**UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST AFRICAINE**

---

**La Commission**

---

# DECISION N° 04/2026/COM/UEMOA RELATIVE A DES PRATIQUES MISES EN OEUVRE DANS LE SECTEUR DE LA DISTRIBUTION ET DE LA DISPENSATION DES PRODUITS PHARMACEUTIQUES DE SPECIALITE AU BURKINA FASO

**La Commission de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)**

**Vu** le Traité modifié de l'UEMOA, notamment en ses articles 4(a), 7, 76(c), 88, 89 et 90 ;

**Vu** l'Acte Additionnel n°02/2021/CCEG/UEMOA du 14 avril 2021 portant nomination des Membres de la Commission de l'UEMOA ;

**Vu** l'Acte Additionnel n°03/2021/CCEG/UEMOA du 14 avril 2021 portant nomination du Président de la Commission de l'UEMOA ;

**Vu** le Règlement n°02/2002/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux pratiques anticoncurrentielles à l'intérieur de l'UEMOA ;

**Vu** le Règlement n°03/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'UEMOA ;

**Vu** la Décision n°01/2013/COM/UEMOA du 31 janvier 2013 portant Règlement intérieur de la Commission de l'UEMOA ;

**Vu** la Décision n°295/2024/PCOM/UEMOA du 12 juillet 2024 portant nomination des membres du Comité Consultatif de la Concurrence ;

**Considérant** la lettre n°23-020/CNCC/P du 12 avril 2023., par laquelle la Commission Nationale de la Concurrence et de la Consommation du Burkina Faso a transmis à la Commission de l'UEMOA un rapport d'enquête préliminaire de concurrence dans le secteur de la distribution des produits pharmaceutiques de spécialité au Burkina Faso ;

**Considérant** la lettre n°04038/2023/DMRC/DCONC du 03 juin 2023, par laquelle la Commission de l'UEMOA s'est autosaisie et a informé les autorités compétentes du Burkina Faso de l'ouverture, du 12 au 16 juin 2023, d'une enquête complémentaire de concurrence ;

**Prenant en compte** les conclusions du rapport d'enquête de concurrence réalisée du 12 au 16 juin 2023 dans le secteur de la distribution des produits pharmaceutiques de spécialité au Burkina Faso ;

**Considérant** les lettres n°07410 à 07414/PC/DMRC/DCONC du 23 octobre 2024, portant transmission de la communication de griefs au Syndicat des Pharmaciens du Burkina Faso (SPBF) et aux sociétés grossistes-répartiteurs pour des pratiques anticoncurrentielles mises en œuvre dans le secteur de la distribution des produits pharmaceutiques de spécialité au Burkina Faso ;

**Considérant** les procès-verbaux de consultations des pièces du dossier relatif à des pratiques anticoncurrentielles mises en œuvre dans le secteur de la distribution des produits pharmaceutiques de spécialité au Burkina Faso ;

**Considérant** les lettres n°00930 à 00934/2025/DMRC/DCONC du 11 février 2025 convoquant les parties concernées aux séances d'audition relatives à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la distribution des produits pharmaceutiques de spécialité au Burkina Faso ;

**Prenant en compte** les procès-verbaux des auditions des sociétés grossistes-répartiteurs et du SPBF réalisées les 25, 26, 27 mars et 02 avril 2025 relatifs à des pratiques anticoncurrentielles mises en œuvre dans le secteur de la distribution des produits pharmaceutiques de spécialité au Burkina Faso ;

**Prenant en compte** les autres pièces du dossier ;

**Tenant compte** de l'avis n°02/2025/CCC/UEMOA du 30 mai 2025 du Comité Consultatif de la Concurrence relatif au projet de Décision relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la distribution des produits pharmaceutiques de spécialité au Burkina Faso ;

**Considérant** les délibérations du Collège des Commissaires en date du 27 février 2026 ;

**Considérant ce qui suit :**

## I. CONTEXTE ET PROCEDURE

**1.** L'accès à des produits de santé de qualité est une condition essentielle au bon fonctionnement d'un système de santé et constitue une priorité dans la politique de gouvernance de l'Etat. Au regard de l'importance de ce secteur, de nombreuses initiatives ont été prises aussi bien par les Organes Communautaires que par les Etats membres en vue d'optimiser la réglementation du secteur pharmaceutique. Dans ce cadre, des normes relatives à l'organisation et au fonctionnement du secteur de la distribution des produits de santé ont été édictées.

**2.** Cependant, bien que fortement encadré, le secteur pharmaceutique n'est pas moins assujetti aux lois du marché et de la libre concurrence. En effet, le médicament est certes un produit de santé vital et stratégique, mais il est aussi un produit industriel et commercial, soumis aux règles du marché ainsi qu'à la nécessité de rentabiliser un capital investi et de rémunérer les facteurs de production.

**3.** Ainsi, conformément à sa mission de surveillance générale du marché, la Commission Nationale de la Concurrence et de la Consommation (CNCC) du Burkina Faso a réalisé, du 06 février au 20 mars 2023, une enquête préliminaire de concurrence dans le secteur de la distribution des produits pharmaceutiques de spécialité au Burkina Faso. Ce rapport, transmis à la Commission, fait état de l'existence d'indices concordants d'ententes anticoncurrentielles mises en œuvre par le Syndicat National des Pharmaciens du Burkina Faso et les grossistes-répartiteurs.

**4.** En vue de disposer d'informations suffisantes, la Commission de l'UEMOA a, au regard des dispositions pertinentes du Règlement n° 03/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'UEMOA, réalisé du 12 au 16 juin 2023, dans les villes de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso, une enquête complémentaire de concurrence dans le secteur de la distribution des produits pharmaceutiques de spécialité.

**5.** Ces investigations, ont été menées, auprès d'officines pharmaceutiques, de grossistes répartiteurs et d'organisations professionnelles du secteur en étroite collaboration avec les structures nationales de concurrence du Burkina Faso.

**6.** Une analyse approfondie des faits, au regard des dispositions pertinentes de l'article 88 du Traité et de ses textes subséquents, notamment l'article 3 du Règlement n°02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux pratiques anticoncurrentielles à l'intérieur de l'UEMOA, a mis en évidence des pratiques de nature à restreindre la concurrence.

**7.** C'est ainsi que la Commission de l'UEMOA a engagé une procédure contradictoire par la notification d'une communication de griefs au syndicat des pharmaciens du Burkina Faso (SPBF) et aux grossistes répartiteurs, pris individuellement. Ces griefs ont également été notifiés aux autorités burkinabè à titre d'information et pour recueillir leurs éventuelles observations. Lesdits faits sont relatifs à des pratiques concertées et/ou décisions d'associations d'entreprises visant à fixer une marge bénéficiaire à l'officine pharmaceutique pour la vente des médicaments de spécialité.

**8.** En réponse à ces notifications de griefs, les parties défenderesses, après avoir consulté les pièces du dossier et sollicité un moratoire, ont transmis leurs différentes observations écrites à la Commission.

**9.** Par la suite, conformément aux dispositions de l'article 17.1 du Règlement n°03/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'UEMOA, la Commission a procédé les 24, 25, 26, 27 mars 2025 et le 02 avril 2025 à l'audition des parties contre lesquelles elle a retenu des griefs en vue de l'adoption d'une décision.

## II. SECTEUR D'ACTIVITE

**10.** Le secteur d'activité concerné est marqué par deux caractéristiques majeures que sont, son organisation et son public cible, qu'il convient de présenter :

- *Secteur caractérisé par une exclusivité accordée à une catégorie spécifique d'acteurs*

**11.** La loi burkinabè n°23/94/ADP du 19 mai 1994 portant Code de la Santé publique consacre le monopole du pharmacien. En effet, l'article 220 dudit code dispose :« sont réservés aux pharmaciens, sauf dérogations prévues au titre I, chapitre II, section 2 du présent livre, relatives aux dépositaires de médicaments :

1) la préparation des médicaments ;

2) la préparation des objets de pansements et tous articles présentés comme conformes aux pharmacopées reconnues par le Gouvernement du Burkina Faso, ainsi que la préparation des produits et réactifs conditionnés en vue de la vente au public et qui, sans être visés à l'article 208 ci-dessus, sont cependant destinés au diagnostic médical ;

3) l'achat, la détention, la vente en gros, la vente au détail et toute délivrance au public des mêmes produits et objets ».

**12.** Ce monopole accordé au pharmacien répond principalement à une exigence sanitaire à savoir la sécurisation de la fabrication et/ou de la distribution en gros et au détail des produits pharmaceutiques jugés sensibles pour la santé, en confiant ces tâches à des professionnels compétents.

**13.** De ce qui précède, il ressort qu'au regard de la spécificité du secteur, la règlementation impose que l'exercice de cette profession se fasse par un professionnel compétent ayant la qualité de pharmacien. Les critères nécessaires à l'exercice de cette fonction sont définis par l'article 149 du code de la santé.

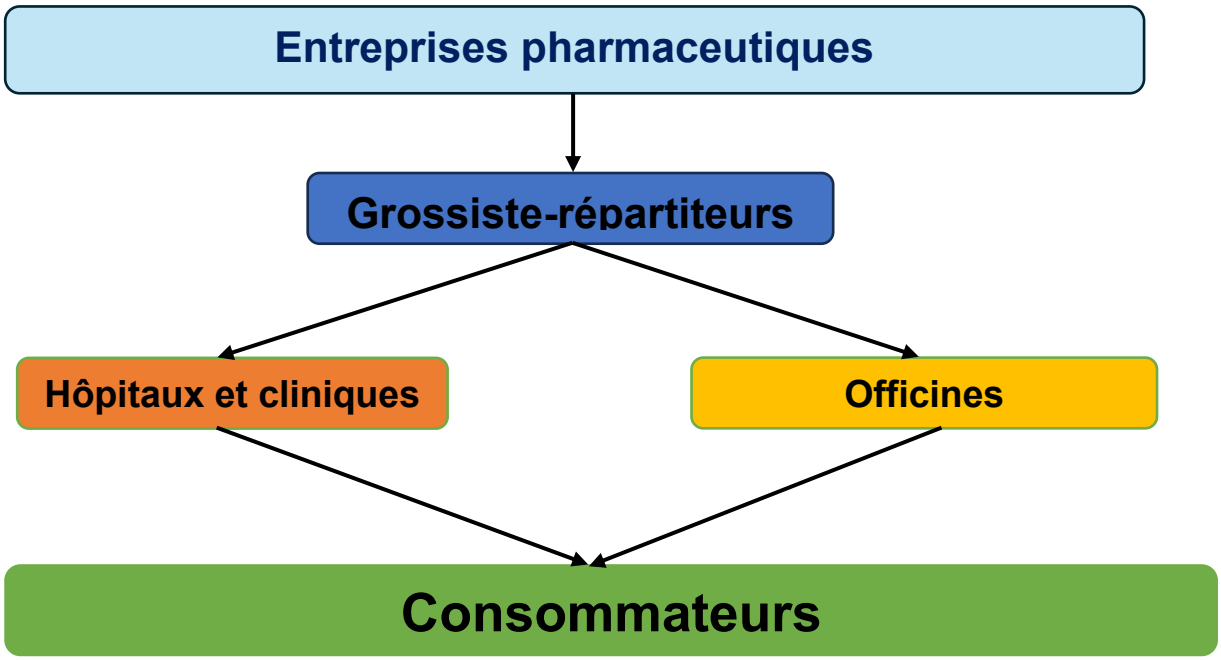
- Secteur marqué par l'importante captivité des clients

**14.** L'accessibilité constante des médicaments essentiels de qualité, sûrs et efficaces aux populations est un objectif majeur des politiques pharmaceutiques nationales des Etats membres de l'UEMOA. A cet effet, comme indiqué supra, le secteur de la distribution des produits pharmaceutiques s'inscrit dans le cadre du monopole pharmaceutique.

**15.** Dans ce secteur, les populations n'ont en principe pas la possibilité de s'approvisionner en produits pharmaceutiques auprès d'autres dispensateurs que les structures pharmaceutiques agréées.

## II.2. Circuit de commercialisation et mécanisme de fixation des prix des produits pharmaceutiques

### *II.2.1. Le circuit de commercialisation*




**16.** La distribution des médicaments de spécialité débute principalement au niveau des grandes firmes pharmaceutiques qui approvisionnent les grossistes répartiteurs. Ces derniers acheminent ces produits vers les officines pharmaceutiques qui les dispensent aux consommateurs.

### *II.2.2. Mécanisme de fixation des prix des produits pharmaceutiques et les marges des acteurs de la distribution*

**17.** Les produits pharmaceutiques sont de deux (02) types à savoir les médicaments essentiels génériques et les produits pharmaceutiques de spécialité.

**18.** Relativement aux conditions de distribution et de délivrance des médicaments au public, la loi n°23/94/ADP du 19 mai 1994 portant Code de la Santé publique en son article 184 dispose *: « les prix des médicaments et autres produits pharmaceutiques sont fixés par arrêté du Ministre chargé du commerce en accord avec le Ministre chargé de la Santé. Nul ne peut pratiquer un prix supérieur à celui qui résulte de cette règlementation ».*

**19.** Bien avant cette loi, le Raabo n°001981/CAPRO/SAN du 19 février 1986 portant règlementation des prix de vente des produits et spécialités pharmaceutiques au Burkina Faso *réglementait les prix de vente des produits pharmaceutiques au Burkina Faso. Cependant, cet acte règlementaire (*Raabo n°001981 du 19 février 1986) a été abrogé par l'arrêté n°94/132/MICM/MSAN de mai 1994 portant abrogation du Raabo n°1981/CAPRO/SAN portant règlementation des prix de vente des produits et spécialités pharmaceutiques.

**20.** Avec la libéralisation des prix des biens et services au Burkina Faso et dans l'UEMOA, il importe de souligner que les règles relatives à la fixation des prix des biens et services sont édictées par la loi 15-94 ADP du 05 mai 1994 révisée en 2017 par la loi n°016- 2017/AN du 27 avril 2017 portant organisation de la concurrence au Burkina Faso et ses textes subséquents.

**21.** En effet, l'article 4 de la loi susvisée dispose : « *les prix des produits, des biens et des services sont libres sur toute l'étendue du territoire national et déterminés par le seul jeu de la concurrence* ». Toutefois, ce principe de liberté de prix n'est pas absolu. En effet, des exceptions à ce principe sont prévues par les dispositions des articles 5 et 6.

**22.** L'article 5 dispose : « *Nonobstant les dispositions de l'article 4 ci-dessus, dans les secteurs d'activités économiques ou dans les localités du territoire où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situation de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires, le ministre en charge du commerce, après avis de la Commission nationale de la concurrence et de la consommation instituée par l'article 7 ci-dessous, peut réglementer les prix dans des conditions fixées par décret* ».

**23.** Aussi, l'article 6 dispose : « *Les dispositions ci-dessus ne font pas obstacle à ce que sur décision du Conseil des ministres, le ministre en charge du commerce, après avis de la Commission nationale de la concurrence et de la consommation adopte des mesures temporaires contre des hausses excessives de prix, lorsqu'une situation de crise, des circonstances exceptionnelles ou une situation de fonctionnement manifestement anormale du marché dans un secteur économique donné les rendent nécessaires. Il en précise la durée de validité qui ne saurait excéder six mois* ».

**24.** En application des dispositions ci-dessus citées, le décret n°2020-0532/PRES/PM/MCIA/MJ/MINEFID du 30 juin 2020 portant règlementation des prix des biens et services soumis à contrôle fixe leurs différents régimes de prix. Aussi, l'arrêté n°2022-00259/MDICAPME/SG/DGCRP du 22 juin 2022 portant fixation de la liste des biens et services soumis à la règlementation des prix en détermine la liste. Ledit arrêté prend en compte les médicaments essentiels génériques alors que les produits pharmaceutiques de spécialité n'y ont été inclus que par l'arrêté 2024-00521/MICA/SG/DGC portant fixation de la liste des biens et services soumis à la règlementation des prix.

- *La fixation des prix des médicaments essentiels génériques (MEG)*

**25.** Les prix des Médicaments Essentiels Génériques (MEG) et les consommables médicaux essentiels sont fixés par arrêté conjoint des Ministres chargés du Commerce et de la santé.

**26.** En application de l'arrêté n°2022-00259/MDICAPME/SG/DGCRP du 22 juin 2022 portant fixation de la liste des biens et services soumis à la règlementation des prix, l'Etat du Burkina Faso a pris l'arrêté conjoint n°2023-00164 du 30 mars 2023 portant fixation des prix de vente des Médicaments essentiels génériques sous dénomination commune internationale au Burkina Faso. Ledit arrêté fixe les prix de vente de deux cent quarante (240) produits pharmaceutiques qui sont fournis par la Centrale d'Achat des Médicaments Essentiels Génériques et des Consommables Médicaux (CAMEG).

- *La fixation des prix des produits pharmaceutiques de spécialité*

**27.** Il importe de relever qu'avant décembre 2024 les produits pharmaceutiques de spécialité ne figuraient pas dans la liste des biens et services soumis à la règlementation des prix.

**28.** Cependant, pour être distribués au Burkina Faso, les produits de spécialité sont soumis à une Autorisation de Mise sur le Marché (AMM) délivrée par le ministère de la Santé. Dans ce cadre, il est fixé un Prix Grossiste Hors Taxe (PGHT) pour chaque produit de spécialité autorisé à être vendu au Burkina Faso. Le PGHT est un prix plafond de cession au grossiste.

**29.** En octobre 2023, face à l'augmentation du prix des médicaments de spécialité, le ministère en charge du commerce et celui de la santé ont pris l'arrêté conjoint n°2023-00435/MDICAPME/MSHP du 16 octobre 2023 portant fixation des taux de marges bénéficiaires des médicaments pharmaceutiques de spécialité et copies de spécialités d'importation.

**30.** Ainsi, l'arrêté conjoint précité dispose en son article 2 que : *« le prix de vente au public des médicaments de spécialités pharmaceutiques et copies des spécialités importés et vendus dans les officines pharmaceutiques privées au Burkina Faso est déterminé par l'application d'un coefficient multiplicateur de 1.89 sur le prix de départ usine hors taxe ou prix grossiste hors taxe (PGHT) exprimé en FCFA.*

*le prix de cession des médicaments, spécialités pharmaceutiques et copies de spécialités importées est déterminé par l'application d'un coefficient multiplicateur de 1,43 sur le PGHT exprimé en FCFA.*

*Pour les médicaments produits localement, le prix de cession est déterminé en appliquant un coefficient multiplicateur de 1.20 sur le PGHT exprimé en FCFA.*

*La marge maximale réservée aux pharmacies d'officine privée au Burkina Faso est fixée à 32% du prix de cession grossiste-répartiteur ».*

## III. LES ACTEURS DU SECTEUR

**31.** Le secteur de la distribution des produits pharmaceutiques de spécialité est animé par plusieurs acteurs.

### *III.1 Les grossistes répartiteurs*

- *LABOREX BURKINA*

**32.** LABOREX BURKINA, est une société anonyme de droit burkinabé ayant son siège à la Zone d'Activités Diverses (ZAD) – Secteur n° 30 – 01 BP 6179 Ouagadougou 01 (Burkina Faso). C'est une filiale de [ ] détenue majoritairement par la société [ ] est détenu à [ ] par [ ] qui est lui-même détenu à [ ] par [ ].

**33.** Elle a pour objet le négoce, l'achat, l'importation, l'exportation et la vente en gros de produits pharmaceutiques, parapharmaceutiques connexes et dérivés ainsi que de produits chimiques.

**34.** Le tableau ci-après met en relief le chiffre d'affaires de la société sur les cinq (05) dernières années :

| Chiffre d'affaires de la société LABOREX BURKINA | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Année** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** |
| **Chiffre d'affaires** | [ ] | [ ] | [ ] | [ ] | [ ] |

- *TEDIS PHARMA BF*

**35.** TEDIS PHARMA BF est une société anonyme créée le 6 août 2013. La société est détenue par 137 actionnaires. Les actions sont détenues à [ ] par [ ] et à [ ] par [ ].

**36.** La société a pour objet directement ou indirectement dans tous les pays et particulièrement au Burkina Faso :

- le négoce, l'achat, l'importation, l'exportation et la vente en gros de produits pharmaceutiques, para pharmaceutiques connexes et dérivés, produits chimiques, produits diététiques, objets de pansement, matériel médico-chirurgical, articles et matériels d'optique, d'acoustiques, réactifs de laboratoires, radiologiques et dérivés ;
- la représentation, l'acquisition ou la cession de tous procédés et de brevets, la prise de participation dans toutes entreprises ou sociétés burkinabé ou étrangères, créées ou à créer pouvant se rattacher directement ou indirectement aux domaines ci-dessus ;

- toutes opérations commerciales, financières, industrielles, mobilières et immobilières, civiles pouvant se rattacher à l'objet pour en faciliter la réalisation, l'extension ou le développement et à tous objets similaires ou connexes.

**37.** Le tableau ci-après met en exergue le chiffre d'affaires de la société sur les cinq (05) dernières années :

| Chiffre d'affaires de la société TEDIS PHARMA BF | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Année** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** |
| **Chiffre d'affaires** | [ ] | [ ] | [ ] | [ ] | [ ] |

➢ *UBIPHARM BURKINA*

**38.** UBIPHARM BURKINA est une société anonyme créée en 1994 [ ]. Elle a pour activité, l'importation, le stockage et la distribution des produits du monopole pharmaceutique.

**39.** Enregistrée sous le numéro RCCM n°BF OUA 2001 B 249, UBIPHARM BURKINAest une société de droit burkinabè avec un capital social de 1 100 000 000 FCFA. Elle est située à Ouagadougou au Secteur 17 (Avenue Boulmiougou 17440). La société UBIPHARM BURKINA est une filiale du Groupe UBIPHARM, basé en France.

**40.** Le tableau ci-dessous donne un aperçu du chiffre d'affaires de la société sur les cinq (05) dernières années :

| Chiffre d'affaires de la société UBIPHARM Burkina | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Année** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** |
| **Chiffre d'affaires** | [ ] | [ ] | [ ] | [ ] | [ ] |

➢ *DISTRIBUTION PHARMACEUTIQUE DU BURKINA FASO (DPBF)*

**41.** La société « Distribution Pharmaceutique du Burkina Faso (DPBF) », est une société anonyme avec conseil d'administration au capital de 34.310.000 FCFA. Elle est la filiale [ ].

**42.** Elle exerce dans l'importation, la distribution et la commercialisation en gros des médicaments et des consommables médicaux.

**43.** Le chiffre d'affaires de la société DPBF sur les cinq (05) dernières années est donné dans le tableau ci-après :

| Chiffre d'affaires de la société DPBF (en FCFA) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Année** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** |
| **Chiffre d'affaires** | [ ] | [ ] | [ ] | [ ] | [ ] |

### *III.2. Les Officines pharmaceutiques*

**44.** L'officine pharmaceutique est une entreprise qui a pour objet la dispensation au détail des médicaments, produits et objets dont la préparation et la vente sont réservées aux pharmaciens. En plus des médicaments et des produits dont la dispensation relève exclusivement de l'officine, cette dernière peut également conseiller ou vendre diverses autres catégories de marchandises.

**45.** Au Burkina Faso, on dénombre trois cent cinquante-cinq (355) officines pharmaceutiques[1]. Ces officines pharmaceutiques s'approvisionnent en produits pharmaceutiques de spécialité auprès des grossistes répartiteurs et en médicaments essentiels génériques auprès de la CAMEG.

### *III.3. Les organisations professionnelles*

- *L'ORDRE NATIONAL DES PHARMACIENS DU BURKINA FASO (ONPBF)*

**46.** L'Ordre National des Pharmaciens du Burkina Faso (ONPBF) a été créé en 2000 par un décret qui a été abrogé et remplacé par la loi n°027-2012/AN du 5 juin 2012 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Ordre National des Pharmaciens du Burkina Faso.

**47.** Les missions de l'Ordre sont entre autres de :

- contrôler l'accès à la profession de pharmacien ;
- défendre les intérêts et l'honneur de la profession ;
- former régulièrement ses membres ;
- promouvoir la santé publique ;
- contribuer en collaboration avec le Ministère de la Santé à l'éducation sanitaire des populations.

**48.** L'Ordre est composé de trois (03) conseils régionaux (Est, Ouest et Centre) subdivisés en sections. Pour exercer la profession de pharmacien, il faut être inscrit au tableau de l'ordre des pharmaciens. Ce tableau de l'Ordre National des Pharmaciens est actualisé annuellement.

- *LE SYNDICAT DES PHARMACIENS DU BURKINA FASO (SPBF)*

**49.** Le Syndicat des pharmaciens du Burkina Faso a été créé en 1969 et est régi par les textes applicables à la liberté d'association de 2015.

**50.** Le SPBF, en tant que syndicat, œuvre pour l'intérêt matériel et moral, collectif ou individuel de ses membres. Il est apolitique et à but non lucratif. Il est à l'égard des acteurs publics et privés un interlocuteur privilégié pour discuter des préoccupations des membres.

**51.** Le syndicat reçoit l'adhésion aussi bien des pharmaciens du public et du privé (pharmaciens des officines et des structures grossistes). Ne peuvent être membres du syndicat que des personnes physiques. Cela s'explique par le fait que dans le domaine pharmaceutique, l'autorisation d'exercice est donnée à titre individuel, c'est-à-dire non pas à des structures (sociétés commerciales ou autre formes sociales) mais uniquement à des personnes physiques, en raison de leur qualité.

**52.** Les ressources du Syndicat des pharmaciens du Burkina Faso proviennent essentiellement des cotisations de ses membres. Sur la période de 2020 à 2022, le Syndicat des pharmaciens du Burkina Faso a mobilisé seize millions deux cent soixante-quinze mille (16 275 000) FCFA soit en moyenne cinq millions quatre cent vingt-cinq mille par an.

[1] Tableau de l'Ordre des pharmaciens édition 2022

### *III.4. Les structures publiques*

- *LE MINISTERE EN CHARGE DE LA SANTE*

**53.** Le Ministère en charge de la santé assure la mise en œuvre et le suivi de la politique du Gouvernement du Burkina Faso en matière de santé et de l'hygiène publique. A ce titre, il est chargé entre autres d'assurer la régulation du secteur pharmaceutique, d'organiser le réseau de laboratoire en soutien à l'offre de soins de qualité et de suivre la création, l'ouverture et le fonctionnement des structures pharmaceutiques publiques et privées et des laboratoires.

- *LE MINISTERE EN CHARGE DU COMMERCE*

**54.** Le Ministère en charge du commerce assure la conception, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de la politique du Gouvernement du Burkina Faso en matière d'industrie, de commerce, d'artisanat et de petites et moyennes entreprises. A ce titre, il est chargé, entre autres, de l'assainissement du marché intérieur et des circuits de distribution, de la mise en œuvre et du suivi des législations et règlementations en matière de commerce, notamment de l'application de la politique en matière de concurrence et de prix.

- *L'AGENCE NATIONALE DE REGULATION PHARMACEUTIQUE (ANRP)*

**55.** L'Agence Nationale de Régulation Pharmaceutique (ANRP) est un établissement public du secteur de la santé. Créée le 5 octobre 2018 suivant le décret N°2018-0861/PRES/PM/MINEFID/MS portant création de l'Agence nationale de régulation pharmaceutique, elle est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière.

**56.** Sa principale mission consiste à garantir l'accès à des produits de santé de qualité, sûrs, efficaces et accessibles à l'ensemble de la population à travers la régulation du secteur pharmaceutique au Burkina Faso. Elle est placée sous la tutelle technique du Ministère chargé de la santé et la tutelle financière du Ministère chargé de l'économie et des finances.

- *LA COMMISSION NATIONALE DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION*

**57.** La Commission Nationale de la Concurrence et de la Consommation (CNCC) est l'autorité nationale chargée de la régulation de la concurrence et de la consommation. Dotée d'une personnalité juridique, la CNCC effectue une surveillance générale du marché afin d'y déceler les dysfonctionnements pouvant être sources de distorsions à la concurrence et prendre les décisions qui s'imposent. A cet effet, elle exerce ses missions conformément aux pouvoirs et aux procédures prescrits par la règlementation nationale et communautaire.

## IV. Le cadre législatif et règlementaire

**58.** Le secteur de la distribution des produits pharmaceutiques est fortement règlementé. En effet, plusieurs textes législatifs et règlementaires encadrent spécifiquement le secteur de la distribution des produits pharmaceutiques. Il s'agit entre autres de :

- la loi n°23/94/ADP du 19 mai 1994 portant Code de la Santé Publique ;
- la loi n°027-2012/AN du 05/06/2012 portant création, attribution, organisation et fonctionnement de l'ordre national des pharmaciens du Burkina Faso ;
- la loi 16-2017/AN du 27/04/2017 portant organisation de la concurrence au Burkina Faso ;
- le décret n°2014-047/AN du 07/12/2014 portant code de déontologie des pharmaciens du Burkina Faso ;
- le décret n°2020-0532/PRES/PM/MCIA/MJ/MINEFID du 30 juin 2020 portant règlementation des prix des biens et services soumis à contrôle l'arrêté n°2013-410/MS/CAB du 27/12/2013 portant liste des consommables médicaux sous monopôle pharmaceutique au Burkina ;
- l'arrêté n°2013-245/MS/CAB du 13/03/2013 portant nomenclature nationale des spécialités pharmaceutiques et médicaments génériques autorisés au Burkina Faso ;
- l'arrêté n°2020-0119/MCIA/SG du 25 mars 2020 fixant les prix plafonds des gels et solutions hydroalcooliques et des masques de protection respiratoire au Burkina Faso ;
- l'arrêté conjoint n°2021-00418/MICA/MS du 06 août 2021 portant fixation des prix de vente des médicaments essentiels générique sous dénomination internationale au Burkina Faso ;
- l'arrêté n°2022-00259/MDICAPME/SG/DGCRP du 22 juin 2022 portant fixation de la liste des biens et services soumis à la règlementation des prix ;
- l'arrêté conjoint n°2023-00165 du 30 mars 2023 portant fixation des prix de vente des Médicaments essentiels génériques sous dénomination commune internationale au Burkina Faso ;
- l'arrêté conjoint n°2023-00435/MDICAPME/MSHP du 16 octobre 2023 portant fixation des taux de marges bénéficiaires des médicaments pharmaceutiques de spécialité et copies de spécialités d'importation ;
- l'arrêté 2024-00521/MICA/SG/DGC portant fixation de la liste des biens et services soumis à la réglementation des prix.

## V. CONSTATATIONS

### *V.1. Le marché en cause ou le marché pertinent*

**59.** Aux termes de la note 4 de l'annexe 1 du Règlement n°03/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'UEMOA, le marché en cause est le résultat de la combinaison entre le « marché de produits en cause » et le « marché géographique en cause ».

**60.** Ainsi, l'appréciation du marché pertinent se fera sous l'angle des délimitations matérielle et géographique.

- *La délimitation matérielle ou le marché de produits en cause*

**61.** Selon la note 4 de l'annexe 1 du Règlement n°03/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'UEMOA, le marché des produits en cause comprend tous les produits que le consommateur considère comme interchangeables ou substituables en raison de leurs caractéristiques, de leurs prix et de l'usage auquel ils sont destinés.

**62.** Les facteurs considérés comme déterminants dans l'identification de ce marché sont les suivants :

- le degré de similitude physique entre les produits et/ ou services en question ;
- toute différence dans l'usage final qui est fait des produits ;
- les écarts de prix entre deux produits ;
- le coût occasionné par le passage d'un produit à un autre s'il s'agit de deux produits potentiellement concurrents ;
- les préférences établies ou ancrées des consommateurs pour un type ou une catégorie de produits ;
- les classifications de produits (nomenclatures des associations professionnelles).

**63.** Conformément au glossaire de l'annexe à la Décision n°09/2010/CM/UEMOA portant guide de bonnes pratiques de distribution et d'importation des produits pharmaceutiques à usage humain dans les Etats membres de l'UEMOA, on entend par produit pharmaceutique « Tout médicament destiné à un usage humain ou vétérinaire, ou à supplémenter l'alimentation humaine, présenté sous forme finale d'administration et soumis à la règlementation pharmaceutique en vigueur à la fois dans le pays d'origine et dans le pays importateur ».

**64.** Au Burkina Faso, le marché des produits pharmaceutiques se présente sous deux grandes catégories à savoir, les médicaments essentiels génériques et les médicaments de spécialité. Il convient de relever un important écart de prix entre les médicaments de spécialité (plus coûteux) et ceux génériques.

**65.** Cette différence des prix s'explique par le fait qu'en application du droit de propriété industrielle le produit est tombé dans le domaine public et ne nécessite pas de licence pour sa reproduction. En outre, la différence des mécanismes de détermination des prix de ces deux catégories de médicament peut expliquer les écarts entre leurs prix. En effet, tandis que le prix de vente au public des MEG est directement fixé par voie règlementaire (arrêtés interministériels), celui des médicaments de spécialité dans les officines pharmaceutiques privées est déterminé par l'application d'un coefficient multiplicateur sur le prix de départ usine hors taxe ou prix grossiste hors taxe (PGHT).

**66.** Au Burkina Faso, les grossistes répartiteurs assurent la distribution en gros des produits pharmaceutiques de spécialité vers les officines pharmaceutiques qui sont des établissements affectés à la dispensation (vente, analyse d'ordonnance, conseils aux clients) de ces produits.

**67.** Dans la présente affaire, les pratiques en cause sont relatives à la distribution et à la dispensation des produits pharmaceutiques de spécialité.

**68.** Au regard de ce qui précède, on retiendra que le marché des produits est **celui de la distribution et de la dispensation des produits pharmaceutiques de spécialité.**

- *La délimitation géographique*

**69.** Aux termes de la note 4 de l'annexe 1 du Règlement n°03/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relative aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'UEMOA, le marché géographique en cause correspond quant à lui au territoire sur lequel les entreprises concernées contribuent à l'offre de produits et de services, qui présente des conditions de concurrence suffisamment homogènes et qui peut être distingué des territoires limitrophes par le fait notamment que les conditions de concurrence y sont sensiblement différentes.

**70.** Les facteurs considérés comme déterminants sont les suivants :

- la nature et les caractéristiques des produits ou des services concernés ;
- l'existence de barrières à l'entrée ;
- les préférences des consommateurs ;
- des différences appréciables de parts de marché ou des écarts de prix substantiels ;
- les coûts de transport.

**71.** La même note précise que dans l'appréhension du marché géographique en cause, le territoire géographique d'un Etat membre, quel que soit le poids économique de celui-ci, pourra être considéré comme une « partie significative du marché commun ».

**72.** Au Burkina Faso, l'exercice de la pharmacie et la cession des produits pharmaceutiques au public sont soumis à une autorisation préalable des autorités compétentes et les conditions de fixation des prix des produits pharmaceutiques de spécialité sont définies par acte réglementaire sur l'ensemble du territoire. Le territoire du Burkina Faso, tout en présentant des conditions de concurrence suffisamment homogènes, se distingue des territoires limitrophes où les conditions de concurrence sont sensiblement différentes.

**73. Sur cette base, le territoire burkinabè constitue le marché géographique sur lequel se fera l'appréciation des pratiques qui y seront constatées.**

### *V.2. Les pratiques relevées*

**74.** Les constatations sur le marché en cause sont relatives à des pratiques concertées ou décisions d'associations d'entreprises visant à fixer une marge bénéficiaire à l'officine pharmaceutique pour la vente des produits pharmaceutiques de spécialité. Elles se sont manifestées par :

- des mesures du SPBF portant sur la revalorisation de la marge bénéficiaire pour la vente des produits pharmaceutiques de spécialité ;
- une entente entre le SPBF et les grossistes répartiteurs pour la mise en œuvre de la mesure relative à la revalorisation de la marge bénéficiaire du pharmacien de l'officine.

> ➢ *Des mesures du SPBF ayant conduit à la revalorisation de la marge bénéficiaire du pharmacien à l'officine*

**75.** Sur la base des correspondances du Syndicat des Pharmaciens du Burkina Faso (SPBF) adressées à leurs partenaires (grossistes-répartiteurs et administration publique) et des procès-verbaux d'audition, il ressort ce qui suit :

- Sur l'indexation du prix indicatif à 1.42

**76.** Par lettres en date du 09 février 2022 (pièce n°2024/APBF-22) portant indexation du prix indicatif, le Syndicat des Pharmaciens du Burkina Faso demandait aux grossistes-répartiteurs d'indexer, au prix indicatif, la marge de 1.42 sur les factures de livraison aux officines pharmaceutiques. En effet, des paragraphes 1 et 2, il ressort les termes suivants : *« […] Nous venons par la présente solliciter votre accompagnement pour indexer le prix indicatif comme cela a toujours été fait, à 1.42 sur vos factures de livraison aux officines et ce à compter du 15 mars 2022. Cette nouvelle indexation est* ***l'aboutissement d'un processus de réflexion et de concertation*** *et permettra de faire face aux difficultés actuelles du secteur, afin de permettre aux populations de continuer à avoir accès à des médicaments de qualité. […]»*

- Sur le retrait du prix public indicatif des factures de livraison aux officines pharmaceutiques

**77.** A travers les lettres en date du 13 décembre 2022 (pièces n°2024/APBF - 23, 24 et 25) dont l'objet est libellé *«* retrait du prix public indicatif de vos factures *», le Syndicat des Pharmaciens du Burkina Faso* sollicitait des grossistes répartiteurs, le retrait du prix public indicatif des factures de livraison aux officines pharmaceutiques et ce, pour compter du 1er janvier 2023. Plus précisément cette demande est libellée comme suit : *« […] Nous venons par la présente* ***vous demander de retirer le prix public indicatif de vos factures de livraison aux officines à compter du 1er janvier 2023.*** *Tout en vous souhaitant bonne réception et sachant compter sur votre habituelle franche collaboration, nous sollicitons* ***votre accompagnement pour cette démarche souhaitée par l'ensemble des pharmaciens du Burkina Faso****. […] ».*

- *Sur la revalorisation de 1.32 à 1.48 de la marge à appliquer sur le prix de cession grossiste*

**78.** Par lettres en date du 23 janvier 2023 relative à la revalorisation de la marge du pharmacien à l'officine, adressées aux grossistes répartiteurs pris individuellement, le Président du SPBF indiquait : « …**suite à la demande générale des pharmaciens d'officine,** la marge recommandée et à appliquer sur le prix cession sera désormais de 1.48 au lieu de 1.32 à compter du 1er février 2023 **»**.

**79.** Le contenu de ces différentes correspondances illustre la réalisation de concertations entre les membres du SPBF dans le but de procéder à une revalorisation de la marge du pharmacien à l'officine.

**80.** La revalorisation est également confirmée par certaines officines pharmaceutiques auditionnées membres dudit syndicat. En effet, lors des auditions réalisées par la CNCC certaines officines auditionnées ont admis une hausse des prix[2]. Elles ont également reconnu que la mesure de relèvement de la marge bénéficiaire à 1.48 relevait d'une décision commune des officines pharmaceutiques du secteur privé à travers le SPBF[3].

**81.** Aussi, à partir des factures délivrées par certains grossistes répartiteurs fournisseurs[4], il a été constaté l'application de la marge bénéficiaire de 1.48 sur le prix cession grossiste à partir du mois de février 2023.

- *De l'entente entre le SPBF et les grossistes répartiteurs pour l'application de la mesure de revalorisation de la marge bénéficiaire à l'officine pharmaceutique*

**82.** Pour l'application de la mesure de revalorisation de la marge bénéficiaire, le *Syndicat des Pharmaciens du Burkina Faso* a adressé une série de correspondances aux grossistes répartiteurs.

**83.** En effet, par lettres en date du 23 janvier 2023[5] adressées aux grossistes répartiteurs et relatives à la revalorisation de la marge du pharmacien à l'officine, le *Syndicat des Pharmaciens du Burkina Faso* indiquait que « suite à la demande générale des pharmaciens d'officine, la marge recommandée et à appliquer sur le prix cession sera désormais de 1.48 au lieu de 1.32 à compter du 1er février 2023. »

**84.** En réponse à ces correspondances, les grossistes répartiteurs TEDIS PHARMA BF, LABOREX BURKINA et UBIPHARM BURKINA) ont marqué leur adhésion en répondant favorablement à la demande du syndicat. Leur adhésion a été exprimée par le biais des correspondances ci-après :

- lettre n°001/2023/DTPBF/PCA du 30 janvier 2023 relative à la revalorisation de la marge du pharmacien (la Société TEDIS PHARMA BF) ;

- lettre en date du 26 janvier 2023 relative au courrier du SPBF du 26 janvier 2023 (la Société LABOREX BURKINA) ;

---

[2] Procès-verbal d'audition par la CNCC des pharmacies « Saint Michel », « HANAHIM », « principale » et « PROGRES » respectivement en date 06, 07,10 et 14 mars 2023

[3] Procès-verbal d'audition par la CNCC des pharmacies « HANAHIM » et « BAO-NEERE » respectivement en date 03 et 07 mars 2023

[4] Facture TEDIS Pharma BF n°217 du 14 février 2023 adressée à la pharmacie ZOODO, Facture LABOREX Burkina n°00-182309 du 15 février 2023 adressée à la pharmacie PELEGA et n°00-181540 du 15 février 2023 adressée à la pharmacie WATI, Facture UBIPHARM Burkina n°410788 du 20 février 2023 ADRESS2E à la pharmacie « HANAHIM »

5 Pièce cote n°2024 /APBF – 01 à 04

- lettre en date du 30 janvier 2023 relative à la lettre du SPBF du 23 janvier 2023 (la société UBIPHARM BURKINA).

**85.** Quant à la société DPBF, elle a, par lettre n°GEBD-DG/RO-PCA du 30 Janvier 2023 relative à la réponse à la lettre du SPBF en date du 23 janvier 2023 marquée son adhésion à appliquer le coefficient de 1.48 une fois que celui-ci aura été communiqué aux autorités de tutelle.

**86.** Aussi, les factures fournisseurs, comme relevé au paragraphe 83, font état de ce qu'à partir du mois de février 2023, certains grossistes répartiteurs ont effectivement appliqué sur leurs factures la marge de 1.48 sur les prix cession conformément aux sollicitations du SPBF.

**87.** Le tableau comparatif ci-après donne quelques exemples de l'effectivité de la mise à jour des factures par certains grossistes répartiteurs prenant en compte des orientations du SPBF notamment l'application du coefficient multiplicateur de 1,48 en lieu et place du 1,32.

| | | Date : janvier 2023<br>Taux appliqué : 1,32 | | Date : février 2023<br>Taux appliqué : 1,48 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | **Désignation des produits** | **Prix de cession du grossiste** | **Prix public indicatif** | **Prix de cession du grossiste** | **Prix public indicatif** |
| **LABOREX BURKINA**[6] | **FERCEPOL SP FL/150ML** | **1 127** | **1 488** | **1 127** | **1 668** |
| | **CIPROZOLE FORTE CP/10** | **4 696** | **6 199** | **4698** | **6 953** |
| | | | | | |
| | **Désignation des produits** | **Date : janvier 2023<br>Taux appliqué : 1,32** | | **Date : février 2023<br>Taux appliqué : 1,48** | |
| | | **Prix de cession du grossiste** | **Prix public indicatif** | **Prix de cession du grossiste** | **Prix public indicatif** |
| **UBIPHARM BURKINA**[7] | **ENEAS 10/20 mg** | | | **5 166** | **7 645** |
| | **CLAVUNOCCID 100/12,5 mg** | | | **4 748** | **7 020** |
| | | | | | |
| | **Désignation des produits** | **Date : janvier 2023<br>Taux appliqué : 1,32** | | **Date : février 2023<br>Taux appliqué : 1,48** | |
| | | **Prix de cession du grossiste** | **Prix public indicatif** | **Prix de cession du grossiste** | **Prix public indicatif** |
| **TEDIS PHARMA**[8] | **NEBZOLE D 40MG/30MG CPR B/30** | | | **5 420** | **8 020** |
| | **MAXILASE 3000 CPR T/24** | | | **2 448** | **3 625** |

[6] Facture LABOREX Burkina n°00-159657-00 du 09 janvier 2023 et n°00-181540-00 du 11 février 2023 adressée à la pharmacie « WATI »
Facture LABOREX Burkina n°00-159005-00 du 09 janvier 2023 et n°00-182309-00 du 13 février 2023 adressée à la pharmacie « PELEGA »

[7] Facture UBIPHARM Burkina n°410788 du 20 février 2023 ADRESS2E à la pharmacie « HANAHIM

[8] Facture TEDIS Facture TEDIS Pharma BF n°217 du 14 février 2023 adressée à la pharmacie ZOODO

| | Désignation des produits | Date : janvier 2023<br>Taux appliqué : 1,32 | | Date : janvier 2023<br>Taux appliqué : 1,48 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Prix de cession du grossiste | Prix public indicatif | Prix de cession du grossiste | Prix public indicatif |
| **DPBF**[9] | | | | Pas de mention de prix public indicatif sur les factures | |

Source : Commission de l'UEMOA

## VI. ANALYSE AU REGARD DE LA REGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE DE LA CONCURRENCE

**88.** Les articles 88, 89 et 90 du Traité et ses textes d'application, notamment le Règlement n°02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002, relatif aux pratiques anticoncurrentielles à l'intérieur de l'UEMOA et le Règlement n°03/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'UEMOA fixent les règles de concurrence applicables en la matière.

**89.** Aux termes de l'article 3 du règlement n°02 précité : « sont incompatibles avec le Marché Commun et interdits, tous accords entre entreprises, décisions d'associations d'entreprises et pratiques concertées entre entreprises, ayant pour objet ou pour effet de restreindre ou de fausser la concurrence à l'intérieur de l'Union, et notamment ceux qui consistent en :

- des accords limitant l'accès au marché ou le libre exercice de la concurrence par d'autres entreprises ;

- des accords visant à fixer directement ou indirectement le prix, à contrôler le prix de vente et de manière générale, à faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché en favorisant artificiellement leur hausse ou leur baisse ; en particulier des accords entre entreprises à différents niveaux de production ou de distribution visant la fixation du prix de revente ;

- des répartitions des marchés ou des sources d'approvisionnement, en particulier des accords entre entreprises de production ou de distribution portant sur une protection territoriale absolue ;

- des limitations ou des contrôles de la production, des débouchés, du développement technique ou des investissements ;

- des discriminations entre partenaires commerciaux au moyen de conditions inégales pour des prestations équivalentes ;
- des subordinations de la conclusion des contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires, qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats. »

[9] Facture DPBF n°202302070100311 du 07 février 2023 et n°202302140100288 du 14 février respectivement adressée aux pharmacie « LOROUM SARL » et « HANNIEL SARL »

**90.** L'analyse a pour objet d'apprécier les faits relevés à la lumière des dispositions de l'article 88 (a) du Traité de l'UEMOA et des textes subséquents. En l'espèce, il s'agit plus précisément d'examiner la situation qui prévaut sur le marché en cause, d'analyser les pratiques des acteurs et les résolutions issues des échanges entre les parties pour vérifier leur conformité avec les prescriptions de la législation communautaire de la concurrence.

### VI.1 De l'entente anticoncurrentielle

**91.** Au regard des dispositions de l'article 3 du Règlement n°02/2002/CM/UEMOA relatif aux pratiques anticoncurrentielles à l'intérieur de l'UEMOA, deux critères permettent d'apprécier l'existence d'une entente anticoncurrentielle :

- *Le premier critère* a trait à l'objet de l'accord, de la décision ou de la pratique concertée des entreprises ou associations d'entreprises mise en cause ;
- *Le deuxième critère* est relatif à l'effet potentiel ou réel de l'accord, de la décision ou de la pratique concertée mise en œuvre par les entreprises ou associations d'entreprises.

**92.** La jurisprudence et la doctrine établissent que ces deux critères sont alternatifs et non cumulatifs.

- *L'objet anticoncurrentiel de l'entente*

**93.** Relativement à l'objet anticoncurrentiel, il convient de préciser que sa détermination est tributaire de trois facteurs établis par la jurisprudence. Il s'agit :

- de la teneur des dispositions qui instaurent l'accord, la décision ou la pratique concertée ;
- des buts et objectifs visés ;
- du contexte économique et juridique dans lequel s'insèrent les mesures mises en œuvre.

**94.** En ce qui concerne le premier facteur, relatif à la teneur des dispositions, il est relevé que l'objet et le contenu des correspondances élaborées par le *Syndicat des Pharmaciens du Burkina Faso* et adressées aux grossistes-répartiteurs visaient clairement la revalorisation de la marge du pharmacien à l'officine. Le contenu de ces lettres traduit la volonté manifeste du syndicat d'œuvrer pour la mise en œuvre concertée d'une révision à la hausse du taux de la marge du pharmacien d'officine.

**95.** Pour ce qui concerne le deuxième facteur relatif aux buts et objectifs visés, il y a lieu de se référer à l'objectif des lettres du syndicat adressées aux grossistes-répartiteurs. En effet, les différentes correspondances échangées entre le syndicat des pharmaciens et les grossistes répartiteurs avaient pour objet : « l'indexation du prix indicatif », « le retrait du prix public indicatif », « la revalorisation de la marge du pharmacien à l'officine ». La lettre du 13 décembre 2022 vise le retrait du prix public indicatif des factures délivrées aux officines par les grossistes répartiteurs tandis que celle du 23 janvier 2023 a pour but de revaloriser la marge du pharmacien à l'officine.

**96.** Quant au contexte économique et juridique dans lequel s'insèrent les mesures prises par le SPBF, il faut rappeler que le secteur est fortement règlementé et connaît un certain nombre de difficultés liées notamment à la hausse des charges de

fonctionnement des officines pharmaceutiques. Dans ce cadre, le syndicat a entrepris des démarches auprès des autorités compétentes en vue de l'allègement de certaines charges fiscales qui plombent le fonctionnement du secteur.

**97.** A cet effet, le syndicat a élaboré un mémorandum qui met en exergue les difficultés que vit le secteur. Cette démarche visait également, selon le SPBF, à prévenir des hausses incontrôlées de prix qui pourraient être décidées par les officines pharmaceutiques individuellement prises.

**98.** Il apparaît à travers ces lettres qu'il s'agit d'une invite à ne pas faire ou à faire mention, sur les factures, des éléments relatifs aux prix dont la finalité est la revalorisation des marges bénéficiaires des pharmaciens d'officine.

**99.** Il y'a lieu de constater que le fait pour certains grossistes-répartiteurs d'avaliser et de mettre en œuvre les mesures prises par le *Syndicat des Pharmaciens du Burkina Faso* notamment celles relatives à la revalorisation de la marge bénéficiaire du pharmacien d'officine (retrait et/ou mention des prix indicatifs, revalorisation à 1,48) témoigne de leur adhésion ou de leur volonté à mettre en œuvre les décisions du SPBF.

**100.** Dès lors, il convient de conclure que certains grossistes-répartiteurs ont soutenu la matérialisation de l'accord entre les membres du *Syndicat des Pharmaciens du Burkina Faso* en répercutant la marge revalorisée décidée par ces derniers sur leurs factures fournisseurs.

**101.** Cette mise à jour des factures en tenant compte des orientations du SPBF notamment en ce qui concerne la marge de 1,48 à appliquer sur le prix cession des grossistes constitue une adhésion sans équivoque de ceux-ci, et est constitutive d'une entente anticoncurrentielle***.***

**102.** En définitive, la teneur des correspondances, les buts et objectifs visés ainsi que le contexte économique et juridique relatif à la revalorisation des marges bénéficiaires des pharmaciens d'officine et les résolutions qui en ont résulté établissent clairement l'objet anticoncurrentiel de la décision d'association d'entreprises et des pratiques concertées constatées avec certains grossistes répartiteurs. Cet objet vise ***à fixer directement ou indirectement le prix, à contrôler le prix de vente et de manière générale, à faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché en favorisant artificiellement leur hausse*.**

- *<u>L'effet anticoncurrentiel de l'entente</u>*

**103.** Le SPBF a conçu et mis en œuvre des actes de nature à conduire à une revalorisation concertée de la marge des pharmaciens d'officine. Les officines pharmaceutiques auditionnées ont reconnu, en outre, que la mesure de relèvement de la marge bénéficiaire à 1.48 relevait d'une décision commune des officines pharmaceutiques du secteur privé à travers leur syndicat.

**104.** Ces pratiques ont eu pour conséquence une hausse des prix des produits de spécialité. En effet, les éléments de constatations font apparaitre une répercussion, à partir du 1er février 2023, de la marge de 1,48 sur le prix cession pour la détermination du prix public.

**105.** Aussi, les officines pharmaceutiques qui ont été visitées dans le cadre de l'enquête, ont effectivement réajusté les prix de cession au public à la marge de 1.48, conformément à la décision du syndicat. Ce réajustement a entraîné une hausse des prix des médicaments de spécialité d'environ 16%.[10]

**106.** En somme, les mesures prises par le *Syndicat des Pharmaciens du Burkina Faso,* en association avec les différentes sociétés grossistes répartiteurs, ont abouti à la mention par ces derniers sur les factures fournisseurs du prix indicatif souhaité et à arrêter des prix de cession aux consommateurs finaux par les officines pharmaceutiques quasi identiques. Ces mesures ont eu un effet anticoncurrentiel sur le marché en cause en général et sur les consommateurs en particulier.

### VI.2. Les périodes de mise en œuvre de ces pratiques et la gravité des faits

**108.** La revalorisation de la marge bénéficiaire du pharmacien d'officine tire sa source des correspondances édictées par le S*yndicat des Pharmaciens du Burkina Faso* notamment la lettre en date du 09 février 2022 portant indexation du prix indicatif, celles du 13 décembre 2022 relative au retrait du prix public indicatif sur les factures et du 23 janvier 2023 portant sur la revalorisation des marges.

**109.** Toutefois, la période relative à la participation de certains grossistes-répartiteurs à l'accord anticoncurrentiel a débuté à la date du 1er février 2023 (cf. factures fournisseurs délivrées par les grossistes-répartiteurs à partir de février 2023).

**110.** Ainsi, les faits visés dans le cadre de cette concertation ont été appréciés sur la période allant de 2022 à 2024.

**111.** En définitive, les pratiques incriminées ont, sans nul doute, affecté la stratégie commerciale de plusieurs acteurs du secteur. Elles ont également eu un impact sur le prix des produits de spécialité avec des conséquences néfastes pour les consommateurs.

### VI.3. Les griefs notifiés

**112.** Sur la base de ce qui précède, la Commission a communiqué le grief d'entente anticoncurrentielle **:**

**113. Au Syndicat des Pharmaciens du Burkina Faso (SPBF)**, pour avoir initié*, conclu et/ou mis en œuvre en son sein et avec les sociétés de grossistes répartiteurs prises individuellement, sur la période de 2022 à 2024 une entente anticoncurrentielle consistant en des pratiques concertées visant à fixer directement ou indirectement le prix, à contrôler le prix de revente et de manière générale, à faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché.* à travers :

- la revalorisation des marges bénéficiaires du pharmacien d'officine (« indexation du prix indicatif », « revalorisation de la marge du pharmacien à l'officine ») ;

[10] Calculé par l'équipe d'enquête sur la base des données collectées lors des investigations. Ce taux est également équivalent à la différence entre le taux initialement appliquée (1,32) et celui préconisé par le syndicat (1,48)

- Les actions menées auprès des grossistes répartiteurs pour le retrait des prix indicatif et la revalorisation des marges bénéficiaires.

**114. Aux sociétés pharmaceutiques grossistes-répartiteurs du Burkina Faso, prises individuellement** : pour *avoir initié, conclu et/ou mis en œuvre avec le Syndicat des Pharmaciens du Burkina Faso d'une part, et les officines de pharmacie privées d'autre part, sur la période de 2022 à 2024, une entente anticoncurrentielle consistant en des pratiques concertées visant à fixer directement ou indirectement le prix, à contrôler le prix de revente et de manière générale, à faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché. Elle est matérialisée* à travers l'adhésion et la mise en œuvre des mesures adoptées par le Syndicat des Pharmaciens du Burkina Faso portant sur la revalorisation des marges bénéficiaires du pharmacien d'officine.

**115.** Ces pratiques ayant un objet et un effet anticoncurrentiel sont prohibées par les dispositions de l'article 3 du Règlement n°02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux pratiques anticoncurrentielles à l'intérieur de l'UEMOA.

## VII. DISCUSSION

**116.** A la suite de la communication de griefs, les autorités compétentes du Burkina Faso, à travers le ministère en charge de la Santé, ont adressé à la Commission, leurs observations par lettre n°3942/MS/SG/ARNP du 09 décembre 2024. Par cette lettre le Ministre a rassuré la Commission de son attachement au respect des normes communautaires et des discussions en cours pour proposer des marges consensuelles dans l'intérêt des populations afin d'éviter les ententes et actions concertées de certains acteurs du secteur. Quant aux parties mises en cause, à savoir le SPBF, TEDIS PHARMA BF, UBIPHARM BURKINA, DPBF et LABOREX BURKINA, après avoir consulté l'ensemble des pièces du dossier, elles ont transmis à la Commission, chacune en ce qui la concerne, un mémoire en défense.

**117.** Conformément aux dispositions de l'article 17 du Règlement n°03/2002/CM/UEMOA cité supra la Commission a organisé, les 24, 25, 26, 27 mars 2025, et le 02 avril 2025, les séances d'audition des entreprises et association d'entreprises destinataires de la communication de griefs relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la distribution des produits pharmaceutiques de spécialité au Burkina Faso.

### VII.2 Des arguments des parties

#### VII.2.1 Sur la procédure

**118.** Dans leurs réponses à la communication de griefs qui leur avaient été notifiés, le SPBF et la société DPBF ont chacun soulevé des vices d'ordre procédural qui doivent, selon ces parties, conduire à la nullité de la procédure. Il convient, à cet effet, de passer en revue chacun de ces vices afin d'analyser leur pertinence au regard de la législation communautaire de la concurrence.

- ➢ *<u>Les moyens du SPBF</u>*

- *Sur la réalisation de l'enquête déterminante par la Commission Nationale de la Concurrence et de la Consommation, partie à la procédure*

**119.** Le SPBF émet un doute sérieux quant à la pertinence et surtout à la crédibilité de la procédure ayant conduit à la notification de griefs sur le fondement que l'enquête déterminante est menée par la Commission Nationale de la Concurrence et de Consommation (CNCC) qui a dénoncé à la Commission de l'UEMOA les prétendues atteintes au droit communautaire de la concurrence.

**120.** En effet, il souligne qu'au lieu d'instruire elle-même et de manière indépendante l'affaire, pour asseoir sa conviction sur la pertinence de la plainte, la Commission de l'UEMOA a mandaté la même CNCC, à l'origine de la dénonciation pour la réalisation de l'enquête complémentaire. La CNCC apparaissant ainsi à la fois comme juge et partie, il y a une incompatibilité de nature à annuler la procédure pour violation des principes élémentaires du procès équitable.

**121.** A ce propos, il convient de noter que la CNCC est une structure de concurrence au sens de la Directive n°02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relative à la coopération entre le Commission et les structures nationales de concurrence des Etats membres pour l'application des articles 88, 89 et 90 du Traité de l'UEMOA. En effet, l'article 1er de cette Directive définit la structure nationale de concurrence comme « **toute institution nationale, à compétence générale ou sectorielle, intervenant dans le domaine du contrôle de la concurrence.** »

**122.** L'article 3.1 de la même Directive prescrit que « Les structures nationales de concurrence **assurent une mission générale d'enquête, sur initiative nationale ou sur mandat exprès de la Commission**, conformément aux pouvoirs et aux procédures d'investigation prévus par le droit communautaire et les droits nationaux. A ce titre, **elles mènent une activité permanente de surveillance du marché afin de déceler les dysfonctionnements liés aux pratiques anticoncurrentielles**. »

**123.** En application de ces dispositions la CNCC, après avoir mené une enquête préliminaire dans le secteur en cause à transmis à la Commission de l'UEMOA un rapport d'enquête préliminaire, conformément à l'article 3.3 b. de ladite Directive.

**124.** Après examen du rapport d'enquête préliminaire, la Commission de l'UEMOA a décidé, par lettre en date du 05 juin 2023, d'engager **elle-même** la procédure formelle de demande de renseignements. Elle a, par la suite, organisé à Ouagadougou et Bobo Dioulasso une enquête complémentaire conduite par ses enquêteurs avec l'appui de ceux des structures nationales de concurrence du Burkina Faso, conformément aux dispositions de l'article 3.4 de la Directive visée supra qui prévoient que « **les structures nationales prêtent assistance aux agents de la Commission lorsque celle-ci conduit elle-même les enquêtes** ».

**125.** En effet, la lettre d'information des autorités burkinabé et les TDR de l'enquête, précisent que celle-ci était réalisée sous la coordination de deux (02) cadres de la Commission de l'UEMOA avec l'appui des enquêteurs de la CNCC, de la Brigade Mobile du Contrôle Economique et de la Répression des Fraudes, de l'Autorité Nationale de Régulation de Produits Pharmaceutiques et de la Direction régionale en charge du commerce de Bobo Dioulasso.

**126.** En outre, il convient de préciser que le rapport d'enquête élaboré et validé sous la conduite de la Commission de l'UEMOA a été signé par le chef de l'équipe d'enquête de la Commission et contresigné par celui des enquêteurs nationaux.

**127.** Il y'a donc lieu de retenir que l'enquête a été réalisée sous la conduite de la Commission de l'UEMOA, selon les modalités et procédures prescrites par le Règlement n°03/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'UEMOA et la Directive n°02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relative à la coopération entre le Commission et les structures nationales de concurrence des Etats membres pour l'application des articles 88, 89 et 90 du Traité.

**128. Sur cette base, la prétention du SPBF relative à la violation des droits de la défense au motif que l'enquête a été réalisée par la CNCC et tendant à la présenter comme juge et partie, ne saurait être retenue.**

- *Sur le caractère orienté et superficiel de l'enquête menée par la CNCC et sur la fiabilité des données récoltées*

**129.** Le SPBF sollicite une annulation de la procédure au motif que l'enquête réalisée paraît superficielle et orientée. En soutien à ce moyen, il allègue que les enquêteurs de la CNCC, dans leurs enquêtes préliminaire et complémentaire, ont entendu un grand nombre d'acteurs du secteur pharmaceutique dont les pharmaciens d'officine de Ouagadougou et Bobo Dioulasso. Cependant, ils ont délibérément décidé de ne fonder leurs conclusions que sur les échanges avec un échantillon de quatre (04) officines alors que le Burkina Faso en compte plus de quatre cents (400).

**130.** En outre, il relève que pour une enquête dont le but est d'établir une atteinte grave au marché du médicament de spécialité, les enquêteurs ont choisi un échantillon d'une dizaine de médicaments de spécialité alors qu'il en est vendu des centaines de références.

**131.** En résumé, selon le SPBF, les enquêteurs nationaux qui ont conduit l'enquête ont fait preuve de subjectivité. Par ailleurs, l'échantillonnage n'aurait pas permis d'étayer à suffisance les atteintes graves au marché du médicament de spécialité. Cette approche du SPBF tend à subordonner la constitution de l'infraction d'entente anticoncurrentielle à son effet sur le marché en cause.

**132.** En ce qui concerne le caractère orienté de l'enquête, il n'est pas superfétatoire de rappeler que l'enquête complémentaire de concurrence a été menée sous la conduite de la Commission de l'UEMOA selon les modalités et procédures prescrites par les dispositions communautaires.

**133.** Relativement à la caractérisation de l'infraction par son effet, il convient de préciser que les articles 88 (a) du Traité de l'UEMOA et 3 du règlement n°02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 prohibent les accords entre entreprises, décisions d'associations d'entreprises et pratiques concertées entre entreprises ayant « **pour objet ou pour effet** » de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché. Cette prohibition concerne par exemple les pratiques visant à fixer directement ou indirectement le prix, à contrôler le prix de revente et de manière générale, à faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché.

**134.** Ces notions d' « objet anticoncurrentiel » et d'« effet anticoncurrentiel » sont au cœur de la prohibition des pratiques anticoncurrentielles puisque de leur interprétation dépend la légalité des accords conclus entre deux ou plusieurs entreprises. Ces

dispositions séparent ces deux notions par la conjonction de coordination « ou » et insistent ainsi sur leur caractère alternatif à deux égards.

**135.** D'une part, les autorités de concurrence sont dispensées d'attendre qu'un accord produise des effets anticoncurrentiels sur le marché avant de le déclarer contraire aux règles de concurrence. Le seul fait qu'un accord ait un objet anticoncurrentiel suffit pour le rendre nul et considérer qu'il est prohibé.

**136.** D'autre part, l'examen des effets est subsidiaire. Les autorités de concurrence commencent par vérifier l'objet même de l'accord : si cet objet est anticoncurrentiel, il n'est alors pas nécessaire de rechercher ses effets sur la concurrence.

**137.** La distinction entre les restrictions par objet et par effet résulte de ce que certaines formes de collusions entre entreprises peuvent être considérées, par leur nature même, comme nuisibles au bon fonctionnement du jeu normal de la concurrence.

**138.** En effet, une restriction de concurrence par objet présente un tel degré de nocivité pour le jeu de la concurrence que l'examen de ses effets n'est pas obligatoire. Pour caractériser ce degré de nocivité et qualifier une restriction de concurrence par objet, les autorités de concurrence examinent la teneur de l'accord, le but qui est poursuivi ainsi que le contexte économique et juridique dans lequel il s'insère.

**139.** C'est seulement si l'accord n'a pas un objet anticoncurrentiel qu'il convient d'analyser ses effets restrictifs sur la concurrence, en tenant compte aussi bien des effets réels que des effets potentiels.

**140.** Au regard de tout ce qui précède, l'appréciation des atteintes graves au marché du médicament de spécialité en fonction de l'échantillonnage n'a aucun impact sur la constitution de l'infraction (par objet) dans une affaire relative à une entente anticoncurrentielle.

**141. En définitive, le moyen soulevé sur le caractère orienté et superficiel de l'enquête menée par la CNCC et sur la fiabilité des données récoltées n'est pas pertinent.**

- *Sur la poursuite des infractions sur une période non soumise à l'enquête*

**142.** Selon le SPBF, l'enquête s'est achevée en septembre 2023 alors que les faits poursuivis s'étendent sur une période allant au-delà de cette date. Or, selon lui, la poursuite ne devrait pas couvrir une période non soumise à l'enquête (c'est à dire fin 2023 jusqu' à 2024 inclus). Il conclut donc, sur la base de ces indices dits graves et concordants, que les résultats de la procédure contradictoire étaient à l'avance connus et que le seul but était de condamner les personnes ciblées par la Commission.

**143.** Sur ce sujet, il convient de relever qu'en droit de la concurrence et conformément aux dispositions de l'article 16 du Règlement n°03/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position à l'intérieur de l'UEMOA, **l'acte fondamental d'ouverture de la procédure contradictoire est la Communication de griefs**. Il s'agit d'une communication écrite que la Commission est tenue d'adresser aux personnes ou aux entreprises contre lesquelles elle a retenu des griefs **sur une période déterminée** avant toute prise de décision. L'occasion est

ainsi donnée aux parties de faire connaître objectivement, au-delà des pratiques en cause, leur point de vue sur la période de réalisation des pratiques incriminée.

**144.** Cette communication de griefs qui intervient après la fin de l'enquête ne saurait être considérée comme mettant fin aux pratiques constatées mais plutôt comme l'acte de poursuite de celles-ci.

**145.** Par ailleurs, il convient de préciser qu'en l'espèce, les pratiques incriminées ont été mises en œuvre avant, pendant et après la procédure contradictoire. Il s'agit de ce fait, d'une infraction continue qui s'est poursuivie notamment à l'issue de la procédure à travers ses effets de droits.

**146.** En effet, aucun acte des parties ne révoque les échanges de consentement au-delà de la date d'ouverture de la procédure contentieuse.

**147.** En rappel, selon l'article 24(ii) du Règlement n°03/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002, **le délai de prescription pour une infraction continue ne court qu'à compter du jour où l'infraction a pris fin. Dans le cas d'espèce, l'infraction, comme précédemment indiquée, s'est poursuivie au-delà de la date d'ouverture de la procédure contentieuse, tant dans ses éléments constitutifs que dans ses effets.** Il n'y a donc pas, conformément aux dispositions ci-dessus, violation des droits de la défense.

**148. Sur ce fondement, le moyen relatif à la poursuite des infractions sur une période non soumise à l'enquête ne saurait prospérer.**

- *Sur le bénéfice implicite d'une attestation négative ou d'une exemption individuelle*

**149.** Se fondant sur les dispositions de l'article 15.5 du Règlement n°03/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 précité qui prévoit que « Si dans un délai de six mois après la notification, aucune décision visée aux paragraphes 2 et 3 n'a été adoptée par la Commission, celle-ci est réputée avoir implicitement adopté soit une décision d'attestation négative, soit une décision d'exemption individuelle, basée respectivement sur les articles 3 et 7 du présent Règlement.», le SPBF estime être bénéficiaire d'une attestation négative ou d'une exemption individuelle implicite depuis le 12 octobre 2023.

**150.** Ainsi, pour le SPBF, la communication de griefs est bien tardive et ne saurait aboutir à une quelconque sanction sans violer le principe à valeur constitutionnelle et communautaire du « non bis in idem ».

**151.** A ce propos, il convient de relever que l'article 15.5 du Règlement n°03/CM/UEMOA cité supra est contenu dans le chapitre I (Procédure en cas de notification) du Titre IV qui fait référence aux types de procédures à mettre en œuvre pour les articles 3 (attestation négative), 4 (constatations d'infractions) et 7 (exemption individuelle). L'article 15.5 est donc applicable aux affaires non contentieuses par principe et énonce **qu'après une notification**, la Commission dispose d'un délai de six (06) mois pour décider d'octroyer une attestation négative ou une exemption individuelle.

**152.** Par ailleurs, il faut relever que la notion de **« décision implicite »** qui apparaît à l'article 15.5 doit être comprise comme une décision résultant du silence d'une administration publique à l'expiration d'un délai et qui peut être favorable ou défavorable à une **demande formulée auparavant**, selon les cas. En l'espèce il y'a lieu de considérer que « **la décision implicite » implique obligatoirement une demande préalablement formulée par une ou plusieurs parties, à l'instar des notifications pour attestation négative ou exemption individuelle.** Cette condition sine qua non est inexistante pour les affaires purement contentieuses qui ne reposent sur aucune demande préalable dont pourrait se prévaloir en l'espèce le SPBF.

**153. Sur ce fondement, le moyen relatif au bénéfice implicite d'une attestation négative ou d'une exemption individuelle est rejeté.**

- *Les moyens du DPBF*

- *Sur l'absence d'une décision d'auto-saisine de la Commission*

**154.** Se fondant sur les dispositions de l'article 16 du Règlement n°03/2002/ CM/UEMOA du 23 mai 2002 qui énoncent que « la procédure contradictoire est initiée sur décision de la Commission à la suite d'une plainte, une notification ou de sa propre initiative », la société DPBF relève qu'à défaut de plainte, il est nécessaire pour la Commission d'établir un acte d'auto-saisine.

**155.** Elle souligne qu'aucun acte d'engagement de procédure n'a été pris par la Commission à fortiori précisant l'étendue de sa saisine. Pour elle, l'article 26.2. b. du règlement de procédure donne une liste non exhaustive des actes de procédures qui interrompent la prescription tels : « i) les demandes de renseignements écrites de la Commission ou de l'autorité compétente d'un Etat membre, agissant à la demande de la Commission, ainsi que les décisions de la Commission exigeant les renseignements demandés; ii) les mandats écrits de vérification délivrés à ses agents par la Commission ou par l'autorité compétente d'un Etat membre, agissant à la demande de la Commission, ainsi que les décisions de la Commission ordonnant des vérifications iii) **l'engagement d'une procédure par la Commission; iv) la communication de griefs retenus par la Commission** ».

**156.** Elle en déduit que la décision d'engagement d'une procédure par la Commission est un acte substantiel d'ouverture de la procédure contradictoire à même d'interrompre la prescription et qu'elle se matérialise par un acte distinct de la communication de griefs aux parties qui intervient nécessairement avant la communication de griefs.

**157.** Ce moyen de DPBF qui tend à instituer pour la Commission, une obligation d'adopter une décision formelle d'ouverture de la procédure contradictoire lorsqu'une affaire résulte **uniquement** de « sa propre initiative » serait contraire à la lettre et à l'esprit de l'article 16 du règlement cité supra. En effet, elle constaterait que la Commission s'est, en l'absence d'orientation ou de directive des organes habilités de l'Union, érigée en législateur en faisant une distinction là où la disposition communautaire n'a pas distingué.

**158.** De même, il est réducteur de considérer « l'engagement d'une procédure par la Commission » comme étant l'acte d'ouverture de la procédure contradictoire qui serait pris uniquement avant la communication de griefs.

**159.** En réalité l'article 26 auquel il est fait allusion précise en son paragraphe **a)** « la prescription en matière de poursuites est interrompue par **tout acte de la commission**… **visant à l'instruction ou à la poursuite de l'infraction** ». Il en résulte que le paragraphe **b)** de cet article, sans vouloir être exhaustif, a énuméré quelques-uns de ces actes dont « l'engagement d'**une** procédure par la Commission ». Il ne s'agit donc pas d'une décision d'engagement de **la** procédure contradictoire, mais plutôt de « **tout acte de la Commission…** »

**160.** Ainsi, hormis les actes cités à l'article 26.2 du Règlement n°03, l'engagement d'une procédure peut consister en une enquête dans un secteur économique (article 19), à la convocation des séances d'audition des parties (article 17) qui sont également des actes interruptifs de la prescription.

**161.** Il y'a lieu de relever que l'article 16 du Règlement n°03/2002/ CM/UEMOA concerne uniquement l'initiative de la procédure contradictoire et ne saurait être le fondement d'une décision expresse et formelle d'auto-saisine permettant à la Commission de demander des renseignements, de procéder à des enquêtes ou à des vérifications. **De ce fait, la référence à cette disposition comme source de toute décision d'auto-saisine n'est pas fondée.**

**162.** En définitive, dans le cas présent, l'acte qui matérialise la décision de la Commission d'ouvrir la procédure contradictoire est **la lettre signée par son Président, agissant ès qualité, et qui après y avoir rappelé les éléments de faits et de droit relatifs à l'affaire, transmet aux différentes parties la communication de griefs**.

**163. Le moyen relatif à l'absence d'une décision d'auto-saisine de la Commission est donc inopérant.**

- *Sur la nullité du rapport d'enquête de septembre 2023 pour défaut de qualité d'enquêteurs*

**164.** Sur le fondement de l'article 20.1 du règlement de procédure qui énonce que : « à la demande de la Commission, les autorités compétentes des Etats membres procèdent aux vérifications que la Commission juge indiquées au titre de l'article 21.1 ou qu'elle a ordonnées par voie de Décision prise en application de l'article 21.3. Les agents des autorités compétentes des Etats membres chargés de procéder aux vérifications sont dûment assermentés selon le droit national, et exercent leurs pouvoirs sur production d'un mandat écrit délivré par l'autorité compétente de l'Etat membre sur le territoire duquel la vérification doit être effectuée. Ce mandat indique l'objet et le but de la vérification », la société DPBF fait observer que l'un des enquêteurs de la Commission de l'UEMOA a effectué l'enquête et a signé sans mandat le rapport en septembre 2023 en qualité de chargé des questions de la concurrence à la Direction de la Concurrence du Département du Marché Régional et de la Coopération de la Commission de l'UEMOA. Sur cette base, il n'aurait pas qualité pour certifier et signer le rapport d'enquête.

**165.** Poursuivant son raisonnement, elle relève que l'un des enquêteurs nationaux a aussi signé le même rapport de septembre 2023 sans que son nom soit contenu dans une décision et sans mandat exprès en qualité de Secrétaire Permanent de la Commission Nationale de la Concurrence et de la Consommation du Burkina Faso.

Ces deux enquêteurs, n'auraient pas non plus produit des lettres de mission qui les désignent comme enquêteurs.

**166.** A ce propos, il convient de souligner que l'action de la Commission n'était pas mise en œuvre dans le cadre d'une mission de vérification qui, telle que prévue par les dispositions de l'article 20.1 du Règlement n°03/2002/CM/UEMOA, s'apparente à une perquisition. La mission d'enquête initiée par la Commission vise plutôt la demande de renseignements visée par les dispositions des articles 18 et 19 dudit Règlement. En effet, la lettre d'information et les TDR joint ont tous deux pour objet « réalisation d'une **enquête complémentaire de concurrence** dans le secteur des produits pharmaceutiques au Burkina Faso ». Ces actes ont souligné la décision de la Commission « d'engager la **procédure formelle de demande de renseignements auprès des acteurs de la chaîne de distribution des produits pharmaceutiques au Burkina Faso »** conformément aux dispositions de **l'article 18.1.** Il découle de cet article que la demande de renseignements peut se faire par tout moyen (orale ou par écrit). Ces documents ont par ailleurs précisé que cette enquête organisée par la Commission sera composée de deux de ses cadres. Ces documents ont enfin évoqué la mise à disposition des agents nationaux pour « **assister la délégation de la Commission** ».

**167.** En définitive, il convient de retenir qu'il s'agit d'une enquête de concurrence menée sous la conduite de la Commission de l'UEMOA conformément aux dispositions de l'article 19 qui dispose « Si dans un secteur économique donné, l'évolution des échanges entre Etats membres, les fluctuations de prix, la rigidité des prix ou d'autres circonstances font présumer que la concurrence est restreinte ou faussée à l'intérieur du marché commun, la Commission peut décider de procéder à une enquête générale et, dans le cadre de cette dernière, demander aux entreprises de ce secteur économique tous les renseignements nécessaires à l'application des principes figurant à l'article 88 paragraphes (a) et (b) du Traité et à l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées **».**

**168.** Il ne s'agit donc pas d'une vérification au sens de l'article 20, laquelle n'aurait pas nécessité l'information préalable des entreprises en ce sens qu'elle revêt le caractère d'une perquisition.

**169.** Quant au moyen relatif à la qualité des enquêteurs, il y'a lieu de préciser que la lettre d'information adressée aux autorités burkinabè précise l'identité des enquêteurs désignés par la Commission pour conduire l'enquête. De même, les TDR de l'enquête, précisent le nombre d'enquêteurs nationaux ainsi que leurs structures d'origines. Tous les enquêteurs étant assermentés disposaient des autorisations ou ordres de mission nécessaires et étaient habilités à adresser des demandes de renseignements aux entreprises.

**170.** Au regard des développements ci-dessus**, le moyen relatif à la nullité du rapport d'enquête de septembre 2023 pour défaut de qualité d'enquêteurs n'est pas pertinent.**

- *Sur la non-communication de l'ensemble des pièces du dossier*

**171.** La société DPBF soutient que la communication de griefs a fait mention d'un certain nombre de pièces dont elle n'a pas eu accès pour mieux soigner ses intérêts, notamment le rapport d'enquête préliminaire.

**172.** A ce propos, il convient de souligner que le rapport de l'enquête préliminaire a été évoqué aussi bien dans le rapport d'enquête complémentaire que dans la communication de griefs pour situer le contexte de l'enquête complémentaire. La société DPBF déclare, elle-même, que le rapport d'enquête préliminaire était mentionné dès la communication des griefs. Ce sont les indices contenus dans le rapport d'enquête préliminaire qui ont suscité la réalisation des investigations complémentaires. DPBF admet avoir eu copie des pièces ayant fait mention du rapport d'enquête préliminaire.

**173.** Un rapport complémentaire, supposant l'existence d'un rapport préliminaire, il apparaît de manière objective et indéniable que ce dernier n'a pas été dissimulé à la société DPBF. Ledit rapport a été effectivement mis à sa disposition dans les locaux de la Commission lors de la séance de consultation des pièces du dossier. Il lui était alors loisible, à cette occasion, d'en demander copie comme elle l'a fait pour d'autres pièces. La société DPBF n'affirme d'ailleurs pas en avoir fait la demande.

**174.** A défaut d'en avoir demandé copie lors de la séance de consultation des pièces du dossier ou même par courrier à l'issue de celle-ci, la société DPBF ne saurait fonder l'annulation de la procédure sur le moyen de la non-communication de ladite pièce du dossier.

**175.** Au regard de ce qui précède, **il y'a lieu de constater que les droits de la défense de toutes les parties ont été respectés et que les procédures d'instruction prescrites par le Règlement n°03/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2022 ont été conduites à bon droit.**

### VII.2.2 Sur le fond

- *Les arguments du SPBF*

- *Sur le cadre de la règlementation des prix dans le secteur pharmaceutique*

**176.** Dans son argumentaire, le SPBF relève que le prix des médicaments n'est pas du domaine de la liberté des prix mais plutôt de celui de la liberté contrôlée et/ou surveillée des prix. Il soutient que le taux de marge fixé règlementairement par l'État est de 1,53120 et que c'est à l'occasion de négociation avec l'État que ce taux a été ramené à 1,32 sans que cela ne soit consigné dans un document.

**177.** Pour les prix maxima de 1,32 puis de 1,48, il souligne que les pharmacies sont libres de fixer leurs prix d'exploitation. **Le syndicat veille uniquement à ce que les pharmacies, dans leur décision souveraine de fixation des prix, ne dépassent pas de manière significative ce taux, pour le bonheur des populations**. Etant donné que ces taux sont largement en dessous du taux règlementaire, il n'a commis aucune infraction à la règlementation de la concurrence.

**178.** Il conclut que le taux négocié de 1,48, à supposer qu'il soit le résultat d'une entente anticoncurrentielle est tout de même inférieur au taux réglementaire de 1,53120. Il s'agit donc, pour le SPBF, d'une action qui profite au consommateur.

**179.** En ce qui concerne le régime des prix, il y'a lieu de rappeler que conformément aux développements précédents, aux paragraphes 19 à 25, *la loi n°23/94/ADP du 19 mai*

*1994 portant Code de la Santé publique disposait en son article 184, que les prix des médicaments et autres produits pharmaceutiques sont fixés par arrêté du Ministre chargé du commerce en accord avec le Ministre chargé de la Santé.* Bien avant cette loi, le Raabo n°001981 du 19 février1986 portant règlementation des prix de vente des produits et spécialités pharmaceutiques au Burkina Faso réglementait les prix de vente des produits de spécialité pharmaceutique*. Cet acte règlementaire (Raabo n°001981 du 19 février 1986) a été abrogé par l'arrêté n°94/132/MICM/MSAN de mai 1994 portant abrogation du Raabo n°1981/CAPRO/SAN portant règlementation des prix de vente des produits et spécialités pharmaceutiques.*

**180.** Avec la libéralisation des prix des biens et services dans l'UEMOA (Traité de 1994), le Burkina Faso a adopté la loi 15-94 ADP du 05 mai 1994 révisée en 2017 par la loi n°016-2017/AN du 27 avril 2017 portant organisation de la concurrence au Burkina Faso qui établit un régime de liberté des prix des biens et services.

**181.** En application des dispositions de la loi sur la concurrence de 2017, les textes règlementaires définissent le régime dérogatoire de fixation des prix des biens et services. Dans ce sens, le Raabo est abrogé de facto ainsi que les dispositions contraires de la loi portant code de la santé. Il s'en déduit que l'argumentaire, selon lequel l'application du taux de 1,48 inférieur au taux de 1,53120 indiqué par le Raabo est une action profitable au consommateur, n'est pas pertinent.

**182.** Suivant ce régime dérogatoire au principe de la liberté des prix, l'Etat du Burkina Faso a pris le décret n°2020-0532/PRES/PM/MCIA/MJ/MINEFID du 30 juin 2020 portant règlementation des prix des biens et services soumis à contrôle. Ledit décret fixe les différents régimes de prix des biens et services soumis à contrôle.

**183.** Dans la mise en œuvre du décret sus cité, il a été pris l'arrêté n°2022-00259/MDICAPME/SG/DGCRP du 22 juin 2022 portant fixation de la liste des biens et services soumis à la règlementation des prix qui détermine la liste des produits soumis à contrôle. Ledit arrêté exclut les produits pharmaceutiques de spécialité. Ce n'est qu'à partir de décembre 2024 que l'arrêté 2024-00521/MICA/SG/DGC du 13 décembre 2024 portant fixation de la liste des biens et services soumis à la règlementation des prix les a inclus dans la liste des produits soumis à réglementation.

**184. Il s'infère que de l'avènement de la loi sur la concurrence en 1994 à décembre 2024, les prix des produits pharmaceutiques de spécialité étaient soumis au régime de la liberté des prix contrairement aux allégations du SPBF.**

**185.** A supposer que l'on soit dans un régime de liberté surveillé et/ou contrôlé des prix, ceux des produits pharmaceutiques de spécialité devraient être fixés, non pas par un syndicat, mais selon l'article 184 de la loi n°23/94/ADP du 19 mai 1994 portant Code de la Santé publique au Burkina Faso par le ministre chargé du commerce en accord avec celui chargé de la santé.

**186.** En l'espèce, ce n'est qu'en octobre 2023 que le ministère en charge du commerce, à travers l'arrêté conjoint n°2023-00435/MDICAPME/MSHP du 16 octobre 2023 portant fixation des taux de marges bénéficiaires des médicaments pharmaceutiques de spécialité et copies de spécialités d'importation a fixé, à 32% du prix de cession du grossiste-répartiteur, la *marge maximale réservée aux pharmacies d'officine privée au Burkina Faso*

**187. Il y'a lieu de relever que les différentes mesures (l'indexation du prix indicatif, le retrait du prix indicatif, la revalorisation de la marge bénéficiaire à 1.48) à l'adresse des grossistes répartiteurs n'émanent pas des pouvoirs publics et ne saurait découler de l'application de l'article 184 de la loi portant code de santé publique. Mieux, leur finalité consistant à l'adoption et à la mise en œuvre d'une marge bénéficiaire à 1.48 est contraire à l'arrêté ci-dessus cité.**

**188. En tout état de cause, tout échange d'informations notamment sur des éléments de coût entre concurrents ou au sein d'une association d'entreprises est prohibé par les dispositions communautaires et nationales sur la concurrence**.

**189.** Par ailleurs lors de son audition devant la Commission le 02 avril 2025, le SPBF déclarait que la marge de *1,48 n'a jamais existé et que la Commission l'aurait sorti de son contexte.*

**190.** La Commission relève que par lettres en date du 23 janvier 2023[11] relatives à la revalorisation de la marge du pharmacien à l'officine, le SPBF a invité les grossistes-répartiteurs à appliquer la marge de 1.48 pour la détermination du prix cession public. En outre, dans son mémoire en défense, le SPBF a déclaré que les pharmaciens se sont entendus depuis 1994 pour fixer leur marge bénéficiaire à 32% dans l'intérêt des populations dans un contexte de dévaluation du franc CFA (page 7, 1er paragraphe). Il soutient que cette entente s'est poursuivie à partir du 1er février 2023 par la revalorisation de la marge à 1.48. (page 7, 3ème paragraphe et page 11, 3ème paragraphe).

**191.** Dans cette même logique, lors des séances d'audition menées par la Commission Nationale de la Concurrence et de la Consommation (CNCC), le SPBF a soutenu s'être positionné en régulateur du secteur car les pharmaciens ont manifesté le besoin de faire face à leurs charges. Aussi, explique-t-il que la marge bénéficiaire indicative est restée stationnaire à 1,32 depuis 1994 jusqu'à la mesure prise récemment pour la réajuster à 1,48.

**192.** Il a reconnu et justifié ses démarches auprès des grossistes-répartiteurs par la volonté d'une anticipation de la hausse incontrôlée des prix qui pourraient être décidées par les officines pharmaceutiques individuellement prises si le syndicat n'encadrait pas le processus[12].

**193.** En outre, certains grossistes répartiteurs ont reconnu, lors des auditions, avoir mis à jour leurs factures afin de tenir compte de la requête du SPBF portant sur la revalorisation de la marge bénéficiaire du pharmacien à l'officine[13].

---

[11] Lettres n°SPBF/2023/01/23, n°SPBF/2023/01/23-02, n°SPBF/2023/01/23-04 du 23 janvier 2023 relative à la valorisation de la marge du pharmacien à l'officine adressées aux sociétés LABOREX Burkina, UBIPHARM Burkina, TEDIS Pharma BF et DPBF

12 Procès-verbal d'audition du SPBF menée par la CNCC en date du 28 février 2023

[13] Confère procès-verbal audition de la société UBIPHARM Burkina en date du 25 mars 2025

**194. En définitive, les lettres et les déclarations lors des auditions confirment à suffisance la revalorisation de la marge du pharmacien à 1,48 décidé par le SPBF.**

- *Sur le caractère non fondé de griefs notifiés au SPBF.*

**195.** Dans ses déclarations, le SPBF a rappelé les séries d'infractions qui lui sont reprochées :

- Les actions menées auprès des grossistes et revendeurs pour le retrait du prix indicatif et la revalorisation des marges bénéficiaires à travers notamment des correspondances ;
- Les pratiques concertées dans le but de revaloriser la marge bénéficiaire des pharmaciens d'officine (indexation du « prix indicatif », « revalorisation de la marge du pharmacien à l'officine »).

**196.** Concernant la première série d'infraction, le SPBF affirme que la communication de griefs n'est pas précise sur le fait de savoir en quoi la demande de retrait des prix indicatifs des médicaments est restrictive de la concurrence et porte atteinte aux droits du consommateur.

**197.** Il sied de noter qu'il a été communiqué au SPBF un grief pour avoir initié, conclu et/ou mis en œuvre une entente anticoncurrentielle à travers un processus qui a démarré par l'indexation du prix indicatif (lettre février 2022) à compter du 15 mars 2022, suivi du retrait de celui-ci (lettre de décembre 2022), puis la décision de la revalorisation de la marge du pharmacien à l'officine et son mécanisme de mise en œuvre (lettre du 23 janvier 2023).

**198.** Ces différentes actions qui ne doivent pas être analysées isolement visaient un même objectif précis, à savoir la revalorisation de la marge du pharmacien à l'officine. Il y a donc lieu de comprendre que les interventions du SPBF ne se sont pas limitées à la seule demande de retrait des prix indicatifs des médicaments, mais ont plutôt concerné une série d'actions qui ont abouti à la revalorisation de la marge bénéficiaire du pharmacien à l'officine passant de 1,32 à 1,48. **En somme il s'agit en réalité d'une même infraction unique et continue.**

**199.** Relativement à la seconde série d'infractions, le SPBF soutient que la Commission ne saurait non plus le sanctionner en ce sens que ses actions n'ont pas d'incidence directe ou indirecte sur la fixation du prix des produits par les officines. Cette approche du SPBF tend à subordonner la constitution de l'infraction d'entente anticoncurrentielle à son effet sur le marché en cause.

**200.** Il convient au préalable de rappeler la chronologie des faits :

- Par lettres en date du 13 décembre 2022 portant sur le retrait du prix public indicatif, le SPBF demandait aux grossistes répartiteurs de retirer le prix public indicatif de leurs factures de livraison aux officines à compter du 1er janvier 2023 ;

- Le 23 décembre 2022, tenue d'une rencontre portant sur la validation de la modalité de la revalorisation de la marge ;

- Par lettres en date du 19 janvier 2023 dont l'objet porte sur la rencontre du 23 décembre 2022, le SPBF remerciait les grossistes répartiteurs pour la collaboration depuis plusieurs décennies et les invitait à répondre favorablement à toute demande de ses adhérents allant dans le sens de leurs intérêts ;

- Par lettres en date du 23 janvier 2023 relatives à la revalorisation de la marge du pharmacien à l'officine, le SPBF indiquait aux grossistes-répartiteurs que la marge recommandée et à appliquer sur le prix cession est de 1,48 en lieu et place de 1,32 avec pour date d'effet le 1er février 2023.

- A partir du 1er février 2023 : mises à jour des factures par certains grossistes-répartiteurs en tenant compte de la nouvelle marge arrêté par le SPBF à savoir le coefficient multiplicateur de 1.48 sur le prix de cession grossiste-répartiteur.

**201.** La teneur des correspondances, les buts et objectifs visés ainsi que le contexte économique et juridique relatif à la revalorisation des marges bénéficiaires des pharmaciens d'officine et les résolutions qui en ont résulté (cf. paragraphes 93 à 98) établissent clairement l'objet anticoncurrentiel de la décision d'associations d'entreprises et des pratiques concertées constatées avec certains grossistes répartiteurs. En effet, cet objet vise à fixer directement ou indirectement le prix, à contrôler le prix de vente et de manière générale, à faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché en favorisant artificiellement leur hausse.

**202.** Comme rappeler dans le développement des paragraphes 134 à 141, le seul fait qu'un accord, une décision d'associations d'entreprises ou une pratique concertée ait un objet anticoncurrentiel suffit à caractériser l'infraction d'entente anticoncurrentielle.

**203.** C'est seulement si l'accord n'a pas un objet anticoncurrentiel qu'il convient d'analyser ses effets restrictifs sur la concurrence, en tenant compte aussi bien des effets réels que des effets potentiels.

**204.** Au surplus, il y'a lieu de préciser que l'application du coefficient multiplicateur sur le prix de cession du grossiste répartiteur permet de déterminer le prix public indicatif. En conséquence, une hausse dudit coefficient entraîne inéluctablement une hausse du prix cession public.

**205.** En effet, certains grossistes répartiteurs ont confirmé la mise à jour des factures en tenant compte du nouveau coefficient de 1,48. Certaines officines pharmaceutiques visitées lors de l'enquête ont effectivement réajusté les prix de cession au public à la marge de 1.48. Ce réajustement a entrainé une hausse des prix des médicaments de spécialité d'environ 16%.

**206. Au regard de ce qui précède, les moyens du SPBF sur le fond ne saurait prospérer.**

- **Les arguments de la société LABOREX BURKINA**

- Sur le caractère indicatif ou conseillé du prix de cession public

**207.** Dans ses développements, la société LABOREX BURKINA a mis l'accent sur le caractère indicatif ou conseillé du prix de cession public. En effet, elle souligne qu'il

est une pratique dans le secteur que les grossistes-répartiteurs indiquent sur leurs factures, le montant du prix de vente au détail conseillé qui, jusqu'en janvier 2023 comprenait une marge bénéficiaire de 32%.

**208.** Elle relève, également, que le 23 janvier 2023, le SPBF l'a informé que la marge conseillée sur le prix de vente au détail passera de 32% à 48% à compter du 1er février 2023. En réponse, elle a fait savoir au SPBF qu'elle prend note de la revalorisation de la marge recommandée du pharmacien à l'officine. Elle précise avoir expressément rappelé dans ladite correspondance que les prix publics figurant sur les factures adressées aux officines pharmaceutiques ne l'étaient qu'à titre indicatif et qu'il ne liait pas le pharmacien d'officine qui demeure maître de la fixation de ses prix de vente au public.

**209.** Il convient au préalable de rappeler le contenu exact de la réponse de la société LABOREX BURKINA à la requête du SPBF. Elle prend note effectivement de la demande formulée par le SPBF mais s'engage à « s'y conformer ». Elle rappelle par ailleurs que les prix publics figurant sur les factures ne le sont qu'à titre indicatif et insiste sur le fait que ces derniers **tiennent compte de la marge que le SPBF souhaite faire appliquer dans les officines de ses adhérents**.

**210.** Il apparaît que la société LABOREX BURKINA est consciente que la mention du prix indicatifs sur ses factures aux officines fera appliquer à celles-ci la marge que le SPBF souhaite. Ce qui explique sa pleine et entière collaboration à la mise en œuvre de la marge revalorisée des pharmaciens (cf. paragraphes 83 et 88).

**211.** Il est de notoriété que selon les usages commerciaux, les prix conseillés sont des prix indicatifs car l'application de ces prix ne revêt pas un caractère obligatoire et est le seul fait du producteur ou de l'importateur et non de leurs clients.

**212.** En effet, dans un système de distribution avec des accords verticaux obéissant à la note n°5 interprétative de l'annexe n°1 au Règlement n°03/2002/CM/UEMOA, le prix conseillé par le fournisseur ne lie pas le client (officines de pharmacie).

**213.** Dans le cas d'espèce, le prix de cession public figurant sur les factures est déterminé par le SPBF qui est une organisation professionnelle dont certains membres sont les clients de la société LABOREX BURKINA. En effet, le prix conseillé ou indicatif, dont il est question, n'est pas déterminé par LABOREX BURKINA mais plutôt par le SPBF.

**214.** En effet, LABOREX Burkina à travers sa déclaration lors de son audition tenue le 25 mars 2025, admet, sans s'embarrasser de circonlocutions, **que le prix indicatif est déterminé par les pharmaciens à travers leur syndicat.**

**215.** Il en découle que les affirmations de la société LABOREX BURKINA **relativement au caractère indicatif ou conseillé du prix de cession public ne sont pas fondées.**

- Sur l'absence d'adhésion ou le défaut de consentement de la Société LABOREX BURKINA

**216.** La société LABOREX BURKINA affirme dans son mémoire en défense qu'il n'y a pas eu de consentement à partir du moment où celui-ci n'était pas nécessaire pour l'augmentation de la marge à 1.48 en raison d'absence de concertations entre

LABOREX et le SPBF et entre LABOREX et les pharmaciens d'officines pour l'augmentation du prix.

**217.** Poursuivant ses analyses, elle souligne une absence d'intérêt, pour elle, à participer à une telle entente d'autant plus que celle-ci ne présentait ni utilité, ni profitabilité pour LABOREX BURKINA.

**218.** La Commission rappelle que la société LABOREX BURKINA a reçu du SPBF une première lettre en date du 13 décembre 2022 lui demandant de retirer le prix public indicatif de ses factures de livraisons aux officines à compter du 1er janvier 2023. Une deuxième lettre lui demandant d'appliquer sur le prix cession public la marge de 1.48 au lieu de 1.32 à compter du 1er février 2023.

**219.** En réponse, la société LABOREX BURKINA a, par lettre du 26 janvier 2023, déclaré en avoir pris note et s'est engagé à s'y conformer. En répondant favorablement à la demande du SPBF, la société LABOREX BURKINA a marqué son accord pour accompagner le SPBF dans la mise en œuvre sa décision portant sur la revalorisation de la marge bénéficiaire du pharmacien de l'officine. Cet accord de volonté de la société LABOREX BURKINA sur une pratique anticoncurrentielle engage sa responsabilité.

**220.** Aussi, les factures fournisseurs collectées, lors des investigations font état de ce qu'à partir du mois de février 2023, la société LABOREX BURKINA a appliqué le coefficient multiplicateur de 1,48 sur ses factures adressées aux officines.

**221. Au regard de ce qui précède, le moyen relatif à l'absence d'adhésion ou le défaut de consentement est inopérant.**

- Sur la durée alléguée de l'entente

**222.** La société LABOREX BURKINA déclare dans son mémoire en défense que l'adoption de l'arrêté n°2023-00435/MDICAPME/MSHP du 16 octobre 2023 met fin à l'entente.

**223.** Il convient de relever que les documents et informations à disposition de la Commission ne permettent pas d'attester que la société LABOREX BURKINA ne s'est pas conformée aux dispositions de l'arrêté cité supra.

**224.** En conséquence, il y'a lieu de considérer que la durée de l'infraction qui lui est reprochée court à partir de la réponse de la société LABOREX BURKINA en date du 26 janvier 2023 jusqu'à l'adoption de l'arrêté n°2023-00435/MDICAPME/ MSHP du 16 octobre 2023.

- **Les arguments de la société la société DPBF**

- *Sur le caractère non fondé de griefs*

**225.** La société DPBF, dans sa ligne de défense, met en évidence l'absence d'ententes anticoncurrentielles d'autant plus que les sollicitations contenues dans les correspondances du Président du SPBF à l'endroit des grossistes-répartiteurs ne suffisent pas à caractériser une entente illicite. Selon elle, il s'agit d'une simple

sollicitation pour réguler le prix du secteur et cette sollicitation n'implique pas nécessairement un accord.

**226.** Pour elle, les objectifs visés par l'accord étaient d'empêcher que les pharmaciens d'officine cèdent les produits en dessous de leur coût de revient, ce qui serait constitutif d'une infraction assimilable à une vente à perte et occasionnerait également un impact négatif sur leurs chiffres d'affaires.

**227.** Concernant le contexte économique et juridique qui a prévalu, la société DPBF souligne qu'il est marqué par la crise sécuritaire qui a amené les pouvoirs publics à adopter un certain nombre de textes réglementaires visant à assurer l'effort de guerre. Ce qui a eu des incidences négatives sur tous les marchés en général et sur ce secteur en l'espèce, d'où la nécessité de réguler pour un bon fonctionnement du secteur pour une plus grande accessibilité des produits en cause au grand public et surtout pour juguler l'inflation des prix desdits produits.

**228.** Au regard de ce qui précède et tenant compte du contexte économique et juridique marqué par la crise sécuritaire qui a amené les pouvoirs publics à adopter un certain nombre de textes réglementaires visant à assurer l'effort de guerre, la société DPBF conclut que la teneur des correspondances du SPBF ne permettent pas d'établir l'existence d'une entente anticoncurrentielle visant à limiter ou contrôler la production et les débouchés.

**229.** Se fondant sur les dispositions de l'article 3 du Règlement n°02/2002/CM/UEMOA du 22 mai 2022, la Commission rappelle que l'appréciation de l'existence d'une entente anticoncurrentielle repose sur deux critères : l'objet et l'effet potentiel ou réel. **Ces deux critères, selon la jurisprudence et la doctrine, sont alternatifs et non cumulatifs.**

**230.** Il convient de rappeler que l'objet anticoncurrentiel d'une entente s'apprécie à partir de trois : la teneur des dispositions qui instaurent la pratique, les buts et objectifs visés et le contexte économique et juridique dans lequel s'insèrent les mesures mises en œuvre.

**231.** En ce qui concerne l'objet de l'entente, il y a lieu de faire remarquer que les correspondances du Syndicat aux grossistes-répartiteurs ont toutes pour finalité la revalorisation des marges bénéficiaires du pharmacien d'officine (« indexation du prix indicatif », « revalorisation de la marge du pharmacien à l'officine »). Le contenu de ces lettres interpelle également sur la volonté manifeste du syndicat pour une révision du taux de la marge du pharmacien d'officine à travers une hausse de sa marge bénéficiaire (l'indexation de la marge et la revalorisation de la marge bénéficiaire à l'officine pharmaceutique qui devrait passer de 1.32 à 1.48 à partir du 1er février 2023). La réponse favorable à ces correspondances caractérise la rencontre de volontés entre les parties.

**232.** Quant au contexte économique et juridique, il ne peut d'aucune manière justifier la conclusion d'une entente anticoncurrentielle. Les entreprises doivent pourvoir adopter indépendamment des mesures individuelles pour y faire face.

- *Sur la mise en application de la marge revalorisée*

**233.** Lors des séances d'audition en date du 26 mars 2025, la société DPBF a souligné n'avoir pas mis en application une nouvelle marge, seul le prix public indicatif a été retiré de leurs factures.

**234.** Il apparaît qu'aucun élément du dossier ne permet de conclure que la société DPBF a mis en application la décision du SPBF portant sur la revalorisation de la marge du pharmacien à l'officine.

**235.** Le courrier réponse de la société DPBF au SPBF en date du 30 janvier 2023 indiquait d'ailleurs qu'elle appliquera le coefficient souhaité après que le SPBF l'aura communiqué aux autorités de tutelle.

**236.** Aussi, les factures de la Société DPBF adressées à ses clients, confirment qu'elle n'a pas appliqué le coefficient multiplicateur de 1,48 préconisé par le SPBF car ne mentionnant plus le prix indicatif.

**237. Au regard de ce qui précède, les griefs notifiés à la société DPBF ne sont pas fondés.**

- **Les arguments de la société TEDIS PHARMA Burkina Faso**

- *Sur l'absence d'acte de pratique anticoncurrentielle*

**238.** Dans ses mémoires, la société TEDIS PHARMA BF affirme qu'elle n'a été mêlée à aucune quelconque entente entre les officinaux relativement à une fixation d'une nouvelle marge applicable aux spécialités pharmaceutiques. Cependant, elle reconnaît avoir été informé par le SPBF de son intention de revaloriser la marge. Ce dernier lui demandait, à la même occasion, de retirer le prix public indicatif sur les factures.

**239.** Elle poursuit en disant qu'à la suite de cette demande du SPBF elle n'a trouvé aucun inconvénient à supprimer la mention des prix publics indicatifs sur les factures destinées aux officines parce qu'elle n'était que facultative. Elle souligne en outre, qu'il n'existe aucune obligation légale pour TEDIS PHARMA BF de mentionner un prix public indicatif des spécialités pharmaceutiques sur les factures de livraison aux officines pharmaceutiques. Elle était par conséquent libre de les afficher ou pas sans que cela ne soit interprété comme étant une pratique anticoncurrentielle aux termes des dispositions de l'article 3 du Règlement n°02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002.

**240.** Enfin, elle affirme également qu'il n'y a jamais eu de concertation ni entre elle et le SPBF ni entre elle et les autres grossistes pour fixer une nouvelle marge sur le prix des spécialités pharmaceutiques.

**241.** Il ressort des pièces au dossier que par lettre en date du 13 décembre 2022, le SPBF a demandé à la société TEDIS PHARMA BF de retirer le prix public indicatif de ses factures de livraison aux officines à compter du 1er janvier 2023. Ensuite, le SPBF a adressé un autre courrier en date du 23 janvier 2023 par lequel il informait de la revalorisation de la marge du pharmacien à l'officine qui passe désormais de 1.48 au lieu de 1.32 à compter du 1er février 2023.

**242.** En réponse à cette correspondance, la société TEDIS PHARMA BF a déclaré, par lettre n°001/2023/TPBF/PCA du 30 janvier 2023, en avoir pris note et s'engageait à s'y conformer.

**243.** En répondant favorablement à la demande du SPBF, la société TEDIS PHARMA BF a marqué son accord pour accompagner le SPBF dans la mise en œuvre de sa décision portant sur la revalorisation de la marge bénéficiaire du pharmacien de l'officine. Cet accord de volonté de la société TEDIS PHARMABF sur une pratique anticoncurrentielle engage sa responsabilité

**244.** Aussi, les factures collectées, lors des investigations font état de ce qu'à partir du mois de février 2023, la société TEDIS PHARMABF a appliqué sur ses factures la marge de 1.48.

**245.** Au regard de ce qui précède, le moyen relatif à l'absence d'acte de pratique anticoncurrentielle est inopérant**.**

- *Sur l'impact de la suppression des prix publics indicatifs*

**246.** Selon la société TEDIS PHARMABF, le retrait des prix publics sur les factures contribue à l'assainissement de la concurrence. En effet, elle souligne que contrairement aux allégations consistant à penser que le retrait des prix publics indicatif sur les factures de livraison aux officines pharmaceutiques serait constitutif de pratiques anticoncurrentielles, il convient de relever que leur suppression permet plutôt la libre fixation des prix à l'officine, ce qui renforce davantage le libre jeu de la concurrence.

**247.** Il sied de noter qu'il est reproché à la société TEDIS PHARMABF d'avoir adhéré et mis en œuvre des mesures adoptées par le Syndicat des Pharmaciens du Burkina Faso portant sur la revalorisation des marges bénéficiaires du pharmacien d'officine. Ces mesures qui s'inscrivent dans un processus a démarré par l'indexation du prix indicatif (lettre février 2022) à compter du 15 mars 2022, suivi du retrait de celui-ci (lettre de décembre 2022), puis la décision de la revalorisation de la marge du pharmacien à l'officine et son mécanisme de mise en œuvre (lettre du 23 janvier 2023).

**248.** Ces différentes actions qui ne doivent pas être analysées isolement visaient un même objectif précis, à savoir la revalorisation de la marge du pharmacien à l'officine. Il y a donc lieu de comprendre que les interventions de la société TEDIS PHARMABF ne se sont pas limitées au retrait des prix indicatifs. Elles ont également concerné la mention et la mise à jour des factures en tenant compte du coefficient multiplicateur de 1,48 permettant ainsi la revalorisation de la marge bénéficiaire du pharmacien à l'officine. En définitive, il s'agit en réalité d'une même infraction unique et continue.

**249.** En outre, il convient de préciser que cette décision de retrait ou de mention du prix public sur les factures ne résulte pas de la seule volonté de la société TEDIS PHARMABF. Elle résulte plutôt de la mise en œuvre d'une décision concertée, orchestrée par le SPBF et portant sur la revalorisation de la marge des pharmaciens à l'officine.

**250.** En effet, la réponse favorable à la demande de la mention et/ou la suppression des prix indicatifs a facilité la mise en œuvre de la décision du SPBF tendant à revaloriser la marge des pharmaciens à l'officine.

- **Les arguments de la société UBIPHARM BURKINA**

- *Sur les inexactitudes et confusions dans la caractérisation de l'entente anticoncurrentielle*

**251.** Dans ses observations, la société UBIPHARM BURKINA soutient que la correspondance du SPBF en date du 23 janvier 2023 n'est aucunement une invitation à une revalorisation de la marge du pharmacien à l'officine, mais plutôt une demande des pharmaciens aux grossistes-répartiteurs de mentionner, pour compter du 1er février 2023, sur les factures de cession des produits qui leur seront adressées. Pour elle, la décision d'augmentation avait déjà été prise par le SPBF et il a été simplement demandé aux grossistes d'en tenir compte.

**252.** La société UBIPHARM BURKINA allègue, en outre, que les correspondances du SPBF qui lui ont été adressées n'ont pas pour objet d'obtenir d'elle la prise d'une décision d'augmenter la marge des pharmaciens, mais plutôt de l'informer d'une part de la décision prise par les pharmaciens et d'autre part d'obtenir d'elle des mises à jour des factures.

**253.** Il convient de relever que les mises à jour ont, indéniablement, été faites par la société UBIPHARM BURKINA et elles consistaient à remplacer le prix correspondant à un coefficient de 1.32 par celui correspondant à un coefficient de 1.48 sur les factures adressées aux pharmaciens.

**254. Il apparaît, ainsi, clairement qu'elle a mis en œuvre la demande faite par le SPBF dans le cadre de la revalorisation de la marge du pharmacien à l'officine**.

- *Sur la légalité ou non de la mention des prix publics sur les factures*

**255.** La société UBIPHARM BURKINA soutient que le fait pour elle de ne pas mentionner sur ses factures le prix auquel les officines doivent revendre les produits au public est parfaitement légale et n'est constitutive d'aucune faute. De même, le fait pour un grossiste de mentionner, à la demande de son client, un prix indicatif auquel il veut revendre les produits achetés à ses propres clients n'est pas une faute.

**256.** Il y'a lieu de rappeler que la responsabilité de la société UBIPHARM BURKINA est engagée du fait de son adhésion et de la mise en œuvre des mesures adoptées par le SPBF portant sur la revalorisation des marges bénéficiaires du pharmacien d'officine. Même si la mention du prix indicatif ou conseillé sur la facture ne revêt pas un caractère obligatoire, il n'en demeure pas moins que lorsque cette action résulte d'une décision concertée qui a pour objet ou effet de restreindre le jeu de la concurrence, celle-ci tombe sous le coup de l'article 3 du Règlement n°02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux pratiques anticoncurrentielles à l'intérieur de l'UEMOA.

- *Sur l'objet des actes unilatéraux, bilatéraux et/ou multilatéraux*

**257.** Dans son mémoire en défense, la société UBIPHARM BURKINA déclare que ce sont des actes bilatéraux ou multilatéraux, à savoir les accords et les pratiques concertées qui peuvent avoir un objet anticoncurrentiel. De ce fait, une correspondance qui est un acte unilatéral ne peut avoir un effet anticoncurrentiel en droit.

**258.** La Commission fait remarquer que dès lors qu'il y'a eu un échange de correspondances entre le SPBF et la société UBIPHARM BURKINA ayant conduit à une convergence de volontés, l'entente est suffisamment constituée. En l'espèce, ces échanges d'informations portant sur des éléments de prix permettant la détermination du prix cession public ont abouti à la mise à jour des factures que la société UBIPHARM BURKINA établit à l'endroit des officines. Cette mise à jour qui consiste à remplacer le prix indicatif correspondant à l'application d'un coefficient de de 1.48 au lieu de 1.32 permettait la revalorisation de la marge bénéficiaire du pharmacien à l'officine.

**259. En somme, l'effet anticoncurrentiel est suffisamment caractérisé car les échanges ont porté sur des éléments de prix et ont abouti à la détermination du prix public.**

- *Sur l'absence d'une entente anticoncurrentielle du fait que le SPBF ne soit pas une entreprise.*

**260.** Se fondant sur les dispositions de l'article 3 du Règlement n°02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux pratiques anticoncurrentielles à l'intérieur de l'UEMOA, la société UBIPHARM BURKINA estime qu'étant donné que les actes anticoncurrentiels émanent d'accords entre entreprises alors que le SPBF n'en étant pas une, il ne saurait y avoir une entente anticoncurrentielle entre cette structure et la société UBIPHARM BURKINA.

**261.** La Commission rappelle que l'article 3 du Règlement n°02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux pratiques anticoncurrentielles à l'intérieur de l'UEMOA dispose : « sont incompatibles avec le marché commun et interdits, tous accords entre entreprises, **décisions d'associations d'entreprises** et pratiques concertées entre entreprises, ayant pour objet ou pour effet de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur de l'Union, et notamment… ».

**262.** La note interprétative n°1 de l'annexe 1 du Règlement n°03/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'UEMOA précisant la notion d'entreprise prescrit qu'au sens des règles de concurrence de l'Union, les entreprises peuvent être des personnes physiques, des sociétés civiles ou commerciales ou encore des entités juridiques ne revêtant pas la forme d'une société.

**263.** Quant à la note interprétative n°2 de la même annexe, elle prévoit qu'en ce qui concerne la forme juridique qu'emprunteront ces actes, la Commission appliquera une interprétation large des notions d'accord, de décisions et de pratiques qui peuvent être regroupés sous le terme « ententes ». En particulier, l'existence d'un accord entre parties au sens de l'article 88(a) n'implique pas nécessairement un contrat écrit. Il suffit que l'acte résulte d'un accord de volonté entre parties pour tomber dans le champ d'application de l'article » 88(a). Les décisions d'associations d'entreprises se manifesteront notamment sous la forme de délibération des

associations professionnelles. Enfin, de simples comportements parallèles pourront constituer un accord ou une pratique concertée ».

**264.** Se fondant sur la note interprétative n°2 citée supra, la Commission considère les lettres échangées entre le SPBF et la société UBIPHARM BURKINA comme une entente. Le SPBF ayant le caractère d'association d'entreprises, les dispositions de l'article 88 du Traité lui sont applicables.

**265.** Au regard de ce qui précède, l'entente anticoncurrentielle entre le SPBF et la société UBIPHARM BURKINA est constituée.

**SUR LA BASE DE CE QUI PRECEDE,**

**LA COMMISSION :**

**266.** Considérant que l'entente anticoncurrentielle entre le SPBF et la société DPBF n'est pas constituée pour absence de mise en œuvre de la mesure de revalorisation de la marge bénéficiaire du pharmacien à l'officine par cette dernière ;

**267.** Considérant que l'infraction d'entente anticoncurrentielle entre le SPBF et les sociétés grossistes répartiteurs TEDIS PHARMA, UBIPHARM BURKINA, LABOREX BURKINA est constituée et caractérisée par l'expression d'accord de volontés ayant visé à fixer directement ou indirectement le prix, à contrôler le prix de revente et de manière générale, à faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché ;

**268.** Considérant que cette entente anticoncurrentielle est caractérisée par son objet ;

**269.** Considérant qu'il a été constaté une hausse des prix des médicaments de spécialité de 16% ;

**270.** Considérant en tout état de cause que l'objet et l'effet anticoncurrentiels de l'entente sont des conditions non cumulatives ;

**271.** considérant qu'aux termes de l'article 22.2 du Règlement n°03/2002/CM /UEMOA du 23 mai 2002, il est prévu que : « La Commission peut, par voie de Décision, infliger aux entreprises et associations d'entreprises des amendes de 500.000 F CFA à 100.000.000 F CFA, ce dernier montant pouvant être porté à dix pour cent du chiffre d'affaires réalisé au cours de l'exercice social précédent par chacune des entreprises ayant participé à l'infraction ou dix pour cent des actifs de ces entreprises» ;

**272.** Considérant que pour déterminer le montant de l'amende, il y a lieu de prendre en considération, outre la gravité de l'infraction, la durée de celle-ci ;

**273.** Considérant que les décisions d'associations d'entreprises et des pratiques concertées tendant à déterminer les prix peuvent être nocives pour les acteurs notamment les consommateurs ;

**274.** Considérant que les actes incriminés datent de la mise en œuvre de la mesure de revalorisation du SPBF jusqu'à l'adoption par l'Etat du Burkina Faso de l'arrêté conjoint n°2023-00435/MDICAPME/MSHP du 16 octobre 2023 portant fixation des

taux de marges bénéficiaires des médicaments pharmaceutiques de spécialité et copies de spécialités d'importation, la durée de l'infraction s'étend du 01 février 2023 au 16 octobre 2023 ;

**275.** Considérant la situation de chaque entreprise au regard, d'une part, de la sensibilité, la complexité et la spécificité du secteur et d'autre part, des éléments généraux et individuels ;

**276.** Considérant les ressources propres du Syndicat des pharmaciens du Burkina Faso (SPBF) qui s'élèvent à [ ■■ ] sur la période de 2020 à 2022, soit en moyenne [ ■■ ] par an.

**277.** Considérant les chiffres d'affaires des sociétés grossistes répartiteurs LABOREX BURKINA, TEDIS PHARMA, UBIPHARM BURKINA respectivement aux paragraphes 34, 37 et 40 ;

**DECIDE :**

**Article premier :** Il n'est pas établi que la société DPBF a enfreint aux dispositions de l'article 88 (a) du Traité de l'UEMOA et des textes subséquents ;

**Article 2 :** Il est établi que le Syndicat des pharmaciens du Burkina Faso (SPBF) et les sociétés UBIPHARM BURKINA, LABOREX BURKINA et TEDIS PHARMA BF ont enfreint aux dispositions de l'article 88 (a) du Traité de l'UEMOA et des textes subséquents.

**Article 3 :** Il est infligé au Syndicat des pharmaciens du Burkina Faso (SPBF) une amende d'un million (1 000 000) Francs CFA.

**Article 4** : Il est infligé à la société UBIPHARM BURKINA une amende de cinquante millions (50 000 000) Francs CFA.

**Article 5** : Il est infligé à la société LABOREX BURKINA une amende de cinquante millions (50 000 000) Francs CFA.

**Article 6** : Il est infligé à la société TEDIS PHARMABF une amende de cinquante millions (50 000 000) Francs CFA.

**Article 7** : le Syndicat des pharmaciens du Burkina Faso (SPBF), toutes les sociétés grossistes répartiteurs, prises individuellement et les autorités compétentes du Burkina Faso sont destinataires de la présente décision.

**Article 8** : En application de l'article 29 du Règlement n°03/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002, relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'UEMOA, le résumé de la présente Décision fera l'objet de publication aux frais de la Commission.

**Article 9 :** La présente Décision, entre en vigueur à compter de sa date de signature et sera publié au Bulletin Officiel de l'Union.

**Fait à Ouagadougou, le …….**
**Pour la Commission,**
**Le Président**