



AUTORITÉ DE LA
CONCURRENCE
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

CONCURRENCE

RAPPORT ANNUEL 2024



III. CONCURRENCE

Le droit de la concurrence contribue au bon fonctionnement des marchés en garantissant le **libre jeu de la concurrence**. Sur un marché concurrentiel, les entreprises sont incitées à constamment innover pour proposer aux consommateurs les meilleurs produits et services possibles aux prix les plus avantageux.

L'Autorité de la concurrence contrôle notamment le respect du libre jeu de la concurrence par les entreprises et peut sanctionner les comportements anticoncurrentiels, tels que les abus de position dominante ou les ententes entre entreprises.

Dans ce cadre, en 2024, l'Autorité a assuré :

- des missions d'analyse et de consultation (avis et enquêtes sectorielles) ;
- la recherche et la sanction des pratiques anticoncurrentielles ;
- certaines missions de contrôle des concentrations via des renvois à la Commission européenne ;
- la représentation du Luxembourg au sein du Réseau européen de la concurrence ; ainsi que
- d'autres actions de coopération aux niveaux européen et international.

En matière de droit de la concurrence, l'Autorité surveille **l'ensemble des entreprises composant le tissu économique luxembourgeois**, notamment :



près de **42.000 entreprises dans l'économie marchande non financière**¹²



près de **1.500 entreprises du secteur financier et du secteur des assurances**¹³ actives au Luxembourg.



l'ensemble des **entreprises productrices de biens et services étrangers** ayant une activité économique sur le territoire luxembourgeois

SERVICE « CONCURRENCE »

Afin d'assurer la continuité des travaux en matière de concurrence tout en adaptant ses ressources à ses nouvelles missions, notamment en matière d'encadrement des plateformes en ligne, l'Autorité a poursuivi, en 2024, la réorganisation de ses équipes pour créer un service « Concurrence » à part entière, distinct des autres services.

Au 31 décembre, le service était composé d'un conseiller juridique responsable du service et de cinq enquêteurs, dont deux juristes et trois économistes.

¹² STATEC – Luxembourg en chiffres 2024 (dernières données disponibles en 2021)
<https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2024/luxembourg-en-chiffres-2024.html>

¹³ STATEC – Luxembourg en chiffres 2024 (dernières données disponibles en 2023)
<https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2024/luxembourg-en-chiffres-2024.html>

ACTIVITÉS D'ANALYSE ET CONSULTATION

ENQUÊTES SECTORIELLES

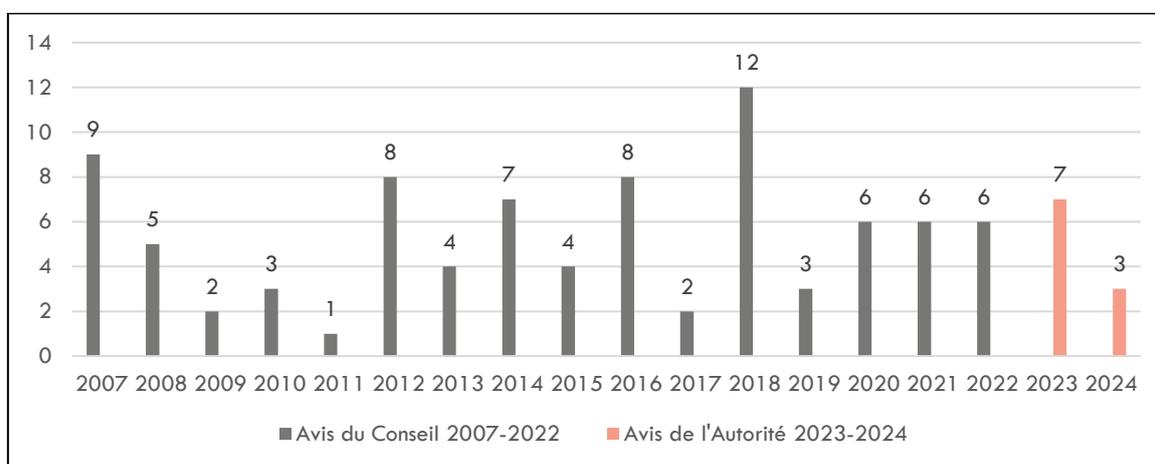
Conformément à l'article 65 de la loi relative à la concurrence, l'Autorité peut mener une enquête sur un secteur particulier de l'économie ou un type particulier d'accords dans différents secteurs lorsque l'évolution des échanges, la rigidité des prix ou d'autres circonstances font présumer que la concurrence peut être restreinte ou faussée. À l'issue de cette enquête, elle peut publier un rapport exposant ses résultats.

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

AVIS CONCERNANT LA CONCURRENCE

Aux termes de l'article 64 de la loi relative à la concurrence, l'Autorité peut émettre des avis, de sa propre initiative ou sur demande d'un ministre, sur toute question concernant la concurrence.

En 2024, l'Autorité a rendu des avis sur différents projets de loi.



NOMBRE D'AVIS ADOPTÉS PAR LE CONSEIL / L'AUTORITÉ ENTRE 2007 ET 2024

Projet de loi portant mise en œuvre du Digital Services Act

Dans son [avis du 16 février 2024 sur le projet de loi n°8309](#) portant mise en œuvre du règlement (UE) 2022/2065 sur les services numériques (Digital Services Act - DSA), l'Autorité marque son accord avec le projet sous réserve de quelques précisions procédurales.

Elle accueille favorablement sa désignation en tant que coordinateur pour les services numériques, qui lui semble pertinente au vu de son expertise en matière d'encadrement des contrôleurs d'accès aux marchés numériques (Digital Markets Act - DMA), de protection des entreprises utilisatrices de plateformes en ligne (Platform to business - P2B) et de droit de la concurrence.



Elle émet toutefois des propositions visant à clarifier et préciser la procédure de traitement de plaintes et les conditions d'exercice de l'opportunité d'action et rappelle la nécessité de disposer des ressources humaines et techniques appropriées pour remplir les fonctions de coordinateur des services numériques.

Projet de règlement grand-ducal sur les marchés publics

Dans son [avis du 17 avril 2024 sur le projet de règlement grand-ducal](#) modifiant le règlement d'exécution de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics, l'Autorité a formulé plusieurs réserves.

Elle regrette que l'exposé des motifs n'explique pas davantage les éléments pris en compte pour déterminer l'augmentation proposée du seuil de recours à la procédure restreinte sans publication d'avis ou à la procédure négociée.

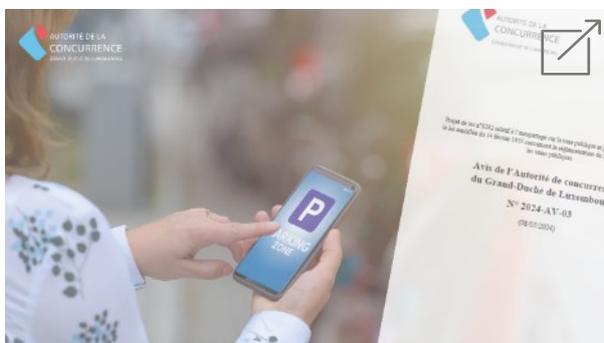
L'Autorité considère par ailleurs que l'ajustement réglementaire du seuil ne devrait pas être uniquement corrélé à l'indice des prix à la consommation. Les considérations liées à l'évolution de cet indice devraient, au contraire, être mises en balance avec les effets positifs des principes de la commande publique et les gains d'efficience qui en découlent.



Projet de loi relatif à l'autopartage

Dans son [avis du 8 mai 2024 sur le projet de loi relatif à l'autopartage sur la voie publique](#), l'Autorité accueille favorablement le projet de donner un cadre légal transparent et non-discriminatoire à l'autopartage pour ainsi promouvoir la mobilité partagée et optimiser le réaménagement urbain.

Elle regrette néanmoins le manque de discussion de la situation concurrentielle et de l'entrée potentielle de nouveaux opérateurs sur ce marché et suggère certaines améliorations.



RECHERCHE ET SANCTION DE PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES

L'Autorité est compétente pour prendre des décisions contraignantes visant à faire respecter le droit de la concurrence. Elle peut notamment prendre des décisions obligeant les entreprises à mettre fin à une infraction et prononçant des sanctions, des décisions d'acceptation d'engagements ainsi que des décisions imposant des mesures provisoires. Le but de ces décisions est de prévenir ou faire cesser une pratique anticoncurrentielle.

L'Autorité dispose de pouvoirs d'enquête pour rechercher et sanctionner d'éventuelles pratiques anticoncurrentielles.

ENQUÊTES

Inspections dans les secteurs pharmaceutique et parapharmaceutique

Les 11 et 12 juin, des agents de l'Autorité ont effectué, avec l'appui du Service de police judiciaire, sous l'autorité et le contrôle d'un juge d'instruction, des [inspections inopinées auprès de différentes entreprises](#) suspectées d'avoir mis en œuvre des pratiques anticoncurrentielles dans les secteurs pharmaceutique et parapharmaceutique.

Ces inspections constituent une étape préliminaire dans la procédure d'instruction en matière de pratiques potentiellement anticoncurrentielles. Elles ne signifient pas que les entreprises sont coupables de comportements anticoncurrentiels et ne préjugent pas de l'issue de l'enquête menée dans le respect des droits de la défense.



DÉVELOPPEMENT D'UN ASSISTANT DIGITAL BASÉ SUR L'IA

Le 24 septembre, le Luxembourg Institute of Science and Technology (LIST) et l'Autorité se sont associés pour développer un [assistant digital basé sur l'intelligence artificielle](#) (IA) conçu pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'application du droit de la concurrence.

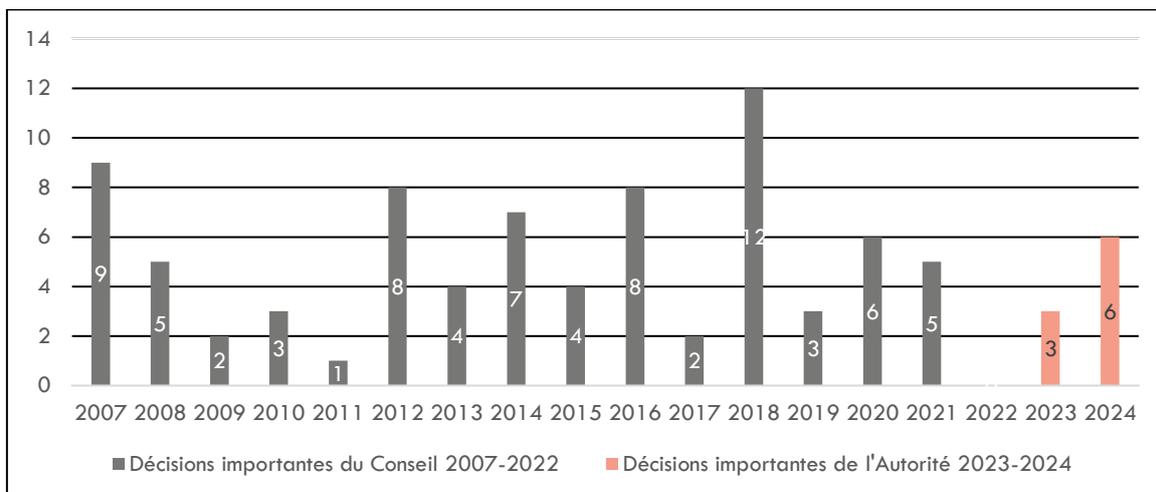
Ce partenariat résulte d'une vision commune pour exploiter le potentiel de l'IA afin de faire progresser le paysage juridique. Face aux volumes croissants de données cruciales pour le droit de la concurrence, les méthodes traditionnelles d'investigation sont devenues de plus en plus lourdes. La collaboration entre l'Autorité et le LIST vise à relever ces défis en intégrant des outils d'IA avancés dans le flux de travail juridique.

En associant les outils et méthodologies du LIST basés sur l'IA combinés à l'expertise juridique approfondie et aux mécanismes de contrôle de l'Autorité, cette collaboration pourrait créer un précédent pour l'avenir de l'application du droit par les pouvoirs publics au Luxembourg.

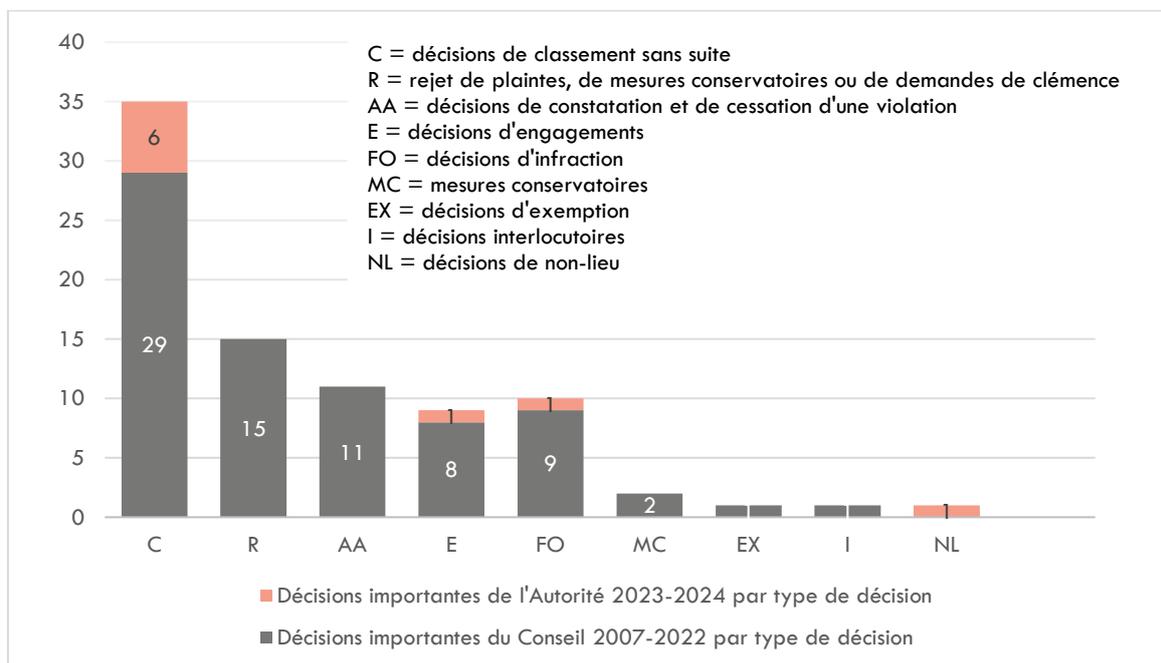


DÉCISIONS

Parmi les décisions rendues en 2024, l'Autorité a notamment rendu six décisions importantes.



NOMBRE DE DÉCISIONS IMPORTANTES ADOPTÉES ENTRE 2007 ET 2024



DÉCISIONS IMPORTANTES ADOPTÉES ENTRE 2007 ET 2024 PAR TYPE DE DÉCISION

Décision d'engagements – OAI

Le 25 mars 2024, l'Autorité de la concurrence a accepté et rendu obligatoires les engagements proposés par l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils (OAI) pour mettre fin à ses préoccupations de concurrence.

L'OAI mettait, en effet, à disposition de ses membres des documents incluant d'une part, les taux horaires facultatifs en régie et, d'autre part, la méthode de calcul d'honoraires à appliquer lors des marchés publics pour la construction d'ouvrages publics.

Le 8 mars 2021, le conseiller instructeur adressait une communication des griefs à l'OAI estimant qu'en diffusant ces documents, l'Ordre aurait adopté des décisions d'association d'entreprises ayant pour objet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence.

Le 11 octobre 2023, l'OAI proposait des engagements visant à répondre aux préoccupations de concurrence soulevées par le conseiller instructeur.



Décision de classement – Allégations d'abus de position dominante

Le 23 avril 2024, le conseiller chargé de l'instruction d'une plainte a décidé de classer sans suites une affaire d'abus de position dominante visant une entreprise multinationale.

L'affaire portait sur des allégations de prix excessifs et discriminatoires et de conditions de transactions inéquitables au détriment de petits producteurs luxembourgeois.

Dans sa décision de classement, le conseiller instructeur a estimé que l'enquête n'avait pas révélé d'indications d'une violation de l'interdiction de l'abus de position dominante. S'agissant, en particulier, des allégations de prix excessifs, le conseiller instructeur a appliqué le test en deux étapes issu de la jurisprudence européenne *United Brands*.

Dans un premier temps, le conseiller instructeur a vérifié si les prix de l'entreprise concernée étaient non équitables au niveau absolu. A ce titre, il a notamment retenu que lesdits prix n'avaient pas connu d'augmentation brutale et significative au cours des années précédentes et ne permettaient pas à l'entreprise de dégager des marges particulièrement élevées.

Dans un second temps, le conseiller instructeur a vérifié si lesdits prix étaient non équitables par comparaison avec différentes valeurs de référence, dont les prix appliqués dans un État membre comparable (après ajustement sur base des indices de parités de pouvoir d'achat). L'examen du conseiller instructeur a révélé que les prix applicables au Luxembourg étaient, pour certains, inférieurs à ceux applicables dans l'État membre de référence. Quant aux prix qui étaient plus élevés au Luxembourg, ils s'expliquaient par des différences de coûts de transport.

Aucun recours n'a été formé contre cette décision au titre de l'article 35, paragraphe 3, de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence.

Décision de classement – Services de sécurité et gardiennage

Par décision du 13 novembre 2024, l'affaire ouverte en 2020 dans le secteur des services de sécurité et de gardiennage a été classée sans suite. À la suite d'une communication des griefs en 2023, le dossier a été renvoyé à l'instruction. L'instruction supplémentaire n'a néanmoins pas permis de constater une violation du droit de la concurrence, notamment de l'article 4, paragraphe 1, de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence et de l'article 101, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS

En 2024, l'Autorité a procédé à des renvois à la Commission européenne conformément à l'article 22, paragraphe 1, du règlement 139/2004 sur les concentrations, afin qu'elle examine des opérations affectant le commerce entre États membres et menaçant d'affecter la concurrence de manière significative sur le territoire luxembourgeois.

Demande de renvoi de l'acquisition de Boissons Heintz par Brasserie Nationale

Le 7 février 2024, l'Autorité a adressé à la Commission européenne une demande d'examen de l'acquisition de Boissons Heintz par Brasserie Nationale au titre des règles européennes de contrôle des concentrations.

Dans sa demande, l'Autorité faisait notamment valoir que cette acquisition menaçait d'affecter de manière significative la concurrence sur le territoire luxembourgeois en combinant les deux principaux distributeurs en gros de boissons du pays. Selon l'Autorité, ladite acquisition était aussi susceptible d'affecter le commerce entre États membres en entravant l'accès de producteurs étrangers de boissons (bière et eau minérale notamment) aux marchés luxembourgeois en cause.

Le 15 mars 2024, la Commission européenne a accueilli la [demande de renvoi de l'Autorité](#), décidant d'examiner l'acquisition de Boissons Heintz par Brasserie Nationale et demandant à cette dernière de notifier l'opération.

Intervention devant le Tribunal de l'Union européenne dans le cadre de l'affaire T-289/24

Le 3 juin 2024, Brasserie Nationale et sa filiale de distribution Munhowen ont introduit devant le Tribunal de l'Union européenne un [recours contre la décision du 15 mars 2024](#) de la Commission européenne d'examiner l'acquisition de Boissons Heintz par Brasserie Nationale au titre des règles européennes de contrôle des concentrations.

Le 30 août 2024, l'Autorité a demandé à intervenir au soutien des conclusions de la Commission européenne, qui demande au Tribunal de l'Union européenne de rejeter le recours de Brasserie Nationale et de Munhowen.

Par [ordonnance du 3 octobre 2024](#), la présidente de la sixième chambre du Tribunal de l'Union européenne a admis l'Autorité à intervenir. La présidente de la sixième chambre a, en effet, considéré que l'Autorité avait un intérêt direct à la solution du litige puisque celui-ci avait une incidence importante sur l'exercice des compétences que la législation luxembourgeoise confie à l'Autorité.

L'Autorité est la première autorité nationale de concurrence à être admise à intervenir devant le Tribunal de l'Union européenne.

REPRÉSENTATION AU SEIN DU RÉSEAU EUROPÉEN DE LA CONCURRENCE (REC)

L'Autorité participe activement à la mise en place de la politique européenne de la concurrence en représentant le Grand-Duché de Luxembourg au sein du [Réseau européen de la concurrence](#) (REC).

Le REC ou European Competition Network (ECN) rassemble les autorités nationales de concurrence des Etats membres de l'Union européenne et la Commission européenne.

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.

RÉUNIONS DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX (DG)

Les *meetings of Directors General* (« DGs' Meetings ») rassemblent les présidents/directeurs des autorités nationales de concurrence (ANC) et le directeur général de la DG Concurrence, qui préside les réunions. Des représentants des ministères nationaux responsables de la politique de concurrence peuvent également être invités à certaines parties de ces réunions, lorsqu'elles concernent des discussions de politique générale.

Les réunions des DG examinent les questions stratégiques relatives à l'application des règles de concurrence, à la coopération et à la politique de concurrence. Elles approuvent également les documents de travail soumis par la plénière et préparés par les groupes de travail et les sous-groupes sectoriels du REC.

Déclaration commune du REC - Projet de lignes directrices sur les abus d'éviction des entreprises en position dominante

Lors du DGs' Meeting des 20 et 21 juin à Split, en Croatie, l'ECN a notamment adopté une déclaration commune sur l'initiative de la Commission européenne d'adopter des lignes directrices sur les pratiques d'abus d'éviction des entreprises en position dominante.

L'Autorité a, par la suite, réaffirmé son [soutien à ce projet de lignes directrices](#) auquel elle participe activement en tant que membre du REC (ECN).

Ces lignes directrices visent à renforcer le cadre d'application de l'article 102 TFUE, en veillant à ce que les actions contre les pratiques d'éviction abusives des entreprises en position dominante soient significatives, efficaces et cohérentes.



RÉUNIONS PLÉNIÈRES

Les réunions plénières du REC ont pour objectif d'examiner les travaux des groupes de travail du REC et d'adopter des politiques communes.

GROUPES D'EXPERTS « HORIZONTALS » DU REC

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

Groupe de travail sur la coopération et les garanties procédurales

Ce groupe évalue les procédures de chaque ANC et les domaines de convergence pour garantir une meilleure effectivité dans la mise en œuvre des articles 101 et 102 du TFUE.

Groupe de travail sur la lutte contre les cartels

Ce groupe vise à construire et consolider auprès de chaque ANC une véritable politique européenne de lutte contre les cartels.

Groupes de travail 101 TFUE et 102 TFUE

Ces groupes abordent des sujets spécifiques et d'actualité pour les ANC en matière de pratiques horizontales ou verticales anticoncurrentielles et de comportements abusifs.

Groupe de travail sur les concentrations

Ce groupe favorise les échanges d'expériences et points de vue concernant le contrôle des concentrations.

Groupe de travail des « chief economists »

Ce groupe analyse les aspects économiques du droit de la concurrence et leur rôle dans le travail des autorités.

Groupe de travail sur les marchés numériques

Ce groupe se penche sur les questions soulevées par le traitement des affaires impliquant des entreprises et des plateformes numériques.

Groupe de travail sur le Digital Markets Act

Ce groupe coordonne les travaux de mise en œuvre du Digital Markets Act (DMA) :

- processus de désignation des différents contrôleurs d'accès
- coopération entre la Commission et les États membres
- coordination entre le nouveau règlement et les affaires de concurrence traditionnelles.

SOUS-GROUPES D'EXPERTS « SECTORIELS » DU REC

Le REC compte également différents groupes de travail axés sur des domaines ou secteurs économiques spécifiques :

- ✓ Secteur de l'agro-alimentaire
- ✓ Secteur pharmaceutique et de la santé
- ✓ Secteur bancaire et financier
- ✓ Secteur environnement
- ✓ Secteur des télécommunications
- ✓ Secteur de l'énergie

COOPÉRATION AUX NIVEAUX EUROPÉEN ET INTERNATIONAL

COMITÉ CONSULTATIF EN MATIÈRE D'ENTENTES ET D'ABUS DE POSITION DOMINANTE

Le Comité consultatif en matière d'ententes et d'abus de position dominante est l'enceinte au sein de laquelle les experts des diverses autorités de concurrence examinent certaines affaires ainsi que des questions générales relevant du droit européen de la concurrence.

Il contribue ainsi au maintien d'une application cohérente des règles européennes en matière de concurrence.

En 2024, l'Autorité a été nommée « rapporteur » pour la présentation de l'affaire AT-40632, *Mondelez trade restrictions*, aux membres du Comité consultatif.

COMITÉ CONSULTATIF EN MATIÈRE DE CONCENTRATIONS

Le Comité consultatif en matière de concentrations entre entreprises assiste la Commission pour l'application du [règlement 139/2004 sur les concentrations](#). Il est consulté préalablement à toute décision définitive ou visant au prononcé d'une amende.

Composé de représentants des autorités compétentes des États membres, il contribue, lui aussi, au maintien d'une application cohérente des règles européennes en matière de concurrence.

ASSOCIATION EUROPÉENNE DES AUTORITÉS DE CONCURRENCE (ECA)

Les 22 et 23 avril, l'Autorité, représentée par son Vice-Président, Marco Estanqueiro, assistait au [ECA Meeting](#) annuel organisé à Londres par le Competition and Markets Authority sur les thèmes :

- concentrations dynamiques ;
- modèles de base de l'IA et l'IA comme outil pour les autorités de concurrence, et
- un outil de concurrence alternatif : expérience de la CMA avec l'enquête de marché et développements dans d'autres juridictions.



© ECA – retouche Autorité de la concurrence

La [European Association of Competition Authorities](#) (ECA), fondée en 2001, est une association informelle qui sert de forum de discussion aux autorités de concurrence de l'Espace économique européen (EEE), qui comprend les États membres de l'Union européenne, la Commission européenne, les États membres de l'AELE (Association européenne de libre-échange) ainsi que l'Autorité de surveillance de l'AELE.

L'objectif de l'ECA est d'améliorer la coopération entre les autorités de concurrence et de contribuer à l'utilisation efficace des règles de concurrence nationales et européennes.

DACHLIELUX

Les 29 et 30 août, l'Autorité a eu le plaisir d'accueillir les [autorités nationales de concurrence germanophones de l'Union européenne](#) (UE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

Ces journées d'échanges ont été marquées par des discussions approfondies sur les bonnes pratiques, les projets innovants, ainsi que sur les défis récents rencontrés par nos institutions respectives. Une belle opportunité de renforcer la coopération pour garantir une concurrence effective et dynamique au sein de nos territoires respectifs.



© Autorité de la concurrence du Grand-Duché de Luxembourg

AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE FRANÇAISE

Les 1^{er}, 2, 10 et 11 octobre, Charline Di Pelino, conseiller juridique responsable du service Concurrence, et Guilhem Issartel, juriste et enquêteur au sein du service, ont pu bénéficier de l'expérience de l'Autorité française de la concurrence en participant au séminaire de formation initiale dispensé aux nouveaux arrivants de l'Autorité française.

Cette collaboration leur a permis de découvrir le fonctionnement et l'organisation des différents services de cette autorité voisine et de s'en inspirer pour améliorer les procédures internes et formations au sein de l'Autorité luxembourgeoise.

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 des questions clés et des tendances récentes dans le domaine du droit de la concurrence.

OCDE - Forum mondial sur la concurrence

Les 2 et 3 décembre, l'Autorité, représentée par son président Pierre Barthelmé et son conseiller juridique spécial Serge Sandt, assistait au [Forum mondial de l'OCDE sur la concurrence](#) à Paris.

Depuis 2001, le Forum mondial de l'OCDE sur la concurrence rassemble des hauts fonctionnaires de plus de 100 autorités de la concurrence du monde entier.

Les participants débattent et discutent des sujets clés de l'agenda mondial de la concurrence. Le programme comprend des tables rondes, des présentations d'experts renommés ainsi que des examens par les pairs.



© OCDE – retouche Autorité de la concurrence

INTERNATIONAL COMPETITION NETWORK (ICN)

Au niveau international, l'Autorité participe activement aux 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.



2A, RUE D'ANVERS | L-1130 LUXEMBOURG

TÉL. (+352) 247 84737

INFO@CONCURRENCE.PUBLIC.LU | CONCURRENCE.LU