

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

CNUCED

POLITIQUE ET DROIT DE LA CONCURRENCE DE LA ZAMBIE:
EXAMEN COLLÉGIAL VOLONTAIRE

Aperçu général



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2012

NOTE

Le présent examen collégial volontaire de la politique et du droit de la concurrence effectué par la CNUCED s'inscrit dans le cadre de l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives (Ensemble de principes et de règles des Nations Unies sur la concurrence) adopté par l'Assemblée générale en 1980. L'Ensemble de principes et de règles vise, entre autres choses, à aider les pays en développement à adopter et à appliquer une législation et une politique de la concurrence bien adaptées à leurs besoins de développement et à leur situation économique.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, quant au tracé de leurs frontières ou limites, ni quant à leur système économique ou degré de développement.

UNCTAD/DITC/CLP/2012/1 (OVERVIEW) ZAMBIE

REMERCIEMENTS

Les examens collégiaux volontaires de la politique et du droit de la concurrence sont effectués par la CNUCED à l'occasion des réunions annuelles du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence ou de la session quinquennale de la Conférence des Nations Unies chargée de revoir tous les aspects de l'Ensemble de principes et de règles des Nations Unies sur la concurrence. Le travail de fond est assuré par le Service des politiques de concurrence et de protection des consommateurs de la CNUCED, sous la direction de M. Hassan Qaqaya, chef du Service.

Le présent rapport a été rédigé pour la CNUCED par M. Alex Kububa, Directeur de la Commission de la concurrence et des tarifs douaniers (Zimbabwe). L'appui technique et l'examen du rapport ont été assurés par M^{me} Elizabeth Gachuiiri. M^{me} Ulla Schwager a fourni des avis précieux. La CNUCED tient à remercier M. Chilufya Sampa, Directeur de la Commission de la concurrence et de la protection des consommateurs (Zambie), ainsi que ses collaborateurs de l'aide précieuse qu'ils lui ont apportée pendant l'établissement du rapport.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	1
I. OBJECTIFS ET ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE.....	2
II. CHAMP D'APPLICATION DE LA POLITIQUE ET DU DROIT DE LA CONCURRENCE.....	8
2.1 Définitions.....	8
2.2 Fonctions de la Commission	9
2.3 Considérations d'intérêt public	10
2.4 Principaux domaines d'action visés par la CCPA.....	10
2.5 Protection des consommateurs	13
2.6 Pouvoirs d'enquête et aspects procéduraux.....	14
2.7 Sanctions	15
2.8 Réglementation sectorielle	15
2.9 Examen judiciaire des affaires de concurrence	16
III. CADRE INSTITUTIONNEL	16
3.1 Organigramme	16
3.2 Dotation et ressources humaines	18
3.3 Budget et ressources financières	19
3.4 Locaux et matériel de bureau	20
IV. APPLICATION DU DROIT DE LA CONCURRENCE	20
V. PROMOTION DE LA CONCURRENCE	22
VI. COOPÉRATION INTERNATIONALE ET ASSISTANCE TECHNIQUE	23
VII. CONCLUSIONS ET SOLUTIONS POSSIBLES.....	24

PRÉFACE

1. Le présent rapport fait partie de l'examen collégial volontaire tripartite de la politique de la concurrence de la République-Unie de Tanzanie, de la Zambie et du Zimbabwe. Cet examen a pour but d'évaluer le cadre juridique et l'application de cette politique dans chacune des trois juridictions, d'examiner les meilleures pratiques et les enseignements à retenir pour chacune d'entre elles et de déterminer la valeur ajoutée découlant de l'harmonisation du droit de la concurrence, de son application à l'échelle de cette sous-région et d'une meilleure coopération. Les rapports nationaux portent sur le régime de concurrence en vigueur dans chacun des pays susmentionnés et ils serviront de point de départ pour procéder à une évaluation comparative des questions pertinentes d'un point de vue sous-régional.

2. Le rapport s'appuie sur une importante recherche documentaire et sur une mission d'information effectuée en Zambie. La recherche documentaire portait notamment sur les documents ci-après:

- a) Les documents juridiques pertinents (la Constitution de la Zambie, l'ancienne loi de 1994 sur la concurrence et les pratiques commerciales loyales et la nouvelle loi de 2010 sur la concurrence et la protection des consommateurs, ainsi que leurs textes réglementaires);
- b) D'autres règles et directives émanant de l'autorité zambienne de la concurrence, y compris ses décisions et rapports; et
- c) Les lois, statuts et règlements régissant les activités des organes de réglementation sectorielle et d'autres institutions dont les activités influent sur l'application du droit et de la politique de la concurrence en Zambie.

La mission d'information effectuée en Zambie entre le 16 et le 23 octobre 2011 a permis d'interroger diverses parties prenantes¹.

¹ Outre l'autorité zambienne de la concurrence, les instances ci-après ont été interrogées: a) les autorités judiciaires (Cour suprême de Zambie); b) les organismes de réglementation sectorielle (Autorité chargée des retraites et des assurances, Autorité chargée des technologies de l'information et des communications, Office de la réglementation de l'énergie et Banque de Zambie); c) d'autres organismes officiels (Agence zambienne de développement et Commission d'émancipation économique des citoyens); d) des associations d'entreprise (Association zambienne des chambres de commerce et d'industrie), des organisations de défense des

I. OBJECTIFS ET ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

3. La Zambie est un pays sans littoral situé en Afrique australe. Elle a des frontières communes avec la République démocratique du Congo au nord, la République-Unie de Tanzanie au nord-est, le Malawi à l'est, le Mozambique au sud-est, le Zimbabwe, le Botswana et la Namibie au sud, et l'Angola à l'ouest. Elle couvre une superficie totale de 752 614 kilomètres carrés (290 586 milles carrés). Selon les estimations, la Zambie comptait 13,2 millions d'habitants en 2010². Il s'agit de l'un des pays les plus urbanisés de l'Afrique subsaharienne, environ 36 % de sa population vivant dans les principales villes du pays³.

4. Le produit intérieur brut (PIB) était de 16,19 milliards de dollars en 2010, le PIB par habitant se situant à 1 500 dollars. Le taux de croissance du PIB réel était alors de 7,6 %⁴.

5. L'économie zambienne s'appuie traditionnellement sur l'industrie du cuivre. Les opérations d'extraction et de raffinage de ce métal, principale industrie du pays, sont concentrées dans les villes et villages de la province du Copperbelt, en particulier Kitwe, Chingola et Mufulila, et, plus récemment, dans la province du Nord-Ouest. Après une baisse de la production qui s'est échelonnée sur trente ans faute d'investissement et en raison du faible cours du cuivre et d'une privatisation éventuelle, la production du cuivre était tombée à un niveau sans précédent en 1998. En 2002, après la privatisation de l'industrie, la production a connu un redressement. L'évolution du marché mondial du cuivre a par la suite permis de multiplier les effets de cette reprise sur les revenus et les gains en devises. Le secteur a ainsi connu une croissance de 7,4 % en 2010. Parmi les ressources désormais exploitées dans ce pays, on retrouve le cobalt, le zinc, le plomb, les émeraudes, l'or, l'argent et le charbon.

consommateurs (Consumer Unity & Trust Society (CUTS) International); e) des associations professionnelles (Ordre des avocats de Zambie et Association des sciences économiques de Zambie); f) les cabinets d'avocats Musa Dudhia & Co. et Corpus Legal Practitioners; et g) des entreprises individuelles (Zambian Breweries Plc. et MTN (Zambia) Limited).

² Division de la population du Département des affaires économiques et sociales, World Population Prospects, Nations Unies.

³ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/za.html>.

⁴ http://www.indexmundi.com/zambia/economy_profile.html.

6. Le Gouvernement zambien s'efforce de mettre en place un programme de diversification économique afin de réduire la dépendance du pays à l'égard de l'industrie du cuivre⁵. Ce programme vise à exploiter d'autres composantes de l'important stock de ressources de la Zambie en favorisant l'agriculture, le tourisme, l'extraction des pierres précieuses et la production d'énergie hydroélectrique. L'agriculture joue un rôle très important dans l'économie zambienne, générant désormais plus d'emplois que le secteur minier. En 2010, l'agriculture a ainsi enregistré une croissance de 7,6 %, et elle devrait croître de 3,2 % et de 4,6 % en 2011 et 2012, respectivement. L'industrie manufacturière, qui représente traditionnellement environ 10 % du PIB, a progressé de 2,5 % en 2010. Les principales industries manufacturières sont la transformation des aliments et des boissons ainsi que la fabrication de produits chimiques, de textiles et d'engrais.

7. La Zambie exporte principalement du cuivre, du cobalt, de l'électricité, du tabac, des fleurs et du coton, et elle importe surtout des machines, du matériel de transport, des produits pétroliers, des engrais, des denrées alimentaires et des vêtements⁶. Parmi les principaux partenaires commerciaux du pays, on retrouve le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, l'Afrique du Sud, le Malawi, l'Allemagne, le Zimbabwe, l'Italie, le Burundi, la République démocratique du Congo, la République-Unie de Tanzanie, les Pays-Bas et le Japon.

8. La Zambie est membre du Marché commun des États de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) ainsi que de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), deux des plus importants groupements économiques régionaux du continent africain. Le COMESA est une zone de libre-échange dotée d'une structure tarifaire commune comptant 19 États membres, allant de la Libye au Swaziland en passant par les États insulaires de l'océan Indien, à savoir les Comores, Madagascar, Maurice et les Seychelles⁷. Le siège du COMESA se trouve à Lusaka, capitale de la Zambie. La SADC est quant à elle une organisation intergouvernementale dont le but est de renforcer la coopération et l'intégration socioéconomiques, ainsi que la

⁵ *Zambia – Economic History [Biz/ed Virtual Developing Country]* (<http://www.bized.co.uk/virtual/dc/back/econ.htm>).

⁶ <http://www.infoplease.com/ce6/world/A0862057.html>.

⁷ *Les États membres du COMESA sont les suivants: le Burundi, les Comores, Djibouti, l'Égypte, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, la Libye, Madagascar, le Malawi, Maurice, l'Ouganda, la République démocratique du Congo, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan, le Swaziland, la Zambie et le Zimbabwe.*

coopération en matière de politique et de sécurité, entre les 15 États de l'Afrique australe⁸.

9. La Zambie demeure l'un des États membres du COMESA et de la SADC, et l'un des pays africains les plus stables sur le plan politique. Ce pays est une république démocratique représentative présidentielle dont le Président est à la fois le chef de l'État et le chef du Gouvernement dans un système multipartite et multiforme. Le Gouvernement exerce le pouvoir exécutif, tandis que le pouvoir législatif incombe au gouvernement et au parlement. Le pays a obtenu son indépendance du Royaume-Uni le 24 octobre 1964.

10. L'histoire économique de la Zambie, de l'indépendance jusqu'au tournant du millénaire, s'est déroulée en différentes étapes:

- a) L'expansion économique postindépendance (1964-1975);
- b) Le déclin économique (1975-1990);
- c) La profonde réforme économique des années 1990; et
- d) L'ajustement structurel des années 2000.

11. Comme l'a indiqué Lipimile (2005)⁹, la libéralisation économique engagée en Zambie en 1991 s'est inspirée de trois grandes orientations économiques interdépendantes découlant du Programme d'ajustement structurel, à savoir:

- a) La déréglementation;
- b) La commercialisation; et
- c) La privatisation.

La déréglementation exigeait la suppression des licences fondées sur les volumes, de la protection réglementaire dont bénéficiaient les entreprises paraétatiques monopolistiques et des obstacles structurels à l'entrée sur le marché zambien. La commercialisation poursuivait quant à elle des objectifs à la fois macro et microéconomiques. Cette orientation visait notamment à réduire les dépenses publiques, à éliminer les subventions octroyées aux entreprises paraétatiques et à empêcher ces dernières, ainsi que les organes

⁸ Les États membres de la SADC sont les suivants: l'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, le Lesotho, Madagascar, le Malawi, Maurice, le Mozambique, la Namibie, la République démocratique du Congo, la République-Unie de Tanzanie, les Seychelles, le Swaziland, la Zambie et le Zimbabwe.

⁹ George K. Lipimile (Directeur fondateur de la Commission zambienne de la concurrence), dans la partie consacrée à la Zambie dans «Review of Recent Experiences in the Formulation and Implementation of Competition Law and Policy in Selected Developing Countries: Thailand, Lao, Kenya, Zambia and Zimbabwe», Nations Unies, New York et Genève, 2005.

quasi gouvernementaux, de gaspiller des ressources pour continuer à offrir des services aux consommateurs à des coûts plus élevés.

12. Les réformes économiques, à l'origine d'une transformation profonde, ont permis au pays de passer d'une économie socialiste fortement contrôlée par l'État à une économie de marché, entraînant dans leur sillage la commercialisation et la privatisation des entreprises d'État. L'économie étant auparavant la chasse gardée des entreprises monopolistiques et des autres entreprises d'État occupant une position dominante, le Gouvernement s'est attaché à mettre en place un mécanisme d'application du droit de la concurrence qui ferait en sorte que les comportements anticoncurrentiels des monopoles privés et des acteurs dominants n'effaceraient pas les gains engendrés par la privatisation et les nouveaux flux d'investissements étrangers dans la nouvelle économie libéralisée. La loi sur la concurrence et les pratiques commerciales loyales, chapitre 417 du Recueil des lois zambiennes, a donc été promulguée en 1994 par le Parlement. La Commission zambienne de la concurrence (ZCC) n'est toutefois devenue opérationnelle qu'en mai 1997.

13. La loi sur la concurrence et les pratiques commerciales loyales a permis de préserver les mécanismes du marché en empêchant les entreprises d'exercer des activités qui nuisaient à l'efficacité économique globale au lieu de l'accroître. Elle a également empêché les entreprises de fausser le mécanisme de la concurrence en leur interdisant d'adopter un comportement ou de conclure des accords visant à exclure leurs concurrents existants ou potentiels. À cet égard, la loi s'attaquait essentiellement aux problèmes posés par le pouvoir monopolistique dans les trois cas majeurs suivants:

- a) Les arrangements et accords conclus entre des entreprises autrement indépendantes;
- b) Le comportement unilatéral d'entreprises individuelles occupant une position dominante; et
- c) Les regroupements d'entreprises indépendantes.

14. La loi reposait sur deux grands principes. Le premier principe consistait à interdire tout comportement ayant pour objet ou pour effet de réduire sensiblement la concurrence sur un marché. Les principaux types de pratiques anticoncurrentielles interdites incluaient:

- a) Les accords anticoncurrentiels et les dispositions d'exclusion, notamment les boycottages directs et indirects (ententes sur les prix et boycottages a priori interdits);
-

- b) L'utilisation à des fins illicites d'une position de force sur le marché pour éliminer un concurrent, lui porter préjudice, l'empêcher d'entrer sur le marché, ou encore le décourager ou l'empêcher d'entrer en concurrence;
- c) Les relations d'exclusivité qui réduisent sensiblement la concurrence (vente liée triangulaire a priori interdite);
- d) Les systèmes de prix imposés; et
- e) Les fusions et acquisitions qui réduisent sensiblement la concurrence sur un marché important.

Le second principe consistait à autoriser certains comportements anticoncurrentiels au motif de l'«efficacité économique».

15. S'agissant de l'application de la loi de 1994 sur la concurrence et les pratiques commerciales loyales, la Commission s'est toutefois heurtée à plusieurs problèmes et contraintes, notamment:

- a) L'interprétation et l'application de l'expression «pratique concertée» et des restrictions verticales;
- b) La définition du terme «fusion» et la notification des fusions;
- c) La notion d'intérêt public dans la loi;
- d) Les exclusions explicites; et
- e) Le calendrier des décisions d'autorisation.

16. La Commission a également dû faire face à d'autres problèmes dans son application de la loi de 1994 sur la concurrence et les pratiques commerciales loyales concernant:

- a) Les pouvoirs d'enquête limités;
- b) Les recours administratifs limités;
- c) Le vaste mandat institutionnel; et
- d) L'absence d'un programme de clémence.

17. La politique nationale en matière de concurrence et de protection des consommateurs a été finalisée en 2009, soit quinze ans après l'entrée en vigueur du droit de la concurrence avec la loi de 1994 sur la concurrence et les pratiques commerciales loyales. La politique approuvée par le Conseil des ministres englobe les principaux éléments des politiques de ce type¹⁰. Son cadre de mise en œuvre couvre ce qui suit:

¹⁰ République de Zambie: *National Competition & Consumer Policy*, mai 2009, Ministère du commerce et de l'industrie, Lusaka.

-
- a) Les arrangements institutionnels: les institutions jouant un rôle important dans l'application de la politique incluent la Commission, les organismes de réglementation sectorielle et l'appareil judiciaire, en étroite collaboration avec d'autres parties prenantes;
 - b) La Commission zambienne de la concurrence (ZCC): la principale institution chargée d'appliquer la politique ainsi que de surveiller, de contrôler et d'interdire les actes ou les comportements susceptibles de nuire à la concurrence, aux pratiques commerciales loyales et au bien-être des consommateurs en Zambie;
 - c) L'appareil judiciaire: les autorités judiciaires, par l'entremise des tribunaux, devraient jouer un rôle important dans le renforcement de l'action coercitive de l'autorité chargée de la concurrence et de la protection des consommateurs;
 - d) Les organismes de réglementation sectorielle: ces organismes joueraient un rôle essentiel dans l'application de la politique en matière de concurrence et de protection des consommateurs en établissant des liens institutionnels et une coordination avec l'autorité compétente. Ces organismes, ainsi que la ZCC, devraient conclure des mémorandums d'accord pour garantir l'application et le respect coordonnés du cadre juridique;
 - e) Les organes chargés d'assurer le respect des lois: les divers organes chargés de faire respecter la loi devraient coordonner leurs efforts avec ceux de la ZCC et coopérer avec elle pour appliquer et faire respecter la législation en la matière;
 - f) Les autorités juridiques et réglementaires: un cadre juridique à la fois général et complémentaire facilite l'application des dispositions relatives à la concurrence et à la protection des consommateurs. Le cadre juridique zambien est certes général, mais les dispositions intéressant les consommateurs sont morcelées, ce qui complique leur mise en œuvre et leur respect. Les lois ci-après facilitent sensiblement la tâche de l'organisme d'exécution compétent: a) la loi sur les télécommunications, qui régit le secteur des technologies de l'information et des communications (TIC); b) la loi sur la santé publique, qui régit la santé et la sécurité publiques; et c) la loi sur les produits alimentaires et pharmaceutiques, qui énonce les normes applicables à ces produits;
 - g) La mobilisation des sources de financement: s'agissant de l'application de la politique, c'est principalement au gouvernement central qu'il incomberait de mobiliser des sources de financement internes et externes et de fournir à l'autorité chargée de la concurrence et de la protection des consommateurs les ressources
-

financières dont elle a besoin pour mettre en œuvre les stratégies et activités gouvernementales proposées, les crédits parlementaires directs étant une solution idéale; et

- h) La surveillance et l'évaluation: le Ministère du commerce et de l'industrie devrait soutenir la politique générale, faciliter la surveillance du processus de mise en œuvre et être chargé d'évaluer les paramètres de cette politique. S'agissant de l'application de celle-ci, la ZCC, ou l'institution lui succédant, devrait diriger ce processus.

18. L'expérience que la Commission a acquise concernant l'application de la loi de 1994 sur la concurrence et les pratiques commerciales loyales ainsi que l'adoption d'une politique nationale générale en matière de concurrence et de protection des consommateurs ont entraîné une révision législative qui permet de mieux faire respecter cette loi. En 2010, la loi de 1994 sur la concurrence et les pratiques commerciales loyales a été abrogée et remplacée par la loi n° 24 de 2010 sur la concurrence et la protection des consommateurs.

II. CHAMP D'APPLICATION DE LA POLITIQUE ET DU DROIT DE LA CONCURRENCE

19. Conformément aux meilleures pratiques internationales, la nouvelle loi n° 24 de 2010 sur la concurrence et la protection des consommateurs (CCPA) de la Zambie est une loi d'application générale¹¹.

2.1 Définitions

20. Alors que l'ancienne loi ne comptait qu'un seul article consacré aux définitions (art. 2), la nouvelle loi contient une liste préliminaire de définitions, où sont énumérés un certain nombre des termes employés dans la loi, mais aussi plusieurs autres définitions qui s'appliquent uniquement dans l'article où les termes sont effectivement utilisés. L'ancienne loi définissait seulement 19 termes (art. 2) alors que la nouvelle loi en définit 47.

21. La liste élargie des termes définis de manière détaillée dans le domaine de la concurrence devrait permettre de résoudre quelques-uns des problèmes de mise en œuvre rencontrés par l'ancienne ZCC, en particulier s'agissant de l'interprétation d'expressions comme «pratique concertée» et «accords verticaux», ainsi que la façon d'aborder les pratiques qui y sont associées.

¹¹ «Loi type sur la concurrence» (TD/RBP/CONF.7/8), Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Nations Unies, New York et Genève, 2010.

L'expression «renseignements confidentiels»¹² est désormais également définie dans la loi, ce qui est particulièrement important lorsqu'il s'agit d'échanger des informations avec d'autres autorités de la concurrence. Le terme «consommateur», défini de manière détaillée dans la nouvelle loi, inclut, outre les utilisateurs finals, les utilisateurs intermédiaires de matières premières.

22. La définition du terme «entreprise» (*undertaking*)¹³ peut toutefois être source de confusion car celui-ci est utilisé, à bon escient, pour désigner un engagement ou une promesse qu'une personne physique ou morale formule à l'intention de la Commission afin de résoudre un problème de concurrence soulevé par celle-ci, et non pour désigner une entreprise (*enterprise*) tel que le terme est employé dans le droit de la concurrence d'autres pays de la région. Ce terme doit être défini de manière cohérente au niveau régional.

2.2 Fonctions de la Commission

23. Les fonctions fondamentales de la Commission, à savoir enquêter sur les pratiques commerciales restrictives, contrôler les fusions et organiser des campagnes d'information sur les questions de concurrence, sont reprises dans la nouvelle loi. La Commission est habilitée à ouvrir une enquête de sa propre initiative ou en réponse à une plainte formulée par une personne quelconque.

24. La nouvelle loi attribue à la Commission plusieurs autres fonctions que l'ancienne loi ne prévoyait pas, ce qui facilite son application. Par exemple, pour que les dispositions relatives à la protection des consommateurs soient mieux appliquées, la nouvelle loi charge également la Commission d'enquêter sur les pratiques commerciales déloyales et sur les dispositions contractuelles abusives. Elle élargit aussi le champ d'application des études de celle-ci aux questions intéressant les consommateurs. La nouvelle fonction prévoyant l'établissement de liens et l'échange d'informations, de connaissances et de compétences avec les autorités chargées de la concurrence et de la protection des consommateurs d'autres pays donne à la Commission le mandat et les pouvoirs juridiques dont elle a besoin pour conclure des accords ou des arrangements de coopération avec d'autres autorités de la concurrence à un niveau bilatéral, régional ou multilatéral.

¹² L'expression «renseignements confidentiels» s'entend d'informations commerciales ou industrielles appartenant à une personne morale, ayant une valeur économique et n'étant généralement pas librement accessibles à d'autres personnes ni connues d'autres personnes.

¹³ Le terme «entreprise» s'entend d'un engagement ou d'une promesse qu'une personne physique ou morale formule à l'intention de la Commission afin de résoudre un problème soulevé par celle-ci, ou d'un comportement qu'elle pourrait adopter à cette fin.

2.3 Considérations d'intérêt public

25. La notion d'intérêt public a expressément été introduite dans la nouvelle loi, en particulier pour ce qui est de contrôler et d'autoriser une fusion. À l'exception de deux alinéas de la disposition pertinente, les questions d'intérêt public sont clairement exposées dans la loi et incluent la promotion des exportations et de l'emploi ainsi que la protection des petites et microentreprises, ce qui témoigne du fait que, pour favoriser un réel développement économique, la politique de la concurrence des pays en développement devrait être mise en œuvre de pair avec les autres politiques socioéconomiques nationales.

2.4 Principaux domaines d'action visés par la CCPA

26. Les principales questions de fond visées par la loi sont abordées dans la Partie III (pratiques commerciales restrictives et pratiques commerciales anticoncurrentielles, notamment leur autorisation), la Partie IV (fusions), la Partie V (études de marché) et la Partie VII (protection des consommateurs).

2.4.1 Interdiction visant les accords anticoncurrentiels

27. Les accords horizontaux qui prévoient des activités menées au titre d'ententes injustifiables – telles que la fixation des prix, le partage du marché et les soumissions concertées – ainsi que les accords limitant la production, les boycottages et les refus communs de négocier sont a priori interdits. De lourdes sanctions sont infligées, en fonction de la gravité de l'infraction, lorsque de tels accords horizontaux sont conclus. Les entreprises sont ainsi passibles d'une amende pouvant atteindre 10 % de leur chiffre d'affaires annuel.

28. La loi reconnaît toutefois que certains autres accords horizontaux peuvent avoir une incidence bénéfique sur la concurrence, et favoriser les gains de productivité et le commerce international ou servir l'intérêt public, et que ces types d'accords ne devraient en conséquence pas être interdits a priori mais plutôt évalués sur la base de la règle de raison, notamment ceux visant à:

- a) Préserver ou promouvoir les exportations en provenance de la Zambie;
 - b) Favoriser ou maintenir la production et la distribution de biens ou la prestation de services;
 - c) Favoriser les progrès techniques ou économiques dans la production et la distribution de biens ou la prestation de services;
-

- d) Maintenir des prix bas, une qualité supérieure ou un grand choix de biens et de services au profit des consommateurs;
- e) Promouvoir la compétitivité des petites et microentreprises en Zambie; ou
- f) Obtenir un avantage pour le public qui compense, ou compenserait, l'affaiblissement de la concurrence qui résulterait, ou risquerait de résulter, de l'accord.

29. Les dispositions relatives aux accords verticaux précisent simplement que tout accord vertical conclu entre des entreprises est a priori interdit et nul dès lors qu'il prévoit des prix imposés. La loi ne donne comme exemple d'accord vertical que celui qui prévoit des prix imposés.

2.4.2 Interdiction visant l'abus de position dominante

30. L'abus de position dominante est interdit au titre de l'article 16 1) de la loi. Le seuil de 50 % de biens ou de services produits ou distribués dans l'ensemble de la Zambie, ou dans une partie substantielle du pays, que fixait l'ancienne loi pour déterminer l'existence d'une telle position a été abaissé à 30 %.

31. Ce nouveau seuil de 30 % est plutôt bas et va à l'encontre de la pratique adoptée dans la région, où les seuils fixés sont plus élevés. Il se peut qu'une présomption réfragable de position dominante soit plus appropriée qu'un seuil précis. Le droit de la concurrence appliqué dans d'autres juridictions de la région ne prévoit pas de seuil précis à cet égard, mais l'expérience a montré que l'autorité de la concurrence détenait un pouvoir discrétionnaire trop subjectif lorsqu'elle devait se prononcer sur l'existence d'une position dominante, et que cette décision était susceptible d'être contestée devant les tribunaux. Il semblerait donc opportun d'associer présomption réfragable de position dominante et seuil précis, comme c'est le cas en Afrique du Sud.

2.4.3 Contrôle des fusions

32. La définition du terme «fusion» donnée dans la nouvelle loi est suffisamment détaillée pour inclure toutes les combinaisons possibles, notamment les trois principaux types de fusions (horizontales, verticales et hétérogènes), ainsi que les coentreprises. Elle englobe également les «fusions pures», lorsque les entreprises concernées mettent leurs valeurs en commun pour n'en former qu'une seule ou lorsqu'une entreprise en acquiert une autre, avec ses actifs et actions. Contrairement à l'ancienne loi, qui disposait que seules les fusions horizontales devaient être notifiées avant leur réalisation, la

nouvelle loi prévoit que toutes les fusions – horizontales, verticales ou hétérogènes – qui atteignent le seuil à partir duquel la notification est obligatoire doivent être notifiées à la Commission à des fins d'autorisation.

33. S'agissant du seuil de notification prescrit, le règlement d'application de la loi¹⁴ dispose qu'une fusion doit être autorisée par la Commission lorsque le montant total du chiffre d'affaires ou des actifs, le plus élevé de ces montants étant retenu, des parties à la fusion en Zambie est d'au moins 50 millions d'unités de droit pour l'exercice complet le plus récent pour lequel des données sont disponibles¹⁵.

34. La nouvelle loi autorise également la Commission à examiner une fusion qui se situe en dessous du seuil prescrit si elle a des motifs raisonnables de croire que cette opération suscitera d'importants problèmes sur le plan de la concurrence et/ou de l'intérêt public.

2.4.4 Études de marché

35. La nouvelle loi permet à la Commission d'effectuer des études de marché lorsqu'elle a des motifs raisonnables de soupçonner qu'une restriction ou une distorsion de la concurrence se produit dans un secteur économique particulier suite à la conclusion d'un accord touchant divers secteurs. La Commission peut entreprendre une étude de marché sur la base:

- a) Des plaintes qui lui ont été soumises par des entreprises, des consommateurs ou des organismes représentatifs;
- b) Des études effectuées par tout organisme compétent d'un secteur particulier;
- c) De ses propres recherches;
- d) De son expérience de la réglementation des pratiques commerciales restrictives et des pratiques commerciales anticoncurrentielles; ou
- e) Des observations que le Gouvernement lui a présentées concernant un type d'accord particulier.

¹⁴ *Règlement n° 97 de 2011 sur la concurrence et la protection des consommateurs, publié au Journal officiel du 19 août 2011.*

¹⁵ *En vertu du Règlement, une unité de droit équivaut à 180 kwacha. Le seuil de notification de 50 millions d'unités de droit correspond donc à 9 milliards de kwacha (environ 1,9 million de dollars au taux de change actuel).*

2.5 Protection des consommateurs

36. La nouvelle loi harmonise les divers textes législatifs en matière de protection des consommateurs qui existent en Zambie, la Commission jouant le rôle d'organisme d'exécution central. Les dispositions relatives à la protection des consommateurs ont été renforcées afin de mieux protéger ceux-ci contre les pratiques commerciales déloyales et les entreprises peu scrupuleuses.

37. La législation zambienne en matière de protection des consommateurs avait toujours été morcelée, aucun organisme central n'étant chargé d'appliquer les divers textes législatifs fragmentaires. La nouvelle loi sur la concurrence et la protection des consommateurs harmonise ces divers textes, la Commission agissant en tant qu'organisme d'exécution central. Une pratique commerciale est considérée comme «déloyale» envers les consommateurs:

- a) Si elle induit les consommateurs en erreur;
- b) Si elle transgresse les règles d'honnêteté et de bonne foi qu'une entreprise devrait raisonnablement respecter; ou
- c) Si elle exerce une pression sur les consommateurs sous forme de harcèlement ou de coercition, ayant ainsi un effet de distorsion, ou étant susceptible d'avoir un tel effet, sur les décisions d'achat des consommateurs.

La liste complète des pratiques commerciales déloyales qui sont interdites inclut les informations fausses ou trompeuses, les dénis de responsabilité et la fourniture de biens défectueux ou de services inappropriés. Elle englobe également les questions relatives à l'étiquetage des produits, à l'affichage des prix, à la sécurité des produits pour le consommateur et aux clauses contractuelles abusives.

38. La liste des pratiques commerciales déloyales qui sont interdites par la loi est donc très détaillée et inclut la plupart des pratiques visées par les règles du COMESA en matière de concurrence et de protection des consommateurs¹⁶. Il convient toutefois de signaler une omission notable: la nouvelle loi ne mentionne pas expressément les comportements abusifs dans les transactions des consommateurs et des entreprises, qui avaient pourtant été inclus à juste titre dans la politique nationale adoptée récemment.

¹⁶ Règles du COMESA sur la concurrence, Marché commun des États de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, Lusaka, décembre 2004.

2.6 Pouvoirs d'enquête et aspects procéduraux

39. La loi autorise la Commission à mener des enquêtes, de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte, concernant tout manquement à l'une de ses dispositions. Les pouvoirs d'enquête conférés à la Commission ont été renforcés dans la nouvelle loi grâce à la nomination d'inspecteurs dotés de pouvoirs légaux leur permettant d'effectuer des visites inopinées. La nécessité que les enquêtes de la Commission soient menées de manière transparente et en bonne et due forme est également inscrite dans la loi. Celle-ci permet à la Commission de négocier des ententes appropriées avec les entreprises faisant l'objet d'une enquête afin de veiller à ce que la pratique mise en cause soit abandonnée durant ou après l'enquête. Elle prévoit aussi le recours à des injonctions ou à des décisions conservatoires pour interdire certains actes en attendant la tenue d'une enquête.

40. La loi donne des directives à la Commission concernant les accords restrictifs (horizontaux et verticaux) et la distorsion, la prévention ou la restriction de la concurrence (c'est-à-dire l'abus de position dominante). Ces directives peuvent prendre la forme d'instructions écrites et obliger l'entreprise à laquelle elles sont destinées à prendre les mesures suivantes:

- a) Mettre un terme à l'accord ou le modifier;
- b) Abandonner ou modifier une pratique ou un comportement, concernant notamment les prix;
- c) Fournir des biens ou des services, ou donner accès aux installations concernées;
- d) Se séparer ou se défaire d'une entreprise ou de certains actifs; ou
- e) Fournir régulièrement des informations spécifiques à la Commission.

41. S'agissant du contrôle des fusions, les recours prévus par la loi concernent à la fois la structure et le comportement de l'entreprise visée, et ils peuvent être utilisés en cas de projets de fusion ou de fusions réalisées dont il a été constaté qu'elles réduisaient sensiblement la concurrence.

42. La loi prévoit également que la Commission peut appliquer le droit de la concurrence à la demande d'autorités de la concurrence étrangères, en particulier celles des États membres du COMESA et de la SADC, ainsi que le principe de courtoisie active.

2.7 Sanctions

43. L'insuffisance des sanctions prévues dans l'ancienne loi constituait l'une de ses principales lacunes, car ces sanctions ne dissuadaient pas les contrevenants éventuels. La nouvelle loi a pallié cette lacune en établissant diverses sanctions de nature administrative et pénale. La sanction administrative la plus dissuasive est sans doute l'imposition d'une amende pouvant atteindre 10 % du chiffre d'affaires annuel de l'entreprise incriminée. Une peine d'emprisonnement peut également être infligée à quiconque retarde ou entrave une enquête de la Commission, ou donne à celle-ci des informations fausses ou trompeuses dans le cadre d'une enquête. Les gestionnaires des entreprises incriminées peuvent également être tenus personnellement responsables des infractions commises par leur entreprise.

2.8 Réglementation sectorielle

44. Les activités régies par une réglementation sectorielle sont clairement précisées dans la nouvelle loi zambienne. Pour ce qui est des pratiques commerciales restrictives et des pratiques commerciales anticoncurrentielles, les activités d'entreprises œuvrant dans les secteurs réglementés relèvent de la Commission, à moins qu'une entreprise ne soit expressément exclue des dispositions législatives. La Commission est tenue par la loi de conclure des accords de coopération avec les organismes de réglementation sectorielle pour appliquer le droit et la politique de la concurrence. Quatre des organismes zambiens de réglementation sectorielle sont tenus de coopérer avec la Commission à cet égard puisqu'ils doivent assumer certaines fonctions dans le domaine de la concurrence, soit: l'Autorité chargée des retraites et des assurances, l'Autorité chargée des technologies de l'information et des communications, l'Office de la réglementation de l'énergie et la Banque de Zambie.

45. La Commission a négocié un mémorandum d'accord avec chacun des organismes de réglementation sectorielle ayant des compétences concurrentes, conformément aux dispositions de la loi. Le mémorandum d'accord conclu avec l'Office de la réglementation de l'énergie a été signé en septembre 2011 et celui conclu avec l'Autorité chargée des TIC, en octobre 2011. Les mémorandums négociés avec l'Autorité chargée des retraites et des assurances et la Banque de Zambie sont en cours d'élaboration.

2.9 Examen judiciaire des affaires de concurrence

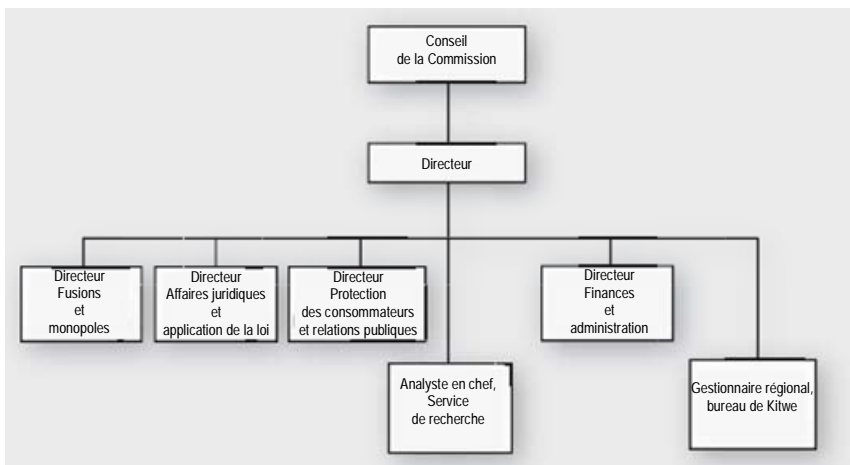
46. Le système judiciaire zambien comporte quatre niveaux, du tribunal de juridiction inférieure à la Cour suprême. Les tribunaux de juridiction inférieure sont les tribunaux locaux (coutumiers) et les tribunaux de première instance, alors que les tribunaux de juridiction supérieure sont la Cour supérieure de Zambie et la Cour suprême de Zambie, la plus haute juridiction du pays. La nouvelle loi de 2010 sur la concurrence et la protection des consommateurs a permis l'établissement du Tribunal de la concurrence et de la protection des consommateurs, chargé d'examiner les recours contre les décisions de la Commission.

47. Toute personne ou entreprise lésée peut faire appel des instructions ou directives formulées par la Commission dans la foulée de ses enquêtes, et ce, auprès du Tribunal de la concurrence et de la protection des consommateurs dans les trente jours suivant la réception de ces instructions ou directives. Les décisions du Tribunal peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Cour supérieure, également dans les trente jours suivant le prononcé de la décision. Le Tribunal est composé de cinq membres à temps partiel nommés par le Ministre en vertu des dispositions de l'article 67 1) de la loi, comme suit: a) un président, poste occupé par un juriste comptant au moins dix ans d'expérience dans le domaine juridique; b) un vice-président, poste occupé par un représentant du procureur général; et c) trois autres membres experts comptant au moins cinq ans d'expérience pertinente. Le Ministre peut également révoquer tout membre du Tribunal pour des motifs que la loi ne précise pas. Le secrétariat du Tribunal comprend également des fonctionnaires du Ministère du commerce et de l'industrie.

III. CADRE INSTITUTIONNEL

3.1 Organigramme

48. La figure ci-après représente l'organigramme de la Commission. On y retrouve trois divisions opérationnelles – Fusions et monopoles, Affaires juridiques et application de la loi, ainsi que Protection des consommateurs et relations publiques – et une division de soutien administratif – Finances et administration. On y retrouve également un service de recherche et un bureau régional.



Source: Commission.

49. Les fonctions d'enquête de la Commission relèvent du secrétariat, dirigé par le Directeur nommé par le Conseil de la Commission en vertu de l'article 6 1) de la loi. Le Directeur est le plus haut fonctionnaire de la Commission; il est chargé de l'administration courante de celle-ci, sous la direction du Conseil. Le Conseil peut également nommer, en vertu de l'article 6 4) de la loi, tout autre membre du personnel qu'il estimera nécessaire pour que la Commission puisse assumer les fonctions qui lui ont été attribuées au titre de la loi. L'article 7 1) dispose expressément que des inspecteurs doivent être nommés pour veiller au respect de la loi et mener des enquêtes spéciales.

50. Le secrétariat dispose d'amples pouvoirs d'enquête, notamment celui permettant aux inspecteurs d'effectuer des visites inopinées. Pour faciliter les enquêtes du secrétariat sur les ententes, l'article 79 1) de la loi dispose que la Commission peut faire preuve de clémence envers une entreprise qui divulgue volontairement l'existence d'un accord interdit et qui coopère avec elle à l'enquête afin que cette entreprise n'ait pas à payer la totalité ou une partie de l'amende qui pourrait autrement lui être imposée.

51. Le secrétariat soumet au Conseil de la Commission les conclusions et recommandations issues de ses enquêtes sur des questions liées à la concurrence et à la protection des consommateurs.

52. Les fonctions décisionnelles de la Commission relèvent du Conseil, qui rend les décisions concernant les questions qui ont été examinées par le secrétariat.

53. Le Conseil est composé de sept membres nommés par le Ministre en vertu du paragraphe 1 1) de la première annexe de la loi, à savoir:

- a) Un représentant du Ministère du commerce;
- b) Un représentant du procureur général; et
- c) Cinq autres membres ayant de l'expérience et des connaissances pertinentes.

Le Directeur de la Commission est membre d'office du Conseil en vertu de l'article 6 3) de la loi. Les président et vice-président sont nommés par le Ministre parmi les membres du Conseil. Tout membre du Conseil peut être relevé de ses fonctions par le Ministre.

54. La nouvelle loi confère plus de pouvoirs au Ministre que l'ancienne pour ce qui est de la nomination des membres du Conseil. En effet, aux termes de l'ancienne loi, le Ministre pouvait nommer uniquement les membres du Conseil qui étaient désignés par leurs institutions respectives, alors que la nouvelle loi a supprimé ce système de nomination. Le Ministre peut également destituer tout membre du Conseil sans motiver sa décision.

3.2 Dotation et ressources humaines

55. La Commission dispose d'un total de 37 postes, dont 29 sont actuellement comblés. 6 des 29 employés à temps plein (21 % du nombre total d'employés) occupent des postes de direction, 14 (48 %) des postes de professionnels et 9 (31 %) des postes de soutien financier et administratif. Au total, 17 cadres et professionnels traitent directement de questions liées à la concurrence et à la protection des consommateurs, soit environ 60 % des employés. Tous les professionnels employés par la Commission détiennent un diplôme universitaire dans leur domaine de compétence respectif (économie, affaires juridiques, administration et comptabilité).

56. Depuis 2008, les mouvements de personnel sont très peu nombreux, principalement grâce à l'amélioration des conditions d'emploi, tant sur le plan du salaire de base que sur celui des avantages sociaux. Les salaires offerts par la Commission se comparent très avantageusement aux salaires nationaux et régionaux. Ces trois dernières années, la Commission n'a perdu aucun employé de soutien et a vu partir seulement deux de ses professionnels.

57. La Commission a récemment accordé un contrat à temps partiel à 10 inspecteurs, conformément aux dispositions de la loi. Elle prévoit nommer au total 60 inspecteurs, qui travailleront dans les 10 provinces du pays. Un bureau régional a également été ouvert dans la ville de Kitwe, dans la région du Copperbelt. Ce bureau, dont le personnel est actuellement recruté, sera chargé des questions relatives à la concurrence et à la protection des consommateurs.

58. La Commission manque cruellement de ressources humaines, ses effectifs actuels ne sont pas suffisants au regard de ses activités courantes et des attentes des parties prenantes. Par exemple, le Département des affaires juridiques et de l'application de la loi ne compte que trois employés, alors que le nombre d'affaires de concurrence et de protection des consommateurs qui nécessitent des consultations juridiques ne cesse d'augmenter. Le Département des fusions et des monopoles ainsi que le Département de la protection des consommateurs et des relations publiques ne comptent également que six employés chacun à l'administration centrale, ce qui exige un gros effort de la part des deux départements pour mener des enquêtes au détriment d'activités d'information et de sensibilisation toutes aussi importantes. Seulement 29 des 37 postes dévolus à la Commission ont été comblés en raison de problèmes de financement.

59. Les universités devraient être le réservoir naturel de personnes spécialisées dans le domaine du droit et de la politique de la concurrence. Aucune des universités zambiennes n'offre toutefois des cours sur des sujets connexes. L'Université de Zambie offre bien un cours facultatif sur les droits de propriété intellectuelle et la concurrence, mais il porte davantage sur ces droits que sur la concurrence.

3.3 Budget et ressources financières

60. La première annexe de la loi indique que les fonds de la Commission proviennent: a) de crédits parlementaires; b) de droits, d'impôts, de subventions ou de dons; ou c) de sommes qui lui sont dues. La Commission peut également accepter des subventions ou des dons de toutes sources, contracter des emprunts, ou exiger et percevoir des droits pour services rendus. En 2010, 36 % des revenus totaux de la Commission provenaient de subventions gouvernementales et 61 %, de droits réglementaires.

61. La nouvelle loi autorise également le Ministre des finances à établir le pourcentage de l'amende versée à la Commission que celle-ci peut conserver, mais cela n'a pas été fait.

3.4 Locaux et matériel de bureau

62. D'autres éléments pertinents influent sur l'application efficace du droit et de la politique de la concurrence et de la protection des consommateurs en Zambie, notamment l'emplacement et les locaux qu'occupe la Commission, les véhicules automobiles dont elle dispose et le manque de ressources humaines.

63. Le siège de la Commission est situé dans l'édifice qui abrite le bureau de poste principal, rue du Caire, dans le quartier central des affaires de la ville de Lusaka. Les bureaux se trouvent toutefois au 4^e étage d'un édifice dont les ascenseurs ne fonctionnent plus depuis de nombreuses années. Les personnes qui souhaiteraient déposer une plainte dans le domaine de la concurrence et de la protection des consommateurs ont donc beaucoup de difficultés à accéder aux locaux.

64. La Commission dispose actuellement de 9 véhicules automobiles. 5 d'entre eux sont réservés à l'usage officiel et personnel des cadres, 3 sont utilisés pour circuler à Lusaka et 1 est utilisé pour se déplacer dans la région du Copperbelt. La Commission éprouve donc de graves problèmes de transport, ce qui nuit aux enquêtes qu'elle mène et l'empêche d'organiser des campagnes d'information et de sensibilisation.

IV. APPLICATION DU DROIT DE LA CONCURRENCE

65. Les affaires traitées par la Commission peuvent être réparties en sept catégories:

- a) Relocalisations d'usines et d'équipements;
- b) Pratiques commerciales restrictives;
- c) Fusions et acquisitions;
- d) Accords commerciaux;
- e) Regroupements professionnels;
- f) Contrôle de la concentration de la puissance économique; et
- g) Pratiques commerciales déloyales et protection des consommateurs.

66. Les affaires portant sur des pratiques commerciales déloyales et la protection des consommateurs, beaucoup plus nombreuses que toutes les autres, ne cessent d'augmenter depuis 1998. Celles qui concernent des pratiques commerciales restrictives arrivent au deuxième rang, loin derrière, suivies de près par celles qui traitent des fusions et acquisitions. De 1998 à 2010, la Commission a ainsi traité un total de 1 996 dossiers, dont 923 (46,24 %) concernaient des pratiques commerciales déloyales; 386 (19,34 %), des

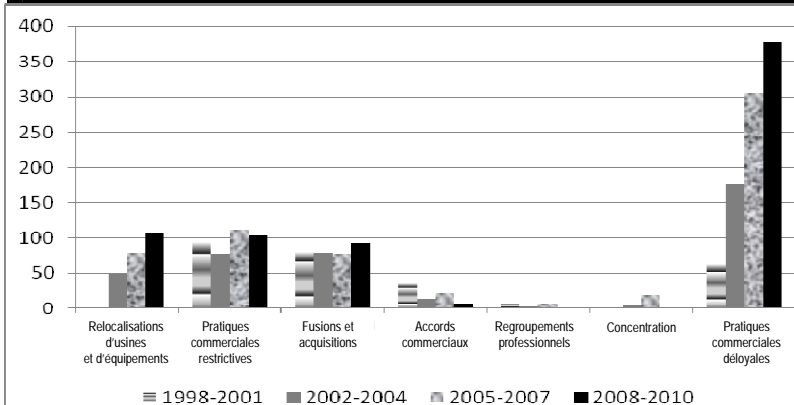
pratiques commerciales restrictives; 331 (16,58 %), des fusions et acquisitions; et 235 (11,77 %), des relocalisations d'usines et d'équipements.

Tableau 1: Affaires reçues et traitées par la Commission durant la période 1998-2010

Catégories	1998-2001	2002-2004	2005-2007	2008	2009	2010	Total (1998-2010)
Relocalisations d'usines et d'équipements	0	49	79	27	31	49	235
Pratiques commerciales restrictives	94	78	111	19	24	60	386
Fusions et acquisitions	81	79	78	30	18	45	331
Accords commerciaux	36	14	22	4	2	1	79
Regroupements professionnels	7	2	7	0	0	0	16
Contrôle de la concentration de la puissance économique	0	6	19	0	0	1	26
Pratiques commerciales déloyales et protection des consommateurs	62	177	306	103	65	210	923
Total	280	405	622	183	140	366	1 996

Source: Rapport annuel 2010 de la Commission de la concurrence et de la protection des consommateurs.

Graphique: Catégories d'affaires traitées depuis 1998



67. Les secteurs où l'on retrouve le plus grand nombre de pratiques ou de comportements anticoncurrentiels sont les secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion, les secteurs agricole et minier ainsi que les industries des boissons et du ciment. Les principales préoccupations concernent les mesures de monopolisation et la constitution d'ententes.

V. PROMOTION DE LA CONCURRENCE

68. La loi attribue à la Commission des responsabilités importantes en matière de sensibilisation. Ainsi, en vertu de l'article 5 de la nouvelle loi, la Commission est le «principal défenseur» de la concurrence et d'une protection efficace des consommateurs en Zambie. Elle a également les fonctions suivantes:

- a) Conseiller le Gouvernement concernant la législation en matière de concurrence et de protection des consommateurs;
- b) Informer les consommateurs des droits que la loi leur confère;
- c) Conseiller le Ministre au sujet des accords concernant la concurrence et la protection des consommateurs ainsi que de toutes autres questions à cet égard; et
- d) Coopérer avec toute association ou tout groupe de personnes afin d'élaborer des normes de conduite visant à assurer et à promouvoir le respect des dispositions de la loi.

69. La Commission accroît sa visibilité auprès des milieux d'affaires et du grand public par le biais des médias (presse écrite et électronique). Elle soutient les activités du Gouvernement en participant aux débats organisés sous l'égide de tribunes de négociations commerciales comme l'Organisation mondiale du commerce, ou concernant les accords de partenariat économique avec l'Union européenne. La Commission a également organisé des ateliers conjoints entre les parties prenantes et diverses organisations telles que l'Ordre des avocats de Zambie, l'Association zambienne des chambres de commerce et d'industrie, la Chambre des mines, l'Association des manufacturiers et l'Autorité chargée des retraites et des assurances. Ses autres activités dans le domaine de l'information et de la sensibilisation incluent ce qui suit:

- a) La publication d'une chronique hebdomadaire sur la concurrence et la protection des consommateurs dans *The Post*, journal ayant le plus fort tirage en Zambie;
-

- b) Des apparitions à la télévision et des entrevues sur les deux principales stations de radio du pays pour aborder certaines questions liées à la protection des consommateurs;
- c) Des visites dans les neuf provinces du pays dans le cadre de campagnes de sensibilisation; et
- d) La publication de communiqués de presse sur le traitement des affaires.

La Commission publie également un bulletin trimestriel largement diffusé aux niveaux local et international.

70. Bien que la Commission déploie beaucoup d'efforts pour sensibiliser les milieux d'affaires et le grand public aux questions relatives à la concurrence et à la protection des consommateurs, des parties prenantes estiment toujours que ces efforts sont insuffisants. Certains estiment en effet que le rôle de la Commission n'est pas encore assez mis en relief et que celle-ci doit être présente dans tous les principaux centres du pays. D'autres attendent également de la Commission qu'elle mette en garde les milieux d'affaires contre les diverses pratiques anticoncurrentielles et qu'elle les sensibilise à l'application générale du droit et de la politique de la concurrence ainsi qu'à leurs responsabilités à l'égard des consommateurs.

71. Il est intéressant de constater que les Zambiens étaient davantage au fait des questions relatives à la protection des consommateurs que des questions liées à la concurrence.

VI. COOPÉRATION INTERNATIONALE ET ASSISTANCE TECHNIQUE

72. L'autorité zambienne de la concurrence coopère avec d'autres organismes internationaux similaires aux niveaux multilatéral et bilatéral sur le plan multilatéral, la coopération se déroule sous l'égide de diverses organisations internationales et régionales, telles que la CNUCED, le Réseau international de la concurrence, le COMESA, la SADC, le Forum de l'Afrique australe et orientale pour la concurrence et le Forum africain de la concurrence.

73. L'autorité zambienne de la concurrence a également reçu une assistance technique appréciable de la part de ses divers partenaires depuis sa création. Le programme de renforcement des capacités et d'assistance technique de la CNUCED a ainsi joué un rôle important à cet égard.

VII. CONCLUSIONS ET SOLUTIONS POSSIBLES

74. D’importants progrès ont été réalisés ces dernières années en Zambie dans l’application du droit et de la politique de la concurrence, notamment pour ce qui est de la protection des consommateurs, et la nouvelle loi de 2010 sur la concurrence et la protection des consommateurs a grandement contribué à ces progrès. Les milieux d’affaires zambiens sont généralement disposés à respecter la législation nationale en la matière. Les travaux de la Commission dans le domaine de la protection des consommateurs sont tout particulièrement appréciés.

75. La nouvelle loi comble la plupart des lacunes du cadre juridique qui existaient dans l’ancienne loi.

76. L’examen a permis de constater qu’en Zambie, l’application du droit et de la politique en matière de concurrence et de protection des consommateurs ne posait guère de problèmes. Les recommandations qui suivent à cet égard visent principalement à accroître l’efficacité de cette application.

Tableau 2: Résumé des recommandations pratiques

I. Recommandations à l’intention de la Commission de la concurrence et de la protection des consommateurs
Recommandation
1. La Commission devrait, au moyen d’un texte réglementaire, dresser la liste des types les plus courants d’accords et d’arrangements verticaux qui restreignent la concurrence en Zambie, à l’intention des milieux d’affaires et des professionnels chargés des questions de concurrence. Cette liste devrait établir une distinction claire entre la pratique des prix imposés, qui est a priori interdite, et d’autres formes de restrictions verticales qui relèvent de la règle de raison.
2. Le seuil à partir duquel la notification d’une fusion est obligatoire devrait être établi en fonction à la fois du montant total du chiffre d’affaires ou des actifs en Zambie des parties à la fusion et du montant minimal du chiffre d’affaires ou des actifs en Zambie prévu pour l’entreprise cible.

3. Les règlements d'application de la CCPA devraient prévoir deux types de contrôle pour les fusions, le premier s'appliquant aux transactions simples pouvant être réalisées dans un court délai, par exemple trente jours, le second aux transactions plus complexes nécessitant jusqu'à quatre-vingt-dix jours. Étant donné le cadre institutionnel actuel de la Commission et le fait que les commissaires ne travaillent qu'à temps partiel, il pourrait toutefois s'avérer difficile de réduire à trente jours le délai d'évaluation des transactions moins problématiques. Ce problème pourrait peut-être être résolu en faisant travailler les commissaires à temps plein afin que des affaires puissent leur être régulièrement soumises. On pourrait aussi envisager d'accorder un pouvoir discrétionnaire au secrétariat pour qu'il puisse traiter les cas de fusions simples.

4. Les directives de la Commission sur le contrôle des fusions, en cours de reformulation avant d'être adoptées par le Conseil de la Commission, devraient englober des questions pertinentes telles que les obligations de notification, l'évaluation générale des fusions et toutes autres pratiques de contrôle actuellement mises en œuvre. En outre, elles devraient être publiées en même temps que d'autres informations pertinentes relatives au système zambien de contrôle des fusions sur le site Web de la Commission, pour que les milieux d'affaires puissent y avoir facilement accès.

5. Lorsqu'elle rend une décision conservatoire ou une ordonnance d'interdiction au titre de l'article 62 1) de la CCPA, la Commission devrait en préciser la durée de validité au moyen d'un texte réglementaire dont le libellé pourrait se lire comme suit: «Toute décision conservatoire rendue au titre de l'article 62 1) de la loi demeurera en vigueur: a) jusqu'à la date de clôture de l'enquête pertinente de la Commission; ou b) pour une période de [...] mois suivant la date de sa publication; la période la plus courte étant retenue.».

6. La Commission ne devrait pas conclure des mémorandums d'accord uniquement avec les organismes de réglementation sectorielle ayant des compétences concurrentes dans le domaine de la concurrence, mais aussi avec des organismes de réglementation qui œuvrent dans d'autres secteurs de coopération.

7. Il est recommandé de réviser à la baisse le montant maximal, très élevé, de 600 000 dollars des droits de notification des fusions appliqués en Zambie pour qu'il soit conforme aux droits généralement perçus dans la région. Étant donné que la Commission est fortement tributaire de ces droits, la présente recommandation doit être mise en œuvre parallèlement à la recommandation 21, qui concerne le financement public approprié de la Commission.

8. La rénovation des locaux de la Commission proposée par le Gouvernement devrait être accélérée pour qu'ils puissent être occupés le plus rapidement possible.

9. Il devrait être très clairement établi, au moyen d'un texte réglementaire, que la nomination d'office du Directeur au Conseil de la Commission ne l'autorise pas à exercer un droit de vote dans les affaires liées à la concurrence et à la protection des consommateurs dont celui-ci est saisi.

10. Il est recommandé que la Commission cesse d'utiliser ses maigres ressources pour enquêter sur des relocalisations d'usines et d'équipements, à partir de la Zambie, qui ne sont pas liées à une plainte ou à un problème spécifique de concurrence, et qu'elle aborde les problèmes découlant d'une telle relocalisation en recourant à d'autres instruments, tels que le contrôle des fusions.

11. La Commission devrait consacrer une plus grande partie de ses fonds au financement de ses campagnes d'information et de sensibilisation, soit au moins 5 % de son budget annuel de fonctionnement; en outre, ces campagnes devraient être organisées par un service spécialisé relevant du bureau du Directeur et être doté d'un effectif suffisant.

II. Recommandations à l'intention du Parlement

12. Il est recommandé de dissiper la confusion apparente entourant l'utilisation du terme «entreprise» dans la définition de l'expression «monopole légal».

13. Il est recommandé de modifier l'article 14 de la CCPA afin de fixer le seuil minimal de part de marché à 15 % dans le cas des accords horizontaux et à 30 % dans le cas des accords verticaux, et non vice versa.

14. Les seuils visant à déterminer l'existence d'une position dominante qui sont mentionnés dans toutes les lois régissant les entreprises en Zambie devraient être harmonisés.

15. Il est recommandé d'abroger les alinéas *g* et *h* de l'article 31 de la CCPA, qui accordent à la Commission d'importants pouvoirs discrétionnaires lui permettant de déterminer dans quel cas une fusion est réalisée dans l'intérêt public.

16. Il est recommandé d'abroger l'article 86 3) de la CCPA, qui dispose que le Ministre des finances peut établir le pourcentage de l'amende versée par une personne physique ou morale, en fonction de son chiffre d'affaires, pour avoir enfreint les dispositions de la loi que la Commission peut conserver.

17. L'article 42 de la CCPA devrait être modifié afin d'indiquer clairement que les entreprises des secteurs réglementés demeurent soumises aux prescriptions de la loi, en particulier celles énoncées dans la Partie IV concernant les fusions, pour se lire comme suit: «Les activités économiques d'une entreprise appartenant à un secteur où un organisme de réglementation est autorisé par la loi à exercer des pouvoirs sont soumises aux prescriptions de ladite loi.».

18. Il est recommandé que le Ministre relève un membre du Tribunal de ses fonctions uniquement pour des motifs clairs qui devraient être prévus dans la CCPA.

19. La CCPA devrait établir les motifs clairs pour lesquels le Ministre peut relever de ses fonctions un membre du Conseil de la Commission.

III. Recommandation à l'intention du Ministère du commerce et de l'industrie

20. Les règles établies pour le Tribunal de la concurrence et de la protection des consommateurs devraient indiquer clairement les rôles de celui-ci, de la Commission et des tribunaux de droit commun dans l'application des dispositions de la loi relatives à la protection des consommateurs afin d'accélérer l'examen des recours dans ce domaine.

IV. Recommandations à l'intention du Ministère des finances

21. Le financement dont la Commission a besoin pour combler son déficit de ressources humaines devrait lui être accordé, et une aide devrait être offerte à la principale université de Lusaka pour qu'elle puisse présenter des cours sur la politique et le droit de la concurrence de façon à permettre à la Commission de recruter du personnel qualifié.

22. Le Gouvernement devrait assumer ses responsabilités et veiller à ce que les activités de la Commission soient entièrement financées par des subventions gouvernementales.

23. Il est recommandé d'accorder à la Commission les capitaux nécessaires à l'achat de l'équipement dont elle a grandement besoin pour s'acquitter de ses tâches de manière efficace.

V. Recommandations à l'intention des partenaires de coopération

24. Une formation sur le droit de la concurrence devrait être organisée à l'intention des membres du Tribunal, et les capacités de ceux-ci dans le domaine du droit et de la politique en matière de concurrence et de protection des consommateurs devraient être régulièrement renforcées dans le cadre de séminaires et d'ateliers périodiques auxquels les autres membres de l'appareil judiciaire zambien, notamment les magistrats et les juges, seraient invités à participer.

25. Les membres du Tribunal devraient suivre une formation intensive concernant les visites inopinées ainsi que d'autres domaines d'application du droit de la concurrence tels que les enquêtes et les litiges.
