

Rapport annuel sur l'évolution de la politique de la concurrence en Belgique

-- 2022 --

Ce rapport est soumis par la Belgique au Comité de la Concurrence POUR INFORMATION.

JT03518905

Table des matières

1. Modification ou projet de modification des lois et politiques de la concurrence	3
1.1. Résumé des nouvelles dispositions relevant du droit de la concurrence et des matières connexes	3
1.2. Autres mesures prises dans ce domaine.....	3
1.3. Modifications du droit et de la politique de la concurrence proposées par les pouvoirs publics	3
2. Mise en œuvre de la législation et de la politique de la concurrence	4
2.1. Actions contre les pratiques anticoncurrentielles	4
2.2. Fusions et acquisitions.....	8
3. Le rôle des autorités chargées de la concurrence dans la formulation et la mise en œuvre des autres politiques, par exemple les mesures de réforme réglementaire, les mesures de réforme commerciale ou les mesures de politique industrielle	9
4. Ressource des autorités chargées de la concurrence	9
4.1. Ressources globales.....	9
4.2. Ressources humaines affectées.....	10
5. Résumés de nouveaux rapports et études sur les questions concernant la politique de concurrence (ou références bibliographiques).....	10
5.1. Publications 2022	10

TABLEAUX

Tableau 1. Résumé des activités	4
Tableau 2. Infraction relative aux Transfer Orders	7
Tableau 3. Infraction relative aux vaccins contre la grippe	7
Table 4. Infraction relative aux Transfer Orders	8
Table 5. Infraction relative aux vaccins contre la grippe	8
Table 6. Statistiques	9
Tableau 7. Ressources globales	10

Belgique

1. Modification ou projet de modification des lois et politiques de la concurrence

1.1. Résumé des nouvelles dispositions relevant du droit de la concurrence et des matières connexes

1. L'arrêté royal de 3 juillet 2022 vise, d'une part, à adapter à la nouvelle terminologie le titre de directeur des affaires juridiques et celui de directeur des affaires économique, et d'autre part, à revoir le montant et les conditions de l'allocation que l'assesseur vice-président et les assesseurs perçoivent pour l'exercice de leurs fonctions au sein du Collège de la concurrence.
2. La loi du 28 février 2022 transpose la Directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur.

1.2. Autres mesures prises dans ce domaine

1.2.1. Coopération avec les régulateurs et le SPF Economie

3. 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.
4. Une réunion des deux comités de direction a eu lieu dans le cadre de la coopération avec l'IBPT.
5. L'ABC et l'Autorité pour la protection de données ont entamé des discussions en vue de la conclusion d'un protocole de coopération.

1.3. Modifications du droit et de la politique de la concurrence proposées par les pouvoirs publics

- Arrêté royal de 3 juillet 2022 modifiant l'arrêté royal du 21 mai 2013 fixant le statut des membres du comité de direction et des assesseurs de l'Autorité belge de la Concurrence et l'arrêté royal du 12 septembre 2013 relatif à la délivrance de copies du dossier prévue par le livre IV du Code de droit économique.
- Loi du 28 février 2022 transposant la Directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur.

2. Mise en œuvre de la législation et de la politique de la concurrence

2.1. Actions contre les pratiques anticoncurrentielles

2.1.1. Résumé des activités

Tableau 1. Résumé des activités

Pratiques restrictives	
Instructions ouvertes	4
Perquisitions	3 (a)
Demandes de clémence	5
Décisions concernant les cartels	3 (b)
Décisions concernant les abus de position dominante	4 (c)
Décisions concernant les mesures provisoires	1
Décisions avec amende	2
Montant des amendes (millions EUR)	65,985
Lettres Amicus	
Tribunaux belges	2
Tribunaux étrangers	0
Arrêts	
Cour d'appel de Bruxelles	2
Cour de cassation / Cour constitutionnelle	0

(a) Dont une à la demande de la Commission européenne.

(b) Deux décisions du Collège de la Concurrence, et 1 décision de transaction

(c) Décisions de classement.

2.1.2. Description des affaires importantes

Mesures provisoires

Système de constatation de pigeons en concours

6. Le 20 septembre 2022¹, le Collège a imposé des mesures provisoires suite à la méconnaissance des règles de concurrence applicables au développement d'un standard pour applications Cloud. Le Collège a décidé qu'il n'était *prima facie* pas déraisonnable de conclure que le standard 2022 applicable au développement de systèmes de constatation de pigeons en concours (ETS) a été déterminé par la Royale Fédération Colombophile Belge (RFCB) de façon incompatible avec les articles IV. 1 et 2 CDE et 101 et 102 TFUE.

7. En conséquence, le Collège a imposé à la RFCB des mesures provisoires visant à assurer une détermination transparente et non-discriminatoire du standard en question pour la saison 2023, principalement par le biais d'une nouvelle consultation de l'ensemble des fabricants d'ETS et l'organisation de tests afin de permettre une homologation en temps utile des ETS compatibles.

8. Ce standard détermine les exigences techniques auxquelles les systèmes électroniques de constatation (ETS) doivent répondre pour être utilisés en concours, et assure la compatibilité des ETS de différents fabricants. Le standard 2022 concernait en

¹ [Beslissing nr.BMA-2022-RPR-32](#)

particulier l'introduction de Cloud-ETS, qui permet de calculer et d'enregistrer les temps de vol en concours via une application Cloud.

9. En vertu des mesures provisoires imposées, la RFCB a dû également dans un délai de 5 jours ouvrables après communication de la décision du Collège informer tous ses membres par écrit, publier un communiqué de presse et un bulletin sur son site internet clarifiant que tous les systèmes de constatation offerts par n'importe quel fabricant bénéficiant d'une homologation valable pour la saison 2020 et/ou la saison 2021 et/ou la saison 2022 pouvaient continuer à être utilisés pendant au moins un an après l'entrée en vigueur d'un nouveau standard.

10. De la même façon, la RFCB a dû dans les 5 jours ouvrables après communication de la décision du Collège publier le texte des mesures provisoires de façon visible sur la première page de son site internet, et ce jusqu'à l'annonce par la RFCB de l'entrée en vigueur d'un nouveau standard.

Décisions d'infraction

Fabricants de cigarettes

11. Le 13 avril 2022², le Collège de la Concurrence a infligé une amende de 5,7 millions d'euros à British American Tobacco Belgium NV, de 7 millions d'euros aux Établissements L. Lacroix Fils NV, de 7,2 millions d'euros à JT International Company Netherlands BV et de 16 millions d'euros à Philip Morris Benelux BVBA.

12. Le Collège a jugé que ces entreprises recevaient, entre 2011 et 2015, des informations confidentielles et commercialement sensibles de leurs clients sans s'y opposer. Cela leur a permis de limiter les risques d'une concurrence normale. Le Collège a jugé qu'il s'agissait d'une pratique concertée au sens des articles IV.1 CDE et 101 TFUE.

13. Sur la base du prescrit de l'arrêt de la Cour d'appel du 8 janvier 2020³, un Collège, autrement composé, a adopté une décision⁴ imposant une amende de 245.000 euros à l'Ordre des pharmaciens.

Transfer orders

14. L'Auditorat a adopté le 17 février 2022⁵ une décision de transaction par laquelle il a sanctionné deux grossistes en produits pharmaceutiques, Febelco CV et Pharma Belgium-Belmedis SA, pour avoir participé à une entente en violation des règles de concurrence belges et européennes. L'Auditorat a infligé une amende totale de 29,8 millions d'euros à Pharma Belgium-Belmedis en tant que successeur juridique et économique des sociétés Pharma Belgium SA et Belmedis SA. Febelco a été exonérée d'amende pour avoir révélé l'existence de l'entente.

15. Les deux entreprises en question ont reconnu leur participation à deux infractions distinctes et ont accepté les termes de la transaction proposée par l'Auditorat.

- Infraction relative aux Transfer Orders

16. La distribution des produits pharmaceutiques se déroule en général de la manière suivante :

² [Beslissing nr.BMA-2022-IO-13](#)

³ [2019MR3 Ordre des pharmaciens](#)

⁴ [Décision n°ABC-2021-I/O-05](#)

⁵ [Décision n°ABC-22-IO-06](#)

- les laboratoires pharmaceutiques développent et mettent sur le marché des produits pharmaceutiques ;
- les grossistes en produits pharmaceutiques achètent les produits aux laboratoires et les vendent aux pharmaciens en assurant la logistique de distribution ainsi que le règlement et le suivi des ventes ;
- les pharmaciens vendent les produits pharmaceutiques aux patients.

17. Dans certains cas, les laboratoires pharmaceutiques peuvent vendre directement leurs produits aux pharmaciens. Le laboratoire gère alors la logistique de distribution, le règlement et le suivi de ses ventes.

18. Au lieu de vendre leurs produits directement aux pharmaciens, les laboratoires peuvent également recourir au système des Transfer Orders. Ce système permet aux laboratoires pharmaceutiques de proposer aux pharmaciens de commander des quantités importantes de produits à des conditions particulières mais ces commandes sont ensuite gérées par les grossistes. En pratique, le pharmacien passe commande au prix proposé par le laboratoire mais c'est le grossiste de son choix qui prépare et exécute la commande à partir de son propre stock de produits, qu'il a constitué dans le cadre de son activité habituelle, dont il est propriétaire et qu'il gère à ses frais et risques. C'est également le grossiste qui s'occupe de la distribution et de la facturation et qui perçoit le paiement de ces commandes.

19. En l'espèce, certains grossistes dont Febelco et Pharma Belgium-Belmedis se sont concertés afin d'appliquer les mêmes conditions commerciales pour la distribution de produits pharmaceutiques via le système des Transfer Orders. En particulier, les entreprises se sont accordées pour appliquer la même tarification aux laboratoires pharmaceutiques et pour offrir des prestations au contenu identique. L'objectif poursuivi par les grossistes était de limiter les ventes directes aux pharmaciens réalisées par les laboratoires pharmaceutiques et de fixer leur marge dans le cadre de la distribution de produits via les Transfer Orders.

- Infraction relative aux vaccins contre la grippe

20. Les vaccins contre la grippe sont des produits pharmaceutiques présentant certaines spécificités. En particulier, les vaccins contre la grippe ont une composition différente chaque année pour tenir compte de l'évolution du virus de la grippe. De « nouveaux » vaccins sont donc produits chaque année par les laboratoires pharmaceutiques. De plus, pour être efficace, la vaccination contre la grippe doit avoir lieu dans le courant de l'automne.

21. Chaque année, un système de préventes permet aux clients des grossistes en produits pharmaceutiques, notamment les pharmaciens, de commander anticipativement, pendant une période déterminée, une certaine quantité de vaccins avant que ces derniers ne soient mis sur le marché.

22. En l'espèce, certains grossistes dont Febelco et Pharma Belgium-Belmedis se sont concertés afin d'appliquer les mêmes conditions commerciales pour les ventes de vaccins contre la grippe aux pharmaciens pendant les périodes de préventes. En particulier, les entreprises se sont accordées pour ne pas accorder de remises aux pharmaciens et pour ne pas accepter les retours des vaccins invendus mais commandés lors de la période de prévente. Elles ont également déterminé de commun accord la durée de la période des préventes.

23. Les tableaux ci-dessous résument la participation de chaque entreprise aux deux infractions en question, ainsi que la durée de cette participation:

Tableau 2. Infraction relative aux Transfer Orders

Entreprise	Caractéristiques principales	Date de début	Date de fin
Febelco	Fixation de prix et du contenu des services	4 avril 2003	19 octobre 2016
Pharma Belgium-Belmedis		4 avril 2003	21 novembre 2016

Tableau 3. Infraction relative aux vaccins contre la grippe

Entreprise	Caractéristiques principales	Date de début	Date de fin
Febelco	Fixation de prix et des conditions de transactions pour les préventes	4 avril 2003	19 octobre 2016
Pharma Belgium-Belmedis		4 avril 2003	21 novembre 2016

- Amendes

24. Les amendes infligées par la décision ont été déterminées sur la base des Lignes directrices de l’Autorité belge de la Concurrence concernant le calcul des amendes.⁶

25. En vertu de ces lignes directrices, l’Auditorat a tenu compte de la valeur des ventes réalisées en Belgique par les entreprises concernées pour les produits en question, du degré de gravité des infractions constatées et de leur durée.

26. En l’espèce, l’Auditorat a tenu compte de la valeur des ventes aux pharmaciens des produits concernés par le système des Transfer Orders, d’une part, et de la valeur des ventes aux pharmaciens des vaccins contre la grippe pendant la période de préventes, d’autre part.

27. Sur la base des Lignes directrices de l’Autorité belge de la concurrence sur la clémence,⁷ Febelco a bénéficié d’une exonération totale des amendes pour avoir dénoncé l’existence des deux infractions, ce qui a notamment permis à l’Auditorat de procéder à des perquisitions. Pharma Belgium-Belmedis a bénéficié d’une réduction d’amendes de 40% pour avoir fourni des éléments de preuve qui ont renforcé la capacité de l’Auditorat à établir l’existence des infractions.

28. En outre, dans le cadre de la procédure de transaction, l’Auditorat a réduit de 10 % les amendes infligées aux entreprises, celles-ci ayant reconnu leur participation aux infractions et leur responsabilité en la matière.

29. Les amendes infligées à chaque entreprise ont été calculées comme suit:

⁶ <https://www.abc-bma.be/fr/propos-de-nous/publications/lignes-directrices-sur-le-calcul-des-amendes>

⁷ <https://www.abc-bma.be/fr/propos-de-nous/publications/lignes-directrices-sur-la-clemence-0>

Table 4. Infraction relative aux Transfer Orders

Grossistes	Réduction en application des Lignes directrices sur la clémence	Réduction pour transaction	Amende (en euros)
Febelco	100%	10%	0
Pharma Belgium-Belmedis	40%	10%	26 780 401

Table 5. Infraction relative aux vaccins contre la grippe

Grossistes	Réduction en application des Lignes directrices sur la clémence	Réduction pour transaction	Amende (en euros)
Febelco	100%	10%	0
Pharma Belgium-Belmedis	40%	10%	3 016 792

- Cadre juridique

30. Les articles IV.1 du Code de droit économique et 101 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne interdisent les ententes et pratiques concertées restrictives de concurrence, dont la collusion sur les prix de vente et autres conditions commerciales.

31. Dans le cadre de la poursuite des infractions à ces dispositions, l'Auditorat peut avoir recours à une transaction. La présente décision est la neuvième décision de transaction adoptée depuis l'instauration de cette possibilité par la loi du 3 avril 2013. Une transaction implique que les entreprises en cause reconnaissent leur participation à une ou plusieurs infractions, ainsi que leur responsabilité à cet égard. Les entreprises bénéficient alors d'une réduction d'amende de 10% et l'Auditorat peut adopter lui-même une décision au terme d'une procédure simplifiée. Cette possibilité de transiger est bénéfique pour les consommateurs et les contribuables car elle réduit les coûts et les délais, tout en libérant des ressources pour enquêter sur d'autres infractions présumées. Une décision de transaction n'est également pas susceptible de recours.

32. En l'espèce, une troisième entreprise (CERP SA) a fait l'objet de l'instruction mais n'a pas souhaité conclure la transaction proposée par l'Auditorat de sorte que la procédure se poursuit à son encontre conformément aux dispositions applicables du Code droit économique.

Décisions de classement

33. L'ABC a également adopté 4 décisions de classement.

2.2. Fusions et acquisitions

2.2.1. Statistiques

Table 6. Statistiques

	Nombre	Références 2022
	2022	
Concentrations introduites en procédure simplifiée (art. IV.70 CDE)	26	Voir site web ⁸
Concentrations approuvées en procédure simplifiée	26	
Concentrations introduites en procédure normale (art. IV.63 CDE)	6	ports d'Anvers/Zeebrugge
Décisions de dérogation (art. 10, §6, CDE)	2	
Concentrations en première phase (procédure normale)	7	
<i>Concentrations jugées admissibles sans conditions et charges (art. IV.66, § 2, 1° CDE)</i>	5	ports d'Anvers/Zeebrugge Rexel/Trilec Bpost Intermarché/Mestdagh D'leteren/Jennes
<i>Concentrations jugées admissibles avec conditions et charges (art. IV.66, § 2, 1° CDE)</i>	1	DPG Media/RTL JV
<i>Concentrations jugées admissibles tacitement (art. IV.66, § 4 CDE)</i>	0	
<i>Concentrations renvoyées en seconde phase (art. IV.66, § 2, 3° CDE)</i>	1	Ter Beke/CFG Benelux
Concentrations en seconde phase	0	
<i>Concentrations jugées admissibles sans conditions et charges (art. IV.69, § 1 CDE)</i>	0	
<i>Concentrations jugées admissibles avec conditions et charges (art. IV.69, § 1 CDE)</i>	0	
<i>Concentrations jugées admissibles tacitement (art. IV.69, § 3 CDE)</i>	0	
<i>Concentrations jugées inadmissibles (art. IV.69, § 1 CDE)</i>	0	

3. Le rôle des autorités chargées de la concurrence dans la formulation et la mise en œuvre des autres politiques, par exemple les mesures de réforme réglementaire, les mesures de réforme commerciale ou les mesures de politique industrielle

34. En 2022, l'ABC a rendu un avis au Ministre de l'Économie et du travail concernant l'avant-projet de loi protégeant la profession et le titre de géomètre-expert et créant un Ordre des géomètres-experts.

35. L'ABC a également rendu un avis à une association de distributeurs d'un certain type de boisson concernant l'augmentation du prix des consignes sur les bouteilles.

36. Finalement, l'ABC a répondu à un ensemble de questions de la part d'une association de l'industrie agro-alimentaire concernant la collecte du prix d'un produit à la consommation dans le cadre du régime de transparence du règlement 2019/1746 relatif à la transparence dans la chaîne agroalimentaire.

4. Ressource des autorités chargées de la concurrence

4.1. Ressources globales

⁸ <https://www.abc-bma.be/fr>

Tableau 7. Ressources globales

	2022	2021
Personnel ¹	56	47
Economistes	14	15
Juristes	34	27
Autres professionnels	2	1
Personnel de soutien	6	4
Personnel disponible pour les instructions ²	41	34
Budget ou dépenses (mio EUR) ³	env. 10,7	env. 9,1

Notes : ¹ Les membres du personnel y compris le Comité de direction.

² Cette notion concerne les membres de l'Auditorat depuis 2013. L'Auditorat peut faire appel au soutien du directeur des études économiques, du directeur des études juridiques et de leurs équipes.

³ Sur une base annuelle, la valeur des services en nature fournis par le SPF Economie a été estimée par le Gouvernement à env. € 1,8 million.

4.2. Ressources humaines affectées

37. En 2022, l'ABC a remanié son organigramme interne pour créer deux groupes de pratique (contrôle des concentrations et pratiques restrictives), 6 task forces (cartels et bid-rigging, abus de dépendance économique, alimentation et distribution, santé et pharma, industries de réseau, numérique et DMA), et 2 unités de soutien (Intelligence & Enforcement Resources, et Case Management Support/Registry).

5. Résumés de nouveaux rapports et études sur les questions concernant la politique de concurrence (ou références bibliographiques)

5.1. Publications 2022

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

39. Interview J. Steenbergen by C. Verdonck, « Jacques Steenbergen (Belgian competition Authority): Looking back at his experience as the President of the Belgian competition Authority » *Concurrences* No 3-2022.

40. Griet Jans, Merger control in labour markets : Considerations from an enforcer's perspective, septembre 2022, *Concurrences* N° 3-2022, Art. N° 107373, www.concurrences.com