

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

Forum mondial sur la concurrence

PROMOUVOIR LA CONCURRENCE, PROTÉGER LES DROITS DE L'HOMME

Document de M. Toh Han Li

-- Session I --

1er et 2 décembre 2016

Cette note de M. Toh Han Li (Directeur général, Commission de la concurrence de Singapour) est soumise à la session I du 15e Forum mondial sur la Concurrence des 1 et 2 décembre 2016.

Les opinions et les arguments exprimés ne reflètent pas nécessairement les vues officielles de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

*D'autres documents relatifs à cette discussion sont disponibles sur
www.oecd.org/competition/globalforum/promoting-competition-protecting-human-rights.htm*

Veillez prendre contact avec Mme Lynn Robertson pour toute question concernant ce document [tél. : 33 1 45 24 18 77 ; courriel : lynn.robertson@oecd.org]

JT03418187

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.



DROIT DE LA CONCURRENCE, LIBERTÉ D'ASSOCIATION ET FIXATION DES SALAIRES

-- Toh Han Li * --

1. Introduction

1. La Loi sur la concurrence¹ de Singapour (« la Loi ») renferme les trois interdictions habituelles fondamentales, à savoir l'interdiction des accords anticoncurrentiels (section 34), l'interdiction d'abus de position dominante (section 47), et l'interdiction des fusions qui diminuent sensiblement la concurrence (section 54)². La Loi se fonde en grande partie sur les dispositions relatives à la concurrence du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (« TFUE ») et le *Competition Act* de 1998 du Royaume-Uni.

2. Sur le plan de l'application, les entités dont il s'avère qu'elles ont contrevenu à la Loi peuvent se voir infliger des sanctions, financières ou autres, par l'autorité de la concurrence ou les tribunaux selon le cas. À cet effet, les droits de l'homme, dans la mesure où ils supposent une procédure établie et une justice naturelle, seront forcément intégrés au processus d'application du droit de la concurrence pour garantir le traitement équitable des entités dans ce cadre³.

3. Néanmoins, je m'intéresserai ici plus particulièrement à l'interaction entre le droit de la concurrence, la liberté d'association et la fixation des salaires, et traiterai la question de savoir si l'application du droit de la concurrence est préjudiciable à la liberté d'association en vue d'éviter la concurrence salariale. En l'occurrence, les syndicats sont généralement exonérés de la responsabilité découlant du droit de la concurrence afin de pouvoir coordonner les actions menées par les travailleurs en vue de protéger leurs salaires ou d'éviter la concurrence sur les salaires⁴. Aux termes du droit singapourien, les employés d'une seule entreprise qui s'associent pour les besoins de la négociation collective n'enfreignent pas la loi parce qu'ils ne sont pas considérés comme des entreprises⁵. La loi sur les relations

* La présente note a été rédigée par Han Li TOH, Directeur général, Commission de la concurrence de Singapour.

¹ *Competition Act*, Cap. 50B.

² <https://www.ccs.gov.sg/legislation/key-prohibitions>

³ Les parties faisant l'objet d'une enquête de la CCS ont droit à une représentation juridique pendant la procédure. Dès publication de l'intention de conclure à l'existence d'une infraction, les parties ont accès aux dossiers d'enquête et peuvent formuler des observations écrites et orales relatives à la décision de la CCS. Une fois la décision constatant une infraction publiée, les parties ont droit de recours devant le *Competition Appeal Board*, et, ultérieurement, devant la Cour suprême et la Cour d'appel.

⁴ La section 6 de la loi Clayton des États-Unis dispose que les syndicats ne sont pas des coalitions ou conspirations illégales restreignant la concurrence au regard du droit de la concurrence. Dans l'UE, la jurisprudence confirme que les conventions collectives négociées pour le compte d'employés sont exclues du champ d'application de l'article 101(1) du TFUE.

⁵ Par définition, le terme entreprise se rapporte à toute personne, physique ou morale, ou tout groupement de personnes sans personnalité juridique de toute autre entité en mesure de mener des activités commerciales ou économiques associées à des biens ou services. Pour un exemple d'entreprise, voir les *CCS Guidelines on the Section 34 Prohibition* à l'adresse suivante : www.ccs.gov.sg/legislation/~media/custom/ccs/files/legislation/ccs%20guidelines/s34jul07final.ashx

entre employeurs et employés⁶ dispose en outre que les syndicats agréés engagent les négociations collectives pour le compte des employés. Le processus de négociation collective est prévu par la loi, et peut être engagé par l'employeur ou par le syndicat⁷.

4. En revanche, les fournisseurs indépendants qui s'associent et s'efforcent de protéger leurs rémunérations enfreignent la loi sur la concurrence car ils sont considérés comme des entreprises concurrentes qui fournissent des services. La définition de la notion d'« employé » aux termes de la loi sur les relations entre employeurs et employés n'est peut-être pas assez large pour couvrir les travailleurs ou fournisseurs indépendants dans la mesure où elle s'applique uniquement aux personnes qui ont conclu un contrat de service avec un employeur ou travaille pour celui-ci au titre d'un tel contrat, par opposition à un contrat d'entreprise⁸.

2. Employé ou travailleur indépendant : une distinction qui fait sens ?

5. De ce fait, aux fins d'application du droit de la concurrence, il existe une distinction importante entre un employé et un travailleur indépendant du point de vue des conventions collectives relevant du droit européen de la concurrence. Si la jurisprudence confirme que les conventions collectives concernant des employés sont exclues du champ d'application de l'article 101(1) du TFUE⁹, les prestataires de services indépendants susceptibles de conduire les mêmes activités que les employés sont, en principe, des « entreprises » au sens de ce même article, et les conventions collectives qui les couvrent ne peuvent être exclues du régime qui en découle. La CCS adopte une position similaire en ce qui concerne les employés et les travailleurs indépendants au regard de la Loi, ce que nous allons analyser dans l'exposé des affaires présenté plus loin.

6. D'aucuns critiqueront cette distinction et cette approche au motif qu'elles sont trop formalistes, de sorte que les travailleurs indépendants, dans le secteur des services notamment, qui s'associent aux fins d'une convention collective, relèveront du droit de la concurrence. La Cour européenne de justice (« CJUE ») a dû traiter cette question dans *FNV Kunsten Informatie en Media v Staat der Nederlanden* (Affaire C-413/13), une affaire concernant des associations qui représentaient à la fois des employés et des travailleurs indépendants. Les associations ont conclu avec une association d'employeurs une convention collective de travail relative aux musiciens indépendants appelés à remplacer les membres d'un orchestre. La convention fixait des tarifs minimaux pour les employés (embauchés dans le cadre d'un contrat de travail), mais aussi pour les musiciens indépendants qui étaient embauchés à titre ponctuel en vertu d'un contrat d'entreprise.

7. La CJUE a considéré que les musiciens indépendants étaient, en principe, des « entreprises » au sens du droit européen du fait qu'ils offrent leurs services contre rémunération sur un marché donné et exercent leur activité en tant qu'opérateurs économiques indépendants par rapport à leurs commettants

⁶ *Industrial Relations Act*, Cap. 136

⁷ <http://www.mom.gov.sg/employment-practices/trade-unions/industrial-relations>

⁸ Section 2 du *Industrial Relations Act*, Cap.136 – Le terme « employé » désigne une personne qui a conclu un contrat de service avec un employeur ou travaille pour celui-ci au titre d'un tel contrat, et recouvre tout fonctionnaire ou agent du gouvernement faisant partie d'une catégorie, d'une classe, ou d'un ordre de fonctionnaires ou d'agents dont le Président de Singapour a déclaré par notification au Journal officiel qu'ils étaient employés au sens de la présente loi, mais ne comprend aucune personne ou catégorie de personne dont le Ministre peut en tant que de besoin déclarer par notification au Journal officiel qu'ils ne sont pas employés au sens de la présente loi.

⁹ *Albany International BV contre Stichting Bedrijfspensioenfonds textielindustrie* Affaire C-67/96 [1999] ECR I-5751

(l'employeur). Elle a toutefois précisé que la qualification de « prestataire indépendant » au regard du droit national n'exclut pas qu'une personne soit qualifiée de « travailleur » (et donc pas d'« entreprise ») au sens du droit communautaire. La CJUE a indiqué que, dans certaines circonstances, des prestataires indépendants peuvent constituer de « faux indépendants » du fait qu'ils effectuent pour un employeur le même travail que ses employés, déguisant ainsi une véritable relation de travail. Cette situation peut surgir sous l'effet de différents facteurs, par exemple selon le degré de contrôle que le prestataire indépendant exerce sur son travail, selon qu'il participe ou pas aux risques commerciaux de son employeur, et selon qu'il est intégré ou pas à l'entreprise de l'employeur, formant ainsi avec l'employeur une unité économique unique.

8. Si la CJUE a établi les bases permettant aux travailleurs indépendants de ne pas être considérés comme des « entreprises », il n'est pas toujours facile de déterminer si une personne est un « faux indépendant » ou pas car la situation factuelle varie forcément d'une affaire à l'autre. Une décision récente d'un tribunal du travail londonien¹⁰ a conféré aux chauffeurs d'Uber le droit de bénéficier du statut d'employés plutôt que de travailleurs indépendants, ce qui signifie qu'ils auront droit à des congés payés, à des pauses rémunérées, et au salaire minimum national¹¹. Le tribunal a examiné en profondeur les relations de travail et les accords de service entre les chauffeurs et l'application de transport, citant le fait que les chauffeurs ne peuvent négocier avec les passagers, et reçoivent et acceptent des propositions de courses selon les règles fixées par Uber pour conclure qu'ils sont des employés d'Uber. Cette décision s'oppose à l'approche formaliste suivie par certains régulateurs de la concurrence.

9. Si l'on suppose que les travailleurs indépendants sont effectivement des entreprises, il existe de bonnes raisons, en tant qu'entreprises concurrentes, pour qu'ils ne puissent se réunir pour conclure des conventions collectives dans la mesure où cette démarche peut porter atteinte à la concurrence, surtout si elle a des retombées sur les consommateurs. Cela dit, dans les cas où les conventions collectives peuvent procurer des avantages qui l'emportent sur l'incidence négative sur la concurrence, la Loi permet à la CCS d'exclure ces conventions de l'interdiction prévue à la section 34 au motif qu'elles constituent des accords présentant un « avantage économique net ».

3. Liberté d'association et salaires en vertu du droit de la concurrence

10. La section 34 de la Loi interdit les accords entre entreprises, les décisions prises par des associations d'entreprises ou les pratiques concertées qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser la concurrence sur le territoire de Singapour, à moins qu'ils n'en soient exclus ou exemptés. L'interdiction visée à la section 34 est très semblable à l'article 101 du TFUE¹².

11. L'interdiction visée à la section 34 s'applique également aux décisions prises par une association d'entreprises, même si celle-ci n'exerce pas d'activités commerciales ou économiques liées à des biens ou des services. En l'occurrence, dans les cas où des entreprises seraient concernées, la liberté d'association serait proscrite par le droit de la concurrence, en particulier par les règles relatives aux ententes.

12. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales établissent que « [L]a politique de la concurrence a pour objectif de contribuer au bien-être global et à la croissance économique générale en favorisant des conditions de marché dans lesquelles la nature, la qualité et le prix

¹⁰ <https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2016/10/aslam-and-farrar-v-uber-reasons-20161028.pdf>
- À noter qu'Uber a fait appel de la décision

¹¹ Droits des travailleurs au titre de l'*Employment Rights Act* de 1996, complété par le *National Minimum Wage Act* de 1998 et les règlements connexes.

¹² De même qu'au chapitre 1 du *Competition Act* de 1998 du Royaume-Uni.

des biens et des services sont déterminés par le jeu des forces concurrentielles du marché. Outre qu'il bénéficie aux consommateurs et à l'économie d'un pays tout entière, un tel environnement concurrentiel est gratifiant pour les entreprises qui répondent efficacement à la demande des consommateurs. »¹³ Dans la même veine, le droit de la concurrence à Singapour a pour objectif de favoriser le fonctionnement efficient de nos marchés¹⁴ en vue de renforcer la compétitivité de l'économie singapourienne.

13. Un élément essentiel à relever ici est que même si l'application du droit de la concurrence a pour effet d'élargir l'éventail de choix et de diminuer les prix, la question de savoir si le bien-être de la société en est renforcé est plus complexe, car d'autres aspects de l'action publique, comme les politiques en matière d'éducation et de reconversion professionnelle, de lutte contre la corruption, et en matière fiscale et commerciale, entreront en jeu, par exemple pour atténuer la pauvreté ou créer des emplois de manière à tirer profit du plus grand choix et de la baisse des prix résultant de l'application du droit de la concurrence¹⁵.

14. Par exemple, si la concurrence sur les marchés des services peut favoriser l'innovation et rehausser la productivité, elle peut aussi créer des perturbations par la mise en place de nouveaux modèles économiques entraînant une diminution des rémunérations des prestataires de services ou des pertes d'emplois dans les domaines où les services traditionnels sont perturbés par de nouveaux services (comme les chauffeurs de taxi face aux chauffeurs d'Uber). Ainsi, l'application du droit de la concurrence sur les marchés des services ne contribuera pas forcément à une amélioration nette du bien-être de la société si aucune politique de reconversion professionnelle des employés qui ont perdu leur emploi n'est en place.

15. Comme les lois relatives à la concurrence s'inscrivent dans un cadre institutionnel, leur application peut intervenir dans un environnement où d'autres objectifs de l'action publique, comme la création d'emploi, la reconversion professionnelle et le salaire minimum entrent en jeu. Ces politiques peuvent compléter l'application du droit de la concurrence de manière à obtenir un résultat économique équilibré et une augmentation globale du bien-être de la société¹⁶. Dans le cas de Singapour, la Loi précise l'étendue et les compétences de la CCS dans ses activités d'application qui complètent les principes relatifs aux salaires et aux emplois définis par d'autres organismes publics.

16. À titre d'illustration, la Loi comporte diverses dispositions qui ne créent pas de conflit entre le droit de la concurrence et d'autres objectifs de l'action publique. D'abord, l'interdiction prévue à la section 34 s'applique uniquement aux entreprises qui sont en mesure d'exercer ou qui exercent des activités commerciales et économiques. La Loi n'interdit donc pas les négociations et/ou conventions collectives conclues par des employés soucieux d'améliorer les salaires et les conditions de travail. Il existe aussi un cadre réglementaire qui favorise les conventions conclues par les syndicats en application de la loi sur les relations entre employeurs et employés, qui relève de la compétence du ministère de la Main-d'œuvre.

17. Lorsqu'un accord est conclu par le gouvernement, par une commission officielle, ou par toute personne agissant au nom du gouvernement ou de cette commission officielle, il est exclu de l'interdiction

¹³ Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, mise à jour 2011, (Concurrence) Partie X, Par. 97.

¹⁴ Comprend les marchés des biens et des services.

¹⁵ Forum mondial sur la concurrence de l'OCDE 2013 *Roundtable Report: Competition and poverty reduction*. Pour une analyse approfondie de cette question, voir <http://www.oecd.org/daf/competition/competition-and-poverty-reduction2013.pdf>

¹⁶ « Economic Growth Through Innovation And Entrepreneurship », Wong Poh Kam et Ho Yuen Ping, *Macroeconomic Review*, Monetary Authority of Singapore Economic Policy Group, p. 98

visée à la section 34 conformément à la section 33(4) de la Loi. On citera pour exemple l'application obligatoire des salaires recommandés par d'autres organismes publics, comme le modèle des salaires progressifs pour le secteur de la sécurité qui a été intégré au régime d'agrément des organismes de sécurité le 1^{er} septembre 2016¹⁷.

18. Un accord peut également être exclu de l'interdiction prévue à la section 34 s'il donne lieu à un avantage économique net, comme précédemment mentionné. Pour cela, il doit concourir à i) améliorer la production ou la distribution ou ii) promouvoir le progrès technique ou économique, mais ne doit pas :

- imposer à l'entreprise concernée des restrictions qui ne sont pas indispensables à la réalisation de ces objectifs ; ni
- offrir aux entreprises concernées la possibilité d'éliminer la concurrence en ce qui concerne les biens ou services en question.

19. Les accords qui favorisent les objectifs sociaux peuvent également être exclus du cadre fixé par la Loi s'ils respectent les obligations juridiques, ou si le ministre ordonne qu'ils soient exclus de l'interdiction prévue à la section 34 au motif de raisons exceptionnelles et impérieuses de politique publique¹⁸.

4. Études de cas

20. Nous allons maintenant examiner quelques affaires dans le cadre desquelles la CCS est intervenue sur le marché des services en rapport avec des infractions à l'interdiction prévue à la section 34. Deux des affaires ont trait à des ententes sur les prix (salaires), la troisième à des directives en matière de prix publiées par une association.

4.1 Entente sur les prix dans les services de mannequinat¹⁹

21. Le 23 novembre 2011, la CCS a publié une décision constatant une infraction (« la décision ») à l'encontre de 11 agences de mannequins de Singapour pour avoir enfreint à la section 34 de la Loi par une entente sur les tarifs des services de mannequinat à Singapour. La décision constatait que les onze agences étaient à l'époque membres de l'*Association of Modelling Industry Professional* (« AMIP »). La CCS a conclu que l'AMIP avait été créée pour relever collectivement les tarifs des services de mannequinat pratiqués par les agences, et avait servi à ces dernières de couverture pour se réunir, discuter et s'accorder sur les prix des services de mannequinat de 2005 à 2009²⁰. Les agences ont ainsi restreint la concurrence entre elles, au détriment de leurs clients.

22. Les agences ont allégué que l'accord entre les membres de l'AMIP visait à améliorer l'image et à relever les normes professionnelles du secteur du mannequinat en lui donnant une voix collective pour résoudre les difficultés et les problèmes sectoriels, par exemple pour lutter collectivement contre les clients

¹⁷ <http://www.mom.gov.sg/newsroom/press-releases/2014/progressive-wage-model-for-the-security-sector-to-be-incorporated-into-licensing-regime>

¹⁸ Exclusions au titre de l'annexe 3 de la Loi.

¹⁹ *CCS 500/002/09 Price-Fixing in Modelling Services*, la décision constatant une infraction peut être consultée à l'adresse suivante : https://www.ccs.gov.sg/public-register-and-consultation/public-consultation-items/price-fixing-of-rates-of-modelling-services-in-singapore-by-modelling-agencies?type=public_register

²⁰ Paragraphes 204 à 206 de la décision.

dévoqués²¹, et qu'en conséquence l'accord conférait un avantage économique net et devait être exclu de l'interdiction prévue à la section 34²². Les agences n'ont cependant pas fourni de preuves précises des gains d'efficience allégués et de la façon dont ceux-ci l'emportaient sur les effets anticoncurrentiels de l'accord constituant l'infraction, et la CCS n'a pas accepté l'argument de l'avantage économique net.

23. Les tarifs des services de mannequinat cités par les agences constituent les salaires versés aux mannequins, et la décision de la CCS a eu des répercussions indirectes sur ces derniers. Néanmoins, les mannequins étaient des employés des différentes agences, et avaient la possibilité de négocier eux-mêmes une convention collective portant sur les salaires et d'autres conditions de travail, ou de se faire représenter par un syndicat.

24. Certaines des agences ont fait valoir que quelques gros clients avaient un pouvoir de négociation considérable et pouvait dicter les tarifs, et que les tarifs fixés par l'AMIP n'avaient donc pas d'incidence ou ne pouvaient être appliqués²³. Le *Competition Appeal Board* (« CAB »), dans sa décision²⁴, a établi que « *le recours substantiel des parties appelantes à deux déclarations de témoins pour soutenir que les tarifs de l'AMIP avaient peu de chances d'influer sensiblement sur le marché n'ajoute pas à leurs arguments dans la mesure où le fait incontesté est que les tarifs pour les défilés et les contenus rédactionnels avaient augmenté de 60 % entre 2005 et 2009* »²⁵. Il convient de noter qu'une entente sur les prix est une restriction de concurrence par objet (autrement dit une entente injustifiable), et que la seule défense valable consiste donc à satisfaire à la condition de l'avantage économique réel prévue à l'annexe 3 de la Loi. Dans les cas où cette condition n'est pas satisfaite, la puissance d'achat ne peut en soi servir de justification à des ententes constituant une restriction de concurrence par objet²⁶.

4.2 Directives sur les honoraires de la Singapore Medical Association²⁷

25. Le 5 février 2009, la CCS a reçu une demande de décision de la Singapore Medical Association (« SMA ») lui demandant de déterminer si ses Directives sur les honoraires (« les Directives ») contrevenaient à la section 34 de la Loi. Les Directives de la SMA recommandaient un barème d'honoraires pour différents services fournis par les médecins libéraux à Singapour²⁸. Selon la SMA, les Directives avaient pour objectif de préserver les intérêts des patients en assurant une plus grande

²¹ Les clients des agences de mannequins sont les magazines, les agences de publicité, les photographes, les stylistes et les organisateurs de défilés de mode. Pour de plus amples informations, voir le par. 52 de la décision.

²² Par. 225 de la décision. L'interdiction prévue à la section 34 ne s'applique pas aux cas mentionnés à l'annexe 3 de la Loi, dont l'un est celui où l'accord confère un avantage économique net. Pour être considérée conférer un avantage économique net, la pratique en question doit satisfaire à trois conditions.

²³ Par. 263 de la décision.

²⁴ Appel n° 2 de 2012

²⁵ Par. 103 de la décision du Competition Appeal Board relative à l'appel n° 2 de 2012. La décision peut être consultée à l'adresse suivante : <https://www.mti.gov.sg/legislation/Documents/Appeal%20no.%202%20of%202012.pdf>

²⁶ Pour un examen approfondi, voir Chang, C. et Seah, T., « *Can Buyer Power be used as a Defence? A View from Singapore* », *Journal of European Competition Law & Practice* (2014) 5 (5): 287-293.

²⁷ *CCS 400/001/09 Application for Decision by the Singapore Medical Association in relation to its Guideline on Fees pursuant to section 44 of the Competition Act*. L'exposé des motifs de la décision peut être consulté à l'adresse suivante : https://www.ccs.gov.sg/public-register-and-consultation/public-consultation-items/singapore-medical-association--guidelines-on-fees?type=public_register

²⁸ Voir l'annexe 1 de la décision pour la liste complète des services et des honoraires connexes.

transparence des honoraires médicaux et des coûts des soins de manière à réduire l'asymétrie de l'information entre patients et praticiens.

26. La SMA est constituée de médecins indépendants (dont chacun constitue une entreprise), mais aussi d'employés d'hôpitaux et de groupes de soins de Singapour. Elle est intervenue en tant qu'association d'entreprises lorsqu'elle a agi pour le compte des médecins du secteur privé relativement à la formulation, la publication et la révision des Directives²⁹. La CCS a estimé que les Directives avaient pour but de restreindre la concurrence et a publié un exposé des motifs de sa décision (« l'exposé ») à cet effet³⁰. Elle a considéré que les Directives créeraient des points de référence vers lesquels les prix convergeraient, qu'elles restreindraient les décisions indépendantes en matière d'honoraires, et donneraient aux acteurs du marché une idée des honoraires facturés par leurs concurrents.

27. La SMA a fait valoir que les Directives entraient dans le champ de l'exclusion pour avantage économique net prévue par la Loi dans la mesure où elles mettaient obstacle à la surfacturation et favorisaient la consommation optimale, sur le plan social et économique, de services médicaux³¹. La CCS a toutefois observé que la surfacturation sur le marché des soins primaires et des soins hospitaliers du secteur public n'était pas un problème majeur dans la mesure où des éléments probants indiquaient que les prix étaient transparents et aisément accessibles. De plus, les services de soins hospitaliers et les services ambulatoires spécialisés fournis par le secteur public ne se référaient pas aux Directives pour fixer leurs honoraires. En outre, les Directives seraient d'une utilité limitée sur le marché des soins hospitaliers privés du fait qu'elles employaient une terminologie médicale très technique et que les patients en quête de traitement sur ce marché s'en remettaient généralement à des recommandations et seraient donc en mesure d'évaluer les honoraires pratiqués. La CCS a également relevé des éléments indiquant que les Directives n'empêchaient pas les médecins de pratiquer des honoraires excessifs, et ne satisfaisaient donc pas au premier critère de l'avantage économique net, à savoir contribuer à améliorer la production ou la distribution ou promouvoir le progrès technique ou économique³². Étant donné qu'elles ne remplissaient pas la première des conditions requises pour bénéficier de l'exclusion pour avantage compétitif net, la question de l'indispensabilité et de l'élimination de la concurrence pour une partie substantielle des marchés concernés ne s'est pas posée. La CCS a néanmoins observé que les Directives ne satisfaisaient pas non plus à ces conditions³³.

28. En revanche, la CCS a relevé que les cliniques ambulatoires spéciales des hôpitaux restructurés publient leurs honoraires sur leurs sites internet aux fins de comparaison, et que le ministère de la Santé publie aussi sur son site le récapitulatif des montants réels facturés par les hôpitaux restructurés pour certains actes médicaux. La CCS a estimé que ces efforts pour améliorer la transparence des prix étaient des moyens plus efficaces, non restrictifs et impartiaux de remédier aux problèmes de l'asymétrie de l'information, de la surfacturation et de la consommation optimale des services de santé. Elle a de ce fait conclu que la SMA aurait pu contribuer à ces efforts en encourageant ses membres du secteur privé à publier leurs honoraires réels.

29. La SMA avait également demandé au ministère du Commerce et de l'Industrie (le « Ministère ») d'exclure les Directives de l'application de l'interdiction prévue à la section 34 au motif de raisons

²⁹ Paragraphe 53 de l'exposé.

³⁰ La SMA ayant retiré les Directives le 1^{er} avril 2007, la CCS n'a pris aucune autre mesure ou décision.

³¹ Par. 102 de l'exposé.

³² Par. 105 à 119 de l'exposé.

³³ Par. 133 à 144 de l'exposé.

exceptionnelles et impérieuses de politique publique mais celui-ci a finalement rejeté cette demande après consultation approfondie avec le ministère de la Santé.

30. Il convient de noter que les services médicaux et de santé, malgré les aspects sociaux qui leurs sont liés, ne sont pas traités différemment par la Loi dans cette affaire puisqu'il s'agit ici des honoraires facturés par les médecins libéraux. La décision de la CCS concernant les Directives n'a pas influé sur les honoraires pratiqués dans le secteur public. Ainsi, si l'État souhaite réglementer les prix, la Loi l'y autorise. La question de savoir si la réglementation des tarifs des services médicaux et de santé par l'État est une mesure favorable à la concurrence relève pour la CCS de la sensibilisation, et non de l'application du droit.

4.3 *Fixation des salaires mensuels des nouveaux employés de maison indonésiens*³⁴

31. Dans cette affaire, la CCS a constaté que 16 agences d'emploi (les « agences ») avaient enfreint à l'interdiction prévue à la section 34 de la Loi en s'accordant pour augmenter et fixer les salaires mensuels des nouveaux employés de maison indonésiens à 450 SGD. Les employés de maison indonésiens (les « employés ») versent une commission aux agences qui leur trouvent un employeur à Singapour. L'agence de Singapour et le fournisseur indonésien se partagent cette commission, généralement comprise entre 2 400 SGD et 3 500 SGD, conformément à l'accord commercial conclu entre eux. La CCS a constaté que le montant de la commission est généralement exprimé en nombre de mois de salaire de l'employé concerné. Le ministère de la Main-d'œuvre exige que le montant de la commission retenue par une agence singapourienne soit plafonné à 2 mois de salaire de l'employé, le montant retenu par le fournisseur indonésien étant pour sa part largement déterminé par les fournisseurs eux-mêmes. Il convient de noter que le salaire de l'employé fait partie de la commission qui sera retenue par l'agence singapourienne³⁵.

32. Selon les agences, le secteur était confronté à une pénurie d'employés de maison indonésiens à Singapour, et des ajustements à la commission et au salaire mensuel des employés agiraient sur l'offre. Une diminution de la commission ou une hausse du salaire mensuel de l'employé gonflerait l'offre d'employés en relevant *de facto* le salaire net. Or, comme les fournisseurs indonésiens déterminent en grande partie le montant de la commission qui leur revient, une baisse des commissions resserrerait les marges des agences³⁶. Celles-ci ont donc conclu un accord en vue d'augmenter le salaire mensuel des employés et de le fixer à 450 SGD. Il convient de noter que si l'accord portait sur le salaire mensuel des employés, il avait aussi pour effet d'augmenter la commission retenue par les agences singapouriennes puisque cette commission était généralement exprimée en nombre de mois de salaire des employés. L'accord restreignait donc la concurrence entre les agences en réduisant l'éventail d'options moins coûteuses pour les employeurs, et profitait donc aux agences elles-mêmes³⁷.

33. La CCS a conclu que l'entente sur les salaires des employés contrevenait à la Loi, mais ne s'est pas prononcée sur le montant qui constituerait un salaire approprié pour les nouveaux employés, et a estimé que les agences devaient le déterminer indépendamment³⁸. La décision de la CCS dans cette affaire

³⁴ *CCS 500/001/11 Fixing of monthly salaries of new Indonesian Foreign Domestic Workers in Singapore.* La décision constatant l'infraction peut être consultée à l'adresse suivante : https://www.ccs.gov.sg/public-register-and-consultation/public-consultation-items/price-fixing-of-monthly-salaries-of-new-indonesian-foreign-domestic-workers-by-employment-agencies?type=public_register

³⁵ Paragraphes 27 à 29 de la décision.

³⁶ Par. 30 de la décision.

³⁷ Par. 75 de la décision.

³⁸ Par. 75 de la décision.

influaient directement sur le salaire mensuel des employés de maison, qui aurait pu en conséquence être inférieur.

34. En l'occurrence, le ministère de la Main-d'œuvre est responsable du bien-être des employés de maison indonésiens et peut prendre des mesures salariales. En 2013, il a instauré pour les employeurs l'obligation d'accorder une journée de congé par semaine à ces employés. Ceux qui ne respectent pas cette obligation devront dédommager l'employé, soit sous la forme d'une journée de salaire, soit par une journée de congé en compensation. Le ministère a également institué une nouvelle aide financière pour les employeurs susceptibles de se heurter à des difficultés pour donner un jour de congé hebdomadaire à leur employé, comme les familles dont certains membres sont âgés³⁹. De surcroît, quand la faiblesse des rémunérations pose un problème dans un secteur d'activité, les autorités peuvent intervenir pour prescrire les salaires recommandés et/ou d'autres conditions de travail.

5. Conclusion

35. À Singapour, le droit de la concurrence limite la liberté d'association et les conventions collectives lorsque des entreprises y participent et ne sont pas considérées comme des employés. Les entreprises qui souhaitent fixer collectivement leurs salaires n'y sont autorisées que si elles satisfont au critère de l'avantage économique net. Les affaires exposées ici montrent que ces associations et conventions collectives ont généralement des effets préjudiciables au processus de concurrence et aux consommateurs. Il convient en outre de noter que le droit de la concurrence à Singapour n'établit pas de distinction entre les niveaux de salaire relatifs des entreprises. Si la loi fixe un salaire minimum légal, la concurrence sur les salaires interviendra au-dessus du salaire minimum.

36. De ce fait, il faut être conscient que le droit de la concurrence à Singapour opère dans un cadre institutionnel où divers organismes publics ont des missions distinctes qui portent sur différentes questions socioéconomiques, comme l'emploi, la reconversion professionnelle et les salaires. Ces questions plus vastes ne seront pas nécessairement examinées au regard du droit de la concurrence, et ne devraient peut-être pas l'être, celui-ci n'étant pas forcément l'instrument approprié à cet effet. Le droit de la concurrence doit donc être considéré comme un outil complémentaire à différentes mesures et initiatives gouvernementales visant à favoriser et à atteindre l'objectif consistant à améliorer le bien-être global de la société.

³⁹ <http://news.asiaone.com/News/Latest+News/Singapore/Story/A1Story20120305-331728.html>