

**Audience publique du 28 mai 2018**

Recours formé par  
les sociétés à responsabilité limitée ... SARL et ... SARL, ...  
contre des décisions, ainsi qualifiées, du conseiller désigné du conseil de la concurrence et du  
conseil de la concurrence  
en matière de pratiques commerciales

---

**JUGEMENT**

**I**

Vu la requête inscrite sous le numéro 38364 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 19 août 2016 par Maître Laurent Niedner, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société à responsabilité limitée ... SARL, établie et ayant son siège social à L-..., immatriculée au registre de Commerce et des Sociétés sous le numéro ..., représentée par son gérant actuellement en fonctions, et de la société à responsabilité limitée ... SARL, établie et ayant son siège social à L-..., immatriculée au registre de Commerce et des Sociétés sous le numéro ..., représentée par son gérant actuellement en fonctions, tendant à la réformation sinon à l'annulation des décisions, ainsi qualifiées, des 7 juin et 4 juillet 2016 du conseiller du conseil de la concurrence désigné de demander des renseignements, ainsi que d'une décision, ainsi qualifiée, du conseil de la concurrence à laquelle se référerait un courrier du 20 juillet 2016 du président du conseil de la concurrence, en ce qu'il leur demanderait des renseignements ;

Vu la constitution d'avocat à la Cour déposée au greffe du tribunal administratif le 24 novembre 2016 par Maître Patrick Kinsch, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, pour le compte de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, agissant par son organe, le conseil de la concurrence ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 15 décembre 2016 par Maître Patrick Kinsch, pour le compte de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, agissant par son organe, le conseil de la concurrence ;

**II**

Vu la requête inscrite sous le numéro 39127 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 20 février 2017 par Maître Laurent Niedner, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société à responsabilité limitée ... SARL, établie et ayant son siège social à L-..., immatriculée au registre de Commerce et des Sociétés sous le numéro ..., représentée par son gérant actuellement en fonctions, et de la société à responsabilité limitée ... SARL, établie et ayant son siège social à L-..., immatriculée au registre de Commerce et des Sociétés sous le numéro ..., représentée par son gérant actuellement en fonctions, tendant à la réformation et subsidiairement à l'annulation d'une

décision, ainsi qualifiée, du 4 janvier 2017 du conseiller désigné de demander des renseignements les concernant, ainsi que d'une décision du Conseil de la concurrence, ainsi qualifiée, à laquelle se référerait le prédit courrier, de diriger l'enquête concernant le fonctionnement des centres de réservation de taxis et concernant l'existence d'une entente dans ce domaine contre les sociétés ... et ... ;

Vu la constitution d'avocat à la Cour déposée au greffe du tribunal administratif le 23 février 2017 par Maître Patrick Kinsch, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, pour le compte de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, agissant par son organe, le conseil de la concurrence ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 22 mai 2017 par Maître Patrick Kinsch, pour le compte de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, agissant par son organe, le conseil de la concurrence ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 22 juin 2017 par Maître Laurent Niedner, pour le compte des sociétés ... SARL et ... S.A R.L, préqualifiées ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 21 septembre 2017 par Maître Patrick Kinsch, pour le compte de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, agissant par son organe, le conseil de la concurrence ;

### III

Vu la requête inscrite sous le numéro 39876 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 13 juillet 2017 par Maître Laurent Niedner, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société à responsabilité limitée ... SARL, établie et ayant son siège social à L-..., immatriculée au registre de Commerce et des Sociétés sous le numéro ..., représentée par son gérant actuellement en fonctions, et de la société à responsabilité limitée ... SARL, établie et ayant son siège social à L-..., immatriculée au registre de Commerce et des Sociétés sous le numéro ..., représentée par son gérant actuellement en fonctions, tendant à la réformation et subsidiairement à l'annulation d'une décision, ainsi qualifiée, du 13 avril 2017 du conseiller désigné de demander des renseignements concernant l'entreprise ... sur le fondement de l'article 14 de la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence, ou de les entendre suivant l'article 15 de la même loi ;

Vu la constitution d'avocat à la Cour déposée au greffe du tribunal administratif le 19 juillet 2017 par Maître Patrick Kinsch, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, pour le compte de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, agissant par son organe, le conseil de la concurrence ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 13 décembre 2017 par Maître Patrick Kinsch, pour compte de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, agissant par son organe, le conseil de la concurrence ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 12 janvier 2018 par Maître Laurent Niedner, pour le compte des sociétés ... SARL et ... SARL, préqualifiées ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 17 janvier 2018 par Maître Patrick Kinsch, pour le compte de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, agissant par son organe, le conseil de la concurrence ;

### I+II+III

Vu les pièces versées en cause et notamment les actes déférés ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport ainsi que Maître Laurent Niedner et Maître Patrick Kinsch en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 28 mars 2018.

---

En date du 7 juin 2016, Monsieur ..., agissant comme conseiller désigné en vertu d'une ordonnance du président du conseil de la concurrence du 8 mars 2016, ci-après désigné par « le conseiller désigné », adressa à la société ... SARL, ci-après désignée par « la société ... », dans le cadre d'une enquête *« concernant le fonctionnement des centres d'appels de taxis et la manière dont la tarification des services de taxi gérés par un tel centre d'appel est établi »*, une demande de renseignements en s'appuyant sur l'article 14 de la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence, ci-après désignée par « la loi du 23 octobre 2011 », en y joignant un questionnaire, tout en invoquant les dispositions des articles 20, paragraphe (1) et 22 de la loi du 23 octobre 2011.

Par un courrier du 4 juillet 2016, le mandataire de la société ... sollicita des informations quant au caractère justifié de cette demande, en précisant partir du principe que celle-ci visait également la société ... SARL, ci-après désignée par « la société ... », au motif que les deux sociétés ne formeraient qu'une seule entreprise au sens du droit de la concurrence et demanda confirmation à cet égard.

Par un courrier du 4 juillet 2016, le conseiller désigné invita la société ... de fournir les renseignements demandés, tout en se réservant le droit d'appliquer les dispositions des articles 20, paragraphe (1), et 22 de la loi du 23 octobre 2011.

Par un courrier de leur mandataire du 11 juillet 2016, les sociétés ... et ... firent parvenir au conseiller désigné les informations sollicitées, mais en formulant un certain nombre de réserves quant à la demande de renseignements.

Par un courrier du 20 juillet 2016, le président du conseil de la concurrence s'adressa au mandataire des sociétés ... et ... dans les termes suivants :

*« Le Conseil de la concurrence tient à vous informer qu'il a été saisi le 15 juillet 2016 d'une demande de Monsieur le Conseiller désigné ... aux fins de voir imposer à la S. à r.l. ... tant une amende qu'une astreinte conformément aux articles 20, paragraphe 1 et 22, paragraphe 1, de la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence (ci-après « la loi ») pour avoir fourni des réponses incomplètes à une demande de renseignements du 7 juin 2016.*

*Dans le cadre d'une enquête basée sur les articles 3 et 7, 4<sup>e</sup> paragraphe de la loi, Monsieur le Conseiller désigné a adressé en date du 7 juin 2016 une demande de renseignement au sens de l'article 14 de la loi à l'entreprise ... S.à r.l. Dans votre réponse du 11 juillet 2016, vous avez omis de fournir les informations relatives aux questions ayant trait*

*à la tarification des services de taxi (1<sup>er</sup> volet de la question 5 et question 12). Ces questions sont qualifiées d'importance cruciale dans le cadre de l'enquête menée.*

*Avant de prononcer une amende ou une astreinte, le Conseil de la concurrence vous invite à fournir les renseignements demandés au plus tard pour le 12 août 2016, respectivement de lui présenter vos observations dans ce même délai.*

*Copie de la présente est adressée à la S.à r.l. ....».*

Par un courrier du 11 août 2016, le mandataire des sociétés ... et ... fournit la réponse aux questions ainsi posées, mais en formulant les mêmes réserves que celles d'ores et déjà formulées dans le courrier précédent du 11 juillet 2016.

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 19 août 2016, et inscrite sous le numéro 38364 du rôle, les sociétés ... et ... ont fait introduire un recours principalement en réformation et subsidiairement en annulation des décisions, ainsi qualifiées, des 7 juin et 4 juillet 2016 du conseiller désigné de demander des renseignements, ainsi que d'une décision, ainsi qualifiée, du conseil de la concurrence à laquelle se référerait le courrier du 20 juillet 2016 du président du conseil de la concurrence, en ce qu'il leur demanderait des renseignements.

Par un courrier du 12 décembre 2016, le conseiller désigné s'adressa au mandataire des sociétés ... et ... dans les termes suivants : *« la demande de renseignement du 7 juin 2016 du Conseil de la concurrence est retirée avec toutes ses annexes. Il en va de même, pour autant que cette lettre contiendrait un élément décisoire, de la lettre du soussigné du 4 juillet 2016.*

*Je vous restitue en annexe les éléments fournis par votre mandante en réponse à la demande de renseignement retirée. ».*

Le même jour, le président du conseil de la concurrence s'adressa également au mandataire des sociétés ... et ... dans les termes suivants : *« ma lettre du 20 juillet 2016 concernant la prononciation éventuelle d'une amende ou d'une astreinte à l'égard de la S.à.r.l. ... est retirée avec toutes ses annexes.*

*Je vous restitue en annexe les éléments fournis par votre mandante en réponse à la demande de renseignement retirée. »*

Par une ordonnance du 15 décembre 2016, le président du conseil de la concurrence chargea Monsieur ... pour diriger la même enquête pour la mise en œuvre des articles 14 à 19, 25 et 26, paragraphes 2 à 4 de la loi du 23 octobre 2011.

Par un courrier du 4 janvier 2017, le conseiller désigné adressa à la société ... une demande de renseignements dans le cadre d'une enquête concernant les services taxi et de location de voitures avec chauffeur, sur le fondement de l'article 14 de la loi du 23 octobre 2011, tout en invoquant les dispositions des articles 20, paragraphe (1) et 22 de la loi du 23 octobre 2011.

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 20 février 2017, inscrite sous le numéro 39127 du rôle, les sociétés ... et ... ont fait introduire un recours

tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation d'une décision, ainsi qualifiée, du 4 janvier 2017 du conseiller désigné de demander des renseignements les concernant, ainsi que contre une décision du Conseil de la concurrence, ainsi qualifiée, à laquelle se référerait le prédit courrier, de diriger l'enquête concernant le fonctionnement des centres de réservation de taxis et concernant l'existence d'une entente dans ce domaine contre les sociétés ... et ....

Par une lettre du 13 avril 2017, le conseiller désigné adressa une nouvelle demande de renseignements à la société ... sur le fondement de l'article 14 de la loi 23 octobre 2011, en précisant que *« toutefois, si vous estimez qu'une demande de renseignement sur base de l'article 14 est non-proportionnée, je vous invite à vous rendre dans les locaux du Conseil afin que je puisse recueillir les informations nécessaires à la conduite de l'enquête sur base de l'article 15 de la loi (Pouvoir de recueillir des informations). Je vous prie dans ce cas de me proposer par téléphone ou par courriel une date pour une telle réunion dans les meilleurs délais. »*, tout en invoquant, par ailleurs, les dispositions des articles 20, paragraphe (1) et 22 de la loi du 23 octobre 2011.

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 13 juillet 2017, inscrite sous le numéro 39876 du rôle, les sociétés ... et ... ont fait introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation d'une décision, ainsi qualifiée, du 13 avril 2017 du conseiller désigné de demander des renseignements concernant l'entreprise ... sur le fondement de l'article 14 de la loi du 23 octobre 2011, ou de les entendre suivant l'article 15 de la même loi.

Conformément à la demande des sociétés ... et ..., la partie étatique ne s'y étant d'ailleurs pas opposée, et dans la mesure où il s'agit *a priori* de demandes de renseignements faites dans le cadre d'une enquête touchant la même problématique, il y a lieu de joindre les trois affaires inscrites sous les numéros 38364, 39127 et 39876 du rôle et de statuer par un seul jugement sur les trois recours,.

Aux termes des différentes requêtes introductives d'instance, les sociétés ... et ... dirigent leurs recours contre des décisions, ainsi qualifiées, i) émanant du conseiller désigné de leur demander des renseignements sur le fondement de l'article 14 de la loi du 23 octobre 2011 et qui auraient été prises suivant lettres des 7 juin 2016, 4 juillet 2016 et 4 janvier 2017, ii) émanant du conseil de la concurrence de leur demander des renseignements qui se dégagerait d'une lettre de son président du 20 juillet 2016, iii) émanant du conseil de la concurrence de diriger l'enquête concernant le fonctionnement des centres de réservation de taxis et l'existence d'une entente dans ce domaine à leur égard, qui se dégagerait d'un courrier du conseiller désigné du 4 janvier 2017 et iv) émanant du conseiller désigné de leur demander des renseignements concernant la société ... sur base de l'article 14 de la loi du 23 octobre 2011 ou de les entendre conformément à l'article 15 de la même loi, conformément à une lettre du 13 avril 2017.

Quant au recours inscrit sous le numéro 38364 du rôle :

Dans son mémoire en réponse, la partie étatique demande au tribunal de retenir que ledit recours est devenu sans objet dans la mesure où les courriers des 7 juin et 4 juillet 2016 du conseiller désigné, respectivement le courrier du 20 juillet 2016 du président du conseil de la concurrence, ont été retirés, faisant en ce sens droit au recours des sociétés ... et ..., cette demande étant formulée sous réserve de la question soulevée par la partie étatique de savoir

si ces courriers sont à qualifier d'actes administratifs susceptibles de recours.

Le recours aurait, partant, perdu son objet suite à la disparition rétroactive des décisions attaquées matérialisées par les lettres précitées, à supposer que ces lettres contiennent un élément décisionnel.

Les parties demanderesses n'ont pas pris position sur cette question, n'ayant d'ailleurs pas déposé une réplique.

S'il est vrai qu'au jour de l'introduction du recours, à savoir le 19 août 2016, les demandes de renseignements adressées à la société ... existaient, force est toutefois de constater que par deux courriers datés du 12 décembre 2016, le conseiller désigné, respectivement le président du Conseil de la concurrence, ont informé le mandataire des demanderesses que les demandes de renseignements respectives des 7 juin, 4 juillet et 20 juillet 2016, pour autant que cette dernière lettre « *contiendrait un élément décisoire* », avaient été retirées avec toutes leurs annexes. De même, l'ensemble des éléments fournis à la suite de ces demandes ont été restitués.

Le constat s'impose dès lors que les demandes afférentes ont été retirées rétroactivement de manière à avoir disparu de l'ordonnancement juridique. Il s'ensuit que les renseignements obtenus, d'ailleurs restitués, ne sauraient plus servir de fondement à une quelconque démarche sur le fondement de la loi du 23 octobre 2011 et sont censés n'avoir jamais été obtenus, toute mesure d'instruction se fondant sur de tels renseignements devant d'ailleurs être considérée comme étant viciée.

Il s'ensuit que dans la mesure où les décisions, ainsi qualifiées, qui sont entreprises à travers les présent recours, ont disparu de l'ordonnancement juridique après l'introduction du recours, ledit recours a perdu son objet, le tribunal ne pouvant plus les réformer ni les annuler.

Si à l'audience des plaidoiries, le litismandataire des parties demanderesses a fait valoir que celles-ci auraient toujours un intérêt à faire constater l'illégalité des demandes de renseignements critiquées, le tribunal est néanmoins amené à retenir que dans la mesure où ces demandes ont été retirées rétroactivement et où les renseignements fournis ont été restitués, les demandes ne sont, indépendamment de la question de savoir si, de manière générale, une demande de renseignement sur le fondement de l'article 14 de la loi du 23 octobre 2011 s'analyse en une décision administrative susceptible de recours, question qui sera examinée ci-après, en toute hypothèse pas susceptibles d'affecter la situation administrative des parties demanderesses. Même à suivre l'argumentation des parties demanderesses suivant lesquelles certaines informations, envoyées par voie électronique, resteraient toujours à la disposition du conseiller désigné respectivement du conseil de la concurrence, un tel constat ne permet pas de conclure que les parties demanderesses aient un intérêt à maintenir le recours, dans la mesure où, de toute manière, si de tels renseignements étaient employés dans le cadre de mesures d'instruction ultérieures, il s'agirait nécessairement d'informations obtenues sans fondement légal, tel que cela a été retenu ci-avant.

Il s'ensuit que les recours principal en réformation et subsidiaire en annulation inscrits sous le numéro 38364 du rôle sont rejetés comme étant devenus sans objet et cela indépendamment de la question du caractère décisionnel des actes déferés.

S'agissant de la demande en paiement d'une indemnité de procédure de 3.000 euros formulée par les parties demandereses sur le fondement de l'article 240 du Nouveau Code de Procédure civile (NCPC), celle-ci est rejetée. En effet, au-delà du constat que l'article 240 NCPC n'est pas applicable devant les juridictions administratives, la demande est encore à rejeter sur le fondement de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ci-après désignée par « la loi du 21 juin 1999 », et cela eu égard à l'issue du recours.

Quant aux recours inscrits sous les numéros 39127 et 39876 du rôle :

Dans son mémoire en réponse déposé dans les affaires inscrites sous les numéros 39127 du rôle et 39876 du rôle, la partie étatique conclut à l'irrecevabilité des recours en réformation introduits en ordre principal, en faisant valoir que seules les décisions du conseil de la concurrence en formation collégiale seraient susceptibles d'un recours en réformation, cela conformément à l'article 28 de la loi du 23 octobre 2011.

Pour le surplus, la partie étatique se rapporte à prudence de justice en ce qui concerne la recevabilité des recours subsidiaires en annulation, spécialement sous l'angle du caractère de décision finale que devrait avoir une décision pour qu'elle puisse être attaquée, à l'exclusion des mesures d'instruction qui ne seraient que des actes préparatoires<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, tout en admettant que le Tribunal de l'Union européenne a considéré comme susceptible d'un recours séparé une décision de la Commission européenne de demander des renseignements en application de l'article 18, paragraphe 3 du règlement CE numéro 1/2003 du Conseil en matière de concurrence<sup>2</sup>, la partie étatique soulève la question de la transposabilité de cette jurisprudence en droit luxembourgeois, puisque si, certes, le droit européen de la concurrence serait le modèle de la législation luxembourgeoise en la matière, le droit de la procédure administrative contentieuse serait toutefois distinct du droit de la concurrence et reposerait sur des textes qui, en substance, ne seraient pas les mêmes.

La partie étatique précise encore que le paragraphe (2) de l'article 14 de la loi du 23 octobre 2011 disposerait que la demande de renseignements « *indique également les sanctions prévues à l'article 20 et à l'article 22 et les voies de et délais de recours ouverts devant le tribunal administratif* », en estimant que cette indication du législateur serait intrinsèquement ambiguë, dans la mesure où il ne serait pas précisé si les voies de recours devant le tribunal administratif y mentionnées s'appliquent déjà à la demande de renseignements ou seulement aux sanctions prévues aux articles 20 et 22, une fois qu'elles ont été prononcées.

Dans les mémoires en réplique respectifs déposés dans les rôles numéros 39127 et 39876, les sociétés ... et ... concluent à la recevabilité des recours pour être dirigés contre des *décisions* de demande de renseignements, respectivement une *décision* de les entendre, s'agissant du recours numéro 39876, en donnant à considérer que ces demandes auraient été assorties de la menace de sanctions et produiraient des effets juridiques immédiats et contraignants à l'égard des personnes contre lesquelles elles sont dirigées. D'ailleurs, régulièrement des demandes de renseignements représenteraient le dernier acte de la

---

<sup>1</sup> Trib. adm. 18 août 2010, n° 26098 du rôle.

<sup>2</sup> Trib. UE 14 mars 2014, Cemex, T-292/11.

procédure menée, ce qui serait le cas lorsqu'elles ne sont plus suivies d'une communication de griefs. Telle aurait d'ailleurs dû être la solution, d'après les sociétés ... et ..., en l'espèce, si l'enquête avait été menée en toute objectivité.

Dans leur mémoire en réplique déposé dans le rôle numéro 39129, les sociétés ... et ... concluent encore à la recevabilité du recours pour autant qu'il est dirigé contre la décision d'étendre l'enquête à leur égard puisque cette « *décision* » les affecterait dans leurs droits de façon directe et cela dans la mesure où en particulier l'extension de l'enquête à leur égard, à la supposer justifiée, serait de nature à permettre plus facilement le recours à des demandes de renseignements suivant l'article 14 de la loi du 23 octobre 2011. S'y ajouterait que l'extension de l'enquête à leur égard, invoquée à l'appui de la demande de renseignements, devrait pouvoir également être attaquée à ce stade, au risque de les priver d'un recours effectif.

Aux termes de l'article 28 de la loi du 23 octobre 2011 « *Un recours en pleine juridiction est ouvert devant le Tribunal administratif à l'encontre des décisions du Conseil en formation collégiale prises en application de la présente loi* ».

La loi ne prévoyant un recours en réformation que contre les décisions du conseil de la concurrence en formation collégiale, le tribunal est dès lors incompétent pour connaître des recours en réformation pour autant qu'ils sont dirigés contre des décisions, ainsi qualifiées, émanant du conseiller désigné.

S'agissant du recours inscrit sous le numéro 39127 du rôle, en ce qu'il est encore dirigé contre une décision du conseil de la concurrence de mener l'enquête concernant le fonctionnement des centres de réservation de taxis et l'existence d'une entente dans ce domaine également contre les sociétés ... et ..., le tribunal est amené à retenir qu'indépendamment de la question de la prise effective d'une telle décision en l'espèce par le conseil de la concurrence, le choix de diriger une enquête contre telle ou telle entreprise ne constitue pas une décision administrative susceptible de recours autonome devant le tribunal administratif, mais s'analyse en un acte préparatoire dans le cadre d'une procédure diligentée sur le fondement de la loi du 23 octobre 2011 et aboutissant, le cas échéant, à une décision finale du conseil de la concurrence, qui elle est susceptible de recours devant le tribunal administratif.

Il s'ensuit que le recours, inscrit sous le numéro 39127 du rôle, est encore à déclarer irrecevable pour autant qu'il est dirigé contre une décision, ainsi qualifiée, du conseil de la concurrence de mener l'enquête concernant le fonctionnement des centres de réservation de taxis et l'existence d'une entente dans ce domaine également contre les sociétés ... et ....

S'agissant du recours subsidiaire en annulation dirigé contre les actes émanant du conseiller désigné, le fait pour la partie étatique de se rapporter à prudence de justice valant contestation, étant relevé que le caractère décisionnel de l'acte attaqué est d'ailleurs une question d'ordre public que le tribunal doit soulever d'office, le tribunal est amené à examiner le caractère décisionnel des actes attaqués.

Conformément à l'article 2 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, ci-après désignée par « la loi du 7 novembre 1996 », un recours est ouvert « *contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible* ». Cet article limite ainsi l'ouverture



d'un recours devant les juridictions administratives notamment aux conditions cumulatives que l'acte litigieux doit constituer une décision administrative, c'est-à-dire émaner d'une autorité administrative légalement habilitée à prendre des décisions unilatérales obligatoires pour les administrés et qu'il doit s'agir d'une véritable décision, affectant les droits et intérêts de la personne qui la conteste<sup>3</sup>.

L'acte émanant d'une autorité administrative, pour être sujet à un recours contentieux, doit dès lors constituer, dans l'intention de l'autorité qui l'émet, une véritable décision, à qualifier d'acte de nature à faire grief, c'est-à-dire un acte de nature à produire par lui-même des effets juridiques affectant la situation personnelle ou patrimoniale de celui qui réclame. Si le caractère décisoire de l'acte attaqué est une condition nécessaire à la recevabilité du recours contentieux, il n'est pas pour autant une condition suffisante. En effet, pour être susceptible de faire l'objet d'un recours la décision critiquée doit encore être de nature à faire grief<sup>4</sup>.

Plus particulièrement, n'ont pas cette qualité de décision faisant grief, comme n'étant pas destinées à produire, par elles-mêmes, des effets juridiques, les informations données par l'administration, tout comme les déclarations d'intention ou les actes préparatoires d'une décision<sup>5</sup>.

Aux termes de l'article 14 de la loi du 23 octobre 2011, dans le cadre duquel s'inscrivent les courriers des 4 janvier et 13 avril 2017 adressés à la société ..., « *(1) Pour l'accomplissement des tâches qui lui sont assignées par la présente loi, le Conseil peut demander aux entreprises et associations d'entreprises de fournir tous les renseignements nécessaires.*

*(2) Lorsque le Conseil demande aux entreprises et associations d'entreprises de fournir des renseignements, il indique, sous peine de nullité, la base juridique et le but de la demande, précise les renseignements demandés et fixe les délais dans lesquels ils doivent être fournis, délai qui ne saurait être inférieur à un mois. Il indique également les sanctions prévues à l'article 20 et à l'article 22 et les voies et délais de recours devant le tribunal administratif. [...]* ».

L'article 15, auquel s'est référé le conseiller désigné plus particulièrement dans son courrier du 13 avril 2017, dispose que « *Pour l'accomplissement des tâches qui lui sont assignées par la présente loi, le Conseil peut interroger toute personne physique ou morale. La présence d'un avocat pendant l'entretien est autorisée.* ».

Aux termes de l'article 7, paragraphe (4) de la loi du 23 octobre 2011 « *La direction de la mise en œuvre des articles 14 à 19, 25 et 26, paragraphes 2 à 4 est confiée pour chaque dossier séparé à un conseiller désigné par ordonnance du président du conseil. L'article 9, paragraphes 1<sup>er</sup> et 3 est applicable au conseiller ainsi désigné. Le président ne peut être désigné pour assumer ces missions. [...]* ».

---

<sup>3</sup> F. Schockweiler, Le contentieux administratif et la procédure administrative non contentieuse en droit luxembourgeois, n° 46, p. 28.

<sup>4</sup> Trib. adm. 18 juin 1998, n° 10617 et 10618, Pas. adm. 2017, V° Actes administratifs, n° 37 et les autres références y citées.

<sup>5</sup> Trib. adm., 23 juillet 1997, n° 9658 du rôle, confirmé sur ce point par arrêt du 19 février 1998, n° 10263C, Pas. adm. 2017, V° Actes administratifs, n° 58, et autres références y citées, « Contentieux administratif luxembourgeois » par Rusen Ergec, mis à jour par Francis Delaporte, Pas. adm. 2017, page 15 et suivantes.

Enfin, quant aux conséquences d'un non-respect d'une demande de renseignements sur le fondement de l'article 14 de la loi du 23 octobre 2011, le tribunal relève que conformément à l'article 20, paragraphe (1) de la même loi « *(1) Le Conseil peut, par voie de décision, infliger aux entreprises et associations d'entreprises des amendes se chiffrant jusqu'à 5 pour cent du chiffre d'affaires total réalisé au cours de l'exercice social précédent, respectivement au cours du dernier exercice social clos, lorsque, intentionnellement ou non, en réponse à une demande faite par voie de décision prise en application de l'article 14, paragraphe 14, paragraphe 2, elles fournissent un renseignement inexact, incomplet ou dénaturé ou ne fournissant pas un renseignement dans le délai prescrit.* », tandis que l'article 22, intitulé « *Astreintes* », de la loi du 23 octobre 2011 dispose que « *(1) Le Conseil peut, par voie de décision, infliger aux entreprises et associations d'entreprises des astreintes jusqu'à concurrence de 5 pour cent du chiffre d'affaires journalier moyen réalisé au cours de l'exercice précédent, respectivement au cours du dernier exercice clos, par jour de retard à compter de la date qu'il fixe dans sa décision, pour les contraindre : [...] 3) à fournir de manière exacte, complète, non dénaturée et endéans le délai imposé un renseignement qu'il a demandé par voie de décision prise en application de l'article 14, paragraphe 2. [...]* ». A cet égard, il convient de relever que si ces dispositions jouent en cas de non-respect d'une demande de renseignements sur le fondement de l'article 14 de la loi du 23 octobre 2011, elles ne jouent pas en cas de mesure prise sur le fondement de l'article 15 de la même loi.

Le tribunal relève de prime abord que le pouvoir du conseil de la concurrence, respectivement du conseiller désigné en vertu de l'article 7 de la loi du 23 octobre 2011, de demander des renseignements au sens de l'article 14, précité, de même que celui de recueillir des déclarations au sens de l'article 15, précité, s'inscrivent dans les pouvoirs d'enquête du conseil de la concurrence décrits à la section II, intitulée « *Pouvoirs d'enquête* », de la loi du 23 octobre 2011, parmi lesquels figurent le pouvoir de procéder à des inspections soit auprès des entreprises et associations d'entreprises (article 16), soit dans d'autres locaux (article 17), le pouvoir de désigner des experts (article 18) et le pouvoir de recueillir des informations auprès des régulateurs sectoriels et de toute autre administration et établissement public (article 19).

Le tribunal est amené à retenir que l'ensemble de ces mesures sont des mesures d'instruction prises dans le cadre d'une enquête menée sur le fondement de la loi du 23 octobre 2011, et ne s'analysent dans cette optique pas en des décisions administratives définitives, mais constituent des étapes dans une procédure aboutissant soit à une décision finale retenant une infraction aux dispositions pertinentes de la loi du 23 octobre 2011, respectivement du Traité sur le Fonctionnement de l'Union, à savoir la prise d'une sanction conformément à la section III, intitulée « *Sanctions* », de la loi du 23 octobre 2011, décision qui, elle, est susceptible d'un recours devant le tribunal administratif conformément à l'article 28 de la même loi, - étant relevé que la légalité des différents actes de procédure ayant abouti à la sanction et affectant ainsi à terme la situation juridique et matérielle du concerné, est susceptible d'être examinée dans le cadre d'un tel recours -, soit à un abandon des poursuites, hypothèse dans laquelle la fourniture des renseignements demandés n'a eu aucune suite, de sorte que, dans ce cas, la demande afférente n'a pas affecté la situation juridique et matérielle du destinataire de la demande.

Les demandes de renseignements litigieuses, qu'elles soient fondées sur l'article 14 ou l'article 15 de la loi du 23 octobre 2011, ne s'analysent partant point en des décisions administratives susceptibles de recours devant le tribunal administratif.

S'il est vrai, tel que cela a été relevé par les parties demanderesse, que s'agissant d'une demande de renseignements fondée sur l'article 14 de la loi du 23 octobre 2011, contrairement à ce qui est le cas d'une mesure d'instruction sur le fondement de l'article 15 de la même loi, le non-respect est susceptible d'entraîner une amende, respectivement une astreinte conformément aux articles 20, paragraphe (1) et 22 de la même loi, ce n'est pas la demande de renseignements en tant que telle qui affecte la situation juridique et patrimoniale de son destinataire, mais c'est l'amende, respectivement l'astreinte qui l'affectent. Or, les décisions du conseil de la concurrence d'infliger de telles sanctions sont susceptibles d'un recours au fond devant le tribunal administratif sur le fondement de l'article 28 de la loi du 23 octobre 2011. S'il est vrai que l'absence de possibilité de faire contrôler la légalité et le bien-fondé d'une demande de renseignements dont le non-respect peut conduire à des sanctions financières pourrait, le cas échéant, être incompatible avec le droit à un recours effectif consacré par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)<sup>6</sup>, le tribunal relève néanmoins que la légalité et le caractère fondé d'une demande de renseignements formulée sur le fondement de la loi du 23 octobre 2011 sont susceptibles d'être contrôlés dans le cadre du recours dirigé contre la décision ayant prononcé une amende ou infligé une astreinte pour non-respect de la demande de renseignement.

Certes, tant l'article 20, paragraphe (1), que l'article 22 de la loi du 23 octobre 2011, se réfèrent à une demande faite « *par voie de décision prise en application de l'article 14* ». Or, cette seule référence ne permet pas de retenir qu'une demande de renseignements soit à qualifier de décision administrative susceptible de recours comme affectant de manière définitive la situation juridique et patrimoniale d'un administré, respectivement que le législateur ait eu l'intention de prévoir un recours autonome contre une telle demande.

A cet égard, la référence aux voies de recours faite au paragraphe (2) de l'article 14 de la loi du 23 octobre 2011, qui impose l'obligation d'indiquer « *les sanctions prévues à l'article 20 et à l'article 22 et les voies et délais de recours ouverts devant le Tribunal administratif* », doit être lue comme visant les voies de recours contre les décisions d'infliger les sanctions prévues aux articles 20 et 22 de la même loi, et non pas comme visant une possibilité d'introduire un recours contre une demande de renseignements. Si, certes, la formulation de l'article 14, paragraphe (2) est susceptible de prêter à confusion, la conclusion ci-avant retenue s'impose à défaut d'autres indications contenues dans la loi permettant de retenir que, malgré la circonstance qu'une demande de renseignements est une simple mesure d'instruction dans le cadre d'une procédure menant, le cas échéant, à une sanction à prononcer par le conseil de la concurrence et ne répond ainsi pas aux critères d'une décision administrative, le législateur ait entendu ménager une possibilité d'introduire un recours non seulement contre la décision finale prononçant une amende ou une astreinte pour non-respect de la demande de renseignements, mais aussi contre une telle demande de renseignements. L'absence par le législateur d'avoir prévu une possibilité de voie de recours contre une demande de renseignements est encore en phase avec les exigences tenant au respect du délai raisonnable dans le cadre d'une procédure aboutissant à une sanction prononcée par le conseil de la concurrence sur le fondement de l'article 20, paragraphe (2), respectivement de l'article 22, paragraphe (1), point 1) de la loi du 23 octobre 2011, dans la mesure où l'introduction de recours contentieux contre les différentes demandes de renseignements que le conseil de la

---

<sup>6</sup> Cf. à propos du contrôle de la légalité d'une demande de renseignement en matière fiscale : CJUE arrêt du 16 mai 2017 (affaire Berlioz C-682/15).

concurrence, respectivement le conseiller désigné, sont amenés à formuler dans le cadre d'une telle procédure, risquerait de multiplier les recours et de prolonger ainsi d'autant la durée de la procédure, étant relevé que le but d'une sanction en matière de concurrence est essentiellement dissuasif : pour être doté d'une certaine efficacité, à savoir pour qu'une sanction soit utile à la société, dans le contexte précis du droit de la concurrence, il faut que le prononcé d'une telle sanction intervienne rapidement, afin, d'une part, de refléter la réalité économique du comportement sanctionné, et d'autre part, d'éviter que d'autres acteurs adoptent un même comportement : en d'autres termes, l'essence de l'action de l'autorité de la concurrence devrait être de s'exercer immédiatement, sinon rapidement<sup>7</sup>.

Enfin, le seul fait que le tribunal de l'Union européenne admette un recours séparé contre une décision de la Commission européenne de demander des renseignements, tel que cela ressort des jurisprudences citées par les parties demanderessees, ne permet pas *ipso facto* de déduire que les demandes de renseignements formulées sur le fondement de l'article 14 de la loi du 23 octobre 2011, litigieuses en l'espèce, soient à qualifier de décisions administratives individuelles au sens du droit administratif luxembourgeois et soient, en tant que telles susceptibles de recours, la qualification de décision administrative susceptible de recours étant à opérer par rapport aux règles propres au droit administratif luxembourgeois.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que les courriers des 4 janvier et 13 avril 2017, à supposer que, malgré les termes ambigus du courrier du 13 avril 2017, se basant tantôt sur l'article 14, tantôt sur l'article 15 de la loi du 23 octobre 2011, celui-ci soit à qualifier de demande de renseignements au sens de l'article 14, précité, ne sont point à qualifier de décisions administratives susceptibles de recours, de sorte que les recours subsidiaires en annulation, inscrits sous les numéros 39127 et 39876 du rôle, sont à déclarer irrecevables pour autant qu'ils visent ces actes.

S'agissant des demandes en paiement d'une indemnité de procédure de 5.000 euros formulées par les parties demanderessees dans les deux requêtes introductives d'instance sur le fondement de l'article 240 NCPC, celles-ci sont rejetées. En effet, au-delà du constat, tel que retenu ci-avant, que l'article 240 NCPC n'est pas applicable devant les juridictions administratives, les demandes sont encore à rejeter sur le fondement de l'article 33 de la loi du 21 juin 1999, et cela eu égard à l'issue du recours.

#### **Par ces motifs,**

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement,

joint les recours inscrits sous les numéros 38364, 39127 et 39876 du rôle ;

déclare irrecevables les recours principal en réformation et subsidiaire en annulation inscrits sous le numéro 38364 comme étant devenus sans objet, partant les rejette ;

se déclare incompétent pour connaître des recours principal en réformation inscrits sous les numéros 39127 et 39876 du rôle pour autant qu'ils sont dirigés contre des décisions, ainsi qualifiées, du conseiller désigné de demander des renseignements sur le fondement de l'article 14 de la loi du 23 octobre 2011, respectivement d'entendre les parties demanderessees sur le fondement de l'article 15 de la même loi ;

---

<sup>7</sup> Trib. adm. 21 novembre 2016, n° 35847a du rôle, disponible sous [www.jurad.etat.lu](http://www.jurad.etat.lu).

déclare irrecevable le recours principal en réformation et subsidiaire en annulation inscrit sous le numéro 39127 du rôle pour autant qu'il est dirigé contre une décision, ainsi qualifiée, du conseil de la concurrence de mener l'enquête concernant le fonctionnement des centres de réservation de taxis et l'existence d'une entente dans ce domaine également contre les sociétés ... et ... ;

déclare irrecevables les recours subsidiaires en annulation inscrits sous les numéros 39127 et 39876 du rôle pour autant qu'ils sont dirigés contre des décisions, ainsi qualifiées, du conseiller désigné de demander des renseignements sur le fondement de l'article 14 de la loi du 23 octobre 2011, respectivement d'entendre les parties demanderesses sur le fondement de l'article 15 de la même loi ;

rejette les demandes tendant à la condamnation de l'Etat au paiement d'une indemnité de procédure telles que formulées par les parties demanderesses dans les trois rôles ;

condamne les parties demanderesses au paiement des frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 28 mai 2018 par :

Annick Braun, vice-président,  
Alexandra Castegnaro, premier juge,  
Alexandra Bochet, attaché de justice,

en présence du greffier en chef Arny Schmit.

Arny Schmit

Annick Braun