



**Conférence des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr. générale
24 avril 2024
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement
Commission du commerce et du développement
**Groupe intergouvernemental d'experts du droit
et de la politique de la concurrence**
Vingt-deuxième session
Genève, 3-5 juillet 2024
Point 8 de l'ordre du jour provisoire
**Examen collégial volontaire du droit
et de la politique de la concurrence : Égypte**

**Examen collégial volontaire du droit et de la
politique de la concurrence de l'Égypte : aperçu^{*,**}**

* Les constatations, interprétations et conclusions figurant dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'Organisation des Nations Unies, de ses fonctionnaires ou de ses États membres. Le présent document est un aperçu du rapport intégral sur l'examen collégial volontaire du droit et de la politique de la concurrence de l'Égypte.

** La mention d'une entreprise ou d'un procédé breveté n'implique aucune approbation de la part de l'Organisation des Nations Unies.



I. Fondements et historique

A. Objectif de l'examen collégial volontaire

1. Dans le présent document figure une évaluation externe indépendante de l'efficacité du droit et de la politique de la concurrence en Égypte. Plus précisément, la loi n° 3 de 2005 sur la protection de la concurrence et l'interdiction des pratiques monopolistiques (ci-après, la loi sur la concurrence) et son décret d'application y sont examinés en évaluant les dispositions de fond relatives à l'interdiction des pratiques anticoncurrentielles et au contrôle des opérations de fusion. L'Autorité égyptienne de la concurrence (ci-après l'Autorité de la concurrence) y est évaluée en tant qu'institution, en particulier son indépendance, ses pouvoirs et son bilan. Sur la base de l'analyse effectuée sont formulées des recommandations tendant à améliorer les cadres juridiques et institutionnels ainsi que l'efficacité du droit et de la politique de la concurrence de l'Égypte.

B. Contexte juridique et économique

2. Le système économique égyptien a subi des mutations majeures ces dernières décennies, passant du protectionnisme des années 1950 à une politique d'ouverture à la fin des années 1960¹. Des dispositions relatives à la concurrence ont été incorporées dans divers textes législatifs tout au long de cette période, mais ce n'est que dans les années 1990 et au début des années 2000 que l'Égypte s'est dotée d'un droit de la concurrence spécialisé dans le prolongement de réformes économiques et d'accords internationaux². C'est en 2005 que l'Égypte a promulgué sa loi sur la concurrence, qu'ont renforcée les modifications apportées à la Constitution égyptienne en 2014.

3. Dans une évaluation récente effectuée par la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie occidentale, il est constaté qu'à la date de 2023 le paysage concurrentiel de l'Égypte s'était sensiblement amélioré et que l'application des mesures contre les pratiques anticoncurrentielles, des mesures relatives aux opérations de fusion et des accords internationaux s'était renforcée³. Cette évolution donne à penser que le droit de la concurrence a eu des retombées positives sur la dynamique du marché égyptien.

C. Cadre général : La promulgation de la loi sur la concurrence et ses modifications

4. La loi sur la concurrence a été promulguée le 15 février 2005 et est entrée en vigueur le 16 mai 2005, son objet étant de garantir que les activités économiques soient menées de manière concurrentielle. Dans sa version initiale, la loi interdisait les accords et pratiques susceptibles d'entraver la concurrence et investissait le ministre compétent de pouvoirs conséquents. Les modifications apportées par la suite à cette loi, en 2008 puis en 2014, ont institué plusieurs dispositifs, dont un système de notification *ex post* des fusions et un programme de clémence, en vue de conforter l'indépendance de l'Autorité de la concurrence et de relever les montants des amendes imposées en cas d'infraction. En 2022, la loi a été de nouveau modifiée pour établir un régime de contrôle *ex ante* obligatoire des opérations de fusion en remplacement du système de notification *ex post*.

¹ Al-Sayyid Marsot AL, 2012, *A History of Egypt*, Cambridge University Press, p. 158.

² Voir, par exemple, Attia K., 2009, Introducing competition law and policy: the case of Egypt, *Mediterranean Competition Bulletin*, n° 1, p. 18 ; Shahein H., 2012, How is the E[uropean] U[nion] seeking to influence competition law in Egypt?, *Mediterranean Competition Bulletin*, n° 6, p. 54 ; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2012, [Annual report on competition law and policy developments in Egypt, 2011](#), DAF/COMP/AR(2012)45.

³ United Nations, Economic and Social Commission for Western Asia, 2023, [Competition, Country profile: Egypt](#), The Arab business legislative frameworks, Beirut.

D. Structure institutionnelle et procédures d'application en place

5. En vertu de la loi sur la concurrence, le 24 août 2005 ont été nommés les membres du Conseil d'administration de l'Autorité de la concurrence⁴. Il a ensuite été procédé au recrutement du personnel technique, de cette même date jusqu'au début de l'année 2006⁵.

1. Procédure d'application dans les affaires de pratiques anticoncurrentielles

6. Suite à une plainte, à la demande d'une autorité publique ou à une autosaisine, l'Autorité de la concurrence ouvre une enquête. Les enquêtes visant des pratiques anticoncurrentielles sont menées par le Département des enquêtes ou par le Département contre les soumissions concertées avec le soutien du Département du renseignement économique. Au terme de son enquête, l'équipe chargée de l'affaire rédige un rapport qui est adressé au Bureau technique pour examen ; ce rapport est ensuite adressé au Conseil d'administration de l'Autorité pour décision. La décision de l'Autorité est notifiée par écrit à la partie contrevenante⁶.

7. Les infractions à la loi sur la concurrence sont d'ordre pénal, tandis que l'Autorité de la concurrence prend pour les sanctionner des décisions d'ordre administratif : mesures provisoires⁷ ; constat d'infraction⁸ ; transaction⁹. La loi n° 47 de 1972 du Conseil d'État dispose que les décisions de l'Autorité peuvent être contestées devant elle puis en appel devant une juridiction administrative.

8. L'Autorité de la concurrence peut demander au parquet d'engager des poursuites pénales du chef d'une infraction constatée, car seul le parquet est habilité à poursuivre au pénal¹⁰. Le parquet enquête sur les affaires dont il est saisi, examine les preuves transmises par l'Autorité de la concurrence¹¹ et peut mener des investigations plus poussées s'il estime avoir besoin de preuves supplémentaires.

9. Se fondant sur les preuves que lui a communiquées l'Autorité de la concurrence ou sur les conclusions d'investigations plus poussées, le parquet peut clore une procédure si aucune infraction n'est constatée¹² ou décider de renvoyer le défendeur devant un tribunal si des preuves suffisantes existent¹³. L'Autorité est habilitée à demander l'ouverture d'une procédure pénale, mais la décision de porter ou non une affaire devant un tribunal ne lui appartient pas. Une amende ne peut être imposée que par un tribunal.

10. La Banque centrale d'Égypte¹⁴ est seule habilitée à demander au parquet d'engager des poursuites pénales dans son domaine de compétence. Si le parquet décide de poursuivre, l'affaire est portée devant un tribunal économique, dont les décisions peuvent être contestées devant la Cour de cassation de l'État¹⁵.

⁴ Égypte, 2005, Décision du Premier Ministre n° 1342 de 2005, *Journal officiel* n° 192.

⁵ Autorité de la concurrence, 2006, [Rapport annuel 2006/07](#).

⁶ Art. 43 du décret d'application de la loi n° 3 de 2005 sur la protection de la concurrence et l'interdiction des pratiques monopolistiques. Il est à souligner que cette notification se fait sous forme d'une lettre contenant la décision finale du Conseil d'administration de l'Autorité de la concurrence indiquant à quelles dispositions de la loi sur la concurrence il a été contrevenu, une ordonnance de cessation et d'abstention ainsi qu'une notification annonçant (selon le cas) que l'affaire a été transmise au parquet ou que la demande de transaction a été acceptée. Actuellement, l'Autorité de la concurrence n'est pas légalement tenue d'adresser une copie du rapport aux parties contrevenantes et n'est dotée d'aucun dispositif interne à cet effet. L'Autorité a le pouvoir discrétionnaire d'adresser aux parties contrevenantes une version non confidentielle du rapport si elles se sont montrées disposées à conclure une transaction avec elle.

⁷ Égypte, art. 20 (par. 2) de la loi sur la concurrence.

⁸ Ibid., art. 20 (par. 1).

⁹ Ibid., art. 21.

¹⁰ Égypte, loi sur les procédures pénales (n° 150 de 1950), art. 1^{er}.

¹¹ Égypte, Instructions générales à l'intention des parquets, art. 776.

¹² Égypte, loi sur les procédures pénales (n° 150 de 1950), art. 61.

¹³ Ibid., art. 63.

¹⁴ Égypte, loi sur les banques n° 194 de 2020, art. 238.

¹⁵ Égypte, loi n° 120 de 2008 portant création des tribunaux économiques, art. 11 et 12.

11. Pour conclure, les décisions rendues en vertu de la loi sur la concurrence sont de deux ordres : l'Autorité de la concurrence impose des sanctions administratives, tandis que les tribunaux infligent des amendes dans les affaires que le parquet porte devant eux.

2. Procédure d'application dans les affaires de fusion

12. La procédure applicable aux fusions n'est pas encore aussi claire que celle relative aux affaires de pratiques anticoncurrentielles, le décret d'application des modifications apportées à la loi sur la concurrence instituant un régime de contrôle *ex ante* des fusions n'ayant pas encore été adopté au moment de la rédaction du présent document. L'Autorité de la concurrence est dotée d'un département des concentrations économiques, actuellement chargé d'examiner *ex ante* les projets de concentration économique dans le secteur des soins de santé ainsi que les affaires dont il est saisi par la Commission de la concurrence du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA). Selon les nouvelles dispositions de la loi sur la concurrence, les décisions au titre du contrôle des concentrations sont d'ordre administratif. Les décisions relatives à la phase I¹⁶ et aux affaires renvoyées par l'Autorité de régulation financière¹⁷ (voir ci-après le chapitre II, section B.2) sont rendues par des comités composés de trois membres du Conseil d'administration, les décisions relatives à la phase II l'étant par le Conseil d'administration de l'Autorité de la concurrence¹⁸.

13. Le Conseil d'administration de l'Autorité de la concurrence est habilité à transmettre des affaires de fusion au parquet pour certaines infractions, dont le défaut de notification et le non-respect des décisions de l'Autorité, qui a compétence pour demander au parquet d'ouvrir une procédure pénale mais ne peut pas saisir directement un tribunal.

II. Cadre juridique

A. Droit égyptien de la concurrence : Évaluation de la clarté, de la cohérence et de l'efficacité du cadre juridique

14. La loi sur la concurrence interdit certains accords horizontaux, les accords verticaux anticoncurrentiels, les abus de position dominante et les concentrations économiques à effets restrictifs. Les régulateurs sectoriels interviennent en la matière.

1. Accords horizontaux

15. L'article 6 de la loi sur la concurrence et l'article 11 de son décret d'application interdisent quatre types d'accords entre concurrents, tous considérés comme anticoncurrentiels par objet. La loi prévoit un mécanisme d'exemption *ex ante* pour les accords horizontaux se traduisant par des gains d'efficacité économique qui compensent le préjudice causé à la concurrence et qui sont répercutés sur les consommateurs.

16. L'article 6 de la loi sur la concurrence interdit les pratiques visant à produire les quatre types d'effets sur le marché qu'il énumère. L'interprétation large du terme « visant à » pourrait signifier que certaines pratiques non mentionnées expressément dans la liste limitative de cet article pourraient constituer une infraction si elles ont un des effets en cause.

17. La liste ne fait pas une infraction autonome de l'échange d'informations et il est donc préconisé d'ajouter cet élément à l'article. Cet ajout s'impose plus particulièrement pour s'attaquer à des défis comme la collusion algorithmique et, en tout état de cause, aux cas dans lesquels des concurrents mettent en place sur les marchés numériques des structures ou méthodes similaires de fixation des prix susceptibles de porter préjudice aux consommateurs. Sinon, une modification pourrait être apportée à la loi sur la concurrence dans le souci de promouvoir la sécurité juridique en faisant de l'échange d'informations sensibles une infraction autonome. Cette mesure pourrait être particulièrement importante contre certaines pratiques introduites sur les marchés numériques.

¹⁶ Égypte, loi sur la concurrence, art. 19 *bis* c).

¹⁷ Égypte, loi sur la concurrence, art. 19 *bis* f).

¹⁸ Égypte, loi sur la concurrence, art. 19 *bis* d).

18. Interpréter les termes « contrat ou accord » (art. 11 du décret d'application de la loi sur la concurrence) représente un autre défi. Il ressort de la doctrine¹⁹ et de la jurisprudence²⁰ qu'ils doivent s'interpréter au sens large et inclure au moins les accords oraux et non contraignants. Il n'est pas sûr dans la réalité que ces termes couvrent les pratiques concertées et les décisions d'associations d'entreprises, alors que, par exemple, l'article 101 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne les inclut²¹.

19. L'importance que revêt la définition du marché dans les affaires relevant de l'article 6 de la loi sur la concurrence peut aussi constituer un défi. Cet article interdit les accords entre « personnes en concurrence sur tout marché pertinent », mais l'article 11 du décret d'application de cette loi pourrait être interprété comme impliquant qu'il n'est pas nécessaire que l'Autorité de la concurrence procède à une définition exhaustive du marché et qu'il devrait suffire de prouver que les entreprises opèrent sur le même marché, comme il en découle aussi de décisions rendues par l'Autorité dans des affaires récentes. Les juridictions administratives²² et pénales²³ ont rendu des décisions allant dans le sens de la pratique consistant à ne pas définir le marché dans les affaires relevant de l'article 6. Pour éviter d'alourdir inutilement la tâche de l'Autorité, l'article 6 pourrait être modifié dans un souci de clarté accrue en supprimant toute référence au concept de marché pertinent ou en précisant qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une définition exhaustive du marché et qu'il suffit de déterminer qu'il existe une relation de concurrence (ou non) entre les parties à un accord²⁴.

20. Le régime d'exemption institué par la loi sur la concurrence justifie cette exemption par les gains d'efficacité économique induits, ce qui pourrait conduire à l'étendre aux accords de restructuration (industrielle) (« cartels de crise »).

2. Accords verticaux

21. L'article 7 de la loi sur la concurrence et l'article 12 de son décret d'application interdisent les restrictions verticales anticoncurrentielles. En vertu de l'article 7, l'Autorité de la concurrence doit établir, au moins *in abstracto*, que l'accord a effectivement ou potentiellement pour effet de nuire à la concurrence. Le libellé de cet article est vague et ne précise pas les types de restrictions verticales susceptibles d'être interdites.

22. À ce jour très peu d'affaires ont été soulevées au titre de l'article 7. Les cas de restrictions verticales par des entreprises dominantes ont été traités au titre l'article 8, ce qui s'explique en particulier par le fait que l'article 7 ne contient aucune référence expresse aux pratiques les plus susceptibles d'être préjudiciables, à savoir le maintien de prix de revente minimaux ou fixes, ni à des clauses de la nation la plus favorisée ou à des restrictions des ventes passives aboutissant à une protection territoriale absolue.

23. La loi sur la concurrence devrait être modifiée pour l'aligner sur les meilleures pratiques internationales en y ajoutant un paragraphe qui institue une présomption réfragable selon laquelle certaines catégories de restrictions verticales sont susceptibles de produire des effets anticoncurrentiels. L'action de l'Autorité de la concurrence contre ces catégories d'accords en application de l'article 7 de la loi sur la concurrence s'en trouverait facilitée et la sécurité juridique renforcée, même s'il est constaté que des restrictions verticales peuvent dans certaines circonstances favoriser la concurrence, ces effets favorables à la concurrence devant cependant être démontrés par les parties à l'accord. Il serait aussi envisageable d'inclure dans l'article 7 une clause ouverte visant tous les types d'accords de coopération anticoncurrentiels, tant horizontaux que verticaux non énumérés à l'article 6 et à apprécier au regard d'un critère d'effets anticoncurrentiels.

¹⁹ Les études consacrées au système juridique égyptien considèrent dans l'ensemble que tous les contrats sont des accords, mais que les accords ne prennent pas tous la forme d'un contrat, ce qui signifie qu'un accord est un concept plus large que contrat. Voir Al-Sanhūrī ARA, 1964, *Al-Wasīf fī Sharḥ al-Qānūn al-Madanī*, Arab Renaissance Publishing House, p. 117.

²⁰ Égypte, Tribunal économique du Caire, Tribunal de première instance, affaire n° 1898 de 2016.

²¹ Voir Cour de justice de l'Union européenne, affaire C-382/12 P, *MasterCard et autres contre Commission européenne*, ECLI:EU:C:2014:2201.

²² Égypte, Conseil d'État, affaire n° 74232 de l'année judiciaire 62.

²³ Égypte, Cour d'appel des affaires économiques, affaire n° 447 de 2018.

²⁴ El-Zahraa Adel F., 2019, *L'effectivité du droit égyptien de la concurrence – Essais de mise en perspective*, thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, p. 77.

3. Abus de position dominante

24. L'article 8 de la loi sur la concurrence interdit l'abus de position dominante ; il est complété par l'article 13 de son décret d'application. L'article 4 de la loi et les articles 7 et 8 de son décret d'application définissent les critères permettant d'établir s'il y a position dominante sur le marché pertinent. La première étape consiste à déterminer si l'entreprise détient une part de marché supérieure à 25 % ; l'Autorité de la concurrence détermine ensuite si cette entreprise a la capacité à contrôler les prix et les quantités. Il n'existe pas de présomption réfragable ou de seuil fixe permettant de considérer automatiquement qu'une entreprise est dominante sans conditions supplémentaires, sur le modèle de la présomption de 50 % que prévoit le droit de la concurrence de l'Union européenne pour l'application de l'article 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

25. L'absence de présomption réfragable de position dominante peut imposer un travail inutile à l'Autorité de la concurrence, en particulier dans les cas où des entreprises détiennent une part de marché très élevée. La loi sur la concurrence pourrait donc être modifiée pour introduire un seuil pouvant être contesté. Les entreprises dont la part de marché est inférieure à 40 ou 50 %, par exemple, devraient pouvoir demander à l'Autorité de prouver leur capacité à contrôler les prix et les quantités, alors que les entreprises dont la part dépasse le seuil de 50 % feraient l'objet d'une présomption réfragable de position dominante.

26. Le concept de position dominante collective ou conjointe de deux entreprises ou plus est absent dans la loi sur la concurrence. Il y aurait donc lieu d'envisager de la modifier pour y incorporer la notion et les critères de position dominante collective dans le cas d'un oligopole pour lequel existe une forte probabilité d'effets coordonnés ou non, même si chacune des entreprises fusionnant détient à elle seule une part de marché inférieure à 25 %.

27. L'article 8 de la loi sur la concurrence couvre exhaustivement les abus d'exclusion courants liés à une position dominante, mais est muet sur les abus d'exploitation, à savoir des prix excessifs ou des pratiques commerciales déloyales, et ignore aussi sans doute certaines catégories d'abus en lien avec les marchés numériques, dont l'extraction excessive de données, le refus d'interopérabilité et l'autoréférencement. L'article 4 de la loi et l'article 6 de son décret d'application, portant sur l'évaluation du pouvoir de marché, pourraient aussi être pertinents à cet égard mais ils sont difficiles à appliquer à des marchés sur lesquels des écosystèmes numériques sont présents. Ces dispositions ont aussi été utilisées dans le passé pour définir les marchés de l'économie numérique, mais leur caractère exhaustif les rend difficiles à appliquer sur les marchés où des écosystèmes numériques sont présents.

4. Contrôle des fusions

28. Introduit en décembre 2022, le régime de contrôle *ex ante* des concentrations repose sur une définition large de la « concentration économique » couvrant l'acquisition tant d'une influence déterminante que d'une influence matérielle²⁵. La loi impose une stricte obligation de statu quo aux parties fusionnant et permet à l'Autorité de la concurrence d'imposer des mesures correctives structurelles et comportementales. Le décret d'application de la loi sur la concurrence n'a pas encore été modifié en conséquence mais devrait être révisé pour couvrir tous les domaines laissés ouverts à interprétation.

29. Il est à noter que l'Autorité de la concurrence possède déjà une certaine expérience dans le domaine du contrôle des concentrations du fait que depuis août 2021 elle participe à l'examen de transactions dans le secteur des soins de santé, en collaboration avec les autorités sanitaires, ce qui a abouti à la publication d'un total de 778 décisions²⁶, et qu'elle coopère avec la Commission de la concurrence du COMESA, qui lui transmet des dossiers de notification pour évaluation²⁷. Depuis 2015, l'Autorité a examiné un total de 151 cas²⁸.

²⁵ Égypte, loi sur la concurrence, art. 2 g). Voir Nabil A., 2023, The new Egyptian merger control regime: A former enforcer's perspective, Competition Policy International columns, février, disponible à l'adresse <https://www.pymnts.com/cpi/cpi-column/>.

²⁶ Données fournies par l'Autorité de la concurrence.

²⁷ Voir [COMESA Competition Regulations](#), Part 4.

²⁸ Données fournies par l'Autorité de la concurrence.

B. Régulateurs sectoriels

1. Pouvoirs de la Banque centrale d'Égypte (en matière de comportements anticoncurrentiels et de contrôle des fusions)

30. La loi sur les banques n° 194 de 2020 exclut les banques du champ de la loi sur la concurrence et énonce des dispositions régissant la concurrence dans le secteur bancaire, que la Banque centrale d'Égypte est chargée d'appliquer. L'article 221 de la loi n° 194 interdit les accords de fixation des prix, la répartition du marché, les offres concertées, les restrictions à la fourniture de services et la fourniture de services à un prix inférieur à leur coût, et elle fait obligation aux consommateurs et aux prestataires de services de s'abstenir de traiter sans justification avec des concurrents. Son article 222 habilite une unité de la Banque centrale d'Égypte à traiter les plaintes relatives à la concurrence, à enquêter sur les infractions et à imposer des sanctions, à savoir ordonnances de cessation, amendes et interdictions de gérer.

31. Attribuer une compétence exclusive aux autorités de la concurrence ou la partager avec les régulateurs sectoriels sont deux options qui présentent des avantages ainsi que des inconvénients. Attribuer à la Banque centrale d'Égypte la compétence en matière de concurrence dans le secteur bancaire peut globalement présenter quelques avantages, limités, car elle a une grande expérience du secteur bancaire, mais attribuer une compétence exclusive ou partagée à l'Autorité de la concurrence pourrait se révéler plus avantageux pour les consommateurs puisque l'analyse de la concurrence dans ce secteur pourrait s'en trouver améliorée. En tout état de cause, une coopération étroite entre la Banque centrale d'Égypte et l'Autorité de la concurrence est cruciale pour maintenir la cohérence et la sécurité juridique dans l'application du droit de la concurrence. Une telle coopération serait facilitée par l'adoption d'un protocole d'accord officiel sur la coopération entre l'Autorité de la concurrence et les régulateurs sectoriels, dont la Banque centrale d'Égypte, l'Autorité de la concurrence se trouvant alors en position d'exposer à la Banque centrale d'Égypte ses vues sur les procédures engagées touchant à la concurrence dans le secteur bancaire.

2. Pouvoirs de l'Autorité de régulation financière (contrôle des fusions)

32. Les alinéas e) et f) de l'article 19 *bis* de la loi sur la concurrence décrivent les procédures applicables aux opérations de concentration économique dans le secteur financier non bancaire. Toute opération de ce type dont l'entreprise cible est active dans le secteur financier non bancaire doit être notifiée à l'Autorité de régulation financière, qui est tenue de solliciter l'avis de l'Autorité de la concurrence – cet avis n'étant toutefois pas contraignant. Certains manquements aux obligations procédurales relatives aux opérations de concentration économique relevant de la compétence de l'Autorité de régulation financière sont examinés et, au besoin, transmis au parquet par l'Autorité de la concurrence²⁹. Toutes les autres questions touchant à la concurrence dans le secteur financier non bancaire sont traitées par l'Autorité de la concurrence. Ce dispositif n'a pas encore été mis en pratique car le décret d'application de la loi sur la concurrence n'a pas encore été actualisé (voir ci-dessus); mais la mise en œuvre d'un tel dispositif pourrait au demeurant nécessiter l'élaboration de lignes directrices claires sur la coopération entre l'Autorité de régulation financière et l'Autorité de la concurrence, et, à terme, la conclusion d'un protocole d'accord entre ces deux autorités.

3. Secteur des télécommunications

33. L'Autorité nationale de régulation des télécommunications, établie en 2003, régule le secteur des télécommunications sans être investie du moindre pouvoir de fond ou de sanction en matière de concurrence. Le secteur des télécommunications entre dans le champ de la loi sur la concurrence. Dans un arrêt rendu en 2013, la Cour d'appel des affaires économiques a tranché un conflit de compétence entre l'Autorité de la concurrence et l'Autorité nationale de régulation des télécommunications en concluant que l'Autorité de la concurrence avait compétence exclusive pour faire respecter le droit de la concurrence dans le secteur des

²⁹ Égypte, loi sur la concurrence, art. 21 et 22 *bis* d).

télécommunications³⁰. En 2021 ces deux autorités ont conclu un additif à un protocole d'accord antérieur pour renforcer la coordination et la coopération entre elles. Ces deux entités ont créé un comité mixte chargé d'examiner les questions d'intérêt commun³¹. En juin 2023 l'Autorité de la concurrence a publié à l'usage des acteurs du marché des télécommunications des lignes directrices sur la manière d'éviter de commettre des infractions à la loi sur la concurrence dans la prestation de services à des complexes urbains fermés.

III. Conception institutionnelle

A. Structures et pratiques en matière d'application

34. L'article 21 de la loi sur la concurrence dispose que l'Autorité de la concurrence est seule habilitée à lancer une procédure contre une entreprise en infraction. Le parquet est saisi de l'affaire et l'examine sur la base des conclusions de l'Autorité de la concurrence ; il mène au besoin des investigations plus poussées. Si le parquet estime l'affaire fondée, il la renvoie à un tribunal économique. Ce tribunal, s'il confirme la décision de l'Autorité, peut imposer à l'entreprise une amende dont le montant est déterminé selon le barème figurant dans la loi sur la concurrence.

1. Détermination des montants des amendes et des transactions

35. Les montants des amendes et des transactions pour infraction substantielle à la loi sur la concurrence (art. 21 et 22) sont fixés soit en valeur absolue soit en pourcentage des recettes tirées du produit ayant donné lieu à l'infraction sur la période concernée ; ces montants s'inscrivent dans des fourchettes prédéterminées. La seconde option soulève des difficultés d'ordre pratique, s'agissant en particulier de déterminer la durée de l'infraction et les produits ayant donné lieu à cette infraction. Par exemple, il n'est pas nécessaire qu'un accord ait été mis en œuvre pour constater une infraction à l'article 6 de la loi sur la concurrence et il serait du reste difficile de déterminer la durée d'un accord car techniquement elle ne dépasserait pas celle du concours initial des volontés.

36. Face à ces difficultés, les tribunaux recourent systématiquement à l'option de la valeur absolue pour prononcer des sanctions au titre de la loi sur la concurrence. Les amendes prononcées peuvent ne pas être proportionnées au préjudice anticoncurrentiel subi. Pour calculer le montant d'une transaction, l'Autorité de la concurrence recourt en général au pourcentage.

37. L'option du pourcentage semble dès lors susceptible d'être simplifiée pour la rendre plus facilement applicable par les tribunaux et moins problématique pour l'Autorité de la concurrence. Certaines instances internationales utilisent des méthodes de calcul fines à partir du chiffre d'affaires de l'entreprise en cause ou du volume de commerce affecté.

38. La procédure de transaction en place soulève des difficultés, en particulier du fait qu'en cas d'infraction elle exige un accord sur la transaction entre toutes les parties à l'affaire, hormis dans le cas d'une transaction hybride. Autoriser au cas par cas une transaction hybride pourrait apporter de la flexibilité et accélérer le déroulement de la procédure. Il est important de donner à l'Autorité de la concurrence le pouvoir discrétionnaire d'opter au cas par cas pour une transaction avec certains des défendeurs ; la loi sur la concurrence devrait être modifiée en conséquence.

³⁰ Mostafa Saleh EM, 2021, Intra-governmental struggle for power between competition authority and telecommunication regulator: A story from Egypt, Kluwer Competition Law Blog, 23 novembre. Disponible à l'adresse : https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2021/11/23/intra-governmental-struggle-for-power-between-competition-authority-and-telecommunication-regulator-a-story-from-egypt/#_ftnref13.

³¹ Organisation de coopération et de développement économiques, 2022, [Interactions between competition authorities and sector regulators – Contribution from Egypt](#), p. 3.

39. Les montants des amendes, en particulier ceux fixés en fonction de la valeur absolue, devraient être révisés afin de les adapter aux changements économiques récents.

2. Sanctions administratives pécuniaires

40. L'Autorité de la concurrence n'a pas pour attribution de prononcer des sanctions administratives pécuniaires et tend à s'en remettre à un modèle de justice pénale axé sur les poursuites. Pour impartiaux et responsables qu'ils soient, les tribunaux peuvent ne pas posséder les connaissances spéciales voulues pour connaître des affaires touchant à la concurrence. Créés en 2008³², les tribunaux économiques sont spécialisés dans les affaires commerciales et financières sans être forcément très au fait du droit et la politique de la concurrence. Les tribunaux peuvent en outre avoir besoin de plus de temps qu'une autorité administrative pour rendre leurs décisions. Le délai moyen entre une décision de l'Autorité de la concurrence et la décision finale du tribunal a été de trois ans et neuf mois pour les huit affaires portées devant les tribunaux à ce jour, ce qui peut en affaiblir l'effet de dissuasion et permettre aux entreprises en infraction de bénéficier des recettes tirées du comportement contraire à la loi sur la concurrence avant d'avoir à payer leur amende.

41. Face à la lenteur des procédures judiciaires, il serait utile de réfléchir à un mécanisme habilitant l'Autorité de la concurrence à imposer des sanctions administratives pécuniaires aux entreprises qui contreviennent à la loi sur la concurrence et à celles qui ne se conforment pas à ses décisions, en parallèle avec la voie consistant à poursuivre au pénal les individus devant les tribunaux. De telles dispositions sont prévues dans les régimes de la concurrence de certains pays du Moyen-Orient, dont le Koweït³³ et l'Arabie saoudite³⁴.

42. Les préoccupations concernant l'indépendance et l'impartialité de l'Autorité de la concurrence dans l'exercice de son mandat d'enquêteur/de procureur et de décideur peuvent être apaisées en apportant des changements institutionnels, dont la mise en place dans la structure de l'Autorité d'un comité spécialisé des griefs. Composé d'experts externes en droit de la concurrence et en économie, ce comité statuerait sur les sanctions administratives pécuniaires dans l'indépendance et garantirait ainsi transparence et responsabilité³⁵. Ce mécanisme permettrait d'accélérer les procédures, de renforcer l'effet de dissuasion et de tirer parti de l'expertise de l'Autorité sans en compromettre l'impartialité. L'Autorité pourrait en outre élaborer un document d'orientation ou des lignes directrices sur la méthode de détermination des sanctions administratives pécuniaires afin de garantir une évaluation plus objective et une transparence accrue dans la fixation des montants des amendes.

3. Autres types de sanctions

43. La loi sur la concurrence ne prévoit à ce jour que des sanctions pécuniaires individuelles du chef des infractions de pratiques anticoncurrentielles et le contrôle des concentrations. Cette loi est dépourvue de dispositions similaires à l'article 50 de la loi n° 182 de 2018 qui prévoit comme sanction distincte contre les offres concertées l'interdiction de participer aux futurs appels d'offres au titre de marchés publics.

44. Certains pays prévoient l'exclusion comme sanction à des fins de dissuasion, en particulier l'exclusion des marchés publics et l'interdiction de gérer à l'encontre, respectivement, des entreprises et des individus en infraction. Il devrait être envisagé de recourir à cette sanction en Égypte, en limitant toutefois la durée et le champ de cette sanction pour tenir compte des spécificités de l'économie égyptienne, en particulier la prépondérance des entreprises familiales. L'Autorité de la concurrence pourrait envisager une sanction consistant à publier la liste des dirigeants ayant enfreint la loi pour ainsi les « clouer au pilori », conformément à l'accent mis sur les sanctions individuelles dans la loi sur la concurrence. Un système de « notation du respect de la légalité » pourrait aussi être utilisé, une note sous forme d'un certain nombre d'étoiles étant attribuée aux entreprises à l'issue d'une évaluation du degré auquel elles se conforment au droit de la concurrence.

³² Égypte, loi n° 120 de 2008 portant création des tribunaux des affaires économiques.

³³ Koweït, loi n° 72/2020 sur la protection de la concurrence, art. 32 à 34.

³⁴ Arabie saoudite, loi sur la concurrence (2019), art. 18.

³⁵ L'article 27 du décret d'application de la loi sur la concurrence prévoit la création d'un tel comité.

45. Des peines d'emprisonnement, qu'envisagent plusieurs pays, pourraient ne pas avoir leur place dans la loi sur la concurrence. L'emprisonnement est une option qui a été rejetée durant les débats sur l'élaboration de la version initiale de la loi sur la concurrence en faisant valoir que des sanctions financières seraient plus adaptées pour les années inaugurales de l'application de cette loi³⁶. Le Code pénal contient des dispositions habilitant les tribunaux à infliger une peine d'un à deux ans de prison aux auteurs d'infraction à l'article 6 de la loi sur la concurrence, mais elles n'ont jamais été appliquées depuis l'entrée en vigueur de la loi³⁷.

B. Autorité égyptienne de la concurrence

46. L'Autorité de la concurrence a officiellement commencé à exercer son mandat en 2006 ; ses pouvoirs sont énoncés à l'article 11 de la loi sur la concurrence. La stratégie de l'Autorité de la concurrence 2021-2025 expose la vision de l'Autorité consistant à renforcer l'efficacité et la robustesse de l'économie égyptienne en favorisant la concurrence sur les marchés, ainsi que ses missions consistant à appliquer la politique de la concurrence en réprimant les pratiques anticoncurrentielles et en ouvrant les marchés à de nouveaux concurrents grâce à la réduction des entraves à l'entrée à ces marchés tout en garantissant la neutralité concurrentielle et en assurant ainsi un marché concurrentiel améliorant le bien-être des consommateurs, des entreprises et de l'économie nationale.

1. Indépendance institutionnelle

47. L'Autorité de la concurrence bénéficie d'un certain degré d'indépendance, garantie par son autonomie budgétaire et le pouvoir dont elle est investie de prendre des décisions administratives. L'indépendance est cruciale pour la réputation et les performances d'une autorité de la concurrence³⁸. L'indépendance de l'Autorité reste insuffisante sous deux aspects essentiels : le fait qu'elle relève officiellement du Premier Ministre ; la composition de son Conseil d'administration. La Constitution égyptienne envisage différemment les autres institutions de l'État, qui sont des organes indépendants et relèvent directement du Chef de l'État. Étant donné que l'Autorité de la concurrence exerce des mandats de surveillance analogues, elle devrait suivre la même structure institutionnelle afin d'éviter tout conflit d'intérêts, surtout en matière de neutralité concurrentielle.

48. Habilitier l'Autorité de la concurrence à porter les questions institutionnelles devant le Chef de l'État ou à formuler des propositions relatives à la concurrence pourrait enrichir son rôle dans l'élaboration des politiques, conformément au document sur la politique en matière d'actifs publics et à l'accent qu'il met sur la neutralité concurrentielle, et lui permettre d'exercer avec une efficacité accrue son mandat en s'inspirant des meilleures pratiques internationales³⁹.

49. Pour conforter l'indépendance de l'Autorité de la concurrence, la composition de son Conseil d'administration pourrait être revue en envisageant de supprimer la représentation ministérielle et la participation des milieux d'affaires et d'accroître le nombre d'experts, afin d'éviter que toute influence politique ou commerciale induite ne s'exerce sur la prise des décisions finales de l'Autorité.

50. Rendre expressément exécutoires les décisions de l'Autorité de la concurrence en renforcerait le poids et réaffirmerait l'indépendance de l'Autorité. Il est aussi à noter que les décisions de l'Autorité sont soumises au contrôle juridictionnel des tribunaux administratifs.

³⁶ Égypte, *Journal officiel*, 2005, 8^e législature de l'Assemblée du peuple de la République arabe d'Égypte, 5^e réunion ordinaire, 27^e session (17 janvier 2005), 12 février, p. 63 et 64.

³⁷ Momtaz MA, 2017, Revisiting the imprisonment sentence under the Egyptian competition regime, *World Competition*, 40(4):637-654, 644.

³⁸ Guidi M., 2011, Does independence affect regulatory performance? The case of national competition authorities in the European Union, EUI Working Papers.

³⁹ Égypte, 2022, Document sur la politique en matière d'actifs publics, p. 18. Disponible (en arabe) à l'adresse <https://www.cabinet.gov.eg/conference/pdf/property-policy-document.pdf>.

2. Pouvoirs d'enquête

51. L'article 11 de la loi sur la concurrence confère à l'Autorité de la concurrence le pouvoir de recevoir des demandes d'investigation, d'enquête, de collecte d'informations ainsi que de délivrer des ordonnances d'ouverture de procédures visant des accords pratiques anticoncurrentiels, conformément au décret d'application de cette loi.

52. En vertu de l'article 38 du décret d'application de la loi sur la concurrence, les fonctionnaires de l'Autorité de la concurrence sont habilités à examiner des dossiers et des documents, à obtenir des informations auprès de toute autorité gouvernementale ou non gouvernementale, à effectuer des perquisitions à l'aube et à procéder à des interrogatoires. Ils sont habilités aussi à inspecter le domicile des personnes suspectées d'être impliquées dans un comportement anticoncurrentiel⁴⁰. L'Autorité peut imposer une amende en cas de non-coopération à l'enquête ou de fourniture de données inexacts. Les perquisitions à l'aube ne requièrent aucune autorisation ni notification à d'autres organismes, sauf si l'assistance de la police est sollicitée. L'Autorité peut ouvrir une enquête d'office ou suite à une plainte ou une demande. Les enquêtes sont le plus souvent ouvertes sur la base de constatations faites dans le cadre de la surveillance du marché. Des sanctions sont prévues aussi en cas de non-coopération lors d'une perquisition à l'aube ou d'une demande de données, mais pas en cas de refus de se réunir avec des fonctionnaires de l'Autorité – ce qui risque de nuire à l'efficacité de la collecte de preuves et à la compréhension du marché.

3. Surveillance du marché

53. L'article 11 de la loi sur la concurrence habilite l'Autorité de la concurrence à surveiller l'état de la concurrence sur les différents marchés, essentiellement par le canal de son département du renseignement économique⁴¹. La stratégie 2021-2025 de l'Autorité mentionne la surveillance du marché au titre du pilier sanction. Depuis sa création, l'Autorité a effectué des études de marché et produit des rapports et recommandations sur le ciment, l'acier, les uniformes scolaires et les produits laitiers, entre autres, ainsi que sur le secteur pharmaceutique⁴².

54. Une fois que l'Autorité de la concurrence a effectué une étude de marché, ses pouvoirs se limitent à : a) sanctionner certaines infractions anticoncurrentielles ; b) publier des lignes directrices non contraignantes à l'usage des acteurs du marché en cause ; et c) recommander de modifier des mesures publiques, le cas échéant. Contrairement aux autorités de la concurrence d'autres pays, l'Autorité égyptienne de la concurrence ne peut pas imposer de mesures correctives contraignantes. Conférer à l'Autorité le pouvoir d'imposer des mesures correctives suite à une étude de marché, structurelle ou comportementale, lui permettrait de s'attaquer à des problèmes anticoncurrentiels que les dispositions actuelles de la loi sur la concurrence ne permettent pas toujours de traiter adéquatement, en particulier pour ce qui est des marchés oligopolistiques ou nouveaux (par exemple les marchés numériques)⁴³.

4. Limitation des mesures publiques anticoncurrentielles et promotion de la neutralité concurrentielle

55. Depuis sa création l'Autorité de la concurrence consacre des ressources à des actions de sensibilisation, en vertu notamment de l'article 11 (par. 5) de la loi sur la concurrence, qui l'habilite à émettre des avis sur les mesures (textes législatifs, politiques et décrets) susceptibles d'affecter la concurrence et fait obligation aux organes gouvernementaux concernés de la consulter sur de telles mesures. Depuis 2013, l'Autorité a émis 96 avis sur

⁴⁰ Greiss M., 2010, Investigative powers of the Egyptian Competition Authority: A guide for companies in the Egyptian market, *European Competition Law Review*, 31(11): 459-465, 461-462.

⁴¹ Informations fournies par l'Autorité de la concurrence.

⁴² Banque mondiale, 2014, *The Competition Policy Advocacy Awards: Changing Mindsets to Transform Markets: Lessons Learned from the First Annual Awards in Competition Policy Advocacy*, Washington, D.C. ; *Rapports annuels 2015-2021 de l'Autorité de la concurrence*, disponibles (en arabe) à l'adresse <http://eca.gov.eg/ECA/Publication/List.aspx?CategoryID=2>.

⁴³ Motta M. *et al.*, 2021, Market investigations in the E[uropean] U[nion], in: Motta M. *et al.*, eds., *Market Investigations: A New Competition Tool for Europe*, Cambridge University Press, p. 3.

des mesures de ce type sous différentes formes⁴⁴. Il est préconisé que l’Autorité sensibilise un public plus large aux avantages d’un marché concurrentiel et diffuse des informations sur les comportements commerciaux susceptibles de contrevenir à la loi sur la concurrence par divers moyens, dont la publication de guides et l’entretien de contacts systématiques avec les médias spécialisés et généralistes.

56. La Stratégie 2021-2025 de l’Autorité de la concurrence insiste sur l’engagement de l’Autorité à limiter les mesures publiques anticoncurrentielles et à favoriser la neutralité concurrentielle. Approuvée et soutenue par le Cabinet des Ministres en 2022, comme l’atteste le document sur la politique en matière d’actifs publics⁴⁵, la stratégie de neutralité concurrentielle de l’Autorité repose sur quatre piliers :

- a) Définition du cadre institutionnel.
- b) Définition du cadre réglementaire.
- c) Sensibilisation à la neutralité concurrentielle.
- d) Réalisations d’évaluations périodiques *ex post*.

57. Afin d’appliquer la Stratégie, l’Autorité de la concurrence a créé le département de la politique de la concurrence et de la neutralité concurrentielle, opérationnel depuis septembre 2022, qui recueille les plaintes, effectue des études sur les mesures existantes ou nouvelles susceptibles de nuire à la concurrence et présente ses conclusions au Haut-Comité de la politique de la concurrence et de la neutralité concurrentielle⁴⁶. La loi n° 195 de 2023 a supprimé tout traitement préférentiel des entreprises publiques, notamment en matière d’imposition et de taxation. Cette loi n’habilite pas l’Autorité à la faire appliquer. L’Autorité devrait être habilitée à adresser des préconisations contraignantes aux administrations publiques par le canal de son conseil d’administration pour une application plus efficace.

58. Le Haut-Comité de la politique de concurrence et de la neutralité concurrentielle examine les mesures publiques en s’appuyant sur les études techniques de l’Autorité de la concurrence, afin de vérifier qu’elles ne sont pas anticoncurrentielles et ne faussent pas la neutralité concurrentielle. Ses décisions de modification ou d’abrogation d’une mesure publique anticoncurrentielle sont contraignantes pour toutes les autorités administratives et couvrent divers secteurs, dont le pétrole, les soins de santé et la production alimentaire.

59. Une analyse de fond des mesures publiques figure dans les lignes directrices relatives à l’évaluation de l’impact des mesures publiques sur la concurrence⁴⁷ que l’Autorité de la concurrence a rédigées en coopération avec le groupe de la Banque mondiale pour apporter des éclaircissements sur le processus d’analyse structurée des mesures publiques.

60. Au titre de son action de sensibilisation, l’Autorité de la concurrence a organisé des ateliers dans toute l’Égypte pour expliquer à diverses entités publiques les concepts de neutralité concurrentielle et d’offres concertées.

61. L’Autorité de la concurrence est en train d’élaborer un indice de neutralité concurrentielle destiné à mesurer quantitativement la neutralité concurrentielle telle que perçue dans différents secteurs. L’indice est déterminé à partir des réponses au questionnaire d’enquête adressé aux acteurs du marché, qui aident l’Autorité à circonscrire les problèmes liés à la neutralité concurrentielle et à évaluer l’efficacité de ses interventions.

62. Des progrès ont été accomplis en matière de prévention des mesures publiques anticoncurrentielles, mais les avis de l’Autorité de la concurrence ne sont pas encore contraignants, alors que les décisions du Haut-Comité pour la politique de concurrence et la neutralité concurrentielle le sont. Les efforts déployés par l’Autorité pour promouvoir la neutralité concurrentielle devraient être soutenus en apportant à la loi sur la concurrence des

⁴⁴ Données fournies par l’Autorité de la concurrence.

⁴⁵ Égypte, 2022, Document sur la politique en matière d’actifs publics, p. 18. Disponible (en arabe) à l’adresse <https://www.cabinet.gov.eg/conference/pdf/property-policy-document.pdf>.

⁴⁶ Institué en juin 2022 par la décision du Premier Ministre n° 2195 de 2022, le Haut-Comité est dirigé par le Premier Ministre et compte parmi ses membres un certain nombre de ministres, ainsi que des chefs et des représentants des administrations publiques.

⁴⁷ Autorité de la concurrence, 2022, Guidelines for Competition Impact Assessment of State Measures.

modifications pour habilitier l'Autorité à émettre des avis contraignants et garantir ainsi une plus grande rapidité de ses interventions. Il est aussi envisagé d'instituer un mécanisme permettant aux institutions publiques de contester les recommandations de l'Autorité de la concurrence si elles ont des raisons valables à avancer pour ce faire.

5. Relations internationales et coopération régionale

63. La loi sur la concurrence dispose que la coopération avec des instances internationales est une des attributions de l'Autorité de la concurrence et la stratégie de l'Autorité pour 2021-2025 en fait un de ses objectifs. L'Autorité a participé activement aux travaux de structures mondiales, dont le Réseau international de la concurrence et le Comité de la concurrence de l'OCDE, et a participé aux sessions du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence de la CNUCED⁴⁸. L'Autorité a participé à diverses conférences organisées par la CNUCED et la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale⁴⁹. Elle a joué un rôle de premier plan dans la région du Moyen-Orient et la région de l'Afrique. En 2022 elle a lancé le Réseau arabe de la concurrence afin de promouvoir la coopération entre les États arabes dans le cadre de groupes de travail consacrés à l'efficacité organisationnelle, au respect de la législation et au contrôle des fusions, respectivement⁵⁰.

64. L'Autorité de la concurrence joue aussi un rôle majeur dans la région de l'Afrique. En 2016, elle a signé un protocole d'accord avec la Commission de la concurrence du COMESA⁵¹. En 2022 elle a lancé le Dialogue des chefs de la concurrence en Afrique, alliant ses forces à celles des autorités de la concurrence de l'Afrique du Sud, du Kenya, de Maurice et du Nigéria⁵². L'Autorité a joué un rôle central dans l'orientation des discussions sur la politique de la concurrence lors des négociations sur les accords relatifs à la zone de libre-échange continentale africaine tenues en 2022 et 2023⁵³.

65. L'Autorité de la concurrence a signé un total de 15 protocoles et mémorandums d'accord bilatéraux avec des autorités de la concurrence de différents pays⁵⁴. Elle a coopéré avec d'autres autorités de la concurrence, notamment à titre ad hoc pour mener certaines enquêtes.

6. Ressources de l'Autorité de la concurrence

66. Le budget de l'Autorité de la concurrence est en moyenne bien inférieur à celui d'autres autorités de la concurrence du Moyen-Orient et de l'Afrique ou des autorités de la concurrence d'autres pays non-membres de l'OCDE. Les ressources humaines spécialisées et les activités de renforcement des capacités figurent parmi les plus gros postes de dépenses.

⁴⁸ Par exemple, l'Autorité de la concurrence a présenté sa stratégie pour les années 2021-2025 et ses réalisations récentes, en particulier son action en faveur de la neutralité concurrentielle, à la session du Groupe intergouvernemental d'experts sur le droit et la politique de la concurrence. Voir Autorité de la concurrence, 2023 : [L'Autorité égyptienne de la concurrence participe aux réunions du Groupe intergouvernemental d'experts organisées par la CNUCED en Suisse et présente ses réalisations en matière de sensibilisation et de neutralité concurrentielle](#), 16 juillet.

⁴⁹ L'OCDE, en coopération avec la CNUCED et la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, organise depuis 2019 une conférence annuelle pour la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (Forum arabe de la concurrence). L'Autorité égyptienne de la concurrence y prend une part active. Voir <https://www.oecd.org/daf/competition/middle-east-north-africa-competition-forum.htm>.

⁵⁰ Réseau arabe de la concurrence, 2022, Protocole de coopération dans le domaine de la concurrence entre les pays arabes, Protocole de coopération, 16 mars. Disponible (en arabe) à l'adresse <https://arabcompetitionnetwork.com/law-and-protocol/>.

⁵¹ Voir [Cooperation Agreement Framework between the COMESA Competition Commission and the Egyptian Competition Authority regarding Cooperation in the Application and Enforcement of the COMESA Competition Regulations](#), accord signé le 9 août 2016.

⁵² Africa Heads of Competition Dialogue, 2023, [Joint Statement of the African Heads of Competition Authorities Dialogue on Regulation of Digital Markets](#), 8 février.

⁵³ Informations fournies par l'Autorité de la concurrence.

⁵⁴ Informations fournies par l'Autorité de la concurrence.

Les effectifs de l'Autorité ont augmenté mais restent faibles comparés à ceux d'autres pays de la région et la charge de travail totale de l'Autorité a elle aussi augmenté au fil du temps.

67. Il serait nécessaire d'augmenter l'enveloppe budgétaire allouée à l'Autorité de la concurrence ainsi que de supprimer le plafond que la loi n° 63 de 2014 a fixé pour les salaires maximaux des agents de la fonction publique de manière à donner à l'Autorité les moyens d'attirer et de retenir des experts de la concurrence. L'Autorité pourrait aussi tirer profit d'un mécanisme interne de hiérarchisation des priorités propre à garantir l'emploi efficace de ses ressources limitées. La stratégie 2021-2025 de l'Autorité définit ses priorités générales sans prévoir de mécanisme permettant de hiérarchiser en interne l'ordre de priorité des plaintes à traiter. La stratégie insiste en outre sur le renforcement des capacités, notamment en offrant aux fonctionnaires la possibilité de suivre des études supérieures et prévoyant le détachement de certains d'entre eux auprès d'autres organismes.

7. Bilan en matière d'application

68. La stratégie 2021-2025 de l'Autorité de la concurrence met l'accent sur les priorités en matière d'application de la législation. Il s'agit en particulier de publier des lignes directrices de fond et procédurales en vue d'assurer un traitement plus efficace des dossiers et de se focaliser sur les soumissions concertées. En conséquence, l'Autorité a actualisé sa boîte à outils relative à la mise en conformité et a publié des projets de lignes directrices sur la définition du marché et de lignes directrices sur la position dominante, ainsi que des lignes directrices sectorielles relatives au secteur des uniformes scolaires et des lignes directrices sur sa politique de clémence et sur la détection et la prévention des soumissions concertées. L'Autorité s'est dotée d'un département contre les soumissions concertées en 2022 et a publié de nombreuses décisions visant différents secteurs. Elle a en outre collaboré avec des administrations publiques en vue de les amener à modifier leurs pratiques de passation de marchés, afin d'éviter que ces pratiques ne facilitent la collusion et ne faussent la neutralité concurrentielle.

69. L'Autorité de la concurrence a rendu un total de 34 constats d'infraction en 2023, chiffre en nette hausse par rapport aux années précédentes. Elle a récemment amplifié ses efforts en matière d'application en raison sans doute de la hausse du nombre d'enquêtes ouvertes et de l'accent mis sur l'application dans la stratégie de l'Autorité pour la période 2021-2025. Les défis liés aux ressources évoqués plus haut, à savoir la nécessité de disposer de davantage de ressources budgétaires et humaines, s'en trouvent d'autant plus mis en relief.

C. Actions et recours privés

70. Les actions et recours privés sont souvent considérés comme complémentaires de ceux des acteurs publics, ainsi que comme un moyen pour les victimes de pratiques anticoncurrentielles d'obtenir des indemnités⁵⁵. Il est crucial de rationaliser ces deux voies pour combattre plus efficacement les pratiques anticoncurrentielles. L'article 163 du Code civil de l'Égypte habilite les victimes de pratiques anticoncurrentielles à poursuivre les contrevenants au civil, mais il n'existe pas de politique ou d'orientation officielle concernant la participation de l'Autorité de la concurrence à une action civile ou la prise en considération de ses décisions dans une procédure civile. Dans au moins trois cas, des entreprises ou des particuliers lésés par des pratiques anticoncurrentielles ont engagé une action privée et invoqué les constats d'infraction pertinents rendus par l'Autorité.

71. Dans au moins trois cas aussi des dommages-intérêts ont été demandés au titre d'une action privée autonome. Ces exemples montrent qu'il est important de rationaliser les deux mécanismes d'application, notamment par une coopération entre l'Autorité de la concurrence et l'appareil judiciaire pour les procédures portées devant les tribunaux civils. L'Autorité pourrait aussi, à terme, établir un registre des actions privées en dommages-intérêts ou des autres procédures auxquelles participent des acteurs privés.

⁵⁵ Voir Lianos I., Davis P. et Nebbia P., 2015, *Damages Claims for the Infringement of E[uropean] U[nion] Competition Law*, Oxford University Press.

IV. Recommandations

72. Sur la base de l'analyse ci-dessus sont formulées des recommandations sur : le contenu de la loi sur la concurrence ; les questions relatives à la compétence ; la conception des structures d'application et les pratiques de l'Autorité de la concurrence. La plupart de ces recommandations s'adressent au Gouvernement égyptien car elles portent sur les modifications à apporter à la législation du pays.

A. Contenu de la loi égyptienne sur la concurrence

73. **Définition du marché et du pouvoir de marché.** Les articles 3 et 4 de la loi sur la concurrence et l'article 6 de son décret d'application définissant le marché et le pouvoir de marché ont servi à définir les marchés numériques, mais des obstacles ont été rencontrés pour l'appliquer aux marchés où existent des écosystèmes numériques, du fait de leur nature exhaustive. Ces dispositions devraient donc être modifiées pour aider à évaluer le pouvoir économique et les comportements anticoncurrentiels dans les écosystèmes numériques⁵⁶.

74. **Accords anticoncurrentiels.** Il est préconisé de modifier l'article 6 de la loi sur la concurrence afin d'y inclure la liste de tous les types d'accords, horizontaux et verticaux, interdits en soi parce qu'anticoncurrentiels par objet, hormis ceux au bénéfice d'une exemption décidée par l'Autorité de la concurrence⁵⁷. Les notions d'accord et de contrat devraient être élargies pour inclure dans leur champ les pratiques concertées et les décisions d'associations d'entreprises. Le critère d'exemption devrait quant à lui s'interpréter comme couvrant aussi les accords de restructuration (« cartels de crise »). Le renvoi au « marché pertinent » devrait être supprimé pour les accords horizontaux. L'article 7 devrait couvrir d'autres types d'accords pour lesquels l'Autorité aura à établir qu'ils ont des effets anticoncurrentiels, effectifs ou potentiels. Pour certaines catégories de pratiques anticoncurrentielles (par exemple, les prix de revente imposés), il y aurait présomption réfragable qu'elles peuvent avoir des effets anticoncurrentiels. L'adoption d'exemptions catégorielles particulières pour les petites et moyennes entreprises pourrait présenter un intérêt particulier.

75. L'Autorité de la concurrence devrait clarifier les dispositions visant les pratiques anticoncurrentielles, par exemple en étendant le champ de l'article 6 de la loi sur la concurrence à l'échange d'informations et à la signalétique des prix, ainsi qu'aux pratiques sanctionnables liées à l'interaction entre les articles 7 et 8 de la loi induisant des restrictions verticales.

76. **Abus de position dominante.** L'article 4 de la loi sur la concurrence devrait être fusionné avec son article 8 afin d'éviter toute confusion de la part des tribunaux. L'article 8 devrait être modifié pour inclure dans sa liste limitative les abus d'exploitation, associés en particulier aux marchés numériques, tels que l'extraction excessive de données, le refus de l'interopérabilité, l'autoréférencement et les forfaits de données. Il est recommandé aussi, par souci de clarté juridique, d'ajouter à la liste des pratiques comme le resserrement des marges et les remboursements, même si elles tombent déjà sous le coup de l'article 8 (al. a) de la loi. L'article 4 devrait être modifié pour établir une présomption réfragable de position dominante si la part de marché d'une entreprise dépasse 50 %, sans nécessité d'analyser d'autres conditions. Une entreprise dont la part de marché est inférieure à 25 % peut néanmoins être considérée comme dominante si cette part combinée à celles d'autres acteurs dépasse 25 % (position dominante collective). Le concept de position dominante collective pourrait être clarifié dans les lignes directrices de l'Autorité de la concurrence.

⁵⁶ Un « écosystème » peut se définir comme suit : a) un ensemble d'activités économiques de différentes entreprises interconnectées et, dans une large mesure, interdépendantes tendant à fournir des produits ou des services ayant des incidences sur un même groupe d'utilisateurs ; ou b) une plateforme mettant en relation des activités économiques de différentes entreprises en vue de fournir un ou plusieurs produits ou services, ayant des incidences soit sur les mêmes utilisateurs, soit sur différents groupes d'utilisateurs professionnels ou d'utilisateurs finaux. Voir Lianos I., 2022, Reorienting competition law, *Journal of Antitrust Enforcement*, 10(1):1-31.

⁵⁷ Ce pourrait être la liste actuelle d'accords figurant à l'article 6 plus certaines restrictions verticales pouvant être anticoncurrentielles par objet, par exemple la fixation d'un prix de revente minimum.

77. **Lignes directrices concernant les fusions.** Au sujet du nouveau régime de contrôle des fusions, il est préconisé à l'Autorité de la concurrence de publier des lignes directrices et d'autres instruments non contraignants sur les fusions afin de définir les aspects de fond et procéduraux du régime, et de clarifier sa relation avec l'Autorité de régulation financière.

B. Compétence en matière d'application du droit de la concurrence

78. **Relation entre l'Autorité de la concurrence et la Banque centrale d'Égypte.** Il est préconisé d'inclure le secteur bancaire dans le champ de compétence de l'Autorité de la concurrence pour ce qui est des affaires de concurrence afin d'assurer une application plus cohérente des règles de concurrence, de réduire l'incertitude juridictionnelle et de réduire l'influence des acteurs du marché sur l'Autorité de régulation financière. En tout état de cause, un mécanisme de coopération entre l'Autorité de la concurrence et la Banque centrale d'Égypte s'impose, par exemple sous la forme d'un protocole d'accord à cet effet.

79. **Relations entre l'Autorité de la concurrence et l'Autorité de régulation financière.** Tout comme dans le cas de la relation entre l'Autorité de la concurrence et la Banque centrale d'Égypte, l'Autorité de la concurrence et l'Autorité de régulation financière devraient coopérer de manière plus officielle afin de contrôler les fusions dans le secteur financier non bancaire. L'Autorité de régulation financière, entité décisionnelle compétente pour les transactions en la matière, devrait faire une place à des membres de l'Autorité de la concurrence dans son processus de prise de décisions de manière à tirer parti de leur expertise.

C. Structures d'application et pratiques de l'Autorité égyptienne de la concurrence

80. **Méthode de calcul des amendes.** Il est recommandé au Gouvernement égyptien d'envisager de modifier la loi sur la concurrence pour relever le montant des amendes et de conférer à l'Autorité de la concurrence une plus grande latitude pour fixer le montant des amendes et étendre le champ des transactions, à terme en édictant des lignes directrices précises. Le mécanisme actuel de fixation des montants des amendes et des transactions (art. 21 de la loi sur la concurrence) devrait être modifié en vue de calculer les amendes sur la base d'un pourcentage des recettes de l'exercice antérieures à l'infraction ou des recettes imputables directement ou non à tous les produits faisant l'objet de l'infraction.

81. **Sanctions administratives pécuniaires imposées par l'Autorité de la concurrence.** Il serait envisageable de modifier la loi sur la concurrence en vue de conférer au Conseil d'administration de l'Autorité le pouvoir d'imposer des sanctions administratives pécuniaires. Ces sanctions seraient soumises au contrôle juridictionnel du Conseil d'État. Ce système pourrait être utilisé en parallèle avec la voie pénale, cette dernière donnant lieu à des poursuites contre les personnes, tandis que la voie administrative sanctionne les entreprises. Il est conseillé aussi de conférer à l'Autorité le pouvoir de porter des affaires devant les tribunaux, au lieu de se borner à en saisir le parquet. L'Autorité devrait en outre être impliquée dans les procédures judiciaires et faire office d'*amicus curiae*. Une disposition devrait de plus être incluse pour sanctionner le non-respect des décisions de l'Autorité de la concurrence, de préférence par une amende administrative prononcée par l'Autorité.

82. **Autres sanctions.** Il est recommandé d'envisager de recourir à d'autres types de sanctions contre les pratiques anticoncurrentielles en vue d'en accroître l'effet de dissuasion, par exemple la publication des noms des dirigeants mis en cause dans des infractions au droit de la concurrence, ainsi que de créer à terme un système d'évaluation du respect du droit de la concurrence par les entreprises.

83. **Transactions hybrides.** Il est recommandé de conférer à l'Autorité de la concurrence le pouvoir d'imposer des transactions hybrides.

84. **Pouvoir d'enquête.** Il est proposé de modifier la loi sur la concurrence afin d'obliger les personnes qui reçoivent une convocation officielle à une réunion avec l'Autorité de la concurrence à y répondre et/ou à participer à une telle réunion. Il conviendrait aussi de prévoir une sanction analogue à celle prévue en cas de refus de coopérer lors de perquisitions à l'aube ou de refus de fournir des informations.

85. **Indépendance de l'Autorité de la concurrence.** La structure institutionnelle de l'Autorité devrait être identique à celle des autres autorités indépendantes afin d'éviter tout conflit d'intérêts, surtout en ce qui concerne la neutralité concurrentielle. Dans ce contexte, et conformément à l'article 215 de la Constitution de l'Égypte, le rattachement de l'Autorité de la concurrence au Chef de l'État renforcerait le poids des recommandations de l'Autorité ainsi que son statut général et son indépendance.

86. **Neutralité concurrentielle.** Il est recommandé de rendre contraignants pour les entités publiques les avis de l'Autorité de la concurrence relatifs aux mesures publiques anticoncurrentielles. Les entités publiques refusant de se conformer à un avis écrit de l'Autorité seraient tenues de motiver leur refus.

87. **Composition du Conseil d'administration de l'Autorité de la concurrence.** Il est recommandé de revoir la composition du Conseil d'administration de l'Autorité pour réduire le nombre des représentants des ministères et des entreprises et accroître le nombre de ses membres experts en matière de concurrence. Les décisions du Conseil d'administration de l'Autorité pourraient de plus être rendues exécutoires.

88. **Mesures correctives au titre d'une étude de marché.** Il est recommandé d'accroître les pouvoirs de l'Autorité de la concurrence pour la surveillance du marché en l'autorisant, au terme d'une étude de marché, à prendre des mesures correctives visant certains comportements ou certaines structures, sous réserve d'un contrôle juridictionnel par le Conseil d'État.

89. **Ressources de l'Autorité de la concurrence.** Il est recommandé d'accroître et de stabiliser les ressources financières de l'Autorité, à savoir celles que lui alloue l'État. Une option consiste à affecter un pourcentage fixe du produit intérieur brut au budget de l'Autorité. L'Autorité devrait se doter d'un mécanisme permettant de hiérarchiser les dossiers par ordre de priorité afin de les traiter avec efficacité et d'économiser ainsi les ressources.

90. **Actions et recours privés.** L'Autorité de la concurrence devrait clarifier les fondements et procédures des actions et recours privés afin de les promouvoir en complément de l'action publique, en publiant à terme des documents et des rapports pour aider les tribunaux civils à apprécier le lien de causalité entre comportement anticoncurrentiel et préjudice, ainsi qu'à évaluer et quantifier les dommages.
