Rapport annuel 2022

CONSEIL DE LA
CONCURRENCE

Table des matières

I. Présentation du Conseil de la concurrence ... 7
A. Organisation jusqu'au 31 décembre 2022 ... 7
Structure du Conseil de la concurrence ... 7
Rôle des conseillers effectifs ... 8
Rôle du Chef de Cabinet ... 8
Rôle des conseillers suppléants ... 8
Rôle des enquêteurs ... 9
B. Champ de compétences ... 9
Les compétences allouées par la loi modifiée du 23 octobre 2011 ... 9
Les compétences attribuées par la loi du 1er juin 2021 ... 9
Les compétences conférées par la loi du 19 novembre 2021 ... 10
II. Activités du Conseil en 2022 ... 11
A. Activités contentieuses ... 11
B. Activités consultatives ... 12
C. Activités relatives aux enquêtes sectorielles ... 14
Enquête sectorielle médicaments et pharmacies ... 14
III. Actions de coopération au niveau européen et international ... 16
A. Réunions du Réseau européen de la concurrence (REC) ... 16
Les réunions des directeurs généraux (DG) ... 16
Les réunions plénières ... 16
Les groupes d'experts « *horizontaux* » du REC ... 17
Les groupes d'experts « *sectoriels* » du REC ... 19
B. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ... 20
C. International Competition Network (ICN) ... 20
IV. Actions de sensibilisation et de communication (*advocacy*) ... 21
A. Site internet ... 21
B. Newsletter ... 21
C. Réseaux sociaux ... 22
D. Midi de la concurrence ... 22
V. Activités de formation ... 23
A. Séminaires dispensés par le Conseil ... 23

Séminaire à l'Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg (IEP) 23
Séminaire à l'Université de Lorraine de Nancy 23
B. Formations suivies par les collaborateurs du Conseil 23
Summer Course sur le droit et l'économie de la concurrence dans l'UE, Moena-Trento, Italie 23
ERA Summer School on European Antitrust Law, Trèves, Allemagne 23
College of Europe „Competition Policy & Digital Markets" (RSS) 24
L'écriture efficace – « Écrire pour impressionner ? Non : écrire pour être lu » 24
Séminaires et webinaires 24

Mot du Président

La concurrence n'est pas un principe quelconque mais, comme l'a formulé jadis Ludwig Erhard : **« la loi fondamentale de l'économie sociale de marché »**.

Le Conseil de la concurrence s'assure en effet du bon fonctionnement du marché en veillant à ce que les entreprises se livrent une concurrence loyale qui favorise l'innovation, une offre diversifiée et des prix bas pour les consommateurs.

Pourtant, la **guerre menée par la Russie contre l'Ukraine** depuis début 2022, sévèrement condamnée par le Conseil dans le cadre d'une déclaration commune du réseau européen de la concurrence (REC), a gravement complexifié la tâche des autorités nationales gardiennes de la concurrence. Cette guerre et ses terribles conséquences s'accompagnent en effet déjà d'impondérables sur les marchés, de pénuries et de hausses de prix considérables dans de nombreux secteurs.

Dans ce contexte très particulier, le droit de la concurrence a donc dû faire preuve de flexibilité et de résilience en s'adaptant aux besoins des populations. Dans de nombreux secteurs, les entreprises doivent actuellement coopérer entre elles afin de pouvoir réagir aux goulots d'étranglement dans la production, l'entreposage, la logistique et la distribution de marchandises. La relance des activités peut en effet justifier une coopération entre concurrents ou une coordination étroite avec les fournisseurs d'une manière qui, dans des circonstances normales, pourrait ne pas être acceptable du point de vue de la règlementation en matière de concurrence. La Commission européenne et les autorités nationales de concurrence en Europe et dans le monde ont donc dû coopérer étroitement pour tenir compte des conditions économiques exceptionnelles dans l'évaluation des ententes. Ainsi, la crise liée à la guerre en Ukraine a non seulement eu des conséquences sur la vie quotidienne de chacun, mais elle a aussi redessiné les conditions-cadres de l'économie.

En temps de crise, les entreprises demandent en effet, à juste titre, une certaine sécurité juridique et des conseils rapides et facilement compréhensibles. Pour répondre à leurs préoccupations et à l'instar de leur déclaration commune sur l'application du droit de la concurrence pendant la crise de la COVID de 2020, les membres du Réseau européen de la concurrence ont donc publié, en début d'année 2022, une communication commune au regard de la guerre en Ukraine visant à éclairer les entreprises de l'Union européenne sur l'interprétation et l'application des règles de concurrence durant la crise. Par conséquent, le Conseil n'est pas intervenu et n'interviendra pas activement contre les mesures strictement nécessaires et temporaires visant spécifiquement à éviter les graves perturbations causées par l'impact de la guerre sur le marché intérieur.

L'année 2022 a également été marquée par le vote à la Chambre des députés du **projet de loi 7479A relative à la concurrence**, qui transpose en droit luxembourgeois la Directive européenne 2019/1 du Parlement européen et du Conseil, permettant ainsi au Luxembourg de se mettre en conformité avec ses obligations européennes. Avec l'entrée en vigueur de cette loi du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, le Conseil de la concurrence est devenu, au 1er janvier 2023, un établissement public à part entière désormais dénommé "Autorité de la concurrence du Grand-Duché de Luxembourg".

Ce nouveau cadre légal permet de renforcer la sécurité juridique pour les entreprises concernées par les activités de l'autorité en améliorant la clarté et les garanties procédurales, notamment en cas de contrôles ou d'inspections. Il sert en outre de pierre angulaire à de futures nouvelles missions pour l'Autorité, notamment l'introduction envisagée d'un contrôle des concentrations des entreprises au niveau national, qui a fait l'objet d'une consultation publique et qui donnera lieu au dépôt d'un avant-projet de loi prévu pour le printemps 2023.

D'autre part, les missions d'une autorité de concurrence englobent non seulement l'application du droit national et européen de la concurrence, mais aussi une **fonction consultative** et par extension, un travail de réflexion sur l'adaptation permanente et nécessaire des outils à sa disposition, ainsi que la promotion d'une politique de concurrence efficace et au service de la société.

Partant, nous ne sommes pas seulement une autorité qui sanctionne ou interdit, mais surtout un partenaire de l'économie. Déjà pendant la crise du Covid-19, nous nous sommes tenus à la disposition des entreprises, sans lourdeur administrative, en tant qu'interlocuteur privilégié pour les conseiller et les assister dans leurs efforts de coopération de crise.

Il en va de même aujourd'hui face à la crise sur les marchés de l'énergie. Nous soutenons les initiatives qui favorisent réellement la durabilité tout en préservant la concurrence et son corollaire : l'innovation. Concurrence et durabilité allant vraiment de pair. Le Conseil s'est ainsi penché en particulier sur l'organisation du marché de l'électricité et sur les mécanismes de la formation des prix et avait souligné l'importance de créer un cadre favorable pour la diversification des sources d'énergie renouvelable permettant de flexibiliser le marché de l'énergie électrique, tant du côté de l'offre que de la demande.

Dans le contexte de la grande accélération digitale de ces trois dernières années, les autorités de concurrence ont par ailleurs dû élargir leur champ de réflexion à des questions ayant trait à l'économie numérique. Ainsi, avec le vote de la loi du 30 novembre 2022, transposant la directive européenne 2019/1, le Conseil s'est également vu attribuer une nouvelle tâche, à savoir celle de surveiller et trancher le cas échéant en matière de relations commerciales entre les plateformes en ligne et leurs utilisateurs professionnels. Nous disposons donc désormais d'un instrument supplémentaire nous permettant de veiller à ce que les règles de concurrence soient respectées entre partenaires commerciaux de taille inégale.

En matière d'application du droit de la concurrence, le Conseil a traité plusieurs plaintes et ouvert plusieurs enquêtes de concurrence et **enquêtes sectorielles**. Les enquêtes sectorielles resteront en effet l'outil privilégié pour décrypter la dynamique des marchés sur lesquels la concurrence effective paraît faible.

Partant, le Conseil a mené une enquête sectorielle dans le secteur pharmaceutique qui s'est concentrée sur l'analyse du secteur des médicaments et des pharmacies au Luxembourg. Le Conseil constatait que le secteur des médicaments et des pharmacies est fortement régulé ; de nombreuses restrictions légales freinant la mise en concurrence et empêchant la modernisation des

officines luxembourgeoises. Néanmoins, les particularités des pharmacies ne suffisent pas à les soustraire d'emblée, et par principe, aux forces régulatrices des marchés qui évoluent dans un contexte concurrentiel ; en particulier parce que les mécanismes de la concurrence permettent de réaliser des gains d'efficacité et des réductions de coûts, au bénéfice de la société et des premiers concernés, à savoir les patients.

L'année 2023 s'annonce donc comme **une année charnière** pour le Conseil de la concurrence, une année jalonnée de défis, mais marquée aussi de renouveau avec son évolution vers une autonomie plus grande et une structure plus musclée en devenant un établissement public indépendant sous le nom d'Autorité de la concurrence du Grand-Duché de Luxembourg.

Vous trouverez donc ci-après les détails du dernier exercice d'activité de ce qu'il conviendrait désormais d'appeler l'ancien Conseil de la concurrence.

Je vous en souhaite bonne lecture.

Pierre Barthelmé

I. Présentation du Conseil de la concurrence

A. Organisation jusqu'au 31 décembre 2022

Structure du Conseil de la concurrence

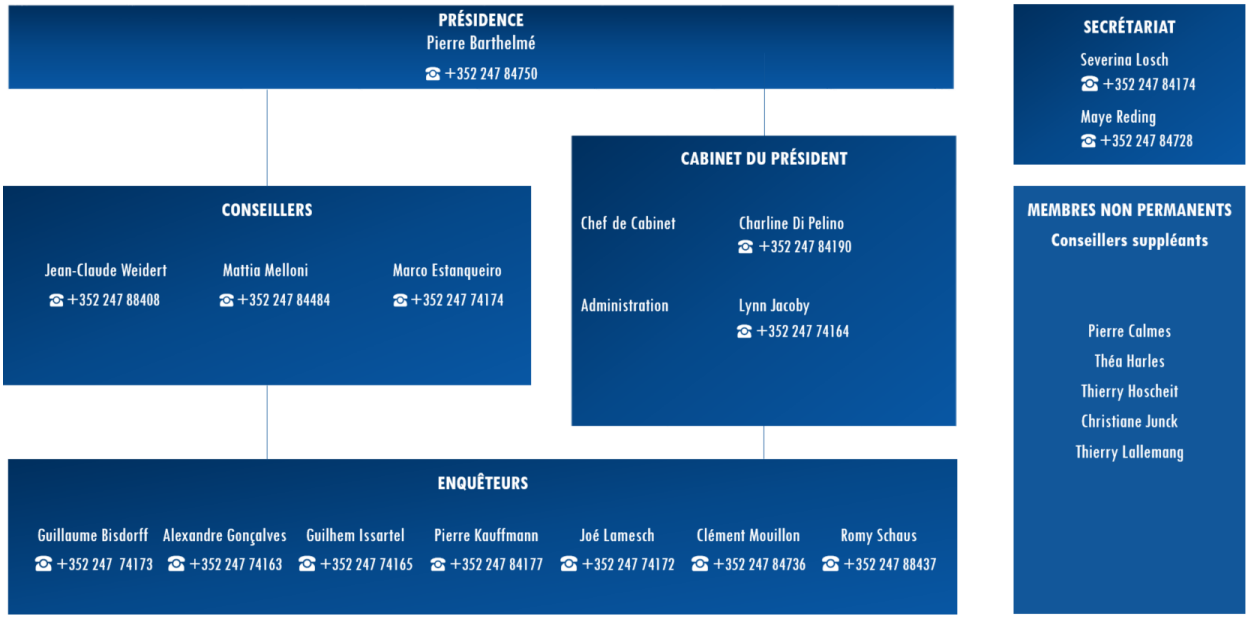
Jusqu'au 31 décembre 2023, le Conseil de la concurrence (ci-après, le « Conseil ») était une autorité administrative indépendante dont le rôle était de garantir la libre concurrence et de veiller au bon fonctionnement des marchés. Le Conseil était régi par la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence (ci-après : la « loi relative à la concurrence »).

Suite à l'adoption de la loi du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, le Conseil de la concurrence est devenu l'Autorité de la concurrence du Grand-Duché de Luxembourg à compter du 1er janvier 2023. La nouvelle Autorité fonctionne désormais sous la forme d'un établissement public indépendant doté de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie financière et administrative.

Elle reprend ainsi le flambeau du Conseil de la concurrence pour appliquer la législation nationale et européenne relative à l'interdiction des ententes et des abus de position dominante. Elle est par ailleurs en charge de faire appliquer l'interdiction des pratiques déloyales dans la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire et de défendre les intérêts collectifs des entreprises vis-à-vis des plateformes numériques et des moteurs de recherche. Elle conserve les bureaux et les coordonnées du siège du Conseil de la concurrence.

Le présent rapport se borne à décrire les activités du Conseil de la concurrence jusqu'au 31 décembre 2022, sans entrer dans le détail des nouvelles dispositions légales introduites à compter du 1er janvier 2023.

Au 31 décembre 2022, le Conseil disposait d'un effectif total de vingt-deux personnes, à savoir quatre conseillers effectifs (dont un Président), cinq conseillers suppléants (issus principalement de la magistrature et appelés à siéger dans les formations collégiales de décision), onze collaborateurs permanents et de trois « *non-governmental advisors* », qui représentent le Conseil dans le cadre de l'*International Competition Network*, à savoir Messieurs Marc Barennes, Thierry Reisch et Vivien Terrien.



Organigramme du Conseil de la concurrence au 31 décembre 2022

Rôle des conseillers effectifs

Le président assure la direction du Conseil. Il convoque et préside les réunions du collège, assure le bon déroulement des débats, veille à l'exécution des décisions du Conseil et assure la bonne marche du service. Il représente le Conseil dans tous les actes judiciaires et extra-judiciaires.

Pour chaque dossier, il désigne un conseiller effectif responsable de la phase d'enquête. Le conseiller ainsi désigné collecte les preuves à charge et à décharge en lien avec les pratiques visées dans la plainte ou dans la décision d'autosaisine.

De manière à garantir le principe de séparation entre les phases d'instruction et décisionnelle, le conseiller ayant instruit l'enquête dans un dossier ne peut prendre part à la formation collégiale de décision. Ce même principe empêche le président d'assumer les missions d'enquête.

Rôle du Chef de Cabinet

Pour assurer sa mission de supervision des procédures internes, de conseil, d'expertise et d'aide à la décision en matière de concurrence afin de garantir l'application correcte des dispositions légales dans le domaine, le chef de Cabinet veille à mettre en place des procédures internes, à assurer la sécurité quant à l'application des procédures internes et à garantir la cohérence de ces procédures et décisions ou avis émis par le Conseil.

Rôle des conseillers suppléants

Les conseillers suppléants sont appelés à suppléer l'absence ou l'empêchement de siéger des conseillers effectifs pour l'adoption des décisions collégiales relevant de la compétence du Conseil.

Rôle des enquêteurs

Les enquêteurs du Conseil assistent les conseillers dans leurs missions.

B. Champ de compétences

Les compétences allouées par la loi modifiée du 23 octobre 2011

Dans le cadre de ses fonctions, le Conseil cherche à protéger les intérêts des consommateurs, mais également les intérêts des entreprises contre les comportements anticoncurrentiels d'entreprises concurrentes qui pourraient avoir pour objet ou effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence.

L'article 6 de la loi relative à la concurrence, abrogée par la loi du 30 novembre 2022, définissait les missions, compétences et pouvoirs du Conseil, qui pouvaient être résumés comme suit :

- le Conseil applique les articles 3 à 5 de la loi relative à la concurrence, ainsi que les articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : « TFUE »), à savoir l'interdiction des ententes et des abus de position dominante ;

- il représente le Grand-Duché de Luxembourg au sein du REC, le réseau européen des autorités nationales de concurrence (ANC) ;

- il émet des avis sur tout projet de texte législatif ou réglementaire ou toute autre mesure touchant à des questions de concurrence ;

- il peut mener une enquête sur un secteur particulier de l'économie ou un type particulier d'accords dans différents secteurs lorsque l'évolution des échanges, la rigidité des prix ou d'autres circonstances font présumer que la concurrence peut être restreinte ou faussée ;

- il peut informer les entreprises de l'interprétation qu'il entend conférer aux articles 3 à 5 par rapport à des questions nouvelles et non résolues moyennant des lettres d'orientation informelle ;

- il coopère avec la Commission européenne ainsi qu'avec les autorités nationales de concurrence d'autres Etats membres, conformément aux dispositions du Règlement (CE) n° 1/2003 du 16 décembre 2002.

En 2021, le Conseil s'était vu confier des compétences supplémentaires en termes de pratiques déloyales et de protection des consommateurs.

Les compétences attribuées par la loi du 1er juin 2021

La loi du 1er juin 2021 sur les relations entre entreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire est entrée en vigueur le 1er septembre 2021.

Dans le cadre des relations contractuelles entre fournisseurs et acheteurs de produits agricoles et alimentaires, cette loi interdit de plein droit certaines pratiques commerciales déloyales et énumère

certaines pratiques pouvant être autorisées uniquement si elles ont été préalablement convenues en termes clairs et dépourvus d'ambiguïté.

Parmi les pratiques interdites figurent notamment les retards de paiements, les annulations de commandes à brève échéance, les modifications unilatérales des conditions contractuelles ou encore l'imputation inéquitable de certains coûts au fournisseur.

Le Conseil de la concurrence est l'autorité compétente pour faire respecter ces interdictions légales. Afin de rechercher les pratiques commerciales déloyales prohibées par la loi, le Conseil pourra mettre à profit ses pouvoirs d'enquête conférés par la loi relative à la concurrence. Le Conseil pourra également imposer des astreintes et des amendes en cas de constatation d'une violation de la loi.

Cette loi prévoyait une mise en conformité au 1er juin 2022 des accords de fourniture conclus avant son entrée en vigueur.

Aucune affaire relevant de son champ d'application n'a été portée à la connaissance du Conseil en 2022.

Les compétences conférées par la loi du 19 novembre 2021

La loi du 19 novembre 2021 portant modification du Code de la consommation est entrée en vigueur le 6 décembre 2021.

Cette loi met en œuvre le règlement (UE) 2017/2394 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs.

L'apport majeur de cette loi est la désignation du Conseil en tant qu'autorité compétente pour introduire des actions en cessation à l'encontre de tout acte contraire aux dispositions de la loi du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur.

Cette loi transpose en droit national la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur qui met en place une codification systématique de la jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) en matière de services et de créer un marché intérieur fonctionnel en établissant un cadre juridique qui supprime les obstacles injustifiés grevant la liberté d'établissement des prestataires de services et la libre circulation des services entre les Etats membres.

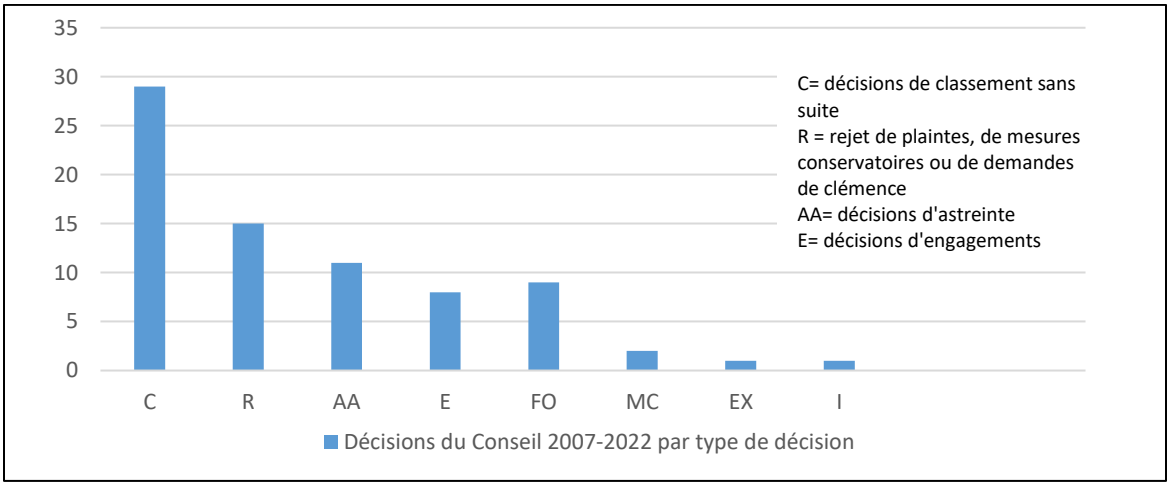
II. Activités du Conseil en 2022

A. Activités contentieuses

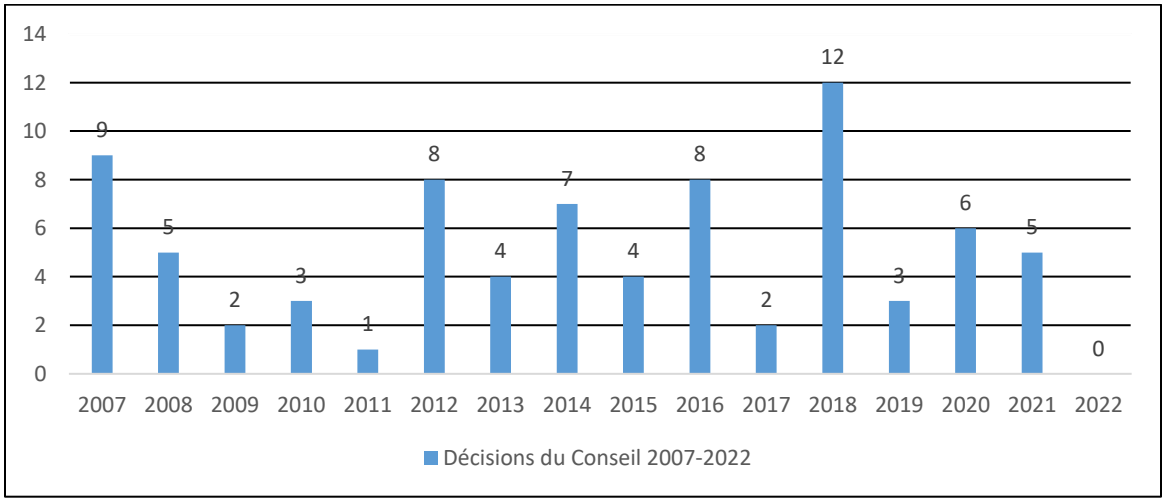
Le Conseil est compétent pour prendre des décisions contraignantes visant à faire respecter le droit de la concurrence. Il peut prendre différents types de décisions, à savoir des décisions provisoires dites mesures conservatoires, des décisions d'acceptation d'engagements ainsi que des décisions obligeant les entreprises à mettre fin à l'infraction et prononçant des sanctions. Le but de ces décisions est de prévenir ou faire cesser une pratique anticoncurrentielle.

Le Conseil n'a été amené à rendre aucune décision finale en 2022. Selon sa complexité, l'instruction d'une affaire peut s'étendre sur plusieurs mois, voire plusieurs années. Pour des raisons de confidentialité, le présent rapport ne mentionne ni les affaires dont l'instruction est toujours en cours, ni celles qui se trouvent au stade décisionnel.

Décisions adoptées par le Conseil entre 2007 et 2022 par type de décision



Nombre de décisions adoptées par le Conseil entre 2007 et 2022



B. Activités consultatives

Aux termes de l'article 29 de la loi relative à la concurrence, le Conseil est investi d'une mission consultative. Dans le cadre de cette dernière, il peut émettre des avis, de sa propre initiative ou sur demande du ministre, sur toute question concernant la concurrence.

En 2022, le Conseil a rendu les avis suivants :

- Avis 2022-AV-01 sur le projet de loi n°7932 portant sur l'exercice des professions des secteurs de la construction et de l'aménagement du territoire.

- Avis 2022-AV-02 sur le projet de loi n°7968 portant transposition de la directive (UE) 2019/1151 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 et ayant pour objet la digitalisation du notariat.

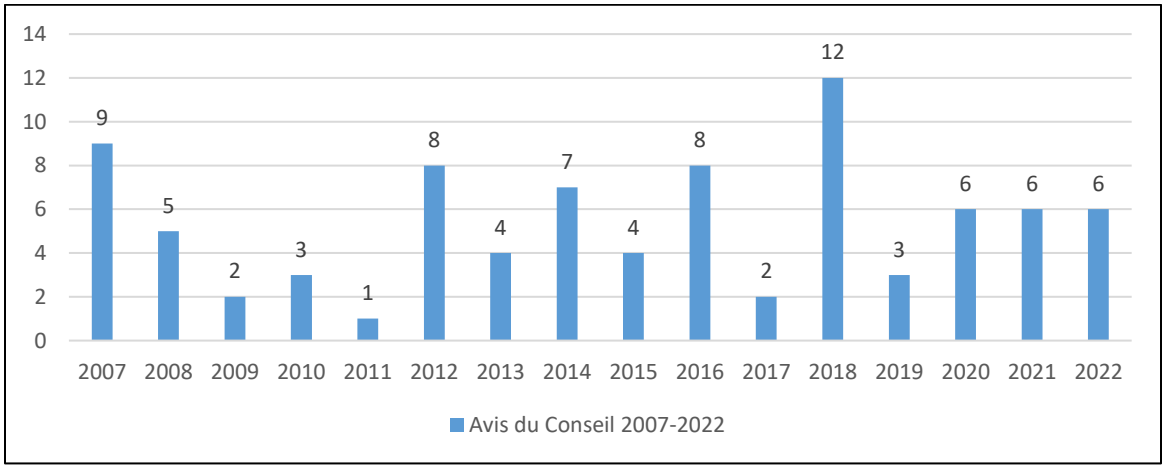
- Avis 2022-AV-03 sur le projet de loi n°7945 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

- Avis 2022-AV-04 sur le projet de loi n°7958 relative à l'accès et à la formation des professions d'avocat à la Cour, de notaire et d'huissier de justice et modifiant :
  1) la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice et
  2) la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

- Avis 2022-AV-05 sur le projet de loi n°7876 modifiant
  1) la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité et
  2) la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

- Avis 2022-AV-06 sur le projet de loi n°7989 modifiant la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

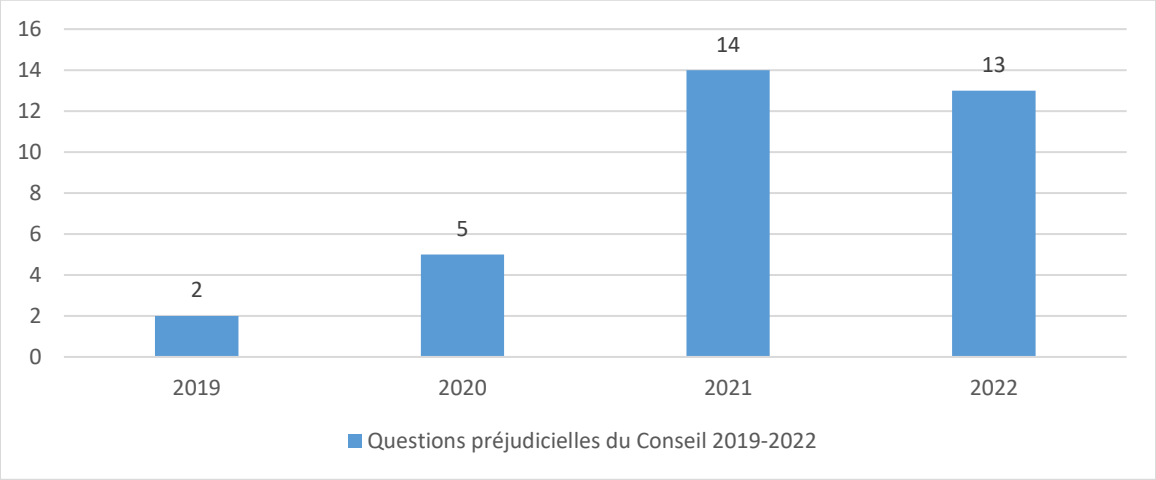
Nombre d'avis adoptés par le Conseil entre 2007 et 2022



Durant l'année 2022, le Conseil a également analysé plusieurs questions préjudicielles en coopération avec le Ministère de l'Économie et le Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, dont voici un tableau récapitulatif :

N° du renvoi préjudiciel	**Juridiction de renvoi**	**Dispositions concernées**
C-807/21	Allemagne	Articles 101 et 102 du TFUE
C-70/22	Italie	Articles 102 et 106 du TFUE
C-198/22 et C-199/22	Espagne	Article 101 du TFUE
C-211/22	Portugal	Article 101 du TFUE
C-298/22	Portugal	Article 101 du TFUE
C-547/22	Slovaquie	Directive 89/665/CEE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux
C-438/22	Bulgarie	Article 101 du TFUE
C-464/22	Italie	Directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur (« directive sur les pratiques commerciales déloyales »)
C-652/22	Croatie	Directive 2014/25/UE relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux
C-660/22	Italie	Articles 101 et 102 du TFUE
C-650/22	Belgique	Article 101 du TFUE
C-700/22	République Tchèque	Article 108 du TFUE
C-683/22	Italie	Directive 2014/23/UE sur l'attribution de contrats de concession

Nombre de questions préjudicielles analysées par le Conseil entre 2019 et 2022



C. Activités relatives aux enquêtes sectorielles

Conformément à l'article 30 de la loi relative à la concurrence, le Conseil peut mener une enquête sur un secteur particulier de l'économie ou un type particulier d'accords dans différents secteurs lorsque l'évolution des échanges, la rigidité des prix ou d'autres circonstances font présumer que la concurrence peut être restreinte ou faussée. À l'issue de cette enquête, il peut publier un rapport exposant ses résultats.

Pour des raisons de confidentialité, le présent rapport ne mentionnera pas les enquêtes sectorielles en cours.

Enquête sectorielle médicaments et pharmacies

En date du 16 juin 2022, le Conseil de la concurrence a publié son rapport d'enquête sectorielle médicaments et pharmacies au Grand-Duché de Luxembourg.

En automne 2019, le Conseil avait ouvert, sur base de l'article 30 de la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence, une enquête sectorielle dans le secteur pharmaceutique. L'enquête se concentrait sur l'analyse du secteur des médicaments et des pharmacies au Luxembourg. Le Conseil avait ensuite préféré suspendre son investigation durant la crise sanitaire de la Covid-19, afin de publier des résultats à jour, tenant compte de l'impact de la pandémie sur le secteur de la santé.

Après avoir mené des entretiens, adressé des demandes de renseignements, analysé les données chiffrées publiquement disponibles et étudié la législation et la littérature à cet égard, le Conseil a publié ses conclusions.

Le Conseil a constaté que le secteur des médicaments et des pharmacies est fortement réglementé. De nombreuses restrictions légales freinent la mise en concurrence et empêchent la modernisation des officines luxembourgeoises.

Tout au long de l'enquête, les parties prenantes interrogées ont justifié ces restrictions par les objectifs de service public et de protection de la santé publique que les pharmacies doivent poursuivre.

Néanmoins, les particularités des pharmacies ne suffisent pas à les soustraire d'emblée, et par principe, aux forces régulatrices des marchés qui évoluent dans un contexte concurrentiel ; en particulier parce que les mécanismes de la concurrence permettent de réaliser des gains d'efficacité et des réductions de coûts, au bénéfice de la société et des premiers concernés, à savoir les patients.

Pour cette raison, le Conseil a formulé différentes recommandations dans le cadre de son enquête, à savoir :

- abolir les prix plafonnés pour les médicaments en vente libre qui annihilent la concurrence par les prix dans les pharmacies ;
- diversifier les importations, afin de baisser le niveau de prix de certains médicaments, plus particulièrement ceux en vente libre ;
- promouvoir l'utilisation de médicaments génériques par une série de mesures, dont notamment la création de nouveaux groupes de médicaments substituables ;
- tenter de réduire les ruptures de stock de médicaments par différents mécanismes, tels que :
    - ✓ promouvoir la prescription en dénomination commune internationale,
    - ✓ avoir recours aux marchés publics, ou encore
    - ✓ monitorer les ruptures au sein d'une base de données centralisée ;
- faciliter l'implantation de nouvelles pharmacies, en remplaçant progressivement le double régime actuel par un régime de libre établissement lié à des critères de qualification ;
- ouvrir partiellement le double monopole officinal (détention & distribution) en permettant par exemple aux entreprises privées de détenir des pharmacies ou bien en autorisant la distribution de médicaments en vente libre dans d'autres établissements que les seules pharmacies ;
- moderniser la vente en ligne des médicaments, en autorisant, entre autres, la vente en ligne des médicaments sous prescription et l'ouverture de cette activité à d'autres acteurs que les pharmaciens titulaires ;
- étendre les missions du pharmacien en développant des nouveaux services en pharmacie, afin de partiellement pallier la pénurie de médecins au Luxembourg : vaccination, entretien pharmaceutique, prise de tension artérielle et prise du taux de glycémie, prolongation d'ordonnance et test rapide d'orientation diagnostique.

III. Actions de coopération au niveau européen et international

A. Réunions du Réseau européen de la concurrence (REC)

Comme tous les ans, le Conseil a activement participé à la mise en place de la politique européenne de la concurrence au sein du Réseau européen de la concurrence (ci-après : « REC »). La présente partie du rapport annuel dresse une vue d'ensemble des débats auxquels le Conseil a participé au sein de ce réseau.

Le pilotage des travaux du REC au sein des différents groupes d'experts horizontaux et sectoriels est assuré par les réunions des directeurs généraux, qui sont préparées lors des réunions plénières.

Les réunions des directeurs généraux (DG)

En 2022, les réunions des directeurs généraux et les réunions plénières ont de nouveau pu se tenir en présentiel.

Une des réunions des DG s'est tenue à Athènes, en Grèce, où les autorités nationales de concurrence ont rencontré la commissaire à la concurrence, Margarethe Vestager au sujet du « digital markets act ».

La réunion était suivie du « Competition law and policy forum consacré ». Cet atelier a permis un échange entre les autorités nationales de concurrence avec, notamment, le monde académique sur des thèmes d'actualité tels que les interactions entre le droit et la politique de concurrence et la durabilité.

Les réunions plénières

La plénière s'est réunie les 17 mai et 28 octobre 2022. Lors de ces réunions, les autorités de concurrence nationales (ANC) et la Commission ont abordé plusieurs sujets. Les plus importants ont porté sur :

1) les lignes directrices de la Commission européenne en matière de concurrence concernant les conventions collectives pour les travailleurs indépendants sans salariés ;
2) l'entrée en vigueur du Digital Markets Act (DMA) ;
3) la réforme des règlements d'exemption par catégorie en matière d'accords horizontaux, y compris les lignes directrices de la Commission sur lesdits accords ;
4) la coopération avec les autorités de concurrence africaines ;
5) l'évaluation du règlement d'exemption par catégorie en matière de transfert de technologies, qui exempte certains accords et pratiques des règles générales de concurrence de l'UE et expirera en 2026 ;
6) le projet visant à favoriser une plus grande convergence des amendes antitrust dans des domaines sélectionnés ;
7) l'évaluation du règlement 1/2003 et de son règlement d'application, le règlement 773/2004, y compris un point sur la révision de la communication sur les lettres d'orientation.

Les groupes d'experts « *horizontaux* » du REC

Ces groupes réunissent autour de thématiques spécifiques des représentants de chaque autorité nationale de concurrence et de la Commission européenne, dans le but de favoriser une meilleure cohérence de leur pratique décisionnelle.

Le groupe de travail sur la coopération et les garanties procédurales

Ce groupe de travail, dont le but consiste à étudier les procédures nationales de chaque autorité nationale de concurrence (ANC) et d'identifier les domaines dans lesquels des potentielles actions de convergence pourraient naître afin de garantir une meilleure effectivité dans la mise en œuvre des articles 101 et 102 du TFUE, s'est réuni 4 fois pendant l'année 2022, les 9 et 10 mars ainsi que les 7 et 20 octobre 2022.

Les travaux du groupe de travail sur la coopération et les garanties procédurales ont principalement porté sur deux projets : celui sur la convergence en matière d'amendes et celui sur la coordination des décisions des ANC ayant un effet « cross border ». Des discussions internes ont également eu lieu sur les différents rôles et missions des régulateurs nationaux par rapport à celles des ANC.

Pour la 1ère fois, le groupe de travail s'est intéressé à la relation entre la protection des données personnelles et leur traitement par les ANC.

Enfin, le dernier projet sur lequel ce groupe travail s'est penché au cours de l'année 2022 porte sur la modification du règlement 1/2003.

Le groupe de travail sur la lutte contre les cartels

Ce groupe de travail a pour but de construire et consolider auprès de chaque autorité nationale de concurrence une véritable politique européenne de lutte contre les cartels. Il s'est réuni deux fois en 2022.

L'un des sujets abordés lors de ces réunions concernait le rôle des « facilitateurs » dans les affaires de cartels. Cette notion permet de sanctionner en tant que co-auteur une entreprise ayant contribué à la conception et la mise en œuvre d'une entente sans être elle-même active sur le marché sur lequel l'entente a eu lieu. Cette notion a notamment permis à la Commission européenne de sanctionner une société de conseil ayant facilité un échange d'informations anticoncurrentiel entre concurrents. La problématique des accords de non-débauchage, qui concernent les ententes sur les conditions d'emploi de salariés, a également été discutée lors de ces réunions.

Le groupe de travail sur les restrictions horizontales et abus

Ce groupe de travail a pour but d'identifier des sujets spécifiques et d'actualité pour les autorités nationales de concurrence (ANC) en matière de pratiques horizontales anticoncurrentielles et de comportements abusifs. Lors de la réunion qui s'est tenue le 14 septembre 2022, les discussions ont notamment porté sur

1) la révision des règlements d'exemption par catégorie applicables aux accord horizontaux ;

2) la mise à jour de l'outil de la Commission européenne *e-Leniency* ; la notion de concurrence sur les mérites et la pratique décisionnelle récente de certaines autorités nationales de concurrence.

Le groupe de travail sur la sensibilisation au droit de la concurrence

Ce groupe de travail a pour objet de favoriser la sensibilisation du public à la concurrence. Il s'est réuni deux fois en 2022.

La première réunion s'est tenue le 18 février 2022. La réunion a permis aux autorités nationales de concurrence, d'une part, de revenir sur la conférence « *Taking Competition Policy into the future* », organisée par la Commission européenne le 3 février 2022 et, d'autre part, d'échanger sur la mise en œuvre de politiques efficaces en matière de sensibilisation au droit de la concurrence.

Une deuxième réunion a eu lieu le 29 septembre 2022. Les discussions ont porté sur le « *Competition Advocacy Contest* » organisé par le Réseau International de Concurrence, sur les politiques de sensibilisation à la concurrence en œuvre au sein de certaines autorités nationales de concurrence ainsi que sur la notion de « *broad advocacy* ».

Le groupe de travail lié aux investigations digitales et l'intelligence artificielle

Ce groupe de travail a pour objectif d'approfondir la coopération du REC en matière d'enquêtes numériques, notamment le renseignement, l'analyse des données d'enquête et les processus numériques en général. Il s'est réuni les 11 et 12 octobre 2022.

Le groupe de travail sur les restrictions verticales

Ce groupe de travail traite des questions touchant aux accords verticaux. Les accords verticaux sont des accords conclus entre au moins deux entreprises opérant à différents niveaux de la chaîne de production ou de distribution et portant sur les conditions auxquelles les parties peuvent acheter, vendre ou revendre des biens ou services. Le groupe de travail s'est réuni en date du 13 septembre et s'est principalement focalisé sur les plateformes de livraison de repas à domicile.

Le groupe de travail des « *Chief Economists* »

Ce groupe de travail se penche sur les aspects économiques du droit de la concurrence et leur rôle pour le travail des autorités. Lors de la réunion du 25 novembre, le groupe a donc abordé les questions de la nouvelle communication sur la définition du marché ainsi que l'utilisation de modèles et de méthodes économiques dans les affaires de concurrence et de concentrations.

Le groupe de travail sur les concentrations

Au sein de ce groupe de travail, les autorités échangent leurs expériences et leurs points de vue concernant toutes le contrôle des fusions. Lors de quatre réunions au cours de l'année 2022, le groupe de travail a notamment abordé les questions de l'ajustement des seuils de notification, de la simplification des procédures, des développements législatifs dans divers États membres ainsi que des récents arrêts de la Cour de Justice.

Le groupe de travail sur le Digital Markets Act

Le groupe a suivi les travaux législatifs concernant le Digital Markets Act (DMA) et s'est notamment concentré sur les travaux préparatoires pour une coopération efficace entre les autorités nationales de concurrence et la Commission Européenne.

Les groupes d'experts « *sectoriels* » du REC

Le REC compte également différents groupes de travail axés sur des domaines ou secteurs économiques spécifiques. En 2022, le Conseil a suivi les travaux des groupes spécifiques au secteur agro-alimentaire, au secteur pharmaceutique et de la santé, au secteur bancaire et financier et au secteur de l'énergie.

Secteur de l'agro-alimentaire

Le groupe de travail « *Food* », s'est réuni à deux reprises en 2022, le 18 mai et le 30 novembre 2022.

Lors de la réunion du 18 mai, plusieurs ANC ont présenté les affaires qu'elles ont clôturé en matière agroalimentaire pendant l'année 2022 comme, par exemple, le cartel des produits phytosanitaires pour lequel l'ANC lituanienne a mis en place pour la première fois sa procédure de transaction et sanctionné pour un montant supérieur aux 12 millions d'euro 4 entreprises qui s'étaient concertées sur la soumission du prix à présenter dans un appel d'offres organisé par les municipalités de Vilnius et Kaunas.

Lors de la réunion du 30 novembre, les discussions ont notamment porté sur les alliances stratégiques entre réseaux de distributeurs alimentaires et leur appréhension par les autorités de concurrence du réseau. Le contexte d'inflation des prix a également donné lieu à des échanges entre autorités sur l'efficacité de réglementations des prix des denrées alimentaires adoptées par certains Etats membres.

Secteur pharmaceutique et de la santé

Le groupe de travail « *Heath and Pharma* » s'est réuni à deux reprises cette année : aux mois de mai et d'octobre. La réunion du mois de mai fut l'occasion pour le Conseil de présenter son rapport d'enquête sur les pharmacies & médicaments. Au mois d'octobre, le groupe s'est concentré sur le marché de gros ainsi que sur les cas de 'pay for delay'.

Secteur bancaire et financier

Ce groupe s'est réuni en dates des 11 et 30 novembre. La Commission européenne et les ANC ont présenté les affaires et les enquêtes sectorielles qu'elles ont clôturées au niveau du secteur financier durant l'année.

Secteur énergie

Le groupe de travail « *Energy* » s'est réuni en vidéoconférence le 25 octobre 2022. Les autorités nationales de concurrence sont revenues sur certaines affaires récentes intéressant le secteur de

l'énergie. Ce fut également l'occasion d'évoquer les mesures d'urgence adoptées par le Conseil de l'Union européenne pour faire face aux prix élevés de l'énergie ainsi que les mesures proposées en matière d'agrégation de la demande de l'Union européenne et l'achat commun de gaz.

B. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

L'OCDE traite des questions de concurrence dans le cadre des réunions du Comité de concurrence et du Forum mondial sur la concurrence.

Le Comité de concurrence encourage les échanges de vues et l'analyse sur les questions de politique de la concurrence.

Le Forum mondial sur la concurrence de l'OCDE réunit annuellement des responsables de la concurrence de plus de 100 autorités et organisations du monde entier pour débattre les questions clés et les tendances récentes dans le domaine du droit de la concurrence.

En 2022, le Conseil a participé au Forum qui s'est tenu du 1 au 2 décembre 2022 et les sujets suivants ont été abordés : les objectifs de la politique de la concurrence avec Mathias Cormann, Margrethe Vestager, Rebeca Grynspan, subventions et commerce, mesures correctives dans les affaires d'abus de position dominante et interactions avec les instances de réglementation sectorielle.

Le 20 juin 2022 le Conseil a également participé à la table ronde organisée par l'OCDE et portant sur le sujet des cartels d'achat. Lors de cette réunion, plusieurs Etats membres du groupe de travail « competition » de l'OCDE ont présenté des affaires portant sur ce sujet.

C. International Competition Network (ICN)

Au niveau international, le Conseil suit activement les travaux du réseau international de concurrence.

L'ICN regroupe différentes autorités nationales de concurrence au niveau mondial et sert de forum de discussion sur des sujets concernant l'application du droit de la concurrence.

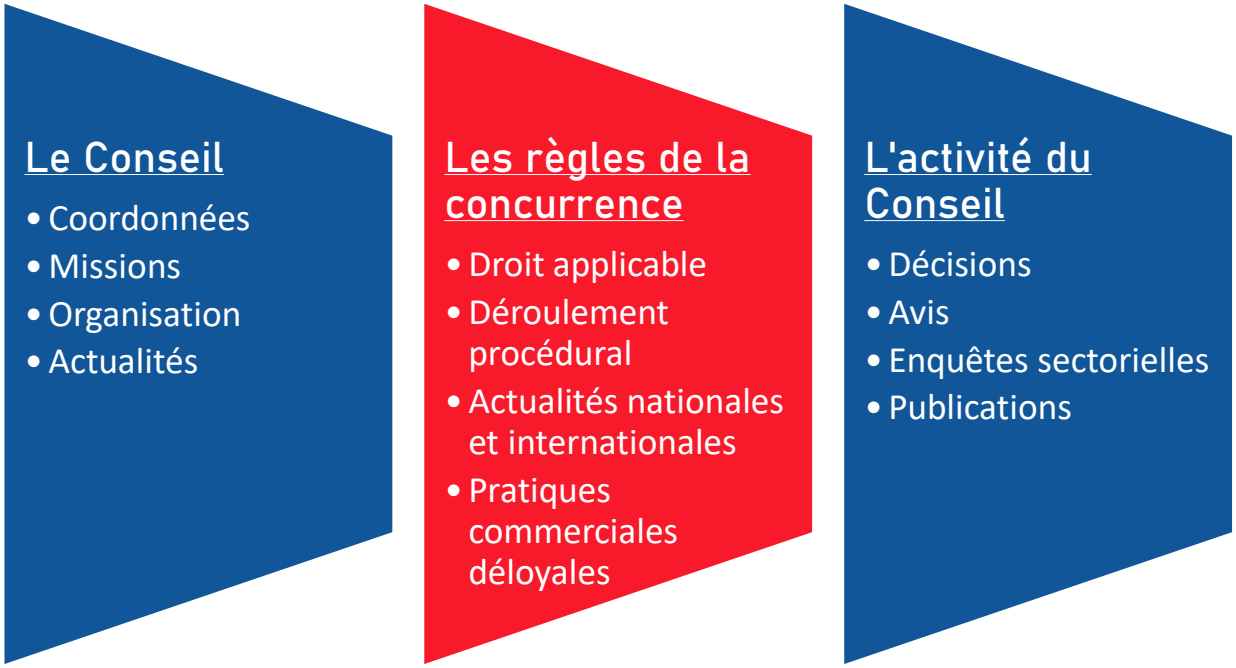
Les agents non-gouvernementaux désignés par le Conseil participent aux réunions et aux discussions au sein de ce réseau. Messieurs Marc Barennes, Vivien Terrien et Thierry Reisch ont été nommés en cette qualité pour deux ans.

Du 1er au 4 mai 2022, l'Autorité allemande de la concurrence a organisé la 21ème conférence annuelle du réseau international de la concurrence. Cette conférence a notamment permis d'aborder la question de la lutte contre les cartels au cours de la prochaine décennie et les priorités et nouvelles tendances au-delà de la pandémie ainsi que les principes de la concurrence pour la fourniture de services numériques.

IV. Actions de sensibilisation et de communication (*advocacy*)

A. Site internet

Les travaux de refonte du site internet du Conseil www.concurrence.lu, ont été entamés afin de rendre compte de la poursuite des activités du Conseil par la nouvelle Autorité de la concurrence. Les mises à jour nécessaires ont été débutées fin 2022 et se poursuivront au cours de l'année 2023. Le site conservera l'ensemble des anciennes publications du Conseil tout en renseignant sur les aspects les plus importants du droit de la concurrence au Luxembourg :



En 2022, le Conseil a diffusé sur son site internet des actualités concernant ses activités et, notamment, les diverses consultations publiques en lien avec le droit de la concurrence, les formations qu'il organisait, ses enquêtes sectorielles ou encore les avis rendus sur différents projets de loi.

Le Conseil a par ailleurs diffusé, sur son site internet, les annonces des différentes offres de postes vacants publiées en vue de doter la nouvelle Autorité de la concurrence des agents indispensables à son fonctionnement.

Enfin, le Conseil a étoffé le contenu de son site afin d'informer les fournisseurs et acheteurs dans la chaîne de distribution agricole et alimentaire des pratiques commerciales déloyales introduites par la loi du 1er juin 2021. Un formulaire de plainte spécifique a également été développé.

B. Newsletter

Le Conseil a poursuivi, tout au long de l'année 2022, l'envoi de sa newsletter intitulée « *Competition issues in Luxembourg and abroad* ».

Toutes les newsletters diffusées par le Conseil sont disponibles sur son site internet, sous : https://concurrence.public.lu/fr/support/newsletter.html.

C. Réseaux sociaux

Depuis 2019, le Conseil est présent sur Twitter (https://twitter.com/concurrence_lux) et LinkedIn (https://www.linkedin.com/company/concurrencelux/).

Au 31 décembre 2022, le Conseil comptait 525 abonnés sur son compte Twitter et 943 abonnés sur son compte LinkedIn.

D. Midi de la concurrence

Dans le cadre de la série d'événements des « Midi de la concurrence », le Conseil vise à offrir une plateforme aux parties prenantes pour échanger sur des questions d'actualité en matière de concurrence.

Ainsi, le Conseil de la concurrence a organisé e.a. un après-midi de la concurrence consacré au paquet législatif relatif aux services numériques : Digital Markets Acts (DMA) et Digital Services Act (DSA).

Les intervenants ont expliqué comment ces règlements visent à réguler l'espace numérique européen en encadrant la responsabilité des intermédiaires. Le DMA vise à garantir que les plateformes en ligne adoptent des pratiques loyales et n'abusent pas de leur position. Le DSA vise la lutte contre la dissémination de contenus illicites ou préjudiciables.

L'événement s'est terminé par un échange entre les participants et les intervenants sur l'impact du paquet législatif sur les autorités en charge de l'application des nouvelles règles.

V. Activités de formation

A. Séminaires dispensés par le Conseil

Séminaire à l'Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg (IEP)

Le Conseil a poursuivi cette année sa coopération avec l'IEP de Strasbourg, en dispensant aux étudiants du *Master II Droit de l'Economie et de la Régulation en Europe* un séminaire de type « Moot Court », donnant aux étudiants l'occasion d'analyser une affaire depuis son instruction jusqu'à sa phase décisionnelle.

Séminaire à l'Université de Lorraine de Nancy

Depuis plusieurs années maintenant, le Conseil présente aux étudiants du *Master II Juriste d'Affaires International et Européen* un enseignement en droit européen de la concurrence.

Certains de ces étudiants ont pu rejoindre le Conseil pour effectuer leur stage de fin d'études. Au cours de l'année 2022, le Conseil de la concurrence a ainsi accueilli en ses locaux cinq étudiants provenant d'universités diverses.

B. Formations suivies par les collaborateurs du Conseil

Summer Course sur le droit et l'économie de la concurrence dans l'UE, Moena-Trento, Italie

Le Conseil a participé au Summerschool 2022 de l'Université de Trento (Italie) sur les aspects avancés du droit et de l'économie de la concurrence dans l'UE.

Cette 7ème édition a été, une expérience d'apprentissage unique et s'est également révélée être une excellente occasion de créer des réseaux.

En effet, pendant toute une semaine, des autorités de concurrence, des conseillers, des avocats, des juges, des universitaires et des journalistes de toute l'Europe ont pu participer à divers cours, conférences et événements, allant des fondements historiques du droit de la concurrence à la conformité et à l'application des règles antitrust, en passant par les développements futurs du droit de la concurrence et du contrôle des concentrations dans l'UE.

ERA Summer School on European Antitrust Law, Trèves, Allemagne

Au mois de juillet 2022, plusieurs membres du Conseil ont participé aux cours sur le droit européen de la concurrence organisés par l'Académie de Droit Européen.

Ces cours d'été exposent les derniers développements en matière du droit de la concurrence européen et permettent un échange d'informations intéressant entre les différentes autorités de contrôle des pays membres de l'UE, les avocats spécialisés en droit de la concurrence et les enseignants.

College of Europe „Competition Policy & Digital Markets" (RSS)

Au mois de juillet 2022, le Conseil de la Concurrence a participé à la formation en ligne dispensée par le collège de l'Europe. Le cours s'est concentré sur la façon dont le droit de la concurrence façonne le marché unique numérique de l'UE en incluant les développements les plus récents concernant le « Digital Markets Act », les concentrations et abus de position dominante fondés sur les données, la collusion algorithmique ainsi que l'économie des plateformes et les accords verticaux à l'ère numérique.

L'écriture efficace – « Écrire pour impressionner ? Non : écrire pour être lu »

Le jeudi 6 octobre 2022, tous les agents du Conseil ont participé à une formation en présentiel sur la communication écrite. Cette formation a été l'occasion de former les collaborateurs aux méthodes et techniques de rédaction efficace permettant d'être lus et compris en veillant à proposer des contenus cohérents et structurés.

Séminaires et webinaires

En 2022 encore, le Conseil de la concurrence a suivi avec attention plusieurs séminaires et webinaires.

Séminaire ERA « Dawn Raids in Practice: Advanced Competition Law Training »

Le Conseil a participé au séminaire « *Dawn Raids in Practice: Advanced Competition Law Training* » organisé par l'ERA en collaboration avec la LUISS School of Law, à Rome, les 29 et 30 septembre 2022. Ce séminaire avait pour but de fournir une vue d'ensemble complète et détaillée de la conduite des perquisitions à la lumière de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et de la jurisprudence de la Cours de justice de l'Union européenne (CJUE) et de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Les sessions se sont concentrées sur les principales questions qui peuvent se poser à différents stades de l'inspection, notamment : les pouvoirs des inspecteurs, ainsi que leurs limites à la lumière de la jurisprudence de la CJUE et de la CEDH ; les objections qui peuvent être formulés pendant l'inspection ou encore comment résoudre les problèmes et les conflits qui surviennent pendant l'inspection.

Journée de la concurrence, « les défis de la politique de concurrence face aux évolutions du commerce », Paris

Plusieurs collaborateurs ont participé à la journée de la concurrence « *Les défis de la politique de concurrence face aux évolutions du commerce* » qui s'est tenue au Ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance à Paris, le 8 avril 2022. Lors de cette journée, les thèmes suivants été abordés : dans un contexte de coopération de plus en plus étroite, le droit de la concurrence appréhende-t-il correctement le phénomène des accords à l'achat ? ; le DMA et les enjeux de la numérisation du commerce ; les enjeux de la révision des règlements sur les restrictions verticales.

Mot de la fin

Malgré une année 2022 troublée par les évènements géopolitiques qui ont bouleversé les espoirs des consommateurs de retrouver une vie normale après trois ans d'une crise sanitaire éprouvante, la réforme du droit national de la concurrence a enfin pu voir le jour.

Grâce à un cadre légal plus solide, la nouvelle « *Autorité de la concurrence du Grand-duché de Luxembourg* » dispose désormais des outils nécessaires pour mettre en œuvre efficacement les règles de concurrence sur le territoire national.

Les nouvelles responsabilités confiées à l'Autorité en matière de relations entre plateformes numériques et entreprises utilisatrices et, prochainement, de contrôle des concentrations représentent à la fois un défi et une opportunité pour l'Autorité. Un défi car l'Autorité va devoir s'adapter et déployer les compétences nécessaires très rapidement pour assurer ses missions ; et une opportunité car elle disposera enfin des instruments adaptés aux exigences d'une économie de plus en plus digitalisée.

Ces changements ouvrent enfin la porte à d'autres adaptations futures du droit de la concurrence afin de définir le cadre qui permettra de garantir des pratiques commerciales loyales entre entreprises dans l'intérêt des consommateurs.

Le présent rapport est dressé en exécution de l'article 7, paragraphe 5 de la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence, qui dispose que : « *le Conseil établit un rapport annuel de ses activités qui reprend les décisions importantes prises par lui en prenant soin de préciser si ces décisions sont coulées en force de chose jugée. Le rapport est remis au* ministre [ayant l'économie dans ses attributions] *et à la Chambre des députés. Il sera tenu à la disposition de toute personne intéressée* ».

CONSEIL DE LA
CONCURRENCE

34-38, avenue de la Liberté
L-1930 Luxembourg

Tél. : (+352) 247-84728

info@concurrence.public.lu