



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

Distr. générale  
26 avril 2023  
Français  
Original : espagnol

---

**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 et unième session  
Genève, 5-7 juillet 2023  
Point 8 de l'ordre du jour provisoire

**Examen collégial volontaire du droit et de  
la politique de la concurrence du Paraguay :  
synthèse\*.\*\***

---

\* Les observations, interprétations et conclusions exprimées 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 une synthèse d'un rapport intégral sur l'examen collégial volontaire du droit et de la politique de la concurrence du Paraguay.

\*\* La mention d'une entreprise ou d'un procédé breveté n'implique aucune approbation de la part de l'Organisation des Nations Unies. Le présent document n'a pas été revu par les services d'édition.



## I. Contexte social, économique et politique

1. Le Paraguay, situé en Amérique du Sud, a une superficie de 406 752 kilomètres carrés. C'est un pays méditerranéen, limitrophe de l'Argentine, de l'État plurinational de Bolivie et du Brésil. Le territoire national est physiquement divisé par le fleuve Paraguay en deux régions présentant des caractéristiques physiques, climatiques, écologiques, administratives et démographiques distinctes : le Chaco et la région orientale. Cette dernière constitue l'espace national par excellence car elle concentre 97 % de la population (7 232 889 habitants)<sup>1</sup>.
2. Avec une population de 7 453 694 habitants, le Paraguay est classé 105<sup>e</sup> sur un total de 196 pays et a une densité de population très faible de 18 habitants par kilomètre carré. La capitale est Asunción et la monnaie est le guarani.
3. La structure économique et le produit intérieur brut (PIB) du Paraguay se composent principalement de deux éléments : le secteur de l'agriculture et de l'élevage et le secteur commercial et financier. Ce dernier est présent à Asunción, Ciudad del Este, Encarnación et Pedro Juan Caballero. La part du secteur de l'agriculture et de l'élevage dans le PIB est d'environ 26 % et ce secteur est à l'origine de la quasi-totalité des exportations du pays. Si l'on considère les composantes du secteur, l'agriculture représente 17 % du PIB et l'élevage 7 %. Par ailleurs, 93 % de la production agricole est consacrée au soja, le reste au coton et au tabac.
4. L'élevage est un autre pilier de l'économie paraguayenne. En 2010, le Paraguay est devenu le huitième exportateur mondial de viande bovine, atteignant ainsi un niveau d'excellence reconnu dans le monde entier. Au cours des dix dernières années, ses exportations de viande bovine sont passées de 50 millions de dollars à 1,7 milliard de dollars, le cheptel bovin a augmenté de 49 %, l'abattage s'est développé et le nombre d'abattoirs frigorifiques a triplé<sup>2</sup>.
5. Un autre secteur important qui mérite d'être mentionné est celui de l'électricité, qui ne consomme que 16 % de l'énergie produite, le reste étant exporté vers des pays comme l'Argentine et le Brésil, avec lesquels le Paraguay partage les barrages hydroélectriques de Yacretá (Argentine-Paraguay) et d'Itaipú (Brésil-Paraguay)<sup>3</sup>.
6. Dans le contexte économique actuel, le Paraguay a un PIB de près de 41 milliards de dollars et a enregistré une croissance de 4,1 % en 2021. Sa dette publique était de 14,642 milliards de dollars, représentant 37,72 % du PIB, en 2021. Sa dette par habitant est de 1 991 dollars<sup>4</sup>.
7. Sur le plan politique, le Paraguay est une république présidentielle dans laquelle le chef de l'État et du Gouvernement est le président de la République. Le 20 juin 1992 a été adoptée la Constitution actuelle, dont le texte s'inspire des constitutions occidentales,

<sup>1</sup> Institut national de la statistique. Voir <https://www.ine.gov.py/publicacion/2/poblacion>.

<sup>2</sup> Voir <https://cifca.agr.una.py/novedades/paraguay-ganaderia-y-su-crecimiento/>.

<sup>3</sup> En 2022, le Paraguay est devenu le seul pays au monde à produire de l'électricité 100 % propre et renouvelable, après la fermeture de la dernière centrale thermique. Cependant, il est le plus vulnérable aux changements climatiques en Amérique du Sud, se classant parmi les 10 nations du continent exposées à un risque extrême, en raison de la faiblesse de ses indicateurs de développement et de la dépendance de son économie à l'égard du secteur agricole, selon l'indice de vulnérabilité et d'adaptation aux changements climatiques de la Société andine de développement (SAD) pour la région de l'Amérique latine et des Caraïbes. Alors que le Paraguay est victime de sécheresses, d'inondations, de phénomènes de plus en plus extrêmes, d'insécurité hydrique et de déplacements de population, l'avenir énergétique n'est pas non plus à considérer avec optimisme. Le Vice-Ministère des mines et de l'énergie a indiqué qu'à partir de 2030, la production d'énergie serait insuffisante pour couvrir la demande locale.

<sup>4</sup> Voir <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>.

reposant sur le respect des principes fondamentaux de la démocratie républicaine représentative et pluraliste dans un État social de droit<sup>5</sup>.

8. Les modèles d'intégration territoriale de la région sont le Mercosur (Marché commun du Sud), le Zicosur (Zone d'intégration du Centre-Ouest de l'Amérique du Sud) et l'IIRSA (Initiative pour l'intégration de l'infrastructure régionale en Amérique du Sud), chacun ayant des stratégies différenciées et des domaines d'action propres.

## II. État du droit de la concurrence

9. La Constitution nationale du Paraguay dispose à l'article 107 sur la libre concurrence que toute personne a le droit d'exercer l'activité économique licite de son choix, dans le cadre d'un régime d'égalité des chances. La concurrence sur le marché est garantie. La création de monopoles et la hausse ou la baisse artificielles des prix qui entravent la libre concurrence ne sont pas autorisées. L'usure et le commerce non autorisé d'articles nuisibles sont sanctionnés par le droit pénal.

10. En outre, il convient de mentionner la loi n° 1.143/97 – qui approuve le Protocole sur la défense de la concurrence du MERCOSUR, lequel a pour objet la défense de la concurrence dans la sphère du MERCOSUR et a été inscrit dans le droit interne le 15 octobre 1997 – et la loi n° 3026/06 – qui approuve l'accord sur le règlement intérieur du Protocole de défense de la concurrence du MERCOSUR. Le règlement du Protocole a été inscrit dans le droit interne du Paraguay le 7 septembre 2006.

11. Le processus d'adoption de la loi sur la concurrence ne s'est pas déroulé sans heurt. Il s'est écoulé dix ans entre le moment où le premier projet de loi a été présenté aux chambres parlementaires et son adoption en 2013. Le système d'information législative (SIL) du Parlement paraguayen indique que trois avant-projets de loi sur la défense de la concurrence ont été soumis respectivement en 2003, 2008 et 2010<sup>6</sup>.

12. Le troisième projet de loi adopté par le Congrès national est le fruit d'un consensus entre le pouvoir exécutif, par l'intermédiaire du Ministère de l'industrie et du commerce (MIC), et le secteur des entreprises, représenté par l'Union des industries paraguayennes (UIP) et la Fédération de la production, de l'industrie et du commerce (FEPRINCO).

13. Le projet élaboré par le MIC a été examiné par les chambres législatives et a été approuvé par le Sénat le 21 mars 2013<sup>7</sup>. La loi n° 4956/2013 sur la défense de la concurrence (« la loi ») a été entérinée par le Congrès national le 21 juin 2013.

## III. Cadre juridique de la libre concurrence

14. La loi est divisée en six titres, eux-mêmes composés de chapitres. Dans un souci de logique, cette section est divisée en quatre titres, à savoir : i) dispositions de fond ; ii) aspects institutionnels ; iii) procédures ; iv) autres questions.

### A. Dispositions de fond

15. Il convient de mentionner qu'à l'article 2.1, la loi reconnaît qu'il peut y avoir des secteurs économiques ou des activités auxquels ses dispositions ne s'appliquent pas pour des raisons d'intérêt général.

<sup>5</sup> Le système juridique est fondé sur le droit romain et les codes français ; la constitution promulguée en 1992 est la « norma normarum » et sous-tend la division tripartite du pouvoir entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire.

<sup>6</sup> Voir <http://silpy.congreso.gov.py>.

<sup>7</sup> *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores* (Journal des sessions du Sénat), n° 235 du 21 mars 2013, pp. 24 et suivantes.

16. En ce qui concerne le champ d'application, l'article 3 dispose que la loi s'applique de manière générale à tous les actes, pratiques et accords qui produisent des effets sur la libre concurrence dans le pays, y compris ceux qui surviennent à l'extérieur du pays, et qui peuvent être le fait de tout sujet de droit, c'est-à-dire de personnes physiques ou morales, publiques ou privées, domiciliées dans le pays ou à l'étranger.

17. Enfin, l'article 6 de la loi contient une définition générale du marché en cause, tant du point de vue du produit que du point de vue géographique, sans préjudice des critères complémentaires que peut établir l'autorité lorsque celle-ci se prononce sur une affaire particulière.

### **1. Accords interdits**

18. Les accords interdits sont régis par l'article 8 du chapitre II du titre I de la loi et par le chapitre I du titre I du règlement. L'article 8 est ouvert dans la mesure où il vise dans son premier paragraphe tout accord, décision ou pratique concertée ou parallèle délibérée ayant pour objet ou pour effet de restreindre la libre concurrence, puis il donne des précisions sur ces types de comportement dans une liste non exhaustive.

19. La loi ne fait pas de différence entre une pratique concertée et une pratique parallèle délibérée. Les pratiques concertées constituent indubitablement un comportement anticoncurrentiel car, d'une certaine manière, l'incertitude inhérente à un marché concurrentiel est éliminée. En revanche, les pratiques parallèles délibérées (ou parallélisme) sont adoptées de manière rationnelle par des agents économiques sur un marché oligopolistique, où leurs décisions sont interdépendantes.

20. Le dernier alinéa de l'article 8 rappelle l'obligation de l'autorité d'analyser les gains d'efficacité susceptibles de résulter du comportement soumis à son analyse, qui est rappelée à l'article 5 du règlement. Cette analyse ne devrait pas être effectuée dans le cas d'ententes injustifiables, qui devraient être analysées en vertu d'une règle *per se* et, pour les autres accords horizontaux, il devrait incomber aux parties et non à l'autorité de prouver les gains d'efficacité.

### **2. Pratiques abusives**

21. Les règles relatives aux abus de position dominante figurent aux articles 9 à 11 du chapitre III du titre I de la loi et au chapitre II du titre I du règlement.

22. En ce qui concerne le concept général d'abus de position dominante et son interdiction énoncée à l'article 9 de la loi, il convient de noter, tout d'abord, que l'abus collectif de position dominante est également interdit.

23. La loi consacre un article spécial aux prix prédateurs. Selon les informations recueillies au Paraguay, cette disposition répond à une préoccupation particulière du secteur privé concernant le niveau élevé de la contrebande dans le pays.

24. Enfin, une règle sur les contreparties abusives est introduite, c'est-à-dire l'interdiction de tout acte par lequel la conclusion de contrats est subordonnée à l'acceptation de conditions contraignantes.

25. La loi ne contient pas de dispositions visant à contrôler les actes d'autorité susceptibles de porter atteinte à la libre concurrence, comme cela pourrait être le cas des conditions d'appel d'offres contenant des clauses anticoncurrentielles. Il importerait d'introduire une disposition légale à cet égard.

### **3. Fusions**

26. Les fusions sont régies par les articles 12 à 14 du chapitre IV du titre I de la loi et dans une large mesure par le chapitre III du titre I du règlement.

27. Le critère de l'entrave significative à une concurrence effective est établi. À cette fin, la structure du marché, la position des concurrents sur ce marché et leur puissance économique et financière, le choix des fournisseurs et des utilisateurs, entre autres éléments, doivent être pris en considération.

28. Sans préjudice des critères établis par la loi et de la description détaillée de la procédure faite dans le règlement, il serait utile que l'autorité publie des guides ou des lignes directrices dans lesquels elle explique sa méthode d'analyse des fusions, afin d'apporter des certitudes aux agents économiques<sup>8</sup>. L'autorité en a le pouvoir conformément à l'article 69 du règlement.

## **B. Aspects institutionnels**

29. L'application du droit de la concurrence incombe à la Commission nationale de la concurrence (« Conacom »), autorité collégiale unique dont les principaux organes sont le Conseil d'administration, composé de trois membres, qui est l'autorité suprême, et la Direction des enquêtes, dirigée par un fonctionnaire. Son objectif est de promouvoir et de défendre la libre concurrence sur les marchés. Ses pouvoirs sont ceux d'un organisme chargé de la concurrence, c'est-à-dire des pouvoirs d'enquête et de décision.

30. Le règlement établit les principes qui doivent guider la gestion de la Conacom, à savoir ne pas restreindre les incitations à la concurrence entre les entreprises, motiver ses décisions, mener des actions prévisibles et utiliser de manière optimale et efficace ses ressources.

### **1. Conseil d'administration de la Commission nationale de la concurrence**

31. Le Conseil d'administration dirige la Conacom ; il dispose à cette fin d'un large éventail de pouvoirs prévus à l'article 29. Son représentant légal est le président, dont le mandat est de deux ans. Le mandat des membres est de six ans, renouvelable une seule fois.

32. En ce qui concerne l'indépendance, l'autonomie et les compétences techniques de ses membres, il convient de mettre en lumière une série de dispositions visant à préserver ces principes directeurs essentiels en matière de politique de concurrence (art. 15 de la loi).

33. En outre, il convient de noter que, bien que les trois membres soient nommés par le pouvoir exécutif à partir de trois listes de candidats choisis par le Ministère de l'industrie et du commerce, ces listes sont établies à l'issue d'un concours fondé sur le mérite qu'organise le Conseil des qualifications (dont 50 % des membres proviennent du secteur privé), ce qui renforce l'indépendance et, dans le même temps, les compétences techniques.

34. En ce qui concerne le régime d'incompatibilité, les membres ont un mandat exclusif et ne peuvent pas être administrateurs, gérants ou salariés des entités entrant dans le champ d'application de la loi.

35. La Conacom doit rendre public son rapport annuel et en envoyer une copie au Ministère de l'industrie et du commerce, au Ministère des finances et aux organisations professionnelles des secteurs de la production, de l'industrie, du commerce et des services. Le Président du Conseil d'administration doit se présenter au moins une fois par an devant le Congrès (commissions de l'économie et des finances) pour rendre compte de sa gestion.

36. L'article 29 de la loi énonce les pouvoirs et les attributions de la Conacom, en particulier du Conseil d'administration. Cet organe dispose de pouvoirs très étendus pour faire respecter la loi dans ses deux dimensions, à savoir : la défense et la promotion de la concurrence.

37. Il convient de mettre en lumière les pouvoirs et les attributions portant sur l'application de la loi aux pratiques restreignant la libre concurrence (tant dans la phase d'enquête que dans la prise de décisions), sur le contrôle de l'application des décisions et sur le contrôle préalable des fusions.

<sup>8</sup> Actuellement, la Conacom a approuvé une instruction relative à la notification des opérations de fusion. Ce document contient des règles relatives à la notification des opérations. Les orientations ou lignes directrices proposées portent sur les critères à adopter par l'autorité lors de l'analyse d'une opération.

38. En ce qui concerne la promotion de la concurrence, le Conseil d'administration dispose d'une série de pouvoirs et d'attributions qui lui permettent de diffuser les principes de la libre concurrence à tous les niveaux, c'est-à-dire auprès des autorités publiques, de la presse, des consommateurs et des chefs d'entreprise.

## 2. Direction des enquêtes

39. Le Paraguay a opté pour le modèle de l'autorité unique. Par conséquent, l'article 30 de la loi crée, aux côtés du Conseil d'administration, la Direction des enquêtes, dirigée par un directeur des enquêtes dont la nomination relève également du Conseil des qualifications.

40. L'article 30 de la loi dispose que, pour ouvrir une enquête, le directeur doit demander l'autorisation de la Commission, ce qui peut nuire à l'autonomie dont la personne chargée d'enquêter sur des pratiques anticoncurrentielles doit jouir. L'article 54 de la loi et l'article 57 du règlement précisent les attributions de la Direction des enquêtes.

## C. Procédures et pouvoirs d'enquête

41. La loi régit de manière précise la procédure d'application des sanctions (titre III), alors qu'elle ne consacre qu'un seul article à la procédure de notification des fusions (art. 14), cette dernière étant malgré tout détaillée dans le règlement.

### 1. Procédure d'application des sanctions

42. La procédure d'application des sanctions se déroule en deux étapes : la phase d'enquête et la phase disciplinaire.

43. Un délai de quatre-vingt-dix jours est fixé pour la phase d'enquête ; il peut être prolongé une seule fois pour une durée égale à la durée initiale par le Conseil d'administration. S'il est vrai que les enquêtes doivent procéder avec souplesse et efficacité, il arrive que la complexité du comportement faisant l'objet de l'enquête ou du marché sur lequel ce comportement a une incidence justifie un délai plus long<sup>9</sup>. La loi garantit que les personnes faisant l'objet d'une enquête peuvent intervenir dans l'enquête et que l'autorité est habilitée à mettre fin à l'enquête par un accord ou par des engagements à cesser le comportement en cause.

44. Il convient de noter que l'article 75 du règlement énumère une série de pouvoirs d'enquête, dont celui d'effectuer des inspections, avec ou sans notification préalable, y compris la possibilité de demander l'ouverture de force des établissements commerciaux ou industriels fermés, auquel cas une autorisation judiciaire est nécessaire.

45. En ce qui concerne la fin de la phase d'enquête, la loi prévoit les options suivantes : le rejet de la plainte ou de la formulation d'une accusation, qui se matérialise dans un rapport technique que la Direction des enquêtes soumet au Conseil d'administration.

46. La phase disciplinaire commence par l'accusation formulée par la Direction des enquêtes, qui est notifiée à l'accusé avec toutes les informations contextuelles qui l'étayent. L'accusé dispose de dix-huit jours pour présenter sa défense et de quarante jours pour présenter des preuves.

47. Une phase contradictoire est prévue, à l'issue de laquelle le Conseil d'administration doit rendre la décision finale dans les quarante jours suivant le dépôt des mémoires ou l'expiration du délai imparti pour ce faire. Dans ses décisions, il peut imposer des amendes, la cessation d'un comportement et le respect de conditions ou d'obligations.

<sup>9</sup> Dans le cas de l'Espagne, par exemple, le délai d'instruction du dossier est de douze mois à compter de la date de la décision d'ouverture de la procédure. Le délai maximum est de dix-huit mois à compter de la date de la décision d'engager la procédure de sanction (art. 28 n° 4 du règlement de défense de la concurrence).

48. La loi est extrêmement exigeante quant au respect du délai de quarante jours susmentionné, puisque si le Conseil d'administration ne se prononce pas dans ce délai, il y a approbation tacite. À cet égard, une analyse comparative<sup>10</sup> montre que la durée des enquêtes complexes dépasse largement ce délai ; il serait donc utile de l'allonger.

49. Enfin, la Direction des enquêtes peut proposer au Conseil d'administration les mesures conservatoires nécessaires pour garantir l'efficacité de la décision finale.

50. Le régime des sanctions est énoncé dans les articles 62 et suivants de la loi, et les articles 90 et suivants du règlement, les plus pertinentes étant le paiement d'amendes et la nullité des actes. Ces sanctions peuvent être imposées non seulement à la personne morale contrevenante, mais aussi à ses administrateurs et à ses cadres dirigeants.

51. Au cours de la procédure d'application des sanctions, seul un recours en révision peut être introduit devant la Conacom dans un délai de dix jours et les décisions du Conseil d'administration peuvent faire l'objet d'un recours contentieux administratif devant la Cour des comptes.

52. L'interdiction de bénéficier de contrats avec des organes de l'administration publique et des entreprises publiques en cas de comportement collusoire (truquage des offres) n'est pas prévue dans les sanctions. Il serait important de prévoir ce type de sanction très dissuasive.

## 2. Procédure de notification des fusions

53. Le régime de notification et d'enregistrement des fusions est défini à l'article 14 de la loi et détaillé aux articles 15 et suivants du règlement.

54. En ce qui concerne les seuils de notification, deux seuils alternatifs sont prévus. Le premier est basé sur la part de marché réalisée par l'entreprise résultant de la fusion (45 %) et le second sur le chiffre d'affaires global des parties à la fusion au cours du dernier exercice comptable (100 000 salaires minimaux mensuels<sup>11</sup>, soit environ 35 millions de dollars). Si une opération dépassant ces seuils n'est pas notifiée, la Direction des enquêtes doit en informer les parties intéressées afin que celles-ci envoient la notification dans un délai de vingt jours.

55. La procédure se déroule en deux phases et la décision finale doit être rendue dans un délai maximum de quatre-vingt-dix jours. Au cours de la première phase, qui ne devrait pas dépasser trente jours, la Conacom peut : i) déclarer la demande irrecevable ; ii) autoriser l'opération s'il est clair que celle-ci ne constitue pas une entrave significative à une concurrence effective ; ou iii) passer à la deuxième phase si une analyse plus approfondie est nécessaire.

56. Les articles 23 et suivants du règlement définissent les règles suivies pour évaluer une fusion. Ils régissent notamment les modalités d'évaluation, l'analyse de l'efficacité et la charge de la preuve incombant aux entreprises qui envoient la notification.

57. L'approbation tacite s'applique également dans ce domaine, c'est-à-dire que si le Conseil d'administration ne prend pas de décision dans les soixante jours, l'opération sera considérée comme autorisée.

58. Le règlement établit également un certain nombre d'infractions liées au non-respect des règles dans le cadre des processus de fusion. Les faits suivants sont constitutifs d'un manquement : i) l'absence de notification de l'opération ; ii) la communication d'informations frauduleuses ; iii) le non-respect des programmes de conformité aux conditions prévues. En plus d'être considérés comme un manquement, ces comportements entraînent la nullité de la fusion.

<sup>10</sup> Par exemple, dans le cas de l'Espagne, le délai est de six mois pour la prise de décisions (art. 45 n° 5 du règlement de la loi sur la défense de la concurrence).

<sup>11</sup> Le salaire minimum légal est de 2 550 307 guaranis, soit l'équivalent de 344 dollars.

## **D. Régulation sectorielle**

59. L'une des attributions de la Conacom est de coordonner ses actions avec les organismes de régulation sectorielle (art. 29 f) de la loi). En outre, la loi contient un titre spécial sur ce sujet (art. 61), qui instaure comme principe général le devoir de collaboration avec la Conacom dont doivent s'acquitter non seulement les organismes de régulation, mais aussi toutes les institutions publiques, lesquelles sont tenues de fournir à l'autorité, sous peine d'amendes, toutes les informations que celle-ci peut demander et de lui communiquer tout fait qui, à leur avis, peut être préjudiciable à la libre concurrence. De même, les autorités peuvent demander à la Conacom tout avis non contraignant qui s'avérerait nécessaire à la résolution d'un litige dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative.

60. La coordination et la collaboration nécessaires avec les organismes de régulation sont étroitement liées au pouvoir et à l'attribution de l'autorité de publier des études sectorielles. Ce pouvoir est expressément prévu à l'article 29 h) de la loi.

## **E. Autres aspects juridiques présentant un intérêt**

### **1. Effets extraterritoriaux**

61. Comme indiqué ci-dessus, la loi s'applique aux personnes physiques ou morales, nationales ou étrangères, qu'elles soient domiciliées au Paraguay ou à l'étranger. En ce qui concerne les comportements, ceux-ci doivent avoir un effet sur la concurrence sur le territoire national, afin de pouvoir être portés à l'attention de la Conacom (art. 3.2 de la loi).

62. La manière la plus efficace de mener une enquête dont les cibles sont des entreprises étrangères est de mettre en place des mécanismes efficaces de coordination et de coopération avec d'autres organismes. À ce jour, la Conacom a signé 20 accords internationaux, dont 16 sont des accords de coopération technique qui ont pour objet principal de mener des activités de coopération technique et d'échange d'expériences sur l'application du droit de la concurrence, ainsi que des activités liées à la promotion de la politique de concurrence dans leurs juridictions respectives. Dans ce cadre, elle n'a échangé des informations qu'une seule fois avec l'organisme du Costa Rica.

### **2. Indemnisation des préjudices**

63. Afin de promouvoir une concurrence effective, il est important que le régime juridique de protection de la libre concurrence comprenne des règles qui permettent aux consommateurs et aux entreprises lésés d'être indemnisés des dommages causés par un comportement restreignant la concurrence.

64. L'article 84 de la loi prévoit une règle qui traite de cette question. Pour engager une action en dommages-intérêts devant la juridiction civile, l'infraction doit avoir été préalablement déclarée par la Conacom dans une décision définitive et exécutoire, ce qui, par conséquent, limite l'action civile à la preuve du dommage et à la relation de causalité entre le dommage et l'acte illicite. La Conacom peut être invitée à publier un rapport sur la pratique restrictive en question, ainsi que sur la provenance et le montant des indemnités (*amicus curiae*).

### **3. Prescription des actes**

65. La loi établit un délai de prescription de quatre ans pour les infractions et les actions en nullité et en dommages-intérêts. Il conviendrait de faire une distinction, en ce qui concerne le délai de prescription, entre les actions visant à poursuivre les infractions d'un point de vue public et les actions privées en réparation, car ces dernières ne peuvent être exercées qu'une fois que la Conacom a rendu une décision définitive.

### III. Application de la loi sur la concurrence

#### A. Accords restrictifs

66. Les accords horizontaux entre concurrents et les pratiques concertées visant à fixer les prix d'achat ou de vente, à limiter la production, à répartir les zones de marché ou les parts de marché, ou à influencer le résultat des procédures d'appel d'offres, sont les comportements anticoncurrentiels les plus graves, et la majorité des autorités tendent à donner la priorité à l'examen de ces pratiques.

67. Toutefois, dans le cas du Paraguay, très peu d'enquêtes ont été menées sur des accords restrictifs, notamment en raison de l'absence d'un programme de clémence. Deux affaires relatives à ce sujet sont présentées ci-après<sup>12</sup>.

##### *Appel d'offres pour des fournitures médicales*

68. La Direction des enquêtes a instruit une enquête sur une collusion présumée des sociétés Eurotec S.A. et Imedic S.A., qui se seraient concertées entre les années 2018 et 2020 pour influencer sur le résultat de huit appels d'offres publics portant sur divers médicaments, parmi lesquels figuraient les intrants nécessaires au traitement de la Covid-19.

69. Le Conseil d'administration de la Conacom a rejeté la proposition d'accusation du Directeur des enquêtes sur la base d'un argument plutôt formel, en s'appuyant sur les dispositions du paragraphe 4 de l'article 2 de la loi, selon lequel l'exercice d'un droit, d'un pouvoir ou d'une prérogative de nature exceptionnelle accordé ou reconnu par la loi n'est pas considéré comme une pratique anticoncurrentielle ou un abus de position dominante.

70. Cette décision du Conseil d'administration de la Conacom n'a pas fait l'objet d'un recours devant la Cour des comptes.

##### *Annonces de l'Association professionnelle du secteur des combustibles*

71. Une autre enquête menée par la Conacom pour infraction à l'article 8 de la loi concernait des annonces publiques faites par la Chambre des distributeurs paraguayens de combustibles, association professionnelle regroupant 10 entreprises de vente en gros de combustibles, annonces dans lesquelles étaient recommandés les prix de vente des combustibles.

72. Dans cette affaire, le Conseil d'administration a confirmé l'accusation portée par la Direction des enquêtes. Pour autant, il n'a pas imposé d'amende, mais a pris des mesures d'ordre comportemental. Ainsi, l'association professionnelle susmentionnée a été enjointe de publier un communiqué sur l'interdiction de ce type de publicité dans un journal national et de produire en un millier d'exemplaires un dépliant contenant des informations sur le régime juridique en vigueur. En outre, une amende du montant d'un salaire mensuel minimum a été fixée pour chaque jour de retard dans l'application des mesures.

#### B. Abus de position dominante

73. La Conacom a connu peu d'affaires d'abus de position dominante. La plus importante d'entre elles concerne les droits de retransmission télévisée des matchs de football nationaux ; elle est exposée ci-après.

74. En 2020, dans l'affaire Teledeportes Paraguay S.A., la Direction des enquêtes a accusé Teledeportes Paraguay S.A., appartenant au groupe Millicom, d'avoir abusé de sa position dominante sur le marché de la distribution en gros de signaux – y compris la diffusion en direct de matchs de football – en refusant de répondre aux demandes formulées par les sociétés AMX Paraguay S.A. et Tuves Paraguay S.A. concernant l'octroi de licences pour les droits de retransmission des signaux contenant des matchs de football de première division paraguayenne.

<sup>12</sup> Voir <https://www.conacom.gov.py/ambitos-de-actuacion/practic-as-restrictivas/historial-de-expedientes>.

75. La Direction des enquêtes a considéré que ce comportement était expressément interdit par l'article 9 N° 3 de la loi – refus injustifié de satisfaire des demandes d'achat de produits ou de prestation de services – et que, par conséquent, il convenait de déclarer la société incriminée coupable. Toutefois, le Conseil d'administration n'a pas accepté cette proposition car il n'y avait pas de preuves claires et concluantes que le refus était injustifié.

76. La décision du Conseil d'administration de la Conacom n'a pas fait l'objet d'un recours contentieux administratif prévu à l'article 68 de la loi<sup>13</sup>.

### C. Fusions

77. Les enquêtes sur les fusions ont constitué la majeure partie du travail de la Commission. Depuis le début de ses activités en novembre 2015 et jusqu'à la publication de la version finale du présent rapport, la Conacom a examiné 47 notifications de fusion, dont toutes sauf trois avaient fait l'objet d'un examen dans le cadre de la deuxième phase<sup>14</sup>.

78. La plupart des opérations notifiées (30) ont été approuvées telles quelles, sept ont été approuvées avec des mesures correctives et une seule a été rejetée. Trois affaires portant sur des fusions sont actuellement pendantes devant la Cour des comptes.

79. La seule opération rejetée par la Conacom concernait le secteur de la viande (*Frigomerc S.A. avec Frigorífico Norte S.A.*).

80. L'opération rejetée par la Conacom consistait en un contrat conclu entre Frigomerc S.A., l'entreprise la plus importante du secteur de la viande bovine au Paraguay, qui possède quatre usines de transformation de viande dans le pays et un centre de distribution et qui est une filiale de la multinationale Athena Foods, et Frigorífico Norte S.A. (Frigonorte), par lequel cette dernière s'engageait en faveur de Frigomerc à abattre, transformer et conditionner 12 000 têtes de viande bovine par mois dans son usine frigorifique. La durée du contrat était d'un an, renouvelable à l'échéance pour des périodes d'une durée égale.

81. L'analyse de la fusion a porté sur deux marchés touchés par l'opération. Un premier marché était celui de la vente de viande non transformée, où Frigomerc était le principal fournisseur avec une part de marché d'environ 30 %. L'autre marché était celui de l'achat de bovins pour l'abattage, où Frigomerc détenait une part de marché de 40 % et dont les concurrents les plus proches étaient loin derrière. Sur ce dernier marché, la part après fusion atteindrait 50 % en faveur de Frigomerc, Frigonorte détenant une part de marché d'environ 8 % du total. Ainsi, le marché passerait d'une concentration modérée à une concentration élevée. En effet, si les 12 000 têtes de bétail de Frigonorte étaient ajoutées à sa production, Frigomerc détiendrait 47,36 % du marché.

82. La Conacom a conclu que l'opération renforcerait la position dominante de Frigomerc et a donc rejeté l'opération, décision qui a fait l'objet d'un recours devant la Cour des comptes.

### D. Études sectorielles

83. À la date de la rédaction du présent rapport, la Conacom avait produit un rapport sur la compétitivité du secteur de la viande d'un bout à l'autre de sa chaîne de valeur et, en particulier, sur les exportations des cinq dernières années. L'étude avait été réalisée à la demande de deux sénateurs, membres du Congrès national, en avril 2020. L'objectif du rapport était de rendre compte des études ou des investigations effectuées sur le marché national de la viande, des activités menées dans le cadre du secteur, de l'évaluation de la compétitivité et de l'analyse d'obstacles réglementaires limitant la compétitivité, ainsi que des outils réglementaires disponibles pour promouvoir la compétitivité à l'échelon national.

<sup>13</sup> Voir <https://www.conacom.gov.py/ambitos-de-actuacion/practicas-restrictivas/historial-de-expedientes>.

<sup>14</sup> Voir <https://www.conacom.gov.py/ambitos-de-actuacion/concentraciones/listado-de-operaciones-de-concentracion>.

## IV. Promotion de la concurrence

84. La Conacom a mené plusieurs actions dans le domaine de la promotion de la concurrence. Ces dernières années, l'autorité a été très active, émettant un total de 28 avis (non contraignants) sur des projets de lois, des règlements, des cahiers des charges et des conditions de procédures de marchés publics pour la période 2020-2022.

85. Dans le domaine de la promotion de la libre concurrence, il convient également de mentionner les accords-cadres et les accords spécifiques que la Conacom a signés avec une série d'autorités publiques en vue d'une meilleure coordination et coopération interinstitutionnelles et, notamment, de la formation de ces autorités en matière de libre concurrence<sup>15</sup>.

86. La Conacom a également fait plusieurs présentations institutionnelles aux associations professionnelles, aux universités et au grand public, et elle a accordé des entretiens à la presse.

## VI. Relations avec les organismes de régulation sectorielle et les autres entités publiques

87. Au début des années 2000, certains secteurs clefs de l'économie paraguayenne ont été libéralisés, ce qui a entraîné la création d'organismes chargés de réguler les activités des prestataires de services privés dans ces secteurs.

88. **Télécommunications.** Les services de télécommunication sont réglementés par la loi n° 642 de 1995. L'autorité responsable de l'application de cette loi est la Commission nationale des télécommunications (Conatel), qui est chargée de réguler les télécommunications nationales.

89. Conatel octroie des licences pour la prestation de services de téléphonie mobile, de télévision, de prestation de services d'accès à Internet et de radiodiffusion. Ces licences sont accordées pour cinq ans renouvelables.

90. En ce qui concerne la relation entre l'autorité de la concurrence et l'organisme de régulation sectorielle, la Conacom et la Conatel ont signé en novembre 2017 un accord-cadre de coopération interinstitutionnelle, dont l'objet est d'établir les lignes directrices générales de cette coopération.

91. **Énergie.** En 1964, la loi n° 966 a été adoptée, créant l'Administration nationale de l'électricité (ANDE) en tant qu'entité autonome. Conformément aux dispositions de l'article 5, celle-ci a pour objet de satisfaire exclusivement les besoins en électricité du pays et de réguler la production, le transport, la distribution et la commercialisation de l'électricité.

92. Les segments du transport et de la production d'énergie ont été partiellement libéralisés et sont régis par la loi susmentionnée. Le secteur de la distribution d'électricité n'a pas été libéralisé, à quelques exceptions près, les services étant toujours fournis par l'ANDE.

93. La Conacom n'a pas conclu d'accords de collaboration et/ou de coordination avec l'ANDE.

94. **Combustibles.** Le raffinage, l'importation, la distribution et la commercialisation des combustibles dérivés du pétrole sont régis par le décret 10.911/20. Le décret n° 10.183 de 2000 autorise quant à lui la libre commercialisation de tous les types de naphta par la société Petróleos Paraguayos (Petropar) et les sociétés de distribution de combustible agréées auprès du Ministère de l'industrie et du commerce.

<sup>15</sup> À la date du présent rapport, la Conacom avait conclu 28 accords de ce type, notamment avec la Banque centrale, la Direction nationale de la propriété intellectuelle, le Secrétariat de la protection des consommateurs, la Commission nationale des télécommunications, la Commission nationale des valeurs mobilières et l'Institut national de la statistique, entre autres organismes.

95. La réglementation permet à Petropar de participer à tous les segments de l'industrie, de prospecter, d'évaluer et d'exploiter des gisements d'hydrocarbures ; d'importer, d'exporter et de réexpédier des hydrocarbures, leurs dérivés et des produits connexes ; de transporter, de stocker, de raffiner et de distribuer des hydrocarbures ; et de les commercialiser sur les marchés national et international.

96. Bien qu'elle soit une société publique, Petropar ne régule pas le marché, fonction que le Ministère de l'industrie et du commerce exerce par l'intermédiaire de la Direction générale des combustibles du Vice-Ministère du commerce et des services.

97. **Transports publics.** L'organisme qui régule les services de transport national et international de passagers et de marchandises est la Direction nationale des transports (Dinatan), créée en 2000 par la loi n° 1590/2000. Selon les dispositions de l'article 37 de cette loi, les concessions de services sont accordées à l'issue d'un appel d'offres public et pour une durée limitée.

98. Le secteur ayant besoin d'être réformé, il est conseillé à la Conacom de réaliser une étude afin d'évaluer le degré de concurrence qui existe sur ce marché.

99. **Approvisionnement en eau et services d'assainissement.** Les services d'assainissement sont régis par la loi n° 1614, qui établit le cadre réglementaire et tarifaire du service public d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement. L'article 8 crée l'organisme de régulation sectorielle appelé Ente Regulador de Servicios Sanitarios (Erssan), dont l'une des principales fonctions est de réglementer le régime tarifaire établi par cette loi. La loi prévoit que les prestataires de services d'assainissement peuvent opérer sous réserve d'obtenir une concession ou un permis.

100. Le principal prestataire de services d'assainissement est l'Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (Essap), créé par la loi 1615 du 31 octobre 2000 sur la réorganisation et la transformation des entités publiques décentralisées et la réforme et la modernisation des organismes de l'administration centrale.

101. **Protection des consommateurs.** La loi n° 1334/98 sur la défense des consommateurs et des utilisateurs a été modifiée par la loi n° 6366 de 2019. Son objectif est de consacrer les droits fondamentaux des consommateurs, tels que le libre choix et l'accès à une information claire et transparente sur les produits et services offerts sur le marché. L'autorité chargée de faire appliquer la loi et d'en garantir le respect est le Secrétariat de la défense des consommateurs (Sedeco), créé par la loi n° 4974 de 2013.

102. Il existe un accord-cadre de coopération institutionnelle entre la Conacom et le Sedeco, qui définit différentes modalités de coopération possibles. Malgré le lien étroit existant entre la politique de concurrence et la protection des droits des consommateurs, la Conacom n'a reçu aucune plainte de la part du Sedeco.

103. **Marchés publics.** Le droit de la concurrence accorde une importance particulière aux marchés publics. En outre, l'article 6 du règlement explique ce qu'est une offre collusoire et les indices ou informations contextuelles qui doivent être pris en considération pour enquêter sur ce type de pratique.

104. Le 24 juillet 2020, les deux institutions ont signé un accord-cadre de coopération dans lequel elles convenaient notamment d'un certain nombre de modalités de collaboration et, en particulier, de l'échange d'informations et de données.

105. Dans le cadre de ses activités de formation et de conseil en matière de concurrence, la Conacom a publié en septembre 2022 un guide de recommandations sur la collusion dans les marchés publics.

## VII. Engagements internationaux

106. Les principaux engagements internationaux du Paraguay ont été pris dans le cadre du Mercosur<sup>16</sup>. Dans le domaine de la concurrence, il convient de mentionner le Protocole du Mercosur sur la défense de la concurrence<sup>17</sup>, signé les 16 et 17 décembre 1996, qui a été approuvé par la loi n° 1143 du 15 octobre 1997.

107. Selon les informations de la Conacom, le Comité de défense de la concurrence fonctionne et se réunit occasionnellement, mais il n'y a pas d'information sur l'application de sanctions aux agents économiques.

108. Il convient de noter qu'en tant que membre du Mercosur, le Paraguay a bénéficié des accords de libre-échange que ce bloc a conclus avec d'autres pays. Toutefois, seul l'accord bilatéral signé avec le Chili contient un chapitre sur la politique de concurrence<sup>18</sup>.

109. En outre, la Conacom a participé aux cinq dernières réunions du Groupe intergouvernemental d'experts de la CNUCED<sup>19</sup>. Depuis 2017, elle assiste et participe également régulièrement au Forum latino-américain de la concurrence organisé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Banque interaméricaine de développement (BID), ainsi qu'au Forum ibéro-américain de la concurrence organisé chaque année par l'Espagne et le Portugal.

## VIII. Conclusions et recommandations

110. La République du Paraguay dispose depuis dix ans (21 juin 2013) d'une loi sur la concurrence qui recouvre et régit les questions les plus importantes pour que l'application d'une politique de concurrence soit efficace. Du point de vue institutionnel, elle a choisi de créer une autorité unique, la Conacom, composée d'un conseil d'administration et d'une direction des enquêtes.

111. Dans le cadre de l'application des règles antitrust, la Conacom a instruit peu d'affaires de pratiques restrictives et d'abus de position dominante en raison d'un manque de ressources et, dans la totalité d'entre elles, elle n'a pas retenu les accusations de la Direction des enquêtes. En outre, le système de sanctions n'est pas très dissuasif, puisqu'il prévoit des amendes pouvant aller jusqu'à l'équivalent de 150 % des bénéfices ou 20 % des ventes des produits concernés, ce qui peut donner lieu à de faibles amendes. En outre, il ne prévoit pas de programme d'immunité et de clémence, ce qui constitue sans aucun doute une lacune majeure dans la lutte contre les ententes injustifiables.

112. Le contrôle des fusions a monopolisé l'autorité car les ressources disponibles sont limitées ; la Direction des enquêtes s'est principalement concentrée sur l'évaluation de ces opérations.

113. Dans le domaine de la promotion de la concurrence, la Conacom a émis plusieurs avis non contraignants sur des projets de loi, des règlements, des cahiers des charges, etc. En outre, elle a signé une série d'accords-cadres avec les autorités publiques afin d'améliorer la coordination interinstitutionnelle et la formation des autorités publiques à la libre concurrence.

114. Au niveau international, la Conacom a conclu un certain nombre d'accords de coopération technique avec d'autres organismes chargés de la concurrence et a participé aux réunions et forums les plus importants sur la concurrence, à savoir ceux organisés par

<sup>16</sup> Le Mercosur est un mécanisme d'intégration économique et commerciale dont les fondateurs étaient l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay en 1991. La République bolivarienne du Venezuela y a adhéré après cette date, mais ses droits et obligations sont suspendus. L'État plurinational de Bolivie est en cours d'adhésion. Le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Guyana, le Pérou et le Suriname y participent également en tant qu'États associés.

<sup>17</sup> Approuvé au Paraguay par la loi n° 3026.

<sup>18</sup> Voir <https://www.bizlatinhub.com/es/tratado-libre-comercio-chile/>.

<sup>19</sup> Voir <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/intergovernmental-group-of-experts-on-competition-law-and-policy>.

l'Organisation de commerce et de développement économique (OCDE), le Réseau international de la concurrence et la CNUCED.

115. Bien que l'adoption de la loi ait permis de jeter les bases de l'élaboration d'une politique de concurrence et de l'interdiction des pratiques anticoncurrentielles, il est nécessaire de revoir les dispositions de fond de la loi et du règlement, les dispositions institutionnelles et budgétaires, ainsi que le fonctionnement du système de défense de la concurrence et de la Conacom.

## **A. Recommandations adressées aux pouvoirs législatif et exécutif**

### **1. Modifications des dispositions de fond**

116. Dans le domaine des ententes, il est recommandé d'établir une règle *per se* pour les ententes injustifiables. À cet égard, l'article 2.3 de la loi doit être modifié afin d'exempter l'autorité de l'obligation d'évaluer les éventuels gains d'efficacité ou les effets des comportements visés.

117. Il est recommandé de modifier l'article 8 de la loi afin de supprimer les pratiques parallèles délibérées de la liste des accords interdits.

118. L'article 9 a) de la loi devrait être modifié afin de préciser que la liste des abus est indicative. Il est également recommandé de mentionner à l'article 9 b) de la loi les obstacles artificiels et structurels comme critères d'évaluation d'une position dominante.

119. Il est préconisé que le système de concurrence prévoie un programme de clémence qui accorde une immunité (totale ou partielle) aux entreprises désireuses de coopérer avec l'autorité dans les enquêtes sur les ententes injustifiables.

### **2. Modifications des dispositions institutionnelles**

120. Afin de garantir l'indépendance de la Direction des enquêtes et du Conseil d'administration de la Conacom, il est recommandé de supprimer l'approbation préalable du Conseil d'administration pour l'ouverture d'enquêtes.

121. Il est conseillé de ne pas restreindre la marge d'appréciation du Conseil des qualifications dans le processus de sélection lorsqu'il s'agit d'évaluer le profil professionnel de chacun des membres du Conseil d'administration.

122. Les délais prévus par la loi pour la réalisation des enquêtes sont clairement insuffisants et devraient être prolongés afin que les procédures liées à l'enquête bénéficient de davantage de garanties.

123. Il faudrait envisager d'augmenter le budget de la Conacom afin que celle-ci puisse recruter davantage de professionnels, en particulier au sein de la Direction des enquêtes.

### **3. Modifications du fonctionnement du système**

124. Dans le secteur de l'électricité, il est recommandé de créer un organisme public doté de compétences exclusives en matière de régulation.

125. Pour le calcul des amendes, il faut prendre en considération le volume total des ventes des entreprises incriminées, et pas seulement le volume des ventes relatives aux produits faisant l'objet du comportement visé.

126. Il est proposé de sanctionner les parties à une collusion de l'interdiction de bénéficier de contrats auprès d'organismes de l'administration publique et d'entreprises publiques, ainsi que de concessions, pour une durée limitée à trois ou cinq ans.

127. Afin de promouvoir l'application privée du droit de la concurrence, il serait utile d'allonger les délais de prescription.

128. Enfin, les actes d'autorité (de rang inférieur à la loi) susceptibles d'entraver une concurrence effective devraient pouvoir être contestés par la Conacom devant la Cour des comptes.

---

**B. Recommandations concernant le fonctionnement de la Commission nationale de la concurrence**

129. Il serait utile que l'autorité publie des lignes directrices définissant sa méthode d'analyse des opérations de fusion.

130. Il conviendrait de préciser si la notification d'une fusion suspend l'exécution ou la concrétisation de l'opération concernée dans l'attente de la décision de l'autorité.

131. Il est recommandé d'expliciter les pouvoirs que la Conacom peut exercer pour recueillir les informations nécessaires à l'élaboration d'études sectorielles.

132. Il est conseillé qu'à l'avenir, la priorité soit donnée aux enquêtes sur les comportements interdits sur les marchés en cause, qui ont été peu nombreuses jusqu'à présent.

133. La Conacom a mené diverses activités de promotion, mais elle devrait redoubler d'efforts pour promouvoir la culture de la concurrence, afin de sensibiliser la population et, surtout, les entreprises à cette question.

134. Il est recommandé que la Conacom intensifie la coordination avec les organismes de régulation sectorielle en concluant des accords de coopération.

135. Il serait très utile de réaliser une étude sectorielle sur les transports publics afin de vérifier le degré de concurrence dans ce secteur.

136. La coopération avec l'autorité de protection des consommateurs (Sedeco) et avec la Direction nationale des marchés publics doit être approfondie en raison des interactions évidentes qui peuvent se produire dans les domaines de compétence de chacun de ces organismes.

137. En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, il serait très utile d'établir des mécanismes de coopération pour améliorer la formation des juges dans ce domaine, en particulier des membres de la Cour des comptes.

---