



AVENUE DE LA  
**JOYEUSE ENTRÉE  
BLIJDE INKOMST**  
LAAN

17-21

**AVIS**

**CCE 2020-2321**

**Le renforcement de l'efficacité des  
autorités nationales de concurrence  
(transposition de la directive ECN+)**

**CCE**  
Conseil Central de l'Economie  
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven  
**CRB**





CONCURRENCE  
Commission consultative spéciale



**Avis**  
**sur le renforcement de l'efficacité des autorités nationales de**  
**concurrence (transposition de la directive ECN+)**

**Bruxelles**  
**01.12.2020**

## Saisine

Par lettre du 28 octobre 2020, M. P.-Y. Dermagne, ministre de l'Economie, a sollicité l'avis de la Commission consultative spéciale Concurrence dans les termes suivants :

*“Monsieur le Président,*

*J'ai l'honneur de solliciter l'avis de la Commission consultative spéciale Concurrence sur la transposition de la Directive (UE) n° 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des Etats membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur (ci-après “la Directive n° 2019/1”), conformément à l'article IV.37 du Code de droit économique. Je vous saurais gré de me faire parvenir cet avis au plus tard un mois à la réception du présent courrier.*

*A cet effet, veuillez trouver ci-joint un avant-projet de loi transposant la Directive (UE) n° 2019/1 et ses annexes, ainsi qu'un projet d'exposé des motifs qui les accompagne.”*

La Commission consultative spéciale Concurrence (ci-après “la CCS Concurrence”) s'est réunie le 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Jacques Bourgeois. Au cours de cette réunion, les membres ont entendu Mme Léonard (SPF Economie) qui avait accepté de répondre à leurs commentaires/questions.

Vu l'urgence, un avant-projet d'avis a été établi sur base des discussions qui se sont déroulées au cours de la réunion précitée et sur base des points de vue récoltés par voie électronique. Le projet d'avis a ensuite été approuvé à l'unanimité le 1<sup>er</sup> décembre 2020 après une procédure écrite.

## Introduction

Pendant longtemps, la mise en œuvre des articles 101 et 102 TFUE a été assurée exclusivement par la Commission européenne. Le Règlement (UE) 1/2003 a néanmoins introduit une réforme importante. Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004, il habilite les autorités nationales de concurrence administratives ou judiciaires (ci-après “ANC”) à appliquer directement dans leur intégralité les articles 101 et 102 TFUE aux côtés de la Commission européenne. Ensemble, ces ANC et la Commission européenne forment un réseau d'autorité publiques qui appliquent les règles de concurrence de l'Union en étroite collaboration (dénommé aussi “Réseau européen de la concurrence”).

En 2014, un bilan de cette réforme a été effectué.<sup>1</sup> Il constate que des divergences subsistent entre les Etats membres dans l'application des articles 101 et 102 TFUE. Ces divergences sont attribuées aux différences qui existent entre les ANC à la fois au plan institutionnel, procédural et des sanctions. Elles peuvent largement être expliquées par le fait que le Règlement (UE) 1/2003 laissait la porte ouverte sur ces aspects à la compétence du législateur national. Elles constituent néanmoins un frein à la poursuite de la mise en place du marché intérieur et à la mise en œuvre effective des articles 101 et 102 TFUE.

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission européenne sur les 10 ans de la mise en œuvre des règles concernant les pratiques anticoncurrentielles sous le régime du règlement (UE) 1/2003 : bilan et perspectives – COM (2014) 453 final.

La suite logique de ce constat a abouti à l'adoption de la Directive n° 2019/1. Cette dernière vise à réduire les disparités précitées par l'introduction de nouvelles règles, qualifiées de minimales dans le sens où les Etats membre disposent d'une marge de manœuvre pour aller au-delà s'ils le souhaitent. A cette fin, la directive identifie les domaines dans lesquels des progrès supplémentaires doivent être effectués et oblige les Etats membres à doter leur ANC, dans ces domaines, d'une sorte de "boîte à outils" commune. Parallèlement, la directive prévoit aussi quelques options que les Etats membres sont libres de saisir ou non.

L'avant-projet de loi de transposition qui est soumis pour avis à la CCS Concurrence poursuit donc deux objectifs. Le premier est d'apporter, en conformité avec la Directive n° 2019/1, les modifications et/ou adaptations législatives nécessaires pour permettre aux ANC de procéder à une mise en œuvre plus efficace des articles 101 et 102 TFUE. Le second consiste, en le faisant, à participer à la création d'un véritable espace commun où la mise en œuvre des règles de concurrence de l'UE pourra se faire de manière plus homogène.

Dans cette optique, l'avant-projet de loi de transposition modifie les livres Ier et IV du Code de droit économique relatifs aux définitions et aux règles institutionnelles, procédurales, décisionnelles et de coopération applicable à l'autorité belge de la concurrence. Il attribue également de nouvelles compétences à la Cour des marchés et au Service public fédéral Finances dans le cadre de la coopération renforcée entre les autorités nationales de concurrence. Il complète enfin le Code pénal afin de permettre l'octroi de l'immunité pénale aux personnes ayant participé à une infraction au droit de la concurrence qui ont sollicité une immunité auprès de l'Autorité belge de la concurrence.

## AVIS

### 1. Considérations générales

La CCS Concurrence acte que la Directive n° 2019/1 est d'harmonisation minimale, tout en comprenant, dans le même temps, quelques dispositions optionnelles que le législateur belge peut, s'il le souhaite, activer. Elle limite dès lors ici son appréciation au constat que la transposition de la Directive n° 2019/1, telle qu'opérée dans l'avant-projet de loi, est un reflet très fidèle de la Directive n° 2019/1 (à l'exception de l'option visée à l'art. 31, §1 de la Directive n° 2019/1 non retenue dans l'avant-projet de loi).

La CCS Concurrence rappelle qu'elle avait relevé, dans un avis antérieur ([CCE 2017-1906](#)), que les règles applicables en Belgique sont déjà très généralement conformes à ce que prévoit la Directive n° 2019/1. Elle se réjouit par ailleurs que des parties des lignes directrices<sup>2</sup> de l'ABC conformes à ce qui est voulu par la Directive n° 2019/1, aient été insérées dans l'avant-projet de loi puisque cela a pour avantage d'apporter une plus grande sécurité juridique vis-à-vis des consommateurs et des entreprises. La CCS Concurrence est cependant consciente que les lignes directrices de l'ABC peuvent également avoir leur valeur ajoutée. En cas d'apparition soudaine de certaines pratiques anticoncurrentielles ou dans le cas de marchés qui connaissent des innovations de rupture qui reposent très fréquemment sur l'internet, les lignes directrices peuvent, une fois modifiées, en effet, avoir un effet rapide en raison de leur pouvoir de dissuasion. La CCS Concurrence considère

---

<sup>2</sup> A savoir [les lignes directrices sur la clémence](#) ; [les lignes directrices sur le calcul des amendes](#) ; et [les lignes directrices sur les perquisitions](#).

cependant qu'il est toujours indiqué que les modifications des lignes directrices soient soumises à l'avance aux parties prenantes, dont à la CCS Concurrence.

La CCS Concurrence attire aussi l'attention sur le fait que tant le rapport des formateurs que la note de politique générale du ministre de l'économie et du travail indiquent leur intention de donner plus de poids à l'ABC et d'améliorer son fonctionnement. La note de politique générale du secrétaire d'état du budget et des consommateurs ajoute que les moyens nécessaires seront prévus pour permettre la réalisation des objectifs de concurrence.

## **2. Remarques sur le fond**

### ***2.1 Sur l'indépendance de l'ABC et l'octroi de ressources financières, humaines et techniques suffisantes à cette dernière***

Comme l'avait déjà relevé la CCS Concurrence dans ses avis du 5 février 2016 ([CCE 2016-0290](#)) et rappelé dans son avis du 5 septembre 2017 ([CCE 2017-1906](#)), de nombreuses dispositions législatives reprises dans le Livre IV du CDE veillent déjà à l'indépendance de l'ABC, "un service autonome doté de la personnalité juridique". La CCS Concurrence constate que l'avant-projet de loi se contente simplement de transposer d'une manière littérale la Directive n° 2019/1 pour consacrer plus formellement et explicitement l'indépendance de l'ABC.

La CCS Concurrence rappelle néanmoins que le bon fonctionnement de l'ABC n'est pas uniquement déduit de son indépendance. Encore faut-il qu'elle dispose, pour fonctionner de manière performante, de moyens financiers, humains et techniques suffisants. Si ces moyens au fil du temps ont été revus à la hausse, ils restent encore aujourd'hui insuffisants. Cette insuffisance transparaît de manière particulièrement aiguë au niveau du recrutement des profils nécessaires (expérience approfondie en droit de la concurrence et au minimum bilingue) qui se heurte beaucoup trop souvent à l'écueil des rémunérations peu attrayantes par rapport à celles qui ont cours chez d'autres autorités administratives indépendantes (par exemple, IBPT, FSMA, Creg) et de l'absence d'un statut propre et attrayant. La CCS Concurrence exhorte dès lors les responsables politiques à trouver une solution pour mettre un terme définitivement aux difficultés récurrentes que rencontre l'ABC à cet égard et réitère son espoir déjà exprimé d'ailleurs dans son avis du 15 juin 2018 ([CCE 2018-1680](#)) de voir l'ABC disposer à l'avenir d'un statut du personnel à part entière et attrayant et recevoir la liberté nécessaire pour recruter des collaborateurs qualifiés et motivés. La CCS Concurrence fait aussi remarquer que combler cette insuffisance est d'autant plus indispensable que l'ABC continue à se voir attribuer de nouvelles compétences, comme cela a, notamment, été récemment le cas avec la nouvelle loi du 24 mai 2019 sur l'abus de dépendance économique, entrée en vigueur le 22 août 2020. L'intention est également de donner à l'ABC un rôle consultatif plus actif dans l'élaboration de la législation qui a une influence sur le fonctionnement du marché. A cela, s'ajoute le fait que, pour le futur, la manière dont les règles de concurrence s'appliqueront au niveau de l'Union européenne à l'égard des plateformes numériques, avec prise d'éventuelles mesures provisoires, pèsera également lourdement sur les ressources de l'ABC.

## **2.2 Sur le régime de recouvrement en cascade des amendes infligées aux associations**

L'avant-projet de loi, dans son article 58, insère à l'art. IV.84 du CDE un nouveau §4 qui prévoit un régime de recouvrement en cascade de l'amende infligée à une association d'entreprises lorsqu'elle n'est pas solvable. La CCS Concurrence ne remet pas en cause ce régime qui est voulu et conforme à la Directive 2019/1.

La CCS Concurrence comprend que l'objectif d'un tel régime consiste surtout en premier lieu à responsabiliser les membres partie aux organes décisionnels de l'association d'entreprises dans le cas où ils se trouveraient confrontés à la mise en œuvre d'une pratique anticoncurrentielle. En effet, en cas d'insolvabilité de l'association d'entreprise, c'est chez eux que l'on viendra récupérer l'amende impayée, avant de solliciter les autres membres. La CCS Concurrence fait néanmoins part de sa crainte qu'un tel régime de recouvrement en cascade d'amendes impayées risque de décourager les PME à faire partie d'organes décisionnels d'associations d'entreprises ou tout simplement d'en devenir membres car, souvent, leurs représentants ne sont pas formés au droit de la concurrence ou n'ont pas les moyens financiers de recourir à des consultations juridiques qui pourraient les éclairer sur certains comportements. La CCS Concurrence souhaiterait donc que l'ABC, qui intervient en dernier ressort dans le cadre de ce système en cascade, prenne en considération à la fois la diversité des situations touchant aux PME mais aussi, comme l'indique spécifiquement l'avant-projet de loi, la taille de ces entreprises.