour protéger les consommateurs.

7 juin 2024

52 Ibid. note de bas de page 5.

53 Observatoire des prix (2018): « Analyse des prix - Rapport annuel 2017 de l'Institut des comptes nationaux: Analyse des performances du marché pour les services juridiques, les services comptables, les services d'architecture et les services d'ingénierie »; Observatoire des prix (2020), « Analyse des prix Rapport annuel 2019 de l'Institut des comptes nationaux: Volume IV. Analyse du fonctionnement du marché pour les agents immobiliers en Belgique »; Observatoire des prix (2021), « Analyse des prix - Le fonctionnement du secteur notarial en Belgique ».

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

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'Autorité prend en compte quatre facteurs pour évaluer l'importance d'une affaire :⁵⁵

- **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'Autorité lorsqu'elle considère que le secteur dans lequel l'infraction a eu lieu est prioritaire (voir ci-dessus la liste des secteurs prioritaires pour 2023), ou lorsqu'elle souhaite clarifier une interprétation de la loi et que l'affaire peut avoir valeur de précédent. Toutefois, si l'Autorité estime que d'autres institutions sont mieux placées pour traiter le problème spécifique, son importance stratégique sera réduite.
- **Risques** – L'Autorité 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'Autorité prendra également en compte les ressources nécessaires pour entamer ou poursuivre une enquête, et déterminer le calendrier des enquêtes.

⁵⁵ Voir notamment "CMA Prioritisation Principles".

Publications 2023

Damien Gerard, For a rigorous and effective competition policy anchored in market realities (interview by I. Rooms), *Concurrences*, 2023/3, 1.

Eleanor Fox & Damien Gerard, *EU Competition Law : cases, text and context*, E. Elgar Publ., 2023, 486 pages.

Damien Gerard & Elisabeth Marescaux, Non-notifiable concentrations and residual merger control under Article 102 TFEU : Case C-449/21 Towercast, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2023, pp. 427-429.

K. Marchand, Recensie K. Bourgeois, Concentratiecontrole in België, *Competitio* 2023/2, pp. 250–251.

Yves Van Gerven & Anne Vallery, Articulating environmental sustainability in EU Competition Law: the “sustainable” consumer welfare test, in Liber Amicorum Marco Bronckers ,*The EU and the WTO: Ever the Twain Shall Meet*, Ed. Freya Baetens , Stefaan Van den Bogaert, Wolters Kluwer, 2023, pp. 21-42.

Yves Van Gerven, *De Belgische Mededingingsautoriteit en de amicus curiae*, T.B.H. 2023, pp. 757-761.



Autorité belge
de la Concurrence

Contact

City Atrium
Rue du Progrès 50
1210 Bruxelles

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

<http://www.concurrence.be>

Editeur responsable

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

101-24

