

Non classifié

DAF/COMP/AR(2012)19

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

08-Jun-2012

Français - Or. Français

**Direction des affaires financières et des entreprises
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

**RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE AU
LUXEMBOURG**

-- 2011 --

Ce rapport est soumis par le Luxembourg au Comité de la Concurrence POUR INFORMATION à sa prochaine réunion des 13-14 juin 2012.

JT03323333

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

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



DAF/COMP/AR(2012)19
Non classifié

Français - Or. Français

TABLE DE MATIÈRES

Avant-propos.....	3
1. Evolution législative.....	3
1.1. Faiblesses de l'ancienne loi de la concurrence	3
1.2. Améliorations apportées par la nouvelle loi.....	4
1.2.1 Nouveau cadre institutionnel	4
1.2.2 Nouvelles missions	4
1.2.3 Des règles de procédures plus précises	4

RAPPORT ANNUEL SUR L'EVOLUTION DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG 2011/2012

Avant-propos

1. L'année 2011 a été marquée par de changements importants, puisque le Luxembourg a adopté le 23 octobre 2011 une nouvelle loi sur la concurrence abrogeant l'ancienne loi du 14 mai 2004. La nouvelle loi est entrée en vigueur le 1^{er} février 2012. L'ancien Président M. Thierry Hobscheit n'a pas souhaité reconduire son mandat et a été remplacé par Monsieur Pierre Rauchs. Le nouveau Conseil de la concurrence est dès lors composé comme suit:

Président: Pierre Rauchs

Conseillers: Marc Feyereisen, Jean-Claude Weidert, Mattia Melloni

Enquêteur: Laurent Sanavia

1. Evolution législative

1.1. *Faiblesses de l'ancienne loi de la concurrence*

2. La loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence était déjà basée sur l'intention louable de doter notre pays d'une véritable législation anti-trust jusqu'alors absente de notre droit public économique. Cependant, l'application pratique de la loi a été entravée par les trois facteurs suivants:

- La division des autorités de concurrence en une Inspection chargée des enquêtes préliminaires et un Conseil compétent pour sanctionner les violations de la législation de concurrence a considérablement affaibli la force d'action de ces autorités.
- Si le Conseil de la concurrence a été une autorité détachée du pouvoir exécutif, l'Inspection de la concurrence, en tant que service du ministère de l'Economie, n'a pas été une autorité de concurrence indépendante. Or, on reconnaît aujourd'hui que l'indépendance est essentielle pour les autorités de concurrence, surtout dans un contexte où, comme au Luxembourg, l'Etat, à travers ses participations dans des sociétés commerciales, est un acteur économique à part entière, lui-même soumis au jeu de la concurrence.
- Enfin, l'efficacité des autorités de concurrence a souffert d'un manque de moyens à leur disposition (en tout et pour tout, cinq personnes ont travaillé à temps plein au Conseil et à l'Inspection de la concurrence) et de l'absence de certains pouvoirs pourtant très importants pour toute autorité de concurrence moderne.

1.2 Améliorations apportées par la nouvelle loi

1.2.1 Nouveau cadre institutionnel

3. Le nouveau Conseil de la concurrence est une autorité unique et indépendante dotée de pouvoirs et missions nouveaux, qui réunit les missions de l'ancien Conseil de la concurrence et de l'ancienne Inspection de la concurrence.

4. La modification la plus tranchante que la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence a apportée au cadre légal est la suppression de l'Inspection de la concurrence et l'intégration des pouvoirs d'investigation et d'enquête au Conseil de la concurrence. Celui-ci deviendra l'unique autorité de concurrence et tirera sa force de son statut indépendant qui lui est expressément reconnu par le législateur.

5. La séparation organique de l'instruction et de la décision des affaires de concurrence établie par la loi de 2004 fera place à une séparation fonctionnelle de ces missions à l'intérieur même du Conseil de la concurrence. Ainsi, pour chaque affaire individuelle lui dévolue, le Conseil de la concurrence charge un conseiller désigné pour mener l'enquête, laquelle aboutit soit à un classement, soit à une communication des griefs vis-à-vis d'une ou de plusieurs entreprises soupçonnées d'avoir violé les règles de concurrence. C'est donc à tour de rôle que cette mission d'investigation est confiée aux trois conseillers effectifs, tous nommés (comme le Président du Conseil de la concurrence) par le Grand-Duc pour un mandat de sept ans.

6. Les neuf conseillers, parmi lesquels doivent figurer au moins deux magistrats (un conseiller effectif et un conseiller suppléant), sont assistés par des enquêteurs issus du cadre administratif du Conseil de la concurrence.

1.2.2 Nouvelles missions

7. Parallèlement à l'accroissement notable du nombre de ses collaborateurs, le Conseil de la concurrence a reçu des missions nouvelles importantes.

8. S'il peut toujours être saisi par le ministre de l'Economie ou par plainte de toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt légitime, le Conseil de la concurrence pourra désormais intervenir de sa propre initiative. L'autosaisine, quoique toute naturelle pour les autorités de concurrence européennes, y compris la Commission européenne, lui était jusqu'ici refusée par l'ancienne loi du 17 mai 2004.

9. La réforme consacre une autre mission importante pour une autorité de concurrence digne de ce nom: le pouvoir consultatif. D'après l'article 29 de la nouvelle loi, le Conseil émet un avis de sa propre initiative ou à la demande du ministre ayant l'Economie dans ses attributions sur toute question concernant la concurrence. Cet avis est même obligatoire toutes les fois qu'un projet de loi ou de règlement grand-ducal entend modifier ou appliquer la loi du 23 octobre 2011 ou qu'un projet tend à instituer un régime ayant pour effet d'établir sur un marché déterminé des restrictions quantitatives, des zones d'exclusivité ou des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente.

10. Dans la même philosophie, l'article 30 attribue au Conseil de la concurrence le pouvoir de faire des enquêtes sectorielles ou par type particulier d'accords dans différents secteurs, enquêtes qui pourront être ponctuées d'un rapport soumis à la consultation des parties intéressées.

1.2.3 Des règles de procédures plus précises

11. Les règles substantielles n'ont pas été touchées fondamentalement par la réforme et continuent de s'inspirer du droit communautaire. Ainsi, mutatis mutandis, les articles 3 à 5 portant interdiction des

ententes et des abus de position dominante sont repris des articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne. Le principe de la liberté des prix inscrit à l'article 2 reste lui aussi inchangé.

12. Seules les exceptions à ce principe obtiennent un régime légèrement nouveau dans la mesure où les dérogations légales sectorielles établies en raison de considérations de politique sectorielle seront désormais introduites par les ministres de ressort. Ce sont surtout les règles procédurales qui ont retardé les débats législatifs, le Conseil d'Etat ayant gardé un silence de trente mois avant de rendre un premier avis sur le projet de loi.

13. La loi contient en effet des garanties procédurales importantes pour les entreprises. A notamment été précisée la compétence du juge pour vérifier la légalité des actes d'inspection particulièrement intrusive. Le régime de la double voie de recours devant le Tribunal Administratif et la Cour Administrative contre les décisions du Conseil de la concurrence a également été reformulé. Désormais, l'ensemble du contentieux de concurrence tranché par le Conseil siégeant en formation collégiale est soumis à un recours de pleine juridiction.

14. Les enquêteurs du cadre administratif ont obtenu le statut d'officier de police judiciaire. De cette façon, les pouvoirs de ces agents sont encadrés par les dispositions afférentes du Code d'Instruction criminelle.

15. Les autres garanties d'une procédure contradictoire et respectueuse des droits de la défense n'ont pas été notablement modifiées comme par exemple l'accès aux pièces du dossier, l'assistance d'un avocat, la communication des griefs, l'audition des parties, la demande de renseignements, ... Si une attention particulière a été portée aux droits des parties, le législateur a également été très sensible à la sécurité juridique à laquelle les entreprises sont en droit de s'attendre. C'est en ce sens qu'il faut voir la faculté nouvelle pour le Conseil de la concurrence d'informer les entreprises par lettre d'orientation informelle sur l'interprétation que le Conseil entend conférer aux règles de concurrence.

16. Dans la mesure où la loi de 2011 est intimement liée aux règles de concurrence européennes, on pourra s'attendre à ce que le Conseil de la concurrence puisera largement dans la jurisprudence, la doctrine et la réglementation communautaire pour préciser les points de droit qui resteraient incertains en l'absence de telles lettres d'information. Dans un même ordre d'idées, les règles de clémence prévues à l'article 21 de la loi sont désormais calquées sur le régime modèle de la Commission européenne. Ces règles prévoient sous certaines conditions l'immunité ou la réduction des amendes pour les entreprises qui font l'aveu d'une infraction et qui fournissent des éléments de preuve concrets destinés à démanteler une entente.