



**Projet de loi relative au contrôle des concentrations entre entreprises et portant modification de :**

- 1° la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ;**
- 2° la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;**
- 3° la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;**
- 4° la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence**

I.	Exposé des motifs	p. 2
II.	Texte du projet de loi	p. 7
III.	Commentaire des articles	p. 35
IV.	Fiche financière	p. 67
V.	Fiche d'évaluation d'impact	p. 68
VI.	Textes coordonnés	p. 72
VII.	Annexe : Etude « <i>Setting merger control thresholds in Luxembourg</i> »	
VIII.	Check de durabilité - Nohaltegkeetscheck	



## I. Exposé des motifs

### Historique

Le projet de loi sous examen a pour objet d'introduire en droit luxembourgeois un régime de contrôle des concentrations entre entreprises.

Le Luxembourg est le seul État de l'Union européenne ne disposant pas d'un tel corpus de règles qui font pourtant partie des outils indispensables permettant de protéger la concurrence et, *in fine*, les consommateurs. Dans ses études économiques pour 2022, l'OCDE a d'ailleurs déploré l'absence d'un contrôle des concentrations au Luxembourg.

Le présent projet de loi fait suite au mandat du Conseil de Gouvernement du 30 juillet 2021 pour une évaluation de différentes options envisageables en vue de l'élaboration d'un instrument de contrôle des concentrations au Luxembourg. Ceci a mené à la mise en place d'un groupe de travail interministériel, chargé du pilotage des travaux, qui a regroupé tous les ministères et départements intéressés. Les réunions de ce groupe, en format « plénière » (octobre 2021, juin 2022 et février 2023) ont été complétées par une série d'entrevues bilatérales avec les départements intéressés. Les travaux ont été organisés en étroite collaboration avec l'Autorité de concurrence.

Des discussions ont également été menées avec les autorités nationales de concurrence de plusieurs autres pays européens, notamment les pays voisins et les autres petites économies ouvertes ainsi que la Commission européenne en vue d'apprendre de leurs expériences respectives et de mieux comprendre les différents systèmes envisageables. De plus, le ministère de l'Économie a organisé une large consultation des parties intéressées, y compris au moyen d'une consultation publique menée entre le 20 janvier et le 31 mars 2022.

Le 13 juillet 2022, un bilan intermédiaire des travaux préparatoires a été publié<sup>1</sup>. Il en ressort que l'introduction de cet outil est soutenu par la plupart des parties intéressées.

Enfin, le projet de loi a été rédigé sur la base de grandes orientations arrêtées par le Conseil de Gouvernement le 25 novembre 2022.

### Le contrôle des concentrations

Contrairement au droit des pratiques anticoncurrentielles, le contrôle des concentrations, autre pilier du droit de la concurrence, se veut préventif et non punitif. Cet instrument vise à protéger la concurrence, pour le bénéfice du consommateur, en dotant l'Autorité de concurrence (ci-après « l'Autorité ») du pouvoir de contrôler certains projets de rapprochements d'entreprises.

En effet, si la plupart de ces rapprochements - acquisitions, fusions ou créations d'entreprises communes - sont bénéfiques pour l'économie, certaines opérations peuvent en revanche affecter la concurrence. Ainsi, en fusionnant, deux entreprises peuvent réduire leurs coûts de production ou encore développer de nouveaux produits de manière plus efficace. Toutefois, une fusion peut aussi signifier moins de choix, moins de qualité ou moins d'innovation pour le consommateur du

---

<sup>1</sup> Le bilan intermédiaire est accessible sur <https://meco.gouvernement.lu/fr/publications/rapport-etude-analyse/minist-economie/controle-national-des-concentrations-bilan-intermediaire0.html>.



fait de la disparition d'un acteur sur le marché ou encore d'un risque que les prix augmentent, notamment si le nouvel acteur créé acquiert une position dominante.

L'objectif du contrôle des concentrations est donc de prévenir de tels effets négatifs sur la concurrence. Il offre en outre de la prévisibilité et de la sécurité juridique aux entreprises prenant part à l'opération de concentration et permet aux tiers de faire valoir leurs points de vue.

Concrètement, dans le cas d'une acquisition, par exemple, l'entreprise qui projette de prendre le contrôle d'une autre société dépose une notification renseignant l'Autorité sur l'opération et son contexte. Puis, en substance, l'Autorité vérifie que la prise de contrôle ne créera pas, par exemple, une position dominante sur un marché, qui menacerait le jeu de la concurrence.

En droit de l'Union européenne, un contrôle *ex ante* des concentrations entre entreprises existe depuis 1990, et est actuellement régi par le règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, aux fins de garantir un examen efficace des opérations de fusions et d'acquisitions qui affectent les échanges au sein du marché intérieur. Mis en œuvre sous le contrôle exclusif de la Commission européenne, ce régime s'articule avec les régimes nationaux de contrôle de chacun des États membres de l'Union, en fonction notamment de l'ampleur des chiffres d'affaires des parties prenantes à l'opération.

### Les caractéristiques principales

Il convient d'emblée de relever que le présent projet de loi s'inspire largement des régimes de contrôle des concentrations ayant fait leurs preuves, au premier rang desquels ceux mis en œuvre en France, en Belgique et en Irlande – en tenant compte de la proximité, en particulier, des systèmes juridiques voire de la similitude du tissu économique - ainsi que par la Commission européenne. Ainsi, parmi les éléments incontournables, le projet de loi reprend les principes suivants:

- Le régime de contrôle national ne peut s'appliquer concurremment au régime européen (article 1<sup>er</sup>) ;
- La méthode de détermination de la compétence de l'Autorité à contrôler des opérations de concentration repose sur le déclenchement de deux seuils cumulatifs exprimés en chiffre d'affaires réalisé par les entreprises parties au projet de concentration. Ce critère du chiffre d'affaires présente l'avantage de l'objectivité (article 1<sup>er</sup>) ;
- Les notions de « concentration » et de « contrôle », qui permettent de déterminer quels types d'opérations sont soumises au contrôle et à la compétence de l'Autorité, reflètent celles utilisées par la Commission européenne et de nombreux autres États membres (article 2). A titre d'illustration, sont des concentrations, les opérations de type fusion entre entreprises ou encore acquisition du contrôle d'une autre entreprise (entièrement ou en partie), par la voie d'une prise de participation au capital ou encore de l'achat d'actifs, lorsqu'il y a changement durable du contrôle. Enfin, la création d'une entreprise commune, lorsque celle-ci accomplit de manière durable toutes les fonctions d'une entité économique autonome, constitue aussi une concentration ;
- La réalisation d'une opération ne peut en principe intervenir avant sa notification à l'Autorité, ni avant la validation par celle-ci (articles 3 et 5) ;



- L'opération, si elle est éligible, peut être notifiée de manière simplifiée, les parties ayant alors moins d'informations à fournir (article 3). Il s'agit d'opérations qui ne soulèvent *a priori* pas de problèmes de concurrence. La grande majorité des cas traités aujourd'hui par la Commission européenne le sont de manière simplifiée ;
- Le processus de contrôle est segmenté en deux phases pour une plus grande efficacité. Ainsi, si toutes les opérations sont examinées en phase I (chapitre 4), seules celles présentant des risques importants pour la concurrence font l'objet d'une phase II (chapitre 5), qui induit nécessairement des délais d'examen plus longs. A titre de référence, moins de 4% des notifications à la Commission européenne font l'objet d'une phase II ;
- L'analyse au fond des opérations de concentration par l'Autorité se fait au cas par cas et est prospective, c'est-à-dire que l'Autorité compare les conditions de concurrence, telles qu'elles résulteraient de l'opération notifiée, avec celles que connaîtrait le marché si la concentration n'avait pas lieu. Elle mène une appréciation globale, sous l'angle de la concurrence, en évaluant les effets potentiels de l'opération sur les marchés en cause ainsi que les facteurs de nature à contrer de tels effets. Pour ce faire, l'Autorité applique le test communément utilisé en Europe et appelé test de « l'entrave significative à une concurrence effective ». Ainsi, si l'opération « est de nature à porter atteinte de manière significative à la concurrence, notamment du fait de la création ou du renforcement d'une position dominante » (article 30), alors l'Autorité devra l'interdire. Il convient de noter qu'en pratique, si l'on se réfère aux décisions de la Commission européenne en la matière au cours des trente dernières années, les cas d'interdiction représentent moins de 0,5% de toutes les notifications.
- Le respect des garanties procédurales classiques est assuré, tels que le droit à être entendu (article 21), le droit à la confidentialité de certaines informations (articles 19 et 20), le droit d'accès au dossier (article 22) ou encore le droit de recours contre les décisions de l'Autorité (chapitre 8) ;
- La mise en place d'un certain nombre de pouvoirs spécifiques pour l'Autorité afin de pouvoir exercer son contrôle de manière efficace, telle que la possibilité de mener des inspections (article 9), de demander des renseignements (article 11), de pouvoir mener des entretiens (articles 15), de pouvoir d'adopter des astreintes, amendes et sanctions (articles 17 et 18), ou encore des mesures provisoires (chapitre 6). Egalement dans un souci d'efficacité, l'instruction des notifications est menée en phase I par les enquêteurs et la décision prise par le président. En phase II un conseiller instructeur se charge du dossier, tandis que la décision est prise par la formation collégiale.

### Les spécificités du cadre luxembourgeois

Outre les caractéristiques principales visées ci-dessus, certains autres aspects, également importants, ont donné lieu à une conception plus sur mesure afin de prendre en compte le contexte économique, financier et industriel du Luxembourg.

Le socle du régime retenu dans le projet de loi consiste en un régime de base de notification préalable obligatoire (articles 3 et 5), comme dans tous les autres États membres de l'Union européenne. Ainsi, lorsque les parties prenantes à un projet d'opération de concentration réalisent un chiffre d'affaires excédant certains seuils, l'Autorité est compétente pour le contrôler. Ledit projet devra lui être notifié et elle devra l'autoriser avant qu'il ne puisse être réalisé.



Sont ainsi soumises au contrôle de l'Autorité les opérations pour lesquelles le chiffre d'affaires total réalisé au Luxembourg par l'ensemble des entreprises concernées est supérieur à 60 millions d'euros et le chiffre d'affaires réalisé individuellement au Luxembourg par au moins deux entreprises concernées est supérieur à 15 millions d'euros (article 1<sup>er</sup>).

Les montants de ces seuils reflètent un calibrage délicat permettant à l'Autorité de pouvoir contrôler les concentrations les plus susceptibles de soulever des problèmes de concurrence, au moyen de seuils fixés à un niveau cohérent par rapport aux régimes d'autres États membres, tout en évitant de surcharger inutilement, tant l'Autorité que les entreprises. Ces niveaux de seuils ont été choisis sur la base d'une étude externe réalisée par un cabinet spécialisé en droit économique, annexée au présent projet de loi. Il est prévu de revoir régulièrement les montants de ces seuils pour faire en sorte qu'ils soient adaptés et qu'ils permettent de focaliser les efforts de l'Autorité sur les cas potentiellement problématiques. En particulier, endéans les trois ans qui suivent la mise en vigueur de la loi, le ministre ayant l'économie dans ses attributions devra évaluer l'adéquation des seuils de notification (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 7).

Il convient de préciser, qu'une fois sa compétence établie, la mission de l'Autorité, à l'instar de toute autorité nationale, consiste à protéger la concurrence sur son territoire national. Cela ne préjuge pas, toutefois, de la définition géographique du marché qui ressortira de l'analyse concurrentielle, menée au cas par cas et selon les faits de chaque affaire. A titre d'illustration, même si la Commission européenne a vocation à protéger la concurrence sur tout le territoire de l'Union européenne, elle a pu retenir, dans ses décisions et selon les faits de l'espèce, des marchés géographiques tant d'envergure mondiale (par exemple, le marché de la fourniture de réacteurs d'avions), que nationale (par exemple, le marché de la fourniture de services de téléphonie mobile à des particuliers), ou locale, voire moindre (par exemple, des zones de chalandise, dans le secteur de la distribution ou encore des paires de villes, dans le secteur du voyage aérien, comme la liaison Bruxelles-Dublin). Dans la même logique, l'Autorité belge de la concurrence a déjà retenu des marchés géographiques s'étendant à l'ensemble du Benelux, de l'Europe, voire au-delà. Au Luxembourg, l'Autorité, à l'instar de la Commission européenne et des autres autorités nationales de concurrence, procédera selon cette même approche, en appliquant les principes établis, en particulier, dans la Communication de la Commission européenne sur la définition du marché pertinent. Cela étant, on peut estimer que, vu l'ouverture économique du pays et les importants flux transfrontaliers, l'Autorité sera *a priori* amenée à retenir, sans doute plus souvent que dans d'autres États, des définitions de marchés géographiques dépassant le cadre national.

Le projet de loi prend également en compte la spécificité du Luxembourg en termes d'importance du secteur financier. Ainsi, le projet de loi assure que le contrôle national des concentrations ne devienne un obstacle potentiel à un éventuel sauvetage en urgence de certaines entités du secteur financier ou du secteur des assurances (articles 47 et 48). En s'inspirant des régimes de contrôle des concentrations existants, et notamment du règlement (CE) n° 139/2004, certaines particularités telles que les règles spécifiques pour le calcul du chiffre d'affaires de certains établissements (article 1<sup>er</sup>) ou encore le fait que, par exemple, le négoce et la détention de participations à titre temporaire, dans des conditions strictes d'exercice des droits de vote, ne constituent pas une concentration (définition négative de la concentration, article 2), ont été reflétées. Enfin, pour les cas où des entreprises de ce secteur prennent part à une opération de concentration, un échange entre l'Autorité, d'une part, et la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) et le Commissariat aux Assurances (CAA), d'autre part, a été mis en place, à des fins de bonne information respective des autorités précitées (article 12).



Enfin, il convient de mentionner que le régime retenu présente également deux caractéristiques accessoires qui lui sont propres, même si elles sont appelées à n'être mises en œuvre que de manière tout à fait exceptionnelle.

Il s'agit, d'une part, d'une possibilité d'auto-saisine de l'Autorité (article 6) qui lui permet, lorsqu'une opération présente un risque d'effet restrictif sur la concurrence au Luxembourg, de contrôler une opération, même lorsque les seuils de compétence exprimés en chiffre d'affaires susmentionnés ne sont pas atteints. Cette caractéristique, qui répond à une tendance de fond d'évolution des régimes de contrôle des concentrations en Europe, vise à permettre que certaines opérations, dont les parties prenantes ne réalisent pas forcément des chiffres d'affaires importants malgré leur potentiel concurrentiel, puissent être contrôlées au vu de leur effet significatif sur la concurrence. Cette approche permet en effet de protéger la concurrence, qui est l'objectif premier de l'introduction d'un contrôle des concentrations, sans « tout » contrôler comme cela serait inévitablement le cas avec des seuils bas qui déclencheraient une obligation de notification quasi-systématique quelle que soit l'envergure des parties impliquées.

Il s'agit, d'autre part, d'une possibilité d'évocation de certaines affaires par l'exécutif, en l'occurrence le Gouvernement en conseil, postérieurement à la décision rendue par l'Autorité en fin de phase II, c'est-à-dire après qu'elle a mené un examen approfondi (article 44). Par le biais d'une nouvelle décision adoptée par le Gouvernement en conseil, l'objectif du pouvoir d'évocation, largement inspiré du régime français et actionnable de manière limitée, est de faire prévaloir sur la protection de la concurrence - lorsque cela est nécessaire - d'autres raisons d'intérêt général tenant au développement industriel, économique ou financier, à la compétitivité des entreprises en cause au regard de la concurrence internationale ou encore au maintien de l'emploi. L'évocation est déclenchée à l'initiative du ministre ayant l'économie dans ses attributions ou de tout ministre compétent concerné. A des fins d'efficacité et de cohérence, le projet de loi préconise la désignation d'un délégué du gouvernement pour faciliter la mise en œuvre de ce pouvoir (article 46).



## II. Texte du projet de loi

### Chapitre 1<sup>er</sup> – Champ d'application et définition

#### Art. 1<sup>er</sup>. Champ d'application

(1) La présente loi instaure un contrôle des opérations de concentration entre entreprises dont la mise en œuvre est confiée à l'Autorité de concurrence du Grand-Duché de Luxembourg, dénommée ci-après par « Autorité ».

(2) Sont soumises aux dispositions de la présente loi les opérations de concentration n'entrant pas dans le champ d'application du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, dans l'un des deux cas suivants:

1° les deux seuils suivants sont franchis:

- a) le chiffre d'affaires total hors taxes réalisé au Luxembourg par l'ensemble des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales concernés est supérieur à 60 millions d'euros ; et
- b) le chiffre d'affaires total hors taxes réalisé individuellement au Luxembourg par au moins deux des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales concernés est supérieur à 15 millions d'euros ;

2° une concentration dont l'Autorité s'est autosaisie selon les modalités de l'article 6.

(3) Par dérogation au paragraphe 2, une opération de concentration entrant dans le champ du règlement (CE) n° 139/2004 précité, qui a fait l'objet d'un renvoi total ou partiel par la Commission européenne à l'Autorité, est soumise, dans la limite de ce renvoi, aux dispositions de la présente loi.

(4) Sous réserve des alinéas 2 et 3 du présent paragraphe, le chiffre d'affaires visé au paragraphe 2, point 1°, est calculé selon les modalités retenues à l'article 5 du règlement (CE) n° 139/2004 précité.

Concernant les entreprises d'assurance et de réassurance, le chiffre d'affaires réalisé au Luxembourg s'apprécie sur base des primes brutes versées par les personnes résidant ou établies au Luxembourg.

Concernant les établissements de crédit et autres établissements financiers, le chiffre d'affaires réalisé au Luxembourg s'apprécie sur base des produits vendus et des services fournis à des clients et investisseurs finaux résidant ou établis au Luxembourg.

(5) Aux fins de la détermination de la compétence, les entreprises concernées sont celles participant à une concentration au sens de l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>. Le chiffre d'affaires des entreprises concernées est calculé, pour les besoins de l'application du paragraphe 2, point 1°, conformément au paragraphe 4.

(6) Sous réserve des opérations de capital-investissement, les opérations d'acquisition réalisées par des fonds d'investissement, fonds de titrisation, véhicules de titrisation ou fonds de pension ne relèvent pas du champ d'application de la présente loi.



Par opération de capital-investissement, il faut entendre toute opération:

- 1° consistant en une acquisition d'actifs ou prise de participation directe ou indirecte dans le capital d'une entreprise dont résulte un changement durable du contrôle au sens de l'article 2, dans laquelle les éléments d'actifs représentent une activité se traduisant directement ou indirectement par une présence sur le marché et à laquelle peut être rattaché un chiffre d'affaires au Luxembourg pour les besoins du paragraphe 2, point 1° ; et
- 2° visant à générer un profit à partir des éléments d'actifs acquis, en vue d'une revente avec plus-value.

(7) Au plus tard le [3 ans après l'entrée en vigueur de la loi] et à tout moment qu'il estime utile, le ministre, en consultation avec l'Autorité, évalue l'adéquation des seuils prévus au paragraphe 2, point 1°. L'évaluation est accompagnée, le cas échéant, d'un projet de modification dudit point.

L'Autorité peut, au moyen d'un avis, informer le ministre quant à la nécessité d'adapter les seuils.

## **Art. 2. Définition d'une concentration**

(1) Une concentration est réputée réalisée lorsqu'un changement durable du contrôle résulte:

- 1° de la fusion de deux ou de plusieurs entreprises ou parties de telles entreprises ; ou
- 2° de l'acquisition, par une ou plusieurs personnes détenant déjà le contrôle d'une entreprise au moins ou par une ou plusieurs entreprises, du contrôle direct ou indirect de l'ensemble ou de parties d'une ou de plusieurs autres entreprises, que ce soit par prise de participations au capital ou achat d'éléments d'actifs, contrat ou tout autre moyen.

(2) Le contrôle découle des droits, contrats ou autres moyens qui confèrent, seuls ou conjointement et compte tenu des circonstances de fait ou de droit, la possibilité d'exercer une influence déterminante sur l'activité d'une entreprise, et notamment:

- 1° des droits de propriété ou de jouissance sur tout ou partie des biens d'une entreprise ;
- 2° des droits ou des contrats qui confèrent une influence déterminante sur la composition, les délibérations ou les décisions des organes d'une entreprise.

(3) Le contrôle est acquis par la ou les personnes ou entreprises:

- 1° qui sont titulaires de ces droits ou bénéficiaires de ces contrats ; ou
- 2° qui, n'étant pas titulaires de ces droits ou bénéficiaires de ces contrats, ont le pouvoir d'exercer les droits qui en découlent.

(4) La création d'une entreprise commune accomplissant de manière durable toutes les fonctions d'une entité économique autonome constitue une concentration au sens du paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2°.

Pour autant que la création d'une entreprise commune constituant une concentration ait pour objet ou pour effet la coordination du comportement concurrentiel d'entreprises qui restent indépendantes, cette coordination est appréciée selon les critères de l'article 4 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence.





(5) Une opération de concentration n'est pas réputée réalisée:

- 1° lorsque des établissements de crédits, d'autres établissements financiers ou des sociétés d'assurances, dont l'activité normale inclut la transaction et la négociation de titres pour compte propre ou pour compte d'autrui détiennent, à titre temporaire, des participations qu'ils ont acquises dans une entreprise en vue de leur revente, pour autant qu'ils n'exercent pas les droits de vote attachés à ces participations en vue de déterminer le comportement concurrentiel de cette entreprise ou pour autant qu'ils n'exercent ces droits de vote qu'en vue de préparer la réalisation de tout ou partie de cette entreprise ou de ses actifs, ou la réalisation de ces participations, et que cette réalisation intervient dans un délai d'un an à compter de la date de l'acquisition ; ce délai d'un an peut être prorogé sur demande par l'Autorité lorsque ces établissements ou ces sociétés peuvent justifier que cette réalisation n'a pas été raisonnablement possible dans le délai imparti ;
- 2° lorsque le contrôle est acquis par une personne mandatée par l'autorité publique en vertu de la législation d'un État membre relative à la liquidation, à la faillite, à l'insolvabilité, à la cessation de paiement, au concordat ou à une autre procédure analogue ; ou
- 3° lorsque les opérations d'acquisition sont réalisées par des entreprises de participation financière, sous la restriction toutefois que les droits de vote attachés aux participations détenues ne soient exercés, notamment par la voie de la nomination des membres des organes de direction et de surveillance des entreprises dont elles détiennent des participations, que pour sauvegarder la pleine valeur de ces investissements et non pour déterminer directement ou indirectement le comportement concurrentiel de ces entreprises.

(6) La restructuration interne d'un groupe d'entreprises ne constitue pas une concentration dans la mesure où elle n'entraîne pas de changement dans la structure du contrôle.

(7) Les opérations concernant des entreprises d'assurance ou de réassurance telles que définies à l'article 43, points 8 et 9 de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ne constituent pas des concentrations, étant donné que les éléments d'actifs cédés et jusque-là utilisés par le vendeur, exclusivement pour des activités internes à son niveau ou au niveau du groupe auquel il appartient, sont ensuite utilisés par l'acquéreur afin d'assurer des activités également en interne et sans présence sur le marché.

## Chapitre 2 – Notification

### Art. 3. Obligation de notification

(1) Toute opération de concentration au sens de l'article 2 et soumise aux dispositions de la présente loi en vertu de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, doit être notifiée à l'Autorité avant sa réalisation.

(2) La notification peut intervenir dès lors que la ou les parties concernées sont en mesure de présenter un projet suffisamment abouti pour permettre l'instruction du dossier et notamment lorsqu'elles ont conclu un accord de principe, signé une lettre d'intention ou dès l'annonce d'une offre publique.

(3) L'obligation de notification incombe aux personnes physiques ou morales qui acquièrent le contrôle de tout ou partie d'une entreprise ou, dans le cas d'une fusion ou de la création d'une entreprise commune, à toutes les parties concernées qui doivent alors notifier conjointement.



(4) La notification de certaines opérations de concentration, dans la mesure où elles sont peu susceptibles de soulever des problèmes de concurrence, peut être déposée sous une forme simplifiée requérant moins d'informations.

(5) Les modalités de dépôt et le contenu de la notification, y compris simplifiée, sont fixés par un règlement grand-ducal.

(6) La notification complète fait l'objet d'un accusé de réception par l'Autorité. Lorsque l'Autorité constate que la notification est incomplète ou n'est pas conforme aux exigences du règlement grand-ducal visé au paragraphe 5, elle demande que la notification soit complétée ou rectifiée. La notification prend effet à la date à laquelle l'Autorité reçoit les informations complètes. Les informations inexacts ou mensongères seront considérées comme incomplètes.

(7) L'Autorité est autorisée à prélever la contrepartie de ses frais de fonctionnement par des taxes à percevoir auprès des parties notifiantes au sens du paragraphe 3.

Un règlement grand-ducal fixe le montant des taxes et les modalités d'exécution du présent paragraphe.

(8) Le renvoi à l'Autorité, selon les modalités du règlement (CE) n° 139/2004 précité, de tout ou partie d'un cas de concentration notifié à la Commission européenne vaut notification au sens du présent article.

#### **Art. 4. Publication du fait de la notification**

(1) Le fait de la notification d'une opération de concentration, ou du renvoi total ou partiel par la Commission européenne selon les modalités du règlement (CE) n° 139/2004 précité, à l'Autorité d'une opération de concentration, fait l'objet d'une publication par l'Autorité sur son site internet. La publication inclut:

- 1° les noms des entreprises concernées et des groupes auxquels elles appartiennent ;
- 2° la nature de la concentration ;
- 3° les secteurs économiques concernés ;
- 4° l'information quant à une éventuelle notification simplifiée ;
- 5° les éléments renvoyés dans le cas d'un renvoi par la Commission européenne ;
- 6° le délai dans lequel les tiers intéressés sont invités à faire connaître leurs observations ;
- 7° le résumé non confidentiel de l'opération de concentration fourni par les parties notifiantes ; et
- 8° l'indication, le cas échéant, du fait que la notification résulte d'une auto-saisine conformément à l'article 6.

(2) La publication conformément au paragraphe 1<sup>er</sup> est faite dans les sept jours suivant la date de réception de la notification, la date à laquelle la notification est réputée avoir eu lieu conformément à l'article 6, paragraphe 4, ou la date à laquelle l'Autorité est informée de la décision de renvoi de la Commission européenne, le cas échéant.



#### **Art. 5. Suspension de la concentration**

(1) La réalisation effective d'une opération de concentration ne peut intervenir qu'après une décision de l'Autorité autorisant l'opération de concentration.

(2) En cas de nécessité particulière dûment motivée, les parties peuvent demander à l'Autorité une dérogation leur permettant de procéder à la réalisation effective de tout ou partie de la concentration sans attendre la décision mentionnée au paragraphe 1<sup>er</sup> et sans préjudice de celle-ci. L'octroi de cette dérogation peut être assorti de conditions. Elle peut être demandée et accordée à tout moment, que ce soit avant la notification ou après la transaction.

(3) La dérogation mentionnée au paragraphe 2 cesse d'être valable si, dans un délai de trois mois à compter de la réalisation effective de l'opération de concentration, l'Autorité n'a pas reçu la notification complète de l'opération de concentration.

(4) Le paragraphe 1<sup>er</sup> ne fait pas obstacle à la réalisation d'une offre publique d'achat ou d'échange ou d'opérations par lesquelles le contrôle est acquis par l'intermédiaire de plusieurs vendeurs au moyen d'une série de transactions sur titres, y compris sur ceux qui sont convertibles en d'autres titres admis à être négociés sur une plate-forme de négociation pour autant:

- 1° que la concentration soit notifiée sans délai à l'Autorité conformément à l'article 3 ; et
- 2° que l'acquéreur n'exerce pas les droits de vote attachés aux participations concernées ou ne les exerce qu'en vue de sauvegarder la pleine valeur de son investissement et sur la base d'une dérogation octroyée par l'autorité conformément au paragraphe 2.

#### **Art. 6. Auto-saisine de l'Autorité**

(1) L'Autorité peut examiner une concentration qui n'atteint pas les seuils visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, point 1°, lorsqu'elle estime que l'opération de concentration peut avoir un effet restrictif sur la concurrence sur un marché de biens ou de services au Luxembourg, ou une partie de celui-ci.

(2) L'Autorité peut s'autosaisir d'une opération de concentration ou d'un projet d'opération de concentration au plus tard dans les 60 jours ouvrables de la survenue du premier des événements suivants:

- 1° la date à laquelle l'une des entreprises parties à la concentration annonce publiquement son intention de faire une offre publique d'achat ou la date à laquelle une offre publique d'achat est faite mais pas encore acceptée ;
- 2° la date à laquelle l'Autorité a connaissance du fait que les parties à l'opération de concentration ont conclu un accord aux termes duquel, s'il est mis en œuvre, la concentration aura lieu ; ou
- 3° la date de réalisation de la concentration.

(3) Lorsque l'Autorité décide de s'autosaisir, elle enjoint aux entreprises de procéder à la notification de l'opération de concentration dans le délai qu'elle leur indique et selon les modalités de l'article 3.

A la demande des parties, et si l'Autorité l'estime approprié, elle peut étendre le délai pour notifier.



(4) A défaut du respect, par les parties, de l'injonction de notifier dans le délai qui leur a été imparti, la notification est réputée avoir eu lieu le dernier jour du délai indiqué par l'Autorité dans son injonction et l'Autorité peut procéder à l'analyse de l'opération de concentration, selon les modalités prévues aux chapitres 4 et 5. Elle n'est pas tenue par les délais précisés dans ces chapitres pour rendre sa décision.

L'Autorité peut adopter des mesures provisoires conformément au chapitre 6 si elle estime qu'il existe un risque que l'opération de concentration puisse avoir un effet restrictif sur la concurrence sur un marché de produits ou de services au Luxembourg, ou une partie de celui-ci.

(5) Dans le cas où l'auto-saisine intervient après la réalisation d'une opération de concentration et sans préjudice d'éventuelles mesures provisoires telles que prévues au chapitre 6, les obligations prévues à l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, et à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, ne s'appliquent pas.

### **Chapitre 3 – Procédure**

#### *Section 1 – Désignation du conseiller instructeur*

##### **Art. 7. Désignation d'un conseiller instructeur**

Le président ou le vice-président procède à la désignation d'un conseiller instructeur selon les modalités prévues à l'article 23 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence lorsque:

- 1° il statue sur la décision prévue à l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3° ;
- 2° le Collège envisage de statuer sur la décision prévue à l'article 29 ; ou
- 3° en phase I, en cas d'éléments indiquant que l'entreprise ou l'association d'entreprises ne se soumet pas à une demande de renseignements faite en application de l'article 11.

#### *Section 2 – Pouvoirs de l'Autorité*

##### **Art. 8. Pouvoirs de contrôle**

Les conseillers instructeurs et les enquêteurs font usage des pouvoirs de contrôle prévus à l'article 24 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence dans le cadre de l'application de la présente loi.

##### **Art. 9. Inspections**

Les conseillers instructeurs et les enquêteurs peuvent, dans le cadre de l'application de la présente loi, procéder à des inspections selon les modalités de l'article 25 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence.

##### **Art. 10. Déroulement des opérations d'inspection**

Le déroulement des opérations d'inspection dans le cadre de l'application de la présente loi s'effectue selon les modalités de l'article 26 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence.



### **Art. 11. Demandes de renseignements**

Dans l'accomplissement des missions qui sont assignées à l'Autorité, le conseiller instructeur ou les enquêteurs, selon les cas, peuvent, à tout moment, demander aux parties notifiantes, à toute entreprise ou association d'entreprises ou à toute personne physique de fournir tous les renseignements nécessaires à l'application de ces missions. Le conseiller instructeur ou les enquêteurs fixent un délai raisonnable dans lequel ces renseignements doivent leur être communiqués et indiquent, sous peine de nullité, la base juridique et le but de la demande. L'obligation de fournir tous les renseignements nécessaires couvre les renseignements auxquels a accès ladite entreprise, association d'entreprises ou personne physique.

Toute révélation d'informations ou documents couverts par le secret fiscal au sens du paragraphe 22 de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931, qui ont été obtenus par l'Autorité dans le cadre de l'exercice de sa mission et dévoilés par la suite en dehors de l'exercice de sa mission, est sanctionnée conformément au paragraphe 412 de la loi générale des impôts.

### **Art. 12. Échange avec la Commission de surveillance du secteur financier et le Commissariat aux Assurances**

Lorsqu'une des parties impliquées dans l'opération de concentration est une entité du secteur financier ou du secteur des assurances, les conseillers instructeurs et les enquêteurs consultent la Commission de Surveillance du Secteur Financier, dénommée ci-après « CSSF », respectivement le Commissariat aux Assurances, dénommé ci-après « CAA », avant l'adoption d'une décision sur une opération de concentration, afin de permettre à l'Autorité et la CSSF ou le CAA d'échanger des informations sur les domaines d'activités des entreprises réglementées concernées par la concentration. Ladite décision tient compte de l'échange intervenu entre l'Autorité et la CSSF respectivement le CAA, ces autorités n'étant fondées à participer audit échange que dans les limites de leurs compétences légales respectives.

### **Art. 13. Expertise**

Le conseiller instructeur peut, dans le cadre de l'application de la présente loi, désigner des experts, dont il détermine précisément la mission.

### **Art. 14. Pouvoir de recueillir des informations**

Les conseillers instructeurs et les enquêteurs peuvent accéder dans les meilleurs délais à tous les documents et éléments d'information strictement nécessaires à leur fonction et à l'accomplissement de leur mission conformément à la présente loi et qui sont détenus par l'administration centrale, par l'administration communale ou par les établissements publics, sans que l'obligation légale de secret professionnel de ces derniers, le cas échéant, ne puisse leur être opposée.

Aucune information communiquée à, ou provenant d'une autorité fiscale étrangère en vertu d'une coopération internationale, de même qu'aucune information transmise ou obtenue par les autorités judiciaires, en vertu de la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération inter-administrative et judiciaire, ne peut être demandée aux administrations fiscales.



Pour toute autre information, toute révélation d'informations couvertes par le secret fiscal au sens du paragraphe 22 de la loi générale des impôts, qui ont été obtenues par l'Autorité dans le cadre de l'exercice de sa mission et dévoilées par la suite en dehors de l'exercice de sa mission, est sanctionnée conformément au paragraphe 412 de la loi générale des impôts.

Les documents et éléments d'information obtenus suivant l'alinéa 1<sup>er</sup> ne peuvent être utilisés qu'aux fins pour lesquelles ils ont été communiqués aux conseillers instructeurs et enquêteurs, qui doivent être en mesure d'assurer qu'aucun autre usage n'en sera fait.

#### **Art. 15. Entretiens**

(1) Le conseiller instructeur peut convoquer tout représentant d'une entreprise ou d'une association d'entreprises ou d'autres personnes morales ou physiques susceptibles de détenir des informations pertinentes pour l'application de la présente loi. L'assistance d'un avocat est autorisée.

(2) Dans sa convocation, le conseiller instructeur indique, sous peine de nullité, la base légale et le but de l'entretien.

(3) Les entretiens donnent lieu à un procès-verbal signé par les personnes entendues. En cas de refus de signer, le procès-verbal en fait mention. Une copie du procès-verbal de l'entretien est remise aux personnes entendues.

#### **Art. 16. Prise de décision**

(1) Le Collège siégeant en formation collégiale de trois membres, composée du président ou du vice-président et de deux conseillers effectifs ou suppléants statue sur les points suivants:

- 1° décisions relatives à une demande de dérogation conformément à l'article 5, paragraphe 2 ;
- 2° décisions d'auto-saisine et injonctions de notifier conformément à l'article 6 ;
- 3° décisions d'imposition d'astreinte, d'amende et de sanction, conformément aux articles 17 et 18 ;
- 4° décisions adoptées en phase I, conformément à l'article 29 ;
- 5° décisions adoptées en phase II, conformément aux articles 35 et 36 ;
- 6° décisions d'imposition de mesures provisoires conformément au chapitre 6.
- 7° décisions relatives à la réalisation d'engagements.

(2) Les décisions prises en application du paragraphe 1<sup>er</sup> sont acquises à la majorité des voix. En cas de partage égal des voix, la voix du président de l'Autorité est prépondérante.

(3) Le président ou le vice-président statue sur les décisions de phase I visées à l'article 27.

(4) Les décisions mentionnées aux paragraphes 1<sup>er</sup>, points 3° à 7°, et 3 prononcées par l'Autorité sont publiées sur son site internet. Leur publication peut être limitée pour tenir compte de l'intérêt légitime des parties et des personnes citées à ce que leurs secrets d'affaires et autres informations confidentielles ne soient pas divulgués.



(5) Les décisions mentionnées au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2°, prononcées par l'Autorité sont publiées sur son site internet, après publication du fait de la notification, conformément à l'article 4, paragraphe 2.

(6) Concernant les décisions prévues au paragraphe 1<sup>er</sup>, points 4°, 5° et 7°, le conseiller instructeur peut présenter le dossier à la formation collégiale et assister au délibéré, sans voix délibérative.

(7) Concernant les décisions prévues au paragraphe 1<sup>er</sup>, points 3° et 6°, sous peine de nullité de la décision, un conseiller ne peut pas prendre part aux délibérations et prises de décision collégiales dans les dossiers dans lesquels il a assumé la fonction de conseiller instructeur.

### *Section 3 – Astreintes, amendes et sanctions*

#### **Art. 17. Astreintes**

(1) Après avoir informé les parties intéressées sur leur droit à être entendues, l'Autorité peut, par voie de décision, infliger aux entreprises et associations d'entreprises des astreintes jusqu'à concurrence de 5 pour cent du chiffre d'affaires journalier mondial moyen réalisé au cours du dernier exercice social clos, par jour de retard, à compter de la date qu'elle fixe dans sa décision, pour les contraindre à:

- 1° fournir de manière exacte, complète, non trompeuse et endéans le délai imposé un renseignement demandé par le conseiller instructeur ou les enquêteurs en application de l'article 11 ;
- 2° comparaître devant le conseiller instructeur conformément à la convocation notifiée en application de l'article 15 ;
- 3° se soumettre à une inspection telle que prévue aux articles 9 et 10 ;
- 4° exécuter une charge ou prendre les mesures ordonnées par une décision conformément aux articles 38 et 39 ;
- 5° respecter l'injonction de notifier dans le délai qui leur a été imparti conformément à l'article 6, paragraphe 3 ;
- 6° exécuter une injonction, les conditions particulières ou les engagements figurant dans une décision de l'Autorité, ou une décision relative à la réalisation d'engagements ;
- 7° exécuter dans un délai qu'elle fixe les injonctions ou prescriptions prononcées en substitution d'une obligation non exécutée ;
- 8° revenir à l'état antérieur à la concentration lorsqu'une opération de concentration a été réalisée en contravention des décisions prises en vertu des articles 35 et 36.

(2) Lorsque les entreprises ou les associations d'entreprises ont satisfait à l'obligation pour l'exécution de laquelle l'astreinte a été infligée, le montant définitif de celle-ci peut être fixé à un montant inférieur à celui qui résulte de la décision initiale.



### **Art. 18. Amendes et sanctions**

(1) Après avoir informé les parties intéressées sur leur droit à être entendues, l'Autorité peut, par voie de décision, infliger aux entreprises et associations d'entreprises des amendes se chiffrant jusqu'à 1 pour cent du chiffre d'affaires mondial total réalisé au cours du dernier exercice social clos lorsque, intentionnellement ou par négligence:

- 1° en réponse à une demande de renseignements, elles fournissent un renseignement inexact, incomplet ou trompeur ou ne fournissent pas un renseignement dans le délai prescrit ;
- 2° elles ne se soumettent pas aux opérations d'inspection autorisées par ordonnance du juge d'instruction en application des articles 9 et 10 ;
- 3° les scellés posés durant une inspection ont été brisés ;
- 4° elles entravent le bon déroulement des inspections, notamment:
  - a) en présentant de façon incomplète les livres, documents professionnels ou éléments d'informations requis ;
  - b) en réponse à une question posée conformément à l'article 25, paragraphe 6, point 5°, de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence en refusant de fournir un renseignement, en fournissant un renseignement inexact, incomplet ou trompeur sur des faits en rapport avec l'objet et le but d'une inspection ou en omettant de rectifier dans le délai imparti une réponse inexacte, incomplète ou trompeuse donnée par un membre du personnel lors d'une inspection ;
- 5° elles ne défèrent pas à une convocation du conseiller instructeur en application de l'article 15 ;
- 6° elles font une omission ou une déclaration inexacte ou fournissent un renseignement inexact ou dénaturé dans un mémoire, une notification ou un complément de celle-ci au sens de la présente loi.

(2) L'Autorité peut, par voie de décision, infliger aux entreprises concernées des amendes jusqu'à concurrence de 10 pour cent du chiffre d'affaires mondial total réalisé au cours du dernier exercice social clos par les entreprises concernées lorsque, intentionnellement ou par négligence:

- 1° elles omettent de notifier une concentration avant sa réalisation, à moins qu'elles n'y soient expressément autorisées par une décision prise en vertu de l'article 5, paragraphe 2 ;
- 2° elles réalisent une concentration en violation de l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup> ;
- 3° elles réalisent une concentration déclarée incompatible par voie de décision prise en vertu de l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3°, ou ne prennent pas les mesures ordonnées par voie de décision prise en vertu des articles 18, paragraphe 3, 38 et 39 ;
- 4° elles contreviennent à une condition, une injonction, un engagement ou une charge imposée par décision conformément aux articles 5, paragraphe 2 et 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, points 2° et 3° ;
- 5° elles contreviennent à l'injonction de notifier dans le délai qui leur a été imparti conformément à l'article 6, paragraphe 3.





(3) Lorsqu'une concentration a déjà été réalisée et qu'elle a été déclarée incompatible, ou lorsqu'une concentration a été réalisée en violation d'une condition dont est assortie une décision prise en vertu de l'article 35, paragraphe 3, l'Autorité peut ordonner aux entreprises concernées de dissoudre la concentration afin de rétablir la situation antérieure à la réalisation de la concentration. Dans le cas où un tel rétablissement ne serait pas possible, l'Autorité peut prendre toute autre mesure appropriée pour rétablir, dans la mesure du possible, la situation antérieure à la réalisation de la concentration.

L'Autorité peut ordonner toute autre mesure appropriée afin que les entreprises concernées dissolvent la concentration ou prennent des mesures visant à rétablir la situation antérieure à la réalisation de la concentration, comme requis dans sa décision.

#### *Section 4 – Traitement confidentiel*

##### **Art. 19. Demande de traitement confidentiel**

(1) Lors de la notification et à tout stade de la procédure, les entreprises, associations d'entreprises ou les personnes intéressées ont le droit de revendiquer, en phase I auprès du président ou du vice-président, ou en phase II auprès du conseiller instructeur, le caractère confidentiel des informations, documents ou parties de documents qu'elles ont communiqués ou qui ont été saisis.

(2) Cette demande de traitement confidentiel est formulée par écrit et spécialement motivée. Elle précise, pour chaque information, document ou partie de document pour lequel le traitement confidentiel est sollicité, la nature de l'information, document ou partie de document, les personnes ou groupes de personnes à l'égard desquels l'information, document ou partie de document doit être traité de manière confidentielle ainsi que le préjudice que la révélation de celui-ci risquerait de causer au demandeur en traitement confidentiel.

(3) La demande de traitement confidentiel est accompagnée d'une version non confidentielle des documents, dans laquelle les passages confidentiels sont supprimés, et d'une description concise de chaque passage supprimé.

##### **Art. 20. Octroi de la confidentialité**

(1) Le président ou vice-président lors de la phase I, ou le conseiller instructeur lors de la phase II, examine la demande de traitement confidentiel. Sa décision acceptant ou refusant partiellement ou totalement la demande est notifiée au demandeur en traitement confidentiel par lettre recommandée avec avis de réception.

(2) La décision relative à la confidentialité des documents et informations peut faire l'objet d'un recours devant le président de l'Autorité par le demandeur en traitement confidentiel, dans les trois jours ouvrables suivant la réception de la notification de la décision du président ou vice-président en phase I, ou du conseiller instructeur en phase II. Le président désigne, sans prendre connaissance des motifs du recours, un conseiller suppléant issu de la magistrature qui décide de la confidentialité et qui ne peut siéger dans la formation collégiale de décision saisie de l'affaire.



Le conseiller suppléant entend, à leur demande, le demandeur en traitement confidentiel ainsi que le président ou vice-président en phase I, ou le conseiller instructeur en phase II, dans les cinq jours ouvrables suivant la date de réception du recours, et se prononce par décision motivée dans les cinq jours ouvrables qui suivent l'audition de l'appel ou l'écoulement du délai imparti pour demander une audition.

La décision du conseiller suppléant est reprise dans le dossier. Cette décision n'est susceptible d'aucun recours.

Le président ou vice-président, et le conseiller instructeur, ne communiquent aucun document ni information confidentiels faisant l'objet d'un recours tant qu'il n'y a pas de décision sur ce recours.

(3) Sans préjudice de l'accès prévu à l'article 22, les documents ou informations dont le caractère confidentiel a été accepté ne sont pas communiqués ni rendus accessibles par l'Autorité.

L'octroi de la confidentialité n'empêche pas l'Autorité de divulguer et d'utiliser les informations pour les besoins de l'application de la présente loi.

### *Section 5 – Droits des parties*

#### **Art. 21. Droit à être entendu**

(1) Avant de prendre toute décision dont celles prononçant des injonctions, des mesures provisoires, des amendes ou des astreintes prévues aux articles 5, paragraphe 2, 17, 18, 29, paragraphe 1<sup>er</sup>, 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, points 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, 36, et 37, 38 et 39, l'Autorité donne aux personnes physiques, entreprises et associations d'entreprises intéressées l'occasion de faire connaître leur point de vue au sujet des objections retenues à leur rencontre.

(2) Par dérogation au paragraphe 1<sup>er</sup>, les décisions rendues en vertu des articles 5, paragraphe 2, 38 et 39, peuvent être prises à titre provisoire, sans donner aux personnes, entreprises et associations d'entreprises intéressées l'occasion de faire connaître leur point de vue au préalable, à condition que l'Autorité leur en fournisse l'occasion le plus rapidement possible après avoir pris sa décision.

(3) L'Autorité ne fonde ses décisions que sur les objections au sujet desquelles les parties intéressées ont pu faire valoir leurs observations. Les droits de la défense des intéressés sont pleinement assurés dans le déroulement de la procédure. L'accès au dossier conformément à l'article 22 est ouvert au moins aux parties directement intéressées tout en respectant l'intérêt légitime des entreprises à ce que leurs secrets d'affaires ne soient pas divulgués.

(4) Dans la mesure où l'Autorité l'estime nécessaire, elle peut aussi entendre d'autres personnes physiques ou morales que celles mentionnées aux paragraphes 1<sup>er</sup> à 3. Si des personnes physiques ou morales justifiant d'un intérêt suffisant, et notamment des membres des organes d'administration ou de direction des entreprises concernées ou des représentants reconnus des travailleurs de ces entreprises demandent à être entendues, il est fait droit à leur demande.

(5) Le droit à être entendu en vertu du présent article est ouvert aux parties et tiers définis comme suit:

- 1° les parties notifiantes, à savoir les personnes ou entreprises qui déposent une notification conformément à l'article 3 ;



- 2° les autres parties intéressées, à savoir les parties au projet de concentration autres que les parties notifiantes ;
- 3° les tiers, à savoir les personnes physiques ou morales justifiant d'un intérêt suffisant, notamment les clients, fournisseurs et concurrents tels que des membres des organes d'administration ou de direction des entreprises concernées et des représentants reconnus des travailleurs de ces entreprises, des associations de consommateurs, lorsque le projet de concentration concerne des produits ou services utilisés par les consommateurs finals ;
- 4° les parties à l'encontre desquelles l'Autorité a l'intention de prendre une décision fondée sur l'article 17 ou l'article 18.

(6) Lorsque l'Autorité envisage de prendre une décision en vertu des articles 18, paragraphe 3, 29, paragraphe 1<sup>er</sup>, 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, points 2° et 3°, 36 et 38, paragraphe 1<sup>er</sup>, elle procède à l'audition des parties conformément aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 3.

(7) Le conseiller instructeur fait part de ses objections par écrit aux parties notifiantes. En communiquant ses objections, le conseiller instructeur indique aux parties notifiantes le délai dans lequel elles peuvent lui faire connaître leur point de vue par écrit.

(8) Il informe les autres parties intéressées, par écrit, des objections retenues et du délai dans lequel ces parties peuvent lui faire connaître leur point de vue par écrit.

(9) L'Autorité n'est pas tenue de prendre en considération les observations reçues après l'expiration du délai imparti.

(10) Lorsque l'Autorité envisage de prendre une décision imposant une amende ou une astreinte, elle procède à l'audition des parties visées par cette décision. La procédure prévue au paragraphe 7 s'applique.

(11) Lorsque l'Autorité envisage de prendre une décision en vertu des articles 18, paragraphe 3, 29, paragraphe 1<sup>er</sup>, 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, points 2° et 3°, 36 et 38, paragraphe 1<sup>er</sup>, elle donne aux parties notifiantes et aux autres parties intéressées l'occasion de présenter leurs arguments dans le cadre d'une audition selon les conditions de l'article 40 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, lorsque ces parties en ont fait la demande dans leurs observations écrites. Elle peut également, à d'autres stades de la procédure, leur donner l'occasion de lui faire connaître leur point de vue verbalement lors d'un entretien selon les conditions de l'article 30 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence.

(12) Lorsque l'Autorité envisage de prendre une décision imposant une amende ou une astreinte, elle donne aux parties auxquelles elle envisage d'infliger l'amende ou l'astreinte, qui en auront fait la demande dans leurs observations écrites, l'occasion de présenter leurs arguments dans le cadre d'une audition selon les conditions de l'article 40 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence. Elle peut également, à d'autres stades de la procédure, leur donner l'occasion de lui faire connaître leur point de vue verbalement lors d'un entretien selon les conditions de l'article 30 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence.



## **Art. 22. Droit d'accès au dossier**

(1) Les parties destinataires du rapport qui leur est adressé conformément à l'article 34 ont accès au dossier à la base de ce rapport. Toutes les pièces composant le dossier sont mises à disposition de ces parties ou de leurs mandataires dans les locaux de l'Autorité et sur support électronique, à compter du jour du rapport.

Le conseiller instructeur peut, sur demande, donner accès au dossier aux autres parties intéressées qui ont été informées des objections retenues dans la mesure où cela leur est nécessaire pour présenter leurs observations.

(2) Ne font pas partie du dossier:

- 1° les documents sans lien direct avec l'instruction qui sont retournés à l'expéditeur sans délai et retirés du dossier. Seule une copie de la lettre adressée par le conseiller instructeur à l'expéditeur du document, contenant une description de celui-ci et la raison de sa réexpédition est versée au dossier ;
- 2° les documents ou informations couverts par le secret des communications avocat-client ;
- 3° les documents ou informations couverts par le secret fiscal au sens du paragraphe 22 de la loi générale des impôts.

(3) Par dérogation au paragraphe 1<sup>er</sup>, les parties destinataires du rapport et les autres parties intéressées ayant fait une demande, n'ont pas accès:

- 1° aux informations et documents internes de l'Autorité ainsi qu'aux informations et documents reçus de la CSSF et du CAA ;
- 2° aux informations et documents rédigés par des autorités de concurrence telles que définies à l'article 2, point 2°, de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence ;
- 3° aux correspondances et documents échangés entre le conseiller instructeur et des autorités de concurrence ;
- 4° aux documents reconnus comme confidentiels conformément à l'article 20 de la présente loi.

(4) Les informations composant le dossier, obtenues par les parties qui y ont eu accès suite au rapport, ne peuvent être utilisées que pour les besoins de procédures judiciaires et administratives ayant pour objet l'application de la présente loi.

(5) Si depuis la notification du rapport et avant l'audition prévue à l'article 34, paragraphe 3, des documents supplémentaires sont ajoutés au dossier, les parties destinataires du rapport et les autres parties concernées reçoivent information de cet ajout et peuvent en prendre connaissance selon les modalités fixées par le présent article.

## **Art. 23. Informations confidentielles et droits de la défense**

(1) Par dérogation à l'article 22, une partie visée par le rapport peut demander au conseiller instructeur d'avoir accès à un document ou information classé confidentiel conformément à l'article 20 dans les cas où la communication ou la consultation de ces documents ou informations est nécessaire à la procédure ou à l'exercice de ses droits.



(2) Lorsque le conseiller instructeur a l'intention de faire droit à cette demande d'accès, il informe la partie intéressée par écrit de son intention de divulguer les informations, lui indique les motifs sur lesquels son appréciation provisoire se base et lui donne la possibilité de présenter ses observations dans un délai qui ne saurait être inférieur à cinq jours ouvrables.

(3) La décision du conseiller instructeur acceptant ou refusant partiellement ou totalement la demande d'accès est notifiée au demandeur et à la partie intéressée par lettre recommandée avec avis de réception.

(4) La décision du conseiller instructeur peut faire l'objet d'un recours devant le président de l'Autorité dans les trois jours ouvrables suivant la réception de la notification de la décision du conseiller instructeur. Le président désigne, sans prendre connaissance des motifs du recours, un conseiller suppléant issu de la magistrature qui décide de la confidentialité et qui ne peut siéger dans la formation collégiale de décision saisie de l'affaire.

(5) Le conseiller suppléant désigné entend, à sa demande, le demandeur et la partie intéressée ainsi que le conseiller instructeur dans les cinq jours ouvrables suivant la date de réception du recours et se prononce par décision motivée dans les cinq jours ouvrables qui suivent l'audition de l'appel.

La décision du conseiller suppléant est reprise dans le dossier d'instruction. Cette décision n'est susceptible d'aucun recours.

Le conseiller instructeur ne communique aucun document ni information confidentiels faisant l'objet d'un recours tant qu'il n'y a pas de décision sur ce recours.

## Chapitre 4 – Première phase d'analyse (phase I)

### Art. 24. Examen de la notification

(1) L'Autorité procède à l'examen de la notification dès sa réception.

(2) Les enquêteurs soumettent un mémoire au président ou vice-président qui prend l'une des décisions prévues à l'article 27.

### Art. 25. Délai

L'Autorité se prononce sur l'opération de concentration dans un délai de 25 jours ouvrables à compter de la date de réception de la notification complète.

### Art. 26. Suspension

(1) Le président ou vice-président peut suspendre le délai mentionné à l'article 25 lorsque les parties ayant procédé à la notification ont manqué d'informer l'Autorité dès la survenance d'un fait nouveau, qui aurait dû être notifié s'il s'était produit avant une notification conformément au chapitre 2, ou ont manqué de communiquer tout ou partie des informations demandées dans le délai imparti, ou lorsque des tiers ont manqué de communiquer, pour des raisons imputables aux parties ayant procédé à la notification, les informations demandées. Le délai reprend son cours dès la disparition de la cause ayant justifié la suspension.



(2) En cas de nécessité particulière, les parties peuvent demander de manière motivée au président ou vice-président de suspendre les délais d'examen de l'opération de concentration dans la limite de 15 jours ouvrables.

(3) En cas de demande de renvoi par l'Autorité à la Commission européenne en vertu de l'article 22 du règlement (CE) n° 139/2004 précité, le président ou vice-président peut suspendre le délai mentionné à l'article 25 jusqu'à ce que la Commission européenne se soit prononcée sur la demande.

En cas de non-acceptation de la demande de l'Autorité, le délai reprend son cours le jour ouvrable suivant la réception par l'Autorité de la décision de la Commission européenne.

### **Art. 27. Décisions**

(1) L'Autorité peut soit:

- 1° constater, par décision motivée, que l'opération notifiée ne relève pas de la présente loi ;
- 2° autoriser l'opération de concentration ;
- 3° si elle estime qu'il subsiste un doute sérieux d'atteinte à la concurrence, engager un examen approfondi dans les conditions prévues au chapitre 5.

La décision autorisant l'opération de concentration est réputée couvrir les restrictions directement liées et nécessaires à la réalisation de la concentration.

(2) Si l'Autorité ne prend aucune des trois décisions prévues au paragraphe 1<sup>er</sup> dans le délai mentionné à l'article 25, éventuellement prolongé en application de l'article 26, l'opération de concentration est réputée avoir fait l'objet d'une décision d'autorisation le jour ouvrable où le délai a expiré.

(3) L'Autorité notifie sans délai ses décisions au titre du présent chapitre aux auteurs de la notification. Lorsqu'elles reçoivent notification des décisions précitées, les entreprises concernées disposent d'un délai de 15 jours pour indiquer à l'Autorité les mentions qu'elles considèrent comme relevant du secret des affaires conformément aux articles 19 et 20.

(4) Lorsqu'une décision a été prise en application du paragraphe 1<sup>er</sup> ou 2, l'Autorité en rend public le sens dans les sept jours suivant la décision.

(5) Dès qu'une décision a été prise en application du paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3°, l'Autorité en informe le délégué du gouvernement tel que visé à l'article 46 et lui adresse immédiatement une copie de la notification et de ladite décision.

### **Art. 28. Activités transfrontalières**

Dans l'examen qu'elle mène au titre de l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, l'Autorité procède à l'analyse au cas par cas du marché de produits et géographique en se fondant sur les faits de l'espèce et par référence aux principes tels qu'ils résultent de la Communication de la Commission européenne sur la définition du marché en cause aux fins du droit communautaire de la concurrence, publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 9 février 1997. Si les faits de l'espèce font état d'activités transfrontalières, cet aspect est pris en compte par l'Autorité dans son analyse.



### **Art. 29. Révocation**

(1) L'Autorité peut révoquer la décision qu'elle a prise en vertu de l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, points 1° ou 2° lorsque la décision repose sur des indications inexactes dont une des entreprises concernées est responsable ou si elle a été obtenue par tromperie.

A moins de revenir à l'état antérieur à la concentration, les parties sont tenues de notifier de nouveau l'opération dans un délai d'un mois à compter de la révocation de la décision, sauf à encourir les astreintes et amendes ou sanctions prévues aux articles 17 et 18.

(2) En cas de révocation, l'Autorité peut prendre une décision en vertu de l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, sans être tenue par les délais visés au présent chapitre.

(3) L'Autorité notifie sans délai sa décision aux entreprises concernées.

## **Chapitre 5 – Deuxième phase d'analyse (phase II)**

### **Art. 30. Examen approfondi**

Lorsqu'une opération de concentration fait l'objet, en application de l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3°, d'un examen approfondi, l'Autorité examine si elle est de nature à porter atteinte de manière significative à la concurrence, notamment du fait de la création ou du renforcement d'une position dominante. Elle apprécie si l'opération de concentration apporte au progrès économique une contribution suffisante pour compenser les atteintes à la concurrence.

### **Art. 31. Délai**

Lorsqu'une opération de concentration fait l'objet d'un examen approfondi, l'Autorité prend une décision dans un délai de 90 jours ouvrables à compter de l'ouverture de celui-ci.

### **Art. 32. Engagements**

(1) Après avoir pris connaissance de l'ouverture d'un examen approfondi en application de l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3°, les parties peuvent proposer des engagements de nature à remédier aux effets anticoncurrentiels de l'opération de concentration.

(2) Lorsque des engagements ou des modifications apportées à des engagements déjà proposés sont transmis à l'Autorité moins de 25 jours ouvrables avant la fin du délai mentionné à l'article 31, celui-ci expire 25 jours ouvrables après leur réception.

### **Art. 33. Suspension**

(1) En cas de nécessité particulière, telle que la finalisation des engagements visés à l'article 32, les parties peuvent demander au conseiller instructeur de suspendre les délais d'examen de l'opération de concentration.

De même, à tout moment après l'ouverture de la phase d'examen approfondi, les délais d'examen peuvent être prolongés par le conseiller instructeur sous réserve de l'accord des parties notifiantes.



La durée totale des prolongations accordées conformément au présent paragraphe ne peut dépasser 30 jours ouvrables.

(2) Ces délais peuvent également être suspendus à l'initiative du conseiller instructeur lorsque les parties ayant procédé à la notification ont manqué de l'informer d'un fait nouveau dès sa survenance ou de lui communiquer, en tout ou partie, les informations demandées dans le délai imparti, ou que des tiers ont manqué de lui communiquer, pour des raisons imputables aux parties ayant procédé à la notification, les informations demandées. En ce cas, le délai reprend son cours dès la disparition de la cause ayant justifié sa suspension.

#### **Art. 34. Procédure**

(1) Le conseiller instructeur notifie aux parties le rapport ainsi que les documents sur lesquels il s'est fondé. Les parties peuvent consulter le dossier sous réserve d'éventuels secrets d'affaires visés à l'article 19 et présenter leurs observations dans un délai de 15 jours ouvrables. Les entreprises destinataires du rapport signalent sans délai au conseiller instructeur, à tout moment de la procédure d'instruction, toute modification de leur situation juridique susceptible de modifier les conditions dans lesquelles elles sont représentées ou dans lesquelles les griefs peuvent leur être imputés. Elles sont irrecevables à s'en prévaloir si elles n'ont pas procédé à cette information.

(2) Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient, le conseiller instructeur peut, par une décision non susceptible de recours, accorder un délai supplémentaire d'un mois maximum pour la consultation du dossier et la production des observations des parties.

(3) Pour la mise en œuvre du droit des parties à être entendues tel qu'il résulte de l'article 21, l'Autorité convoque les parties qui en ont fait la demande en vertu de l'article 21, paragraphes 11 ou 12 à une audition, afin que celles-ci puissent faire connaître leur point de vue. Cette audition a lieu dans un délai raisonnable après la notification aux parties du rapport conformément au paragraphe 1<sup>er</sup> et ne peut intervenir avant l'écoulement du délai imparti aux parties pour soumettre leurs observations.

Lors de l'audition, l'Autorité entend successivement le conseiller instructeur, les éventuels témoins et les parties telles que visées à l'article 21, paragraphe 5.

Si elle le juge nécessaire, l'Autorité peut entendre toute autre personne physique ou morale.

(4) Avant de statuer, l'Autorité peut entendre des tiers en l'absence des parties qui ont procédé à la notification. Les comités d'entreprise des entreprises parties à l'opération de concentration peuvent être entendus à leur demande par l'Autorité dans les mêmes conditions.

#### **Art. 35. Décisions**

(1) L'Autorité peut, par décision motivée soit:

- 1° autoriser l'opération de concentration ;
- 2° autoriser l'opération de concentration en subordonnant l'autorisation à la réalisation effective des engagements pris par les parties qui ont procédé à la notification. L'Autorité peut assortir sa décision de conditions et charges destinées à assurer que les entreprises concernées se conforment aux engagements qu'elles ont pris à son égard en vue de rendre la concentration compatible ;





3° interdire l'opération de concentration et enjoindre, le cas échéant, aux parties de prendre toute mesure propre à rétablir une concurrence suffisante.

Dans l'examen que l'Autorité mène au titre de l'alinéa 1<sup>er</sup>, l'article 28 s'applique.

(2) Si aucune des décisions prévues au paragraphe 1<sup>er</sup> n'a été prise dans le délai mentionné à l'article 31, éventuellement prolongé en application des articles 32 ou 33, l'opération de concentration est réputée avoir fait l'objet d'une décision d'autorisation le jour ouvrable où le délai a expiré.

(3) La décision autorisant l'opération de concentration, avec ou sans engagements, est réputée couvrir les restrictions directement liées et nécessaires à la réalisation de la concentration.

(4) L'Autorité peut prendre une décision au titre du présent article sans être tenue par les délais visés au présent chapitre dans les cas où:

1° elle constate qu'une concentration a été réalisée en violation d'une condition dont est assortie une décision prise en vertu du paragraphe 1<sup>er</sup> ; ou

2° une décision a été révoquée conformément à l'article 36.

(5) L'Autorité notifie sans délai sa décision aux auteurs de la notification. Les entreprises concernées disposent d'un délai de 15 jours pour indiquer à l'Autorité les mentions qu'elles considèrent comme relevant du secret des affaires conformément aux articles 19 et 20.

(6) Lorsqu'une décision a été prise en application du présent article, l'Autorité en rend public le sens dans les sept jours suivant la décision.

(7) Dès l'adoption de la décision, l'Autorité en informe le délégué du gouvernement et lui adresse immédiatement une copie de ladite décision.

### **Art. 36. Révocation**

(1) L'Autorité peut révoquer la décision qu'elle a prise en vertu de l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, si:

1° la décision repose sur des indications inexactes dont une des entreprises concernées est responsable ou si elle a été obtenue par tromperie ; ou

2° les entreprises concernées contreviennent à un engagement ou une condition dont est assortie sa décision ou ne l'ont pas exécuté dans les délais qu'elle avait fixés. A moins de revenir à l'état antérieur à la concentration, les parties sont tenues de notifier de nouveau l'opération dans un délai d'un mois à compter de la révocation de la décision, sauf à encourir les astreintes et amendes ou sanctions prévues aux articles 17 et 18.

(2) En cas de révocation, l'Autorité peut prendre une décision en vertu de l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, sans être tenue par les délais visés au présent chapitre.

(3) L'Autorité notifie sans délai sa décision de révocation aux entreprises concernées et au délégué du gouvernement.



## Chapitre 6 - Mesures provisoires

### Art.37. Décisions ordonnant des mesures provisoires

(1) Toute décision ordonnant des mesures provisoires conformément aux articles 38 et 39 est strictement limitée à ce qui est nécessaire pour remplir les objectifs respectifs de ces articles.

(2) Une décision prise en application du paragraphe 1<sup>er</sup> est applicable pour une durée déterminée, renouvelable dans la mesure où cela est nécessaire et opportun ou jusqu'à ce que la décision au fond soit prise.

### Art. 38. Mesures provisoires lorsqu'une concentration a déjà été réalisée

(1) L'Autorité peut prendre des mesures provisoires appropriées pour rétablir ou maintenir les conditions d'une concurrence effective:

- 1° lorsqu'une concentration a été réalisée en violation de l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, et de l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, et qu'aucune décision n'a encore été prise concernant son éventuelle autorisation ;
- 2° lorsqu'une concentration a été réalisée en violation d'une condition dont est assortie une décision prise en vertu de l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2° ;
- 3° lorsqu'une concentration a été réalisée et fait l'objet d'une décision d'interdiction en vertu de l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3°.

(2) Outre les mesures prévues au présent chapitre et dans l'hypothèse où l'Autorité décide d'engager un examen approfondi au sens de l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3°, d'une opération qui a déjà été réalisée, il est interdit aux parties, sans l'accord préalable de l'Autorité, de finaliser les questions en suspens concernant cette opération ou de transférer la propriété ou le contrôle de la ou des entreprises faisant l'objet d'un examen approfondi conformément au chapitre 5. Un tel accord peut être général ou particulier et est révocable.

(3) Les parties peuvent offrir à l'Autorité des engagements provisoires afin de remédier à toute action concourant ou ayant concouru à la réalisation de l'opération et de restaurer la situation qui aurait prévalu en l'absence d'une telle action.

### Art. 39. Mesures provisoires visant à prévenir la réalisation en cas de risque sur la concurrence

(1) Si une opération a été notifiée conformément à l'article 3 ou est réputée avoir été notifiée conformément à l'article 6, paragraphe 4, et que le conseiller instructeur estime qu'il existe un risque que l'opération puisse avoir un effet restrictif sur la concurrence sur un marché de produits ou de services au Luxembourg, l'Autorité peut adopter des mesures provisoires.

(2) L'Autorité indique, dans la décision qu'elle notifie aux parties, la nature des mesures provisoires qu'elle impose et fixe le délai pendant lequel ces mesures s'appliquent.

(3) L'Autorité peut, avant l'expiration du délai visé au paragraphe 2, modifier ou annuler les mesures provisoires.



(4) Une mesure provisoire désigne toute mesure imposée par l'Autorité et enjoignant à une entreprise partie à une opération de concentration:

- 1° de ne pas procéder à la réalisation ou de pas poursuivre le processus de réalisation d'une opération ; ou
- 2° d'adopter certaines mesures, telles que spécifiées par l'Autorité, dans l'objectif de réduire l'impact d'actes déjà accomplis par ladite entreprise et visant à la réalisation de l'opération.

(5) Les mesures provisoires visées au paragraphe 4 peuvent consister en:

- 1° l'injonction de poursuivre certaines activités ou de sauvegarder certains actifs ;
- 2° la nomination d'une personne chargée d'adopter ou de superviser certains actes afin d'assurer la poursuite de certaines activités ou la sauvegarde de certains actifs ; et
- 3° l'injonction faite à l'entreprise visant à l'empêcher de:
  - a) fermer ou vendre des sites ;
  - b) vendre ou de ne pas entretenir des équipements ;
  - c) dégrader le niveau de service ;
  - d) licencier certains salariés clés ;
  - e) intégrer les systèmes informatiques ;
  - f) ne pas participer à des appels d'offres ;
  - g) cesser de produire certains produits ; ou
  - h) échanger des informations confidentielles commercialement sensibles.

## Chapitre 7 – Prescription

### Art. 40. Prescription en matière d'imposition des sanctions

(1) Le pouvoir conféré à l'Autorité en vertu des articles 17 et 18 est soumis à un délai de prescription de 5 ans.

(2) Le délai de prescription court à compter du jour où la violation a été commise. Toutefois, pour les violations continues ou répétées, le délai de prescription ne court qu'à compter du jour où la violation a pris fin.

(3) L'interruption du délai de prescription prend effet à compter des actes de l'Autorité visés à l'alinéa 2 à l'encontre d'au moins une entreprise visée par la procédure de mise en œuvre. L'interruption de la prescription vaut à l'égard de toutes les entreprises et associations d'entreprises ayant participé à la violation.

Constituent des actes interrompant la prescription:

- 1° la notification d'une demande de renseignements ;
- 2° la notification d'une convocation à un entretien ;
- 3° l'institution d'une expertise ;
- 4° la décision du conseiller instructeur ordonnant une inspection ;



5° la notification d'un rapport.

(4) Le délai de prescription court à nouveau à partir de chaque interruption. Toutefois, la prescription est acquise au plus tard le jour où un délai égal au double du délai de prescription arrive à expiration sans que l'Autorité ait prononcé une amende ou astreinte.

(5) Le délai de prescription en matière d'imposition d'amendes ou d'astreintes est suspendu aussi longtemps que la décision de l'Autorité fait l'objet d'une procédure pendante devant une instance de recours.

#### **Art. 41. Prescription en matière d'exécution des sanctions**

(1) Les amendes et les astreintes prononcées par l'Autorité se prescrivent par cinq années révolues.

(2) Le délai de prescription court à compter du jour où la décision est devenue définitive.

(3) La prescription en matière d'exécution des sanctions est interrompue:

1° par la notification d'une décision modifiant le montant initial de l'amende et de l'astreinte ou rejetant une demande tendant à obtenir une telle modification ;

2° par tout acte de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA visant au recouvrement forcé de l'amende ou de l'astreinte.

(4) Le délai de prescription court à nouveau à partir de chaque interruption.

(5) La prescription en matière d'exécution des sanctions est suspendue:

1° aussi longtemps qu'un délai de paiement est accordé ;

2° aussi longtemps que l'exécution forcée du paiement est suspendue en vertu d'une décision juridictionnelle.

### **Chapitre 8 - Voies de recours**

#### **Art. 42. Recours contre les décisions de l'Autorité**

(1) Un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif à l'encontre des décisions prises au titre des articles 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, points 1<sup>er</sup> et 2<sup>o</sup> et 35, paragraphe 1<sup>er</sup>.

(2) Un recours de pleine juridiction est ouvert devant le tribunal administratif à l'encontre des décisions prises au titre des articles 5, paragraphe 2, 6, paragraphes 1<sup>er</sup> et 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 17, 18, 29, 36, 38 et 39.

Le délai d'introduction est de trois mois à compter de la publication de la décision attaquée ou, à défaut de publication, de la notification ou du jour où le requérant en a eu connaissance.

#### **Art. 43. Décision après annulation totale ou partielle**

(1) Lorsque le tribunal administratif rend un jugement qui annule en tout ou en partie une décision de l'Autorité adoptée conformément aux articles 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, ou 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, cette dernière réexamine la concentration en vue d'adopter une décision en vertu de l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>.



- (2) La concentration est réexaminée à la lumière des conditions prévalant alors sur le marché.
- (3) Les parties notifiantes soumettent une nouvelle notification ou complètent la notification originale sans délai si la notification originale est devenue incomplète à cause de changements des conditions du marché ou des faits présentés dans la notification. Lorsqu'il n'y a pas de changement, les parties le certifient sans délai.
- (4) Les délais fixés au chapitre 4 commencent à courir le jour suivant celui de la réception d'une nouvelle notification complète, d'une notification complétée ou d'une certification au sens du paragraphe 3.

## Chapitre 9 – Pouvoir d'évocation

### Art. 44. Principes

- (1) Pour des motifs d'intérêt général autres que le maintien de la concurrence et, le cas échéant, compensant l'atteinte portée à cette dernière par l'opération de concentration, le Gouvernement en conseil peut, à l'initiative du ministre ou de tout autre ministre compétent concerné, évoquer une affaire ayant fait l'objet d'une décision prise par l'Autorité en application de l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>.
- (2) Les motifs d'intérêt général pouvant conduire à une évocation de l'affaire sont le développement industriel, économique ou financier, la compétitivité des entreprises en cause au regard de la concurrence internationale ou la création ou le maintien de l'emploi.
- (3) Le ministre coordonne avec les autres ministres compétents concernés la mise en œuvre du pouvoir d'évocation et veille à la bonne exécution des décisions du Gouvernement en conseil. Dans l'accomplissement de ses missions au titre du présent chapitre, le ministre est assisté par un délégué du gouvernement au sens de l'article 46.

### Art. 45. Procédure

- (1) Au plus tard dans les 35 jours ouvrables à compter de l'adoption de la décision de l'Autorité, le Gouvernement en conseil, s'il évoque l'affaire, rend une décision motivée statuant sur l'opération de concentration en cause.

Le ministre prépare le projet de décision.

La décision peut être conditionnée à la mise en œuvre effective d'engagements par les parties.

- (2) La décision est notifiée sans délai aux parties notifiantes et à l'Autorité.
- (3) Lorsqu'une décision a été prise en application du présent article, elle est publiée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.
- (4) Si les parties n'ont pas exécuté dans les délais fixés un engagement figurant dans la décision du Gouvernement en conseil, ce dernier peut, à l'initiative du ministre:
  - 1° retirer la décision ayant autorisée l'opération de concentration conformément au paragraphe 1<sup>er</sup> ;
  - 2° enjoindre sous astreinte aux parties auxquelles incombe l'obligation non-exécutée d'exécuter dans un délai qu'il fixe les engagements figurant dans sa décision ;



- 3° enjoindre sous astreinte aux parties auxquelles incombaient l'obligation, d'exécuter, dans un délai qu'il fixe, les injonctions ou des prescriptions, en substitution de l'obligation non-exécutée ;
- 4° infliger aux personnes auxquelles incombent l'obligation non-exécutée, une sanction pécuniaire qui ne peut dépasser, pour les personnes morales, 5 pour cent du chiffre d'affaires réalisé au Luxembourg lors du dernier exercice social clos, augmenté, le cas échéant, de celui qu'a réalisé au Luxembourg, durant la même période, la partie acquise et, pour les personnes physiques, 1 500 000 euros.

(5) Par dérogation à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, lorsqu'il a évoqué l'affaire, la réalisation effective d'une opération de concentration ne peut intervenir qu'après l'accord du Gouvernement en conseil.

Si, intentionnellement ou par négligence, une opération de concentration est réalisée avant la décision du Gouvernement en conseil adoptée conformément au paragraphe 1<sup>er</sup>, ce dernier, à l'initiative du ministre, peut infliger aux entreprises concernées des amendes jusqu'à concurrence de 10 pour cent du chiffre d'affaires total réalisé par les entreprises concernées.

Lorsqu'une opération de concentration a été réalisée en contravention d'une décision prise en vertu du paragraphe 1<sup>er</sup>, le Gouvernement en conseil peut également infliger aux entreprises une astreinte, telle que celle prévue à l'article 17, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 8° afin de les contraindre à revenir à l'état antérieur à la concentration.

#### **Art. 46. Délégué du gouvernement**

(1) Le ministre désigne un délégué du gouvernement et un délégué du gouvernement suppléant, dénommés ci-après « délégué du gouvernement », chargés de l'assister dans ses missions telles qu'elles résultent du présent chapitre. Le délégué du gouvernement est désigné parmi les fonctionnaires du groupe de traitement A1 de l'Administration gouvernementale.

(2) A ces fins, le délégué du gouvernement:

- 1° lorsqu'une opération de concentration fait l'objet d'une décision en vertu de l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3°, reçoit une copie de la notification et de ladite décision conformément à l'article 27, paragraphe 5 ;
- 2° a accès au dossier conformément à l'article 22 et au rapport, aux observations des parties et aux éventuels engagements et documents y afférant tels que visés aux articles 34, paragraphe 1<sup>er</sup> et 32 ;
- 3° peut assister à l'audition prévue à l'article 34, paragraphe 3 ;
- 4° lorsqu'une opération de concentration fait l'objet d'un examen approfondi en vertu de l'article 30, reçoit une copie de la décision prise au titre de l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, dès son adoption, conformément à l'article 35, paragraphe 7.

(3) Le délégué du gouvernement est tenu au secret professionnel au même titre que les membres du Collège et les agents de l'Autorité.



## Chapitre 10 – Procédure dérogatoire en cas d'urgence

### **Art. 47. Opération impliquant des entités telles que retenues à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement**

(1) Le présent article s'applique à des opérations de concentration impliquant au moins une entité visée à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement.

(2) Si, dans le cadre d'une mesure d'intervention précoce, de redressement ou de résolution visant une entité citée au paragraphe 1<sup>er</sup> ou dans tout autre cas d'urgence visé au paragraphe 3, la réalisation d'une opération de concentration au sens de l'article 2 et soumise à la présente loi conformément à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 est nécessaire, la CSSF en informe l'Autorité immédiatement par écrit. L'Autorité est alors dessaisie.

(3) Outre les cas de mesures d'intervention précoce, de redressement ou de résolution visés au paragraphe 2, constituent des cas d'urgence les situations où il y a nécessité:

- 1° de maintenir la stabilité financière du Luxembourg ;
- 2° d'éviter une menace sérieuse pour la stabilité du système financier luxembourgeois si la fusion ou l'acquisition n'avait pas lieu ; ou
- 3° de protéger les intérêts des déposants ou des investisseurs.

(4) Lorsque le présent article s'applique, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup> ainsi que les chapitres 2 à 9 ne s'appliquent pas.

### **Art 48. Opération impliquant des entreprises d'assurance et de réassurance**

(1) Le présent article s'applique à des opérations de concentration impliquant au moins une entreprise d'assurance ou de réassurance telles que définies à l'article 32, paragraphe 1<sup>er</sup>, points 5 et 9 de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances.

(2) Si, dans le cadre d'une mesure d'intervention précoce, de redressement ou de résolution visant une entité citée au paragraphe 1<sup>er</sup> ou dans tout autre cas d'urgence visé au paragraphe 3, la réalisation d'une opération de concentration au sens de l'article 2 et soumise à la présente loi conformément à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, est nécessaire, le CAA en informe l'Autorité immédiatement par écrit. L'Autorité est alors dessaisie.

(3) Outre les cas de mesures d'intervention précoce, de redressement ou de résolution visés au paragraphe 2, constituent des cas d'urgence les situations où il y a nécessité:

- 1° de maintenir la stabilité financière du Luxembourg ;
- 2° d'éviter une menace sérieuse pour la stabilité du système financier luxembourgeois si la fusion ou l'acquisition n'avait pas lieu ; ou
- 3° de protéger les intérêts des preneurs, assurés ou bénéficiaires d'assurance.

(4) Lorsque le présent article s'applique, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup> ainsi que les chapitres 2 à 9 ne s'appliquent pas.



## Chapitre 11 – Dispositions modificatives

### Art. 49. Modification de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales

La loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales est modifiée comme suit:

1° L'article 1020-1, alinéa 1<sup>er</sup>, est modifié comme suit:

« Art. 1020-1. Le présent chapitre s'applique à toutes les sociétés dotées de la personnalité juridique en vertu de la présente loi et aux groupements d'intérêt économique, sans préjudice des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du jj/mm/aaaa relative au contrôle des concentrations. » ;

2° A l'article 1020-1, alinéa 3, les mots « et des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du jj/mm/aaaa relative au contrôle des concentrations » sont insérés après les mots « du règlement (CE) n° 139/2004 du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations ».

### Art. 50. Modification de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier

A l'article 16, alinéa 3, de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, les mots « , aux échanges d'informations entre la Commission de surveillance du secteur financier et l'Autorité de concurrence du Grand-Duché de Luxembourg » sont ajoutés entre les mots « le comité du risque systémique » et les mots « ainsi qu'aux cas où les personnes y visées ».

### Art. 51. Modification de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances

A l'article 12, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances, le point final à la lettre c) est remplacé par un point-virgule et il est inséré une nouvelle lettre d) qui prend la teneur suivante:

« l'Autorité de concurrence du Grand-Duché de Luxembourg. ».

### Art. 52. Modification de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence

La loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence est modifiée comme suit:

1. L'article 7 prend la teneur suivante:

« Art. 7. Indépendance

(1) Lorsqu'elle applique les articles 4 et 5 de la présente loi, les articles 101 et 102 du TFUE et la loi du [jj/mm/aaaa] relative au contrôle des concentrations, l'Autorité s'acquitte de ses fonctions et exerce ses pouvoirs en toute impartialité et dans l'intérêt d'une application effective et uniforme de ces dispositions, sous réserve d'obligations proportionnées de rendre des comptes et sans préjudice d'une étroite coopération entre les autorités de concurrence au sein du réseau européen de la concurrence.





(2) Les membres du Collège de l'Autorité et les agents de l'Autorité:

- 1° s'acquittent de leurs fonctions et exercent leurs pouvoirs en vue de l'application des articles 4 et 5 de la présente loi, des articles 101 et 102 du TFUE et de la loi du [jj/mm/aaaa] relative au contrôle des concentrations en toute indépendance à l'égard de toute influence extérieure, politique ou autre ;
- 2° ne sollicitent ni n'acceptent aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre entité publique ou privée lorsqu'ils s'acquittent de leurs fonctions et exercent leurs pouvoirs en vue de l'application des articles 4 et 5 de la présente loi, des articles 101 et 102 du TFUE et de la loi du [jj/mm/aaaa] relative au contrôle des concentrations ;
- 3° s'abstiennent de toute action incompatible avec l'exécution de leurs fonctions et l'exercice de leurs pouvoirs en vue de l'application des articles 4 et 5 de la présente loi, des articles 101 et 102 du TFUE et de la loi du [jj/mm/aaaa] relative au contrôle des concentrations ;
- 4° s'abstiennent pendant une période de deux ans après la cessation de leurs fonctions de traiter de procédures de mise en œuvre qui pourraient donner naissance à des conflits d'intérêts. » ;

2. A l'article 8, le point final au point 8 est remplacé par un point-virgule, et il est inséré un nouveau point 11 qui prend la teneur suivante:

« 11° l'application de la loi du [jj/mm/aaaa] relative au contrôle des concentrations. » ;

3. L'article 9, paragraphe 2, alinéa 2, prend la teneur suivante:

« Le secret professionnel qui s'impose aux membres du Collège et aux agents de l'Autorité ne fait pas obstacle à la publication par l'Autorité d'informations succinctes relatives aux actes qu'elle accomplit en vue de la recherche, de la constatation, de la sanction de pratiques anticoncurrentielles, y inclus celles relevant de la loi du [jj/mm/aaaa] relative au contrôle des concentrations lorsque la publication de ces informations est effectuée dans l'intérêt du public et dans le strict respect de la présomption d'innocence des entreprises ou associations d'entreprises concernées.» ;

4. A l'article 9, paragraphe 2, il est inséré un nouvel alinéa 3 prenant la teneur suivante:

« Le secret professionnel qui s'impose aux membres du Collège et aux agents de l'Autorité ne fait pas obstacle aux échanges d'informations entre l'Autorité et la Commission de surveillance du secteur financier, et aux échanges d'informations entre l'Autorité et le Commissariat aux assurances, nécessaires à l'accomplissement de leurs missions respectives. » ;

5. A l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1, les mots « ou de la loi du [jj/mm/aaaa] relative au contrôle des concentrations » sont insérés à la fin de l'alinéa 1<sup>er</sup> ;

6. L'intitulé du chapitre 6 prend la teneur suivante:

« Chapitre 6 – Principes généraux concernant l'application des articles 4 et 5 de la présente loi, des articles 101 et 102 du TFUE ainsi que de la loi du [jj/mm/aaaa] relative au contrôle des concentrations » ;



7. L'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup> prend la teneur suivante:

« (1) Les procédures concernant la violation des articles 4 et 5 de la présente loi, des articles 101 et 102 du TFUE, y compris l'exercice des pouvoirs conférés à l'Autorité par la présente loi, et de la loi du [jj/mm/aaaa] relative au contrôle des concentrations, respectent les principes généraux du droit de l'Union européenne et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et sont conduites dans un délai raisonnable. » ;

8. L'article 29 prend la teneur suivante:

« Art. 29. Pouvoirs de recueillir des informations

Les conseillers instructeurs et les enquêteurs peuvent accéder dans les meilleurs délais à tous les documents et éléments d'information strictement nécessaires à leur fonction et à l'accomplissement de leurs missions et qui sont détenus par l'administration centrale, par l'administration communale ou par les établissements publics, sans que l'obligation légale au secret professionnel de ces derniers, le cas échéant, ne puisse leur être opposée.

Les documents et éléments d'information obtenus suivant l'alinéa 1<sup>er</sup> ne peuvent être utilisés qu'aux fins pour lesquelles ils ont été communiqués aux conseillers instructeurs et enquêteurs, qui doivent être en mesure d'assurer qu'aucun autre usage n'en sera fait. » ;

9. A l'article 59, paragraphe 1<sup>er</sup>, les mots « et des articles 17 et 18 de la loi du [jj/mm/aaaa] relative au contrôle des concentrations, » sont insérés entre les mots « et 49, » et les mots « les agents ».

## Chapitre 12 – Dispositions finales

### Art. 53. Intitulé de citation

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante: « loi du jj/mm/aaaa relative au contrôle des concentrations ».

### Art. 54. Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> jour du quatrième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

La présente loi ne s'applique pas à des opérations de concentration qui ont fait l'objet d'un accord ou d'une publication, ou qui ont été réalisées avant la date d'entrée en vigueur.



### III. Commentaire des articles

#### *Chapitre 1<sup>er</sup> – Champ d'application et définition*

##### *Ad Article 1<sup>er</sup> - Champ d'application*

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi définit le champ d'application de la loi.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> vise à exposer l'objectif de la loi, à savoir le contrôle des opérations de concentration entre entreprises, et à désigner l'autorité compétente pour sa mise en œuvre, en l'occurrence l'Autorité de concurrence, dénommée ci-après « Autorité » telle qu'instaurée par la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence.

Le paragraphe 2 vise à définir les cas de concentrations soumis au contrôle et à la compétence de l'Autorité.

Sont d'emblée exclues du présent projet de loi les concentrations de dimension européenne qui entrent dans le champ d'application du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, dénommé ci-après « règlement n° 139/2004 ». Cette exclusion est retenue à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

Les opérations de concentration couvertes par le projet de loi sont celles franchissant deux seuils cumulatifs, reflétées sous le point 1, et celles faisant l'objet d'une auto-saisine de la part de l'Autorité, reflétées au point 2.

Le point 1 concerne les opérations de concentration pour lesquelles les parties à la concentration franchissent cumulativement deux seuils exprimés en chiffre d'affaires. Ainsi, les parties (entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales concernés) doivent notifier leur projet d'opération lorsque le chiffre d'affaires hors taxes qu'elles réalisent ensemble au Luxembourg est supérieur à 60 millions d'euros (« seuil agrégé ») et qu'au moins deux d'entre elles réalisent individuellement au Luxembourg un chiffre d'affaires supérieur à 15 millions d'euros (« seuil individuel »). Il faut ici comprendre la notion de « personne physique » comme des personnes qui exercent des activités économiques pour leur compte propre ou qui contrôlent au moins une autre entreprise avant l'opération.

Les niveaux des seuils ont été retenus, sur la base d'une étude externe réalisée par un cabinet spécialisé en droit économique. L'objectif de cette combinaison est de permettre à l'Autorité de pouvoir contrôler les concentrations les plus susceptibles de soulever des problèmes de concurrence au moyen de seuils fixés à un niveau cohérent par rapport aux régimes d'autres États membres de l'Union européenne tout en évitant de surcharger inutilement, tant l'Autorité que les entreprises sujettes à une concentration.

En effet, un niveau de seuils trop bas risque de submerger l'Autorité d'opérations à contrôler et donc de la contraindre à revoir des opérations ne présentant pas un réel risque pour la concurrence tout en imposant une charge administrative importante aux entreprises concernées. Inversement, un niveau de seuils trop haut risque de faire échapper à tout contrôle des opérations présentant un risque pour la concurrence, ce qui rendrait l'introduction du contrôle des concentrations inutile car il ne serait pas ou peu mis en œuvre.

Il convient de noter que les niveaux de seuils de notification font régulièrement l'objet d'ajustements dans d'autres régimes nationaux afin de refléter l'expérience acquise et le cas échéant, les besoins d'adaptation qui apparaissent alors. Ainsi, il est judicieux de prévoir, en cas de



besoin, la possibilité d'une révision des niveaux de seuils au Luxembourg, et ce d'autant plus qu'il n'y a, par définition, pas encore d'expérience en la matière.

Le chiffre d'affaires est le critère le plus objectif pour établir la compétence de l'Autorité, par contraste par exemple avec d'autres critères qui appelleraient une appréciation, telle que la part de marché. En outre, ce critère apporte de la sécurité juridique aux entreprises qui savent ainsi que lorsqu'elles franchissent ces seuils, elles sont dans l'obligation de notifier leur projet. Une telle approche, se basant sur le seuil agrégé et le seuil individuel, est celle retenue dans la très grande majorité des pays européens ainsi que dans le règlement n° 139/2004.

Le fait que les seuils soient exprimés en chiffre d'affaires réalisé sur le territoire national est en revanche un choix inspiré des régimes retenus notamment en Belgique et en Irlande, qui contraste avec la méthode retenue au règlement n° 139/2004 ou dans d'autres régimes dans lesquels le premier seuil vise le revenu mondial et le deuxième seuil le revenu européen (dans le règlement (CE) n° 139/2004) ou national (pour les régimes nationaux). En tout état de cause, il convient de noter qu'il existe toujours au moins un lien de connexité avec le territoire pour lequel l'autorité de concurrence est compétente. Pour cette raison, dans les régimes nationaux, au moins le seuil individuel est exprimé en chiffre d'affaires réalisé sur le territoire national.

Par ailleurs, l'approche proposée, retenant, pour les seuils, les chiffres d'affaires réalisés au Luxembourg, permet de focaliser la compétence de l'Autorité sur des opérations ayant un réel lien avec le Luxembourg.

Il convient encore de préciser que ces seuils exprimés en fonction du chiffre d'affaires généré sur le territoire national se limitent à établir la compétence de l'Autorité à pouvoir contrôler un projet d'opération. Cela est sans préjudice de la définition du ou des marchés pertinents, qui ressortira ultérieurement au moment de l'analyse concurrentielle. En d'autres termes, ce n'est pas parce que l'Autorité est une autorité nationale qu'une fois sa compétence établie, elle aurait vocation à retenir systématiquement ou par défaut un marché géographique correspondant au Luxembourg.

Par ailleurs, il y a lieu de préciser que la notion d' « entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales concernés » trouve son origine à l'article L.430-2 du Code de commerce français. La notion, bien que formulée de manière un peu plus détaillée dans le code français, est toutefois la même que celle utilisée dans le règlement n° 139/2004. Elle est en outre explicitée au paragraphe 5.

Le point 2 du paragraphe 2 fait référence au deuxième cas de figure d'une opération de concentration couvert par le projet de loi, à savoir les opérations de concentration dont l'Autorité s'est autosaisie conformément aux modalités de l'article 6.

Le paragraphe 3 vise à inclure dans le champ d'application du projet de loi les quelques cas d'opérations de dimension européenne, qui feront, conformément à l'article 4, paragraphe 4, et à l'article 9 du règlement n° 139/2004, l'objet d'un renvoi par la Commission européenne à l'autorité luxembourgeoise. Pour de tels cas de figure, il est précisé que l'Autorité devient alors compétente et que les dispositions du présent projet de la loi s'appliquent. Le libellé de ce paragraphe est inspiré de l'article L.430-2, point IV du Code de commerce français, adapté afin de refléter la structure retenue dans le projet de loi.

Le paragraphe 4 vise à préciser la méthode de calcul du chiffre d'affaires. A l'instar de l'article L.430-2, point V du Code de commerce français, il est renvoyé aux modalités de l'article 5 du règlement n°139/2004 dans la mesure où cet article est bien établi et par ailleurs interprété par la Communication juridictionnelle codifiée de la Commission européenne concernant le règlement



n° 139/2004, qui est un guide fort utile pour une meilleure compréhension de cette disposition. Une modalité spécifique de calcul est prévue pour les établissements de crédit et les entreprises d'assurance à l'article 5, paragraphe 3 du règlement n° 139/2004. Ainsi, par exemple, pour les établissements de crédit et les autres établissements financiers, le chiffre d'affaires se calcule comme la somme des postes de produits suivants, déduction faite, le cas échéant, de la taxe sur la valeur ajoutée et d'autres impôts directement liés auxdits produits: i) intérêts et produits assimilés; ii) revenus de titres: — revenus d'actions, de parts et d'autres titres à revenu variable, — revenus de participations, — revenus de parts dans des entreprises liées; iii) commissions perçues; iv) bénéfice net provenant d'opérations financières; v) autres produits d'exploitation.

A cet égard, il convient de noter que l'article 5 en question ne se contente pas de définir les modalités de calcul du chiffre d'affaires réalisé dans l'Union européenne mais couvre également le chiffre d'affaires réalisé dans les États membres. En effet, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 du règlement n° 139/2004 dispose que, si les seuils européens sont franchis, alors la Commission européenne est compétente, « à moins que chacune des entreprises concernées réalise plus des deux tiers de son chiffre d'affaires total dans la Communauté à l'intérieur d'un seul et même Etat membre ». Ainsi, non seulement le concept de « chiffre d'affaires réalisé dans un Etat Membre » est utile dans le règlement n° 139/2004 pour déterminer la ligne de démarcation entre la compétence de la Commission européenne et la compétence nationale, mais il est pareillement opportun et cohérent de l'appliquer tel quel en droit national.

Pour les besoins du paragraphe 4, 2<sup>ème</sup> alinéa concernant les entreprises d'assurance et de réassurance il est précisé que le chiffre d'affaires s'apprécie sur base des primes brutes versées par les personnes résidant ou établies au Luxembourg. Ainsi, le chiffre d'affaires ne tient pas compte des primes brutes reçues par des personnes résidant ou établies en dehors du Luxembourg. A titre d'exemple, dans le cas d'une société de réassurance, il conviendra de prendre en compte uniquement les primes versées par les sociétés d'assurance cédantes (des risques) qui sont établies au Luxembourg.

Pour les besoins du paragraphe 4, 3<sup>ème</sup> alinéa concernant les établissements de crédit et autres établissements financiers, il est précisé que le chiffre d'affaires est considéré comme « réalisé au Luxembourg » (conformément à la formulation du paragraphe 2, point 1°) uniquement lorsque le client et investisseur ultime réside ou est établi au Luxembourg. Ainsi, par exemple, lorsqu'une ou plusieurs entreprises – qui font l'objet du contrôle – sont détenues par des véhicules dans une chaîne capitalistique (détentions en cascade), il convient d'analyser, pour les besoins du calcul du chiffre d'affaires, le critère de résidence/établissement uniquement au niveau des clients ou investisseurs finaux dans le véhicule qui est le plus élevé dans la chaîne capitalistique. Par client ou investisseur « finaux » il faut comprendre aussi bien des personnes physiques, consommateurs, que des personnes morales ou entreprises (« B2C » et « B2B »).

Afin d'apporter plus de sécurité juridique, le paragraphe 5 vise à préciser que, pour pouvoir déterminer la compétence par référence aux seuils exprimés en chiffres d'affaires tel qu'énoncés au paragraphe 2, point 1°, il faut d'abord déterminer quelles sont les « entreprises concernées », c'est-à-dire celles dont le chiffre d'affaires sera pris en compte. Ce principe est repris du règlement n° 139/2004 et de la Communication juridictionnelle codifiée de la Commission européenne concernant le règlement n° 139/2004 (points 129 et suivants). A titre d'illustration, et par référence à l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 139/2004, sont ainsi pris en compte non seulement le chiffre d'affaires des entreprises immédiatement parties à la concentration au sens de ces textes, mais également les groupes auxquels elles appartiennent. Ainsi, dans le cas d'une acquisition seront pris en compte le chiffre d'affaires de la cible au Luxembourg et le chiffre d'affaires au



Luxembourg de l'entreprise acquéreuse (luxembourgeoise ou non) et du groupe auquel elle appartient.

Toutefois et à l'instar de ce que précise la Communication juridictionnelle précitée en son point 131, cette notion « d'entreprise concernées » aux fins de détermination de la compétence et du calcul du chiffre d'affaires ne doit pas être confondue avec la terminologie utilisée ailleurs dans la loi pour désigner différentes entreprises qui peuvent être impliquées dans une procédure de contrôle des concentrations. Cette terminologie se rapporte aux parties notifiantes, à d'autres parties intéressées, à des parties tierces et à des parties passibles d'amendes ou d'astreintes tel que notamment reflété à l'article 21, paragraphe 5.

Le paragraphe 6 vise à exclure du champ d'application de la loi les opérations réalisées par certains entités et véhicules qui, du fait de la nature de leurs activités, n'entraînent en général pas de modification durable de la structure de marché.

La loi reconnaît cependant que, pour certaines opérations de capital-investissement (« *private equity* »), lesdits entités et véhicules puissent être utilisés pour structurer des opérations de prises de contrôle et tombent dans ce cas dans le champ d'application de la loi pour autant que les seuils de chiffre d'affaires visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, point 1 et réalisé au Luxembourg soient franchis. La notion de chiffre d'affaires s'apprécie conformément à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, prenant notamment en compte le critère de résidence du client ou investisseur ultime. La loi définit limitativement ce qu'il faut entendre par opération de capital-investissement.

Enfin, le paragraphe 7 vise à faciliter une éventuelle adaptation future des niveaux des seuils de notification, au cas où elle s'avèrerait nécessaire. Tel pourrait être le cas s'il est apparu que plusieurs concentrations potentiellement problématiques pour la concurrence n'ont pas été captées par les seuils existants, ou si ces derniers entraînent une surcharge inutile pour l'Autorité, et *in fine* pour les parties notifiantes.

Le paragraphe 7, en son alinéa 1<sup>er</sup>, prévoit, endéans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de la loi, et à tout autre moment qu'il estime propice, que le ministre ayant l'économie dans ses attributions, procède à une évaluation de la nécessité d'adapter les seuils de notification. Cette évaluation peut être accompagnée d'une proposition législative visant à modifier lesdits seuils.

L'alinéa 2 prévoit la faculté pour l'Autorité, en charge de l'application de la présente loi, de pouvoir émettre un avis au ministre sur l'adéquation des seuils en vigueur lorsqu'elle l'estime nécessaire.

#### *Ad Article 2 - Définition d'une concentration*

L'article 2 du projet de loi définit une concentration. Le libellé des paragraphes 1<sup>er</sup> à 5 correspond au libellé de la définition d'une concentration retenue à l'article 3 du règlement n° 139/2004. Il y a lieu de retenir trois types de concentrations : les fusions et les acquisitions lorsqu'un changement durable du contrôle en résulte, et les créations d'entreprises communes de plein exercice.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> vise à décrire deux types de concentration, à savoir les fusions, d'une part, et les acquisitions, d'autre part.

Les paragraphes 2 et 3 correspondant aux paragraphes 2 et 3 de l'article 2 du règlement n° 139/2004, visent à expliciter la notion de « contrôle », à laquelle le paragraphe 1<sup>er</sup> fait référence.

Le paragraphe 4 vise à couvrir un troisième cas de figure de concentration, à savoir la création d'une entreprise commune de plein exercice. Il y a lieu de préciser à cet égard qu'une entreprise



commune qui ne serait pas de plein exercice mais de nature coopérative, ne constitue pas une concentration au sens de la présente loi et doit donc être examinée à l'aune du droit des ententes. Elle constitue en effet une forme de coopération entre ses entreprises mères. Dans cette même logique, l'alinéa 2, inspiré de l'article 2, paragraphe 4 du règlement n° 139/2004, apporte une précision quant à la manière d'apprécier les aspects liés à la coopération au sein d'une entreprise commune de plein exercice.

Le paragraphe 5, correspondant au paragraphe 5 de l'article 3 du règlement n° 139/2004, vise à introduire une définition négative d'une concentration. Ainsi, ne constituent pas une concentration au sens de la présente loi :

- 1) les acquisitions de participations à titre temporaire faites par des établissements de crédit, des établissements financiers ou des sociétés d'assurance lorsqu'ils n'exercent pas les droits de vote attachés aux participations qu'ils ont acquises ou lorsqu'ils exercent les droits de vote de façon limitative tel que décrit (point 1) ;
- 2) les cas de contrôle acquis dans le cadre notamment de liquidations ou faillites lorsque l'autorité publique, au Luxembourg ou dans un autre Etat membre de l'Union européenne, mandate une personne pour gérer l'entreprise en cause (point 2) ; et
- 3) les acquisitions réalisées par les entreprises de participation financière pour autant que les droits de vote ne soient pas exercés en vue d'influencer le comportement concurrentiel de ces entreprises (point 3).

Le paragraphe 6 vise à préciser que la restructuration interne d'un groupe ne constitue pas une concentration, conformément aux explications apportées en ce sens au point 51 de la communication juridictionnelle précitée, dans la mesure où elle n'entraîne pas de changements dans la structure du contrôle ultime. Cela vaut notamment pour les augmentations de participations sans modification de la structure du contrôle ou pour les opérations de restructuration telles que la fusion de filiales. Dans le même ordre d'idées, ces principes englobent l'éventuelle création - au sein d'un groupe - d'une entité entièrement nouvelle.

Le paragraphe 7 vise à préciser que les opérations qui concernent des entreprises d'assurance et de réassurance qui ont pour objet la fourniture d'une couverture d'assurance portant exclusivement sur les risques de ces entreprises ou des entreprises auxquelles elles appartiennent ou bien les risques d'une ou plusieurs autres entreprises du groupe dont elles font partie ne constituent pas des concentrations. En effet, ces activités ne constituent pas une présence sur le marché, ni avant ni après l'opération de cession, étant donné qu'elles concernent uniquement des besoins internes aux groupes en cause. Ce paragraphe est une illustration du principe général qui s'applique indépendamment du secteur, tel qu'il résulte des points 24 et suivants de la communication juridictionnelle précitée. L'objectif de cette précision est d'apporter de la clarté pour les types d'entreprises visées, étant entendu que le principe général s'appliquera en tout état de cause quel que soit le secteur.

## **Chapitre 2 – Notification**

### ***Ad Article 3 – Obligation de notification***

L'article 3 du projet de loi vise à instaurer l'obligation de notification lorsque les seuils en chiffre d'affaires sont franchis. Il est largement inspiré de l'article L.430-3 du Code de commerce français. Une telle obligation de notification est pareillement retenue à l'article 4 du règlement n° 139/2004.



Le paragraphe 1<sup>er</sup> retient le principe de la notification obligatoire d'une concentration avant sa réalisation. Comme il est précisé dans ce paragraphe, sont soumises à cette obligation les opérations relevant des dispositions de la présente loi au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, c'est-à-dire celles qui franchissent les seuils ou font l'objet d'une autosaisine. Le libellé est inspiré de la première phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L.430-3 du Code de commerce français.

Le paragraphe 2 vise à préciser le moment où peut intervenir la notification en visant à empêcher la notification de projets trop théoriques ou pas assez aboutis. Le libellé est repris de la deuxième phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L.430-3 du Code de commerce français.

En pratique, des contacts facultatifs et informels dits de « pré-notification » ont lieu, tant dans les régimes nationaux de contrôle des concentrations qu'au niveau européen. Des détails sur cette pratique généralisée sont notamment exposés dans la Section 3 du « *Best practices on the conduct of EC merger control proceedings* » de la Direction Générale Concurrence de la Commission européenne ou encore dans des lignes directrices de différentes autorités nationales de la concurrence. De tels échanges de « pré-notification » permettent aux parties de présenter à l'Autorité leur projet de manière informelle et strictement confidentielle, par exemple lorsqu'elles sont incertaines de la contrôlabilité de l'opération, pour anticiper des discussions sur la délimitation des marchés ou l'analyse concurrentielle, ou encore pour minimiser le risque d'incomplétude de la notification.

Le paragraphe 3 explicite les parties auxquelles l'obligation de notifier incombe selon les cas de figure. Typiquement, dans le cas d'une acquisition cette obligation incombe à la partie qui acquiert le contrôle, alors que dans le cas d'une fusion cette obligation incombe aux parties qui fusionnent. Le libellé reprend la 1<sup>ère</sup> phrase de l'alinéa 2 de l'article L.430-3 du Code de commerce français et s'inspire aussi en-cela des principes exposés à l'article 4, paragraphe 2 du règlement n° 139/2004.

Le paragraphe 4 vise à prévoir, à l'instar de ce qui existe au niveau européen et dans l'immense majorité des régimes nationaux en Europe, une possibilité de notification simplifiée pour les concentrations qui *a priori* ne soulèvent pas de problème de concurrence.

Ainsi, en pratique, si l'éligibilité à la notification simplifiée est confirmée aux parties concernées par l'Autorité, elles auront moins d'informations à fournir que pour une notification ordinaire et la décision de l'Autorité pourra être rendue en une forme abrégée. Dans les faits, la décision pourra également être rendue plus rapidement, si cela est possible à l'Autorité, dans la mesure de ses ressources disponibles. L'objectif est de faire en sorte que le contrôle des concentrations exercé par l'Autorité soit mieux ciblé et plus efficace. Il convient toutefois de noter que la notification simplifiée n'empêche en rien l'Autorité d'ouvrir un examen approfondi de l'opération ni d'adopter une décision qui ne serait pas rendue en une forme abrégée.

Le paragraphe 5 retient que les modalités de dépôt et le contenu de la notification, y compris simplifiée, sont fixés par règlement grand-ducal.

Concernant la notification « normale », c'est-à-dire non-simplifiée, il s'agit d'aligner l'approche au Luxembourg, c'est-à-dire la voie d'un règlement adopté par l'exécutif, à celle retenue dans d'autres pays européens et par la Commission européenne. Au niveau européen, l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement n° 139/2004 prévoit que la Commission européenne est autorisée à arrêter des dispositions d'application concernant la forme, la teneur et les autres modalités de notification. Ainsi, le contenu du formulaire de notification est fixé par le règlement d'application (CE) n° 802/2004 de la Commission européenne du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du





règlement (CE) n° 139/2004, dénommé ci-après « règlement d'application (CE) 802/2004 »<sup>2</sup>. Le contenu inclut notamment une description de l'opération, des informations sur les parties, des données relatives au chiffre d'affaires, les documents justificatifs, des détails concernant la définition des marchés concernés, des informations concernant les marchés affectés, des informations sur les éventuels gains d'efficacité ou encore sur l'éventuelle dimension coopérative dans le cas de la création d'une entreprise commune, et une déclaration concluant la notification.

Le choix d'un règlement grand-ducal s'inspire également des cadres français et belge. L'article L.430-3, alinéa 2, du Code de commerce français prévoit que le contenu du dossier de notification est fixé par décret tandis que l'article R.430-2, relevant de la partie réglementaire de ce code, définit le dossier de notification. En Belgique, l'article IV.10, paragraphe 3, du Code de droit économique prévoit que les modalités des notifications sont fixées par l'exécutif.

En ce qui concerne la notification simplifiée, le choix de la voie d'un règlement grand-ducal se distingue en partie de celle qui a été adoptée dans d'autres régimes. Au niveau européen, c'est l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup> du règlement d'application (CE) 802/2004 (ou lors de son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2023, de l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup> du règlement d'exécution (UE) 2023/914 de la Commission du 20 avril 2023 qui remplacera le règlement d'application (CE) 802/2004), tel qu'adopté par la Commission européenne, qui renvoie les parties à l'annexe II de ce même règlement qui précise les modalités d'une notification simplifiée. En Belgique, l'article IV.10., paragraphe 3 du Code de droit économique prévoit que c'est l'Autorité belge de la Concurrence qui peut fixer les règles spécifiques d'une notification simplifiée, ce qu'elle a fait par la voie de deux communications. En France, le code de commerce, ni dans sa partie législative, ni dans sa partie réglementaire, ne fait référence à la notification simplifiée. Il faut se reporter au point 230 des lignes directrices de l'autorité de la concurrence relatives au contrôle des concentrations pour trouver des explications quant au « *dossier simplifié* ». En d'autres termes, dans d'autres régimes, il revient à l'autorité de concurrence de définir elle-même les règles du recours à la notification simplifiée. La raison en est que ces règles reflètent directement la pratique de l'autorité qui a, au cours des années, pu identifier et théoriser les circonstances se prêtant à la simplification de la procédure. Cela permet aussi à l'autorité d'adapter ses lignes directrices quand elle l'estime nécessaire, pour le bénéfice des parties notifiantes.

Dès lors, en ce qui concerne la simplification de la notification envisagée au Luxembourg, la voie retenue du règlement grand-ducal permet d'apporter à la fois aux parties notifiantes une certaine sécurité juridique tout en conservant un degré de flexibilité nécessaire à l'Autorité pour cette procédure administrative.

Le paragraphe 6 retient le principe selon lequel la notification fait l'objet d'un accusé de réception si elle est déposée complète. En effet, seul le dépôt d'une notification complète fait courir les délais pour que l'Autorité rende une décision. Le libellé est inspiré des alinéas 2 et 3 de l'article R.430-2 du Code de commerce français. Les précisions apportées quant à la date de prise d'effet de la notification et aux informations incomplètes sont inspirées de l'article 5, paragraphes 2 et 4 du règlement d'application (CE) 802/2004 (ou lors de son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2023, de l'article 5, paragraphes 2 et 4 du règlement d'exécution (UE) 2023/914 de la Commission du 20 avril 2023 qui remplacera le règlement d'application (CE) 802/2004).

---

<sup>2</sup> Il convient de noter que ce règlement d'application sera abrogé par le règlement d'exécution (UE) 2023/914 de la Commission du 20 avril 2023 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil relatif au contrôle des concentrations entre entreprises. Ce dernier n'entrera toutefois en vigueur que le 1<sup>er</sup> septembre 2023.



Le paragraphe 7 prévoit la possibilité pour l'Autorité de prélever auprès des parties notifiantes une taxe pour couvrir ses frais de fonctionnement. Même si plus d'une vingtaine d'Etats membres de l'Union européenne exigent le paiement de frais de traitement pour la notification et/ou l'examen, il est envisagé que la notification reste gratuite au Luxembourg, au moins dans un premier temps. Dès lors, la disposition en question n'a pas vocation à être appliquée lors de l'entrée en vigueur de la loi mais doit être comprise comme une disposition incluse à titre de précaution.

Le paragraphe 8 vise à préciser que les opérations qui ont déjà été notifiées à la Commission européenne et qui font l'objet d'un renvoi à l'autorité nationale conformément aux dispositions du règlement n° 139/2004 n'ont pas à être re-notifiées, le renvoi valant notification à l'Autorité. Le libellé de ce paragraphe est repris de la dernière phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L.430-3 du Code de commerce français.

#### *Ad Article 4 – Publication du fait de la notification*

L'article 4 du projet de loi vise à énoncer le principe de la publication du fait qu'une notification complète a été déposée. Une telle disposition est incontournable pour tout contrôle des concentrations, tant en droit de l'Union que dans les régimes nationaux. L'objectif premier est d'informer toute partie tierce tels que les fournisseurs, les clients et les concurrents des entreprises parties à l'opération afin qu'ils puissent, le cas échéant, aussi faire valoir leurs points de vue. Toutefois, et afin de maintenir le degré de confidentialité légitime pour les parties notifiantes, cette publication n'inclut que quelques informations sommaires et d'ordre général. Le libellé de la 1<sup>ère</sup> phrase du paragraphe 1<sup>er</sup> est inspiré de l'article L.430-3, alinéa 3 du Code de commerce français.

La liste des éléments inclus dans la publication, reprise au paragraphe 1<sup>er</sup>, est inspirée de l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 139/2004, de l'article IV.75, paragraphe 1<sup>er</sup> du Code de droit économique belge et de l'article R.430-4 du Code de commerce français. Ce dernier a été intégralement repris. Seuls le point 4 relatif à l'existence d'une éventuelle notification simplifiée, qui est aussi mentionné dans les avis de concentration en Belgique et, enfin le point 8 relatif au fait que la notification fasse suite à une auto-saisine, adapté au présent régime, sont insérés de manière complémentaire.

Par ailleurs, le délai maximal de 7 jours retenu pour la publication au paragraphe 2 est inspiré de l'article R.430-4, dernier alinéa du Code de commerce français.

#### *Ad Article 5 – Suspension de la concentration*

L'article 5 du projet de loi vise à mettre en place l'obligation de non-réalisation d'une concentration (« *stand still* » en anglais), un élément incontournable dans tous les systèmes de notification préalable obligatoire. Le libellé de cet article est inspiré de l'article 7 du règlement n° 139/2004 et de l'article L.430-4 du Code de commerce français.

Le paragraphe 1<sup>er</sup>, dont le libellé s'inspire de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L.430-4 du Code de commerce français, vise à préciser que dans un système de notification obligatoire, la réalisation de l'opération ne peut intervenir avant le feu vert de l'autorité de concurrence.

Le paragraphe 2 vise à prévoir une exception à l'obligation de non-réalisation dans certains cas exceptionnels tel que, par exemple, une offre de reprise sur une entreprise en liquidation ou en faillite. Le libellé du paragraphe s'inspire de l'alinéa 2 de l'article L.430-4 du Code de commerce français. Une telle exception est prévue dans tout système de notification obligatoire, et



notamment aussi à l'article 7, paragraphe 3 du règlement n° 139/2004. Est notamment reprise de ce paragraphe la dernière phrase qui prévoit que l'exception puisse être demandée et accordée à tout moment.

Le paragraphe 3 vise à limiter la validité de la dérogation à trois mois. Cette disposition est reprise de l'alinéa 3 de l'article L.430-4 du Code de commerce français.

Le paragraphe 4, correspondant au paragraphe 2 de l'article 7 du règlement n° 139/2004, vise à préciser la possibilité, sous conditions, de réaliser une offre publique d'achat ou d'échange ou des opérations par lesquelles le contrôle est acquis par l'intermédiaire de plusieurs vendeurs au moyen d'une série de transactions sur titres. Ainsi, lorsqu'une concentration est réalisée par achat ou échange de titres sur une plate-forme de négociation, sa réalisation effective intervient lorsque sont exercés les droits attachés aux titres. Ainsi, l'absence de décision de l'Autorité ne fait pas obstacle au transfert de ces titres. Le transfert des titres ne valant pas réalisation de la concentration, il peut être effectué avant que l'opération soit approuvée. Toutefois, tant que l'opération n'a pas été autorisée, l'exercice des droits de vote associés au transfert des titres, sauf en cas de dérogation prévue au paragraphe 2, réalise la concentration et de ce fait, est passible d'une sanction.

#### *Ad Article 6 – Auto-saisine de l'Autorité*

L'article 6 vise à instaurer la possibilité accessoire pour l'Autorité de s'auto-saisir dans le cas d'opérations ne franchissant pas les seuils de notification obligatoire. Cette possibilité, conçue pour être utilisée de manière exceptionnelle, permet de combler les possibles lacunes du mécanisme des seuils en ouvrant la possibilité qu'un contrôle soit néanmoins opéré dans certains cas rares, dans lesquels les seuils ne seraient pas franchis, mais où l'opération présenterait néanmoins un risque pour la concurrence. C'est par exemple le cas des acquisitions prédatrices ou « *killer acquisitions* », dans lesquelles une grande entreprise bien établie acquiert une petite cible au fort potentiel sur le plan concurrentiel avant même que cette dernière ne soit devenue un concurrent important, « tuant » par là-même la concurrence avant qu'elle n'existe réellement. Dans une telle situation en effet, la petite cible ne génère pas ou pas encore de chiffre d'affaires important, ce qui fait en principe échapper l'opération à la compétence de l'autorité de contrôle, sauf à ce qu'il existe un filet de sécurité, sous la forme d'un pouvoir d'auto-saisine.

Ainsi, l'auto-saisine permet qu'un contrôle puisse s'exercer lorsqu'il existe un réel risque, tout en évitant l'alternative coûteuse qui consisterait à fixer des seuils très bas afin que le contrôle puisse appréhender beaucoup plus d'opérations. Cette dernière hypothèse maximaliste permettrait en effet de capter même des opérations impliquant des entreprises ayant un chiffre d'affaires réduit mais, au prix d'une charge administrative bien plus conséquente, tant pour les entreprises que pour l'autorité de contrôle, du fait du nombre beaucoup plus important de notifications qui en résulterait. L'auto-saisine est en ce sens un outil plus ciblé et moins coûteux.

Un tel pouvoir d'auto-saisine est déjà en place dans 9 autres pays européens et en discussion dans certains autres. D'une manière générale, l'auto-saisine est peu utilisée ou, lorsqu'elle a été récemment adoptée, il n'est pas envisagé par l'autorité de la concurrence concernée, qu'elle soit utilisée à l'avenir autrement qu'exceptionnellement.

Ce pouvoir procède aussi de la même logique que le pouvoir de la Commission européenne de contrôler une concentration en vertu de l'article 22 du règlement n° 139/2004, qui permet le renvoi à la Commission européenne, par une autorité de concurrence nationale, d'une



concentration sous les seuils de ce règlement et même sous les seuils nationaux. La mise en œuvre de cet article a d'ailleurs fait l'objet d'une communication de la Commission en mars 2021 visant à y encourager le recours. C'est dans cette tendance générale en Europe que s'inscrit l'introduction dans le régime national d'un pouvoir d'auto-saisine au profit de l'Autorité. Cette prérogative étant de nature dérogatoire, elle n'a vocation à être mise en œuvre que lorsqu'il existe un possible effet restrictif pour la concurrence sur un marché au Luxembourg ou une partie de ce marché. Tel serait le cas par exemple d'une acquisition aboutissant à la création d'un monopole, ou encore d'une acquisition prédatrice visant une *start-up* prometteuse.

Ainsi, le paragraphe 1<sup>er</sup> vise à préciser les situations dans lesquelles l'Autorité pourra s'auto-saisir. Il s'agit des opérations qui, bien que sous les seuils, peuvent avoir un effet restrictif sur la concurrence sur un marché de biens ou de services au Luxembourg, ou une partie d'un tel marché. Ce critère est inspiré du régime irlandais qui prévoit dans son *Competition (Amendment) Act 2022*, signé le 29 juin 2022, la possibilité d'une autosaisine lorsque l'opération peut, selon l'autorité irlandaise, avoir un effet sur la concurrence sur un ou plusieurs marchés de biens ou de services en Irlande (nouvel article 18A (1) (c) introduit dans le *Competition Act 2002* par le *Competition (Amendment) Act 2022*).

Le critère retenu dans le projet de loi, à l'instar du régime irlandais, permet une auto-saisine en présence d'un risque réel sans que l'Autorité ne se retrouve dans l'obligation de procéder à une analyse concurrentielle détaillée, à un stade où il s'agit seulement d'établir sa compétence. Ainsi, ce critère de l'effet restrictif sur la concurrence au Luxembourg, indépendamment de la question de la définition géographique du marché, fixe la charge de la preuve pesant sur l'Autorité à un niveau raisonnable.

En tout état de cause, il sera loisible aux parties, se demandant si leur opération pourrait faire l'objet d'une auto-saisine, de contacter l'Autorité, de manière confidentielle afin d'échanger avec elle sur cette éventualité et ainsi anticiper une éventuelle auto-saisine, voire même l'éviter. Ces contacts s'apparenteront alors à ceux menés avant la notification d'une opération au-dessus des seuils.

Le paragraphe 2 encadre l'auto-saisine de sorte à ce qu'elle soit seulement possible dans les 60 jours ouvrables de la survenue du premier de ces événements : l'annonce d'une offre publique d'achat, la date à laquelle l'Autorité a connaissance d'un accord suffisamment concret ou la date de réalisation de l'opération. Ce délai et les événements déclencheurs sont inspirés de la législation irlandaise, le *Competition (Amendment) Act 2022* précité, prévoyant en son point 15 modifiant le point 18A (3) c) que l'autorité irlandaise pourra enjoindre aux parties de notifier leur opération dans les 60 jours ouvrables.

Le paragraphe 3 vise à permettre à l'Autorité, lorsqu'elle décide de s'auto-saisir, de contraindre les entreprises à notifier dans un certain délai. Le libellé en question est inspiré du *Competition (Amendment) Act 2022* irlandais, point 15 modifiant l'article 18A, paragraphe 3, point b) et paragraphe 4.

Le paragraphe 4 vise à remédier à la situation où les parties ne se plieraient pas à l'injonction de notifier, en prévoyant, en son alinéa 1<sup>er</sup>, que l'Autorité soit fondée à revoir l'opération, qui est alors réputée avoir été notifiée à l'expiration du délai alloué par l'Autorité pour notifier. Cette disposition est inspirée de l'article 15 du *Competition (Amendment) Act 2022* irlandais qui amende l'article 18A, paragraphe 1<sup>er</sup>, point c).



Le 2ème alinéa du paragraphe 4 vise à prévoir la possibilité pour l'Autorité d'adopter des mesures provisoires, telles qu'elles sont prévues au chapitre 6, en cas de non-respect de l'injonction de notification. Cette disposition est inspirée de la loi irlandaise, article 18A, paragraphe 6 point b).

Le paragraphe 5 vise à prévoir que, lorsque l'auto-saisine intervient après la réalisation d'une opération, l'obligation de notification avant réalisation et l'obligation de non-réalisation avant validation par l'Autorité, telles que prévues respectivement par les articles 3, paragraphe 1<sup>er</sup> et 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, ne s'appliquent pas.

### **Chapitre 3 – Procédure**

Le chapitre 3 concerne les points de procédure qui ont vocation à s'appliquer indépendamment de la segmentation en phases, c'est-à-dire avant l'ouverture de toute phase, pendant la phase I ou II, selon les cas.

#### *Ad article 7 – Désignation d'un conseiller instructeur*

L'article 7 du projet de loi vise à préciser les cas de désignation d'un conseiller instructeur par le président ou le vice-président. Il s'agit tout d'abord du cas où une phase II va être ouverte. Le conseiller instructeur sera alors en charge de l'instruction du dossier. Il s'agit ensuite des cas où la question de la révocation de la décision de phase I se pose, par exemple si cette dernière a été prise sur le fondement d'informations qui se révèlent ensuite inexactes du fait d'une des parties. Enfin, sont visés les cas où il pourrait être nécessaire que le conseiller instructeur fasse usage du pouvoir de prononcer des amendes ou sanctions.

#### *Ad Article 8 - Pouvoirs de contrôle*

L'article 8 du projet de loi prévoit, par analogie à la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, et notamment son article 24, de faire bénéficier le conseiller instructeur et les enquêteurs, selon les cas, de pouvoirs de contrôle. Même si ces pouvoirs ont été retenus afin de faciliter la recherche de preuve dans le contexte de la mission de l'Autorité dans le cadre de la sanction des violations à l'interdiction des ententes et des abus de position dominante, ils peuvent également s'appliquer *mutatis mutandis* dans le cadre du contrôle des concentrations. Le pouvoir de contrôle peut en effet s'avérer particulièrement utile aux fins de détection des opérations qui pourraient faire l'objet d'une auto-saisine, de collectes d'informations si certaines entreprises ne se soumettent pas à une demande d'informations, ou encore d'obtention des éléments nécessaires pour s'assurer que les obligations de notification et de non-réalisation avant validation ont bien été respectées.

#### *Ad Article 9 – Inspections et Article 10 - Déroulement des opérations d'inspection*

Les articles 9 et 10 du projet de loi précisent les modalités des inspections et le déroulement des opérations d'inspection en renvoyant, par analogie, aux articles 25 et 26 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence. Par souci de cohérence, un tel renvoi s'impose, même si certains délais issus de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, notamment



les autorisations par le juge d'instruction de visites inopinées, pourraient s'avérer plus difficilement compatibles avec les délais plus courts en matière de contrôle des concentrations.

Il y a lieu de souligner que les pouvoirs d'inspection en matière de contrôle des concentrations ne sont utilisés que relativement rarement. En général, les parties notifiantes ont tout intérêt à fournir les informations en leur possession. En d'autres termes, la question de la recherche de preuve ne se pose pas dans les mêmes termes que dans le contexte de la recherche d'infractions aux règles de concurrence, c'est-à-dire à l'interdiction des ententes et abus de positions dominantes. Il est néanmoins utile de conserver un pouvoir d'inspection, qui peut notamment s'avérer utile dans un cas de « *gun jumping* », c.-à-d. dans une situation où les parties, soumises à l'obligation de notification, ont néanmoins réalisé leur opération avant d'obtenir l'autorisation de l'Autorité.

#### *Ad Article 11 - Demandes de renseignements*

L'article 11 vise à permettre au conseiller instructeur et aux enquêteurs de demander des renseignements dans l'accomplissement des missions de l'Autorité. L'article en question est inspiré de l'article 27 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence mais adapté aux besoins en matière de contrôle des concentrations. Ainsi, une référence aux « parties notifiantes » a été ajoutée. Il a aussi été précisé que les informations peuvent être demandées « à tout moment », c'est-à-dire même avant toute notification, ce qui aligne les pouvoirs de l'Autorité avec ceux, notamment de la Commission européenne. Cela permet aussi aux enquêteurs de pouvoir demander des renseignements lorsqu'une autosaisine est envisagée, c'est-à-dire en dehors même de toute phase.

En revanche, les renvois aux articles 4 et 5 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence et aux articles 101 et 102 du TFUE, qui concernent l'interdiction des ententes et des abus de position dominante, ont été supprimés. A des fins de rationalisation, la possibilité de demander également des renseignements à des personnes physiques, tel que retenu au paragraphe 2 de l'article 27 de la loi concurrence, a été intégrée à l'alinéa unique de l'article 11 du présent projet de loi. Ainsi, il peut être demandé par exemple aux parties notifiantes d'étayer certaines informations fournies dans leur formulaire de notification ou encore à des tiers de préciser les observations qu'ils ont soumises ou de fournir un premier avis. Une telle disposition relative aux demandes de renseignements existe aussi à l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement n° 139/2004.

Il convient de préciser qu'au vu des délais très serrés auxquels l'Autorité est tenue pour le contrôle des concentrations, le caractère raisonnable du délai dans lequel les renseignements doivent être fournis s'appréciera au cas par cas au regard des besoins et contraintes de l'Autorité.

En ce qui concerne l'alinéa 2, il y a lieu de préciser que ce dernier vise l'Autorité et ses conseillers instructeurs et enquêteurs pour les informations couvertes par le paragraphe 22 de la loi générale des impôts qui ont été transmises par les entreprises concernées à l'Autorité dans le cadre de l'exercice de ses missions.

#### *Ad Article 12. Echange avec la Commission de surveillance du secteur financier et le Commissariat aux Assurances*

L'article 12 établit une obligation de coopération entre l'Autorité et la CSSF ou le CAA, dans les limites des compétences légales respectives de ces derniers, lorsqu'une ou plusieurs entités du



secteur financier ou du secteur des assurances sont concernées par l'opération de concentration. L'échange sur les domaines d'activités des entreprises réglementées concernées par la concentration est nécessaire du fait que la CSSF et le CAA peuvent disposer d'informations essentielles recueillies dans le cadre de leur surveillance qui sont utiles à l'Autorité pour son analyse. De la même manière, cet échange permet à la CSSF et au CAA de recueillir des informations utiles pour les besoins de ses propres obligations prudentielles (par exemple, autorisation des participations qualifiées ou des changements d'actionnariat).

L'Autorité tient compte des vues exprimées par la CSSF, respectivement le CAA, dans le cadre de leurs compétences légales respectives.

#### *Ad Article 13 - Expertise*

L'article 13 du projet de loi, par analogie avec l'article 28 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, prévoit la possibilité pour le conseiller instructeur de désigner un expert dans le cadre du contrôle des concentrations.

#### *Ad Article 14 - Pouvoir de recueillir des informations*

L'article 14 du projet de loi vise à permettre au conseiller instructeur et aux enquêteurs de l'Autorité de réclamer auprès des administrations et des établissements publics, des documents et informations, en ce compris des informations confidentielles, à la condition qu'ils soient strictement nécessaires à l'accomplissement de leurs missions et qu'ils ne puissent être utilisés qu'aux fins pour lesquelles ils leur ont été communiqués. Les conseillers instructeurs et enquêteurs doivent être en mesure d'assurer qu'aucun autre usage n'en sera fait.

Afin d'assurer une utilisation efficace de cet outil, il est précisé que ces administrations et établissements publics seront débiteurs d'une obligation de coopérer avec l'Autorité et de fournir toutes les informations demandées dans les meilleurs délais, sous réserve que les conditions susmentionnées soient remplies. Dans le cadre de son analyse concurrentielle lors du contrôle des concentrations, le pouvoir de recueillir des informations pourrait notamment constituer pour l'Autorité un moyen de se renseigner, au sujet de secteurs hautement régulés, auprès d'autres régulateurs sectoriels nationaux.

L'article en question est inspiré de l'article 29 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence.

#### *Ad Article 15 - Entretiens*

L'article 15 du projet de loi vise à permettre au conseiller instructeur de mener des entretiens avec toute personne susceptible de détenir des informations pertinentes. Cette possibilité étant dévolue au conseiller instructeur, il convient de noter qu'elle interviendra donc principalement lors de la phase II. Pour plus de détails sur les cas où un conseiller instructeur est désigné, il est renvoyé à l'article 7.

L'article trouve son origine à l'article 30 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence.



#### *Ad Article 16 - Prise de décision*

L'article 16 vise à préciser les types de décisions qui sont adoptées par l'Autorité. L'article en question s'aligne sur les modalités de prise de décision de l'Autorité telles que retenues à l'article 16 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> vise à énumérer toutes les décisions relevant du contrôle des concentrations devant être prises par le Collège siégeant en formation de trois membres.

Le paragraphe 2, par analogie avec le paragraphe 3 de l'article 16 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, explicite que les décisions du Collège sont acquises à la majorité des voix.

Le paragraphe 3 vise à préciser le type de décisions adoptées par le président ou le vice-président, ce dernier ayant aussi qualité pour statuer dans un souci de bonne organisation de l'Autorité et afin de permettre un partage des tâches. En l'occurrence, il s'agit des décisions relevant de la phase I selon l'article 27.

Le paragraphe 4, par analogie avec le paragraphe 4 de l'article 16 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, précise les décisions qui font l'objet d'une publication par l'Autorité. A cet égard, les décisions imposant des astreintes, des amendes ou encore les décisions de mesures provisoires et d'engagements, font, par analogie avec la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, l'objet d'une publication lorsqu'elles sont adoptées dans le contexte du contrôle des concentrations.

Il convient de noter qu'à l'instar de la pratique de l'Autorité de la concurrence française, les décisions relatives à une demande de dérogation ne sont pas publiées, tel que visé au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1. Les décisions d'auto-saisine et d'injonction de notifier ne font pas non plus l'objet d'une publication, par souci du respect de la confidentialité. Seul le fait de la notification fera l'objet d'une publication, le moment venu, comme dans tous les autres cas.

Le paragraphe 5 prévoit que les décisions d'auto-saisine et d'injonction de notifier ne sont publiées qu'après la publication du fait de la notification, afin de préserver le même degré de confidentialité que dans le cas de notifications obligatoires du fait du franchissement des seuils.

Le paragraphe 6 prévoit que, dans certains cas, le conseiller instructeur puisse assister au délibéré sans toutefois disposer de voix délibérative, afin de présenter le dossier à la formation collégiale.

Le paragraphe 7 vise à préciser que dans les cas d'imposition d'astreintes, amendes et sanctions, ou encore de mesures provisoires, le conseiller instructeur ne peut prendre part ni au délibéré ni aux décisions prises par le collège, dans un strict respect du principe de séparation des fonctions d'instruction et de décision.

#### *Ad Article 17 - Astreintes*

L'article 17 vise à permettre à l'Autorité d'adopter des astreintes, dans certaines circonstances afin de pouvoir contraindre les parties à se conformer à certaines mesures ou décisions.

Les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 sont largement inspirés de l'article 31, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, qui vise les astreintes dans le contexte de non coopération durant la phase d'instruction. En revanche, l'article 48 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence concernant les astreintes liées à des violations à l'interdiction des ententes et abus de position dominante n'a pas été repris.





Tandis que les points 1 à 3 du paragraphe 1<sup>er</sup> sont quasiment identiques à ceux relevant de l'article 31, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, d'autres points, spécifiques au contrôle des concentrations, sont ajoutés.

Le point 4 vise une astreinte pour contraindre au respect de mesures provisoires.

Le point 5 vise une astreinte pour contraindre les parties à respecter l'injonction de notifier dans le cadre d'une auto-saisine.

Le point 6, inspiré du point 2 de l'article L.430-8, point IV du Code de commerce français, vise les engagements ou conditions consignés dans les décisions de l'Autorité.

Le point 7, inspiré du point 3 de l'article L.430-8, point IV du Code de commerce français, vise au respect de prescriptions ou injonctions qui seraient prononcées par l'Autorité dans le cas où une obligation n'aurait pas été exécutée.

Enfin, le point 8, inspiré de l'article L.430-8, point V du Code de commerce français, vise à contraindre les parties à revenir à l'état antérieur si une opération a été réalisée en contravention de la décision de l'Autorité.

#### *Ad Article 18 – Amendes et sanctions*

L'article 18 vise à permettre à l'Autorité de pouvoir imposer des amendes dans certaines circonstances particulières le justifiant.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> vise à permettre à l'Autorité d'adopter une amende pouvant aller jusqu'à 1 pour cent du chiffre d'affaires dans les cas de non-coopération visés. Ce paragraphe est largement inspiré de l'article 32 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, duquel les points 1 à 5 sont intégralement repris. Le point 6 ajoute un cas possible d'amendes lorsque les parties fournissent un renseignement inexact ou dénaturé ou en cas d'omission ou de déclaration inexacte dans un mémoire, une notification ou un complément de notification. Ce cas, spécifique au contrôle des concentrations, est repris de l'article 14 paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre a) du règlement n° 139/2004 et inspiré en outre de l'article L.430-8, point III, alinéa 1<sup>er</sup> du Code de commerce français.

Le paragraphe 2 vise à permettre à l'Autorité d'adopter une amende pouvant aller jusqu'à 10 pour cent du chiffre d'affaires dans les cas de violation de certains articles visés. Ce paragraphe, et plus particulièrement les points 1 à 4, reprennent quasiment intégralement l'article 14, paragraphe 2, lettres a) à d) du règlement n° 139/2004. En revanche, le point 5 vise à permettre à l'Autorité d'imposer une amende lorsque les parties contreviennent à l'injonction de notifier dans le délai qui leur a été impartit dans le contexte de l'auto-saisine.

Le paragraphe 3, inspiré de l'article 8, paragraphe 4 du règlement n° 139/2004, vise à permettre à l'Autorité, en cas de réalisation d'une concentration alors qu'il y a eu une décision d'interdiction ou en violation d'une décision, de pouvoir ordonner la dissolution de l'opération et le retour à l'état antérieur. Il s'agit d'une sanction incontournable du contrôle des concentrations afin que de telles décisions de l'Autorité soient respectées.

#### *Ad Article 19 - Demande de traitement confidentiel*

Par analogie avec l'article 33 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, l'article 19 vise à préciser les modalités selon lesquelles les parties peuvent demander que



certaines de leurs informations soient couvertes par la confidentialité. Il y a lieu de souligner que les demandes de traitement confidentiel peuvent notamment accompagner la notification par laquelle les parties soumettent de nombreuses informations à l'Autorité.

#### *Ad Article 20 - Octroi de la confidentialité*

Par analogie avec l'article 34 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, l'article 20 vise à préciser les conditions dans lesquelles les parties peuvent obtenir le bénéfice du traitement confidentiel ou contester la réponse qui leur a été faite. Le paragraphe 3 a toutefois été ponctuellement modifié afin qu'il soit adapté aux cas de concentrations.

#### *Ad Article 21 - Droit à être entendu*

L'article 21 vise à introduire le droit à être entendu, droit bénéficiant dans le contexte du contrôle des concentrations aux parties notifiantes mais aussi à certains tiers.

Conséquemment, l'article 21 vise à refléter le contexte du contrôle des concentrations et il est tiré inspiration de l'article 18 du règlement n° 139/2004 ainsi que du règlement d'application (CE) 802/2014.

Le libellé des paragraphes 1<sup>er</sup> à 3 est directement repris des paragraphes 1<sup>er</sup> à 3 de l'article 18 du règlement n° 139/2004 qui énoncent le principe même du droit à être entendu.

Le paragraphe 4 est repris du libellé du paragraphe 4 de l'article 18 du règlement n° 139/2004 et vise à préciser que le droit à être entendu s'étend à certains tiers.

Le paragraphe 5 définit les catégories bénéficiant du droit à être entendu en s'inspirant de ce qui est prévu par l'article 11 du règlement d'application (CE) 802/2014.

Le paragraphe 6 est largement inspiré de l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> du règlement d'application (CE) 802/2014 et vise certains des cas dans lesquels l'Autorité met en œuvre le droit à être entendu. Les décisions auxquelles il est renvoyé sont des décisions faisant grief, c'est-à-dire les décisions de révocation de certaines décisions prises en phase I et les décisions de phase II telle qu'une autorisation sous réserve d'engagements, une interdiction, une injonction de dissoudre, certaines mesures provisoires ou encore une décision de révocation.

Le paragraphe 7, relatif à la communication d'objections, par écrit, aux parties notifiantes et au délai dans lequel elles peuvent y répondre, reprend l'article 13, paragraphe 2, alinéas 1<sup>er</sup> et 2 du règlement d'application (CE) 802/2014.

Le paragraphe 8, relatif à l'information des autres parties intéressées, est inspiré de l'article 13, paragraphe 2, alinéas 3 et 4 du règlement d'application (CE) 802/2014.

Le paragraphe 9, relatif au respect des délais pour la soumission d'observations en réponse, reprend l'article 13, paragraphe 2, alinéa 5 du règlement d'application (CE) 802/2014.

Le paragraphe 10 reprend l'article 13, paragraphe 4 du règlement d'application (CE) 802/2014 et vise à préciser que pour les amendes et astreintes, le paragraphe 7, relatif aux objections écrites et aux réponses, s'applique mais ne concerne que les parties visées par ces décisions.

Le paragraphe 11, relatif à la tenue d'une audition selon les conditions de l'article 40 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, est largement inspiré de l'article 14 paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 du règlement d'application (CE) 802/2014.



Le paragraphe 12, relatif à la tenue d'une audition selon les conditions de l'article 40 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, est largement inspiré de l'article 14 paragraphe 3 du règlement d'application (CE) 802/2014.

Les paragraphes 11 et 12 visent les cas où l'Autorité procède à une audition générale, aussi appelée « audition formelle » dans le règlement d'application (CE) 802/2014.

#### *Ad Article 22 - Droit d'accès au dossier*

L'article 22 vise à détailler les modalités d'accès au dossier et notamment les bénéficiaires d'un tel accès. Le droit d'accès au dossier est l'une des garanties procédurales qui permet d'appliquer le principe de l'égalité des armes et de protéger les droits de la défense.

L'article 22 est inspiré quasiment intégralement de l'article 38 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence sur le droit d'accès au dossier, seules certaines adaptations ayant été apportées, telles qu'exposé ci-dessous, afin de le conformer à la procédure du contrôle des concentrations et notamment ses exigences en termes de délais, bien plus serrés. En particulier, sont reflétés les principes qui résultent du point 1 de la Communication de la Commission européenne relative aux règles d'accès au dossier de la Commission européenne dans les affaires relevant des articles 81 et 82 du traité CE, des articles 5, 54 et 57 de l'Accord EEE et du règlement n°139/2004 du Conseil.

A l'instar de ce qui est pratiqué en France et afin que la procédure soit efficace conformément aux exigences en la matière, il n'y a pas de communication des griefs. Suite à la décision d'ouverture de la phase II rendue en fin de phase I, le conseiller désigné établit un rapport qui est communiqué aux parties et c'est à ce moment que ces parties ont accès au dossier. La procédure de phase II est détaillée plus avant à l'article 34.

Le paragraphe 1<sup>er</sup>, l'alinéa 1<sup>er</sup> est inspiré du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 38 de la loi modifiée du 30 novembre relative à la concurrence.

L'alinéa 2 vise à donner accès au dossier, non seulement aux parties destinataires du rapport, mais aussi aux autres parties intéressées qui ont été informées des objections retenues, dans la mesure où cela leur est nécessaire pour présenter leurs observations. Cet ajout est inspiré de l'article 17, paragraphe 2 du règlement d'application (CE) 802/2014.

Le paragraphe 2 reprend le paragraphe 2 de l'article 38 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, à l'exception du remplacement du terme « enquête » par « instruction » afin de mieux refléter la réalité du contrôle des concentrations où il s'agit davantage d'instruire le dossier *ex ante* que de rechercher une violation. Par ailleurs, le point 3 de ce paragraphe vise à exclure du dossier les documents ou informations couverts par le secret fiscal.

Le paragraphe 3, largement inspiré du paragraphe 3 de l'article 38 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, concerne les exceptions au droit d'accès. Dans la logique du paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, qui étend le droit d'accès aux autres parties intéressées, une référence aux tiers intéressés est ajoutée.

Le paragraphe 4, s'inspirant du paragraphe 4 de l'article 38 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, précise que les informations obtenues par les parties en vertu du droit d'accès au dossier ne peuvent être utilisées que pour les besoins du contrôle des concentrations et des procédures judiciaires et administratives qui y sont liées.



Le paragraphe 5 concernant l'éventuel ajout de pièces au dossier reprend le paragraphe 5 de l'article 38 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence.

*Ad Article 23 - Informations confidentielles et droits de la défense*

Par analogie avec l'article 39 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence et moyennant quelques légères adaptations pour tenir compte des spécificités du contrôle des concentrations, l'article 23 traite de l'articulation entre l'exercice des droits de la défense et le droit à la confidentialité de certaines informations. Il vise à détailler les modalités de la demande d'accès à des informations confidentielles.

**Chapitre 4 – Première phase d'analyse (phase I)**

*Ad Article 24 - Examen de la notification*

L'article 24, introduisant le chapitre 4 relatif à la phase I de l'analyse, vise à préciser que les enquêteurs qui instruisent le dossier pour l'Autorité établissent à la fin de cette instruction un rapport (« mémoire ») qu'ils transmettent au président, amené à adopter une décision qui clôt la phase I.

*Ad Article 25 - Délai*

L'article 25 vise à préciser la durée de base pour l'analyse de phase I d'un dossier de concentration.

Au vu du caractère nouveau de la législation et de l'importance de permettre une analyse concurrentielle adéquate, tout en restant mesuré, dans l'intérêt d'une prévisibilité appropriée et d'une sécurité juridique des entreprises notifiantes, un délai d'examen de 25 jours ouvrables est envisagé.

A titre de comparaison, il est intéressant de se référer aux pratiques d'autres pays européens et de la Commission européenne en la matière :

	<b>Phase I</b>
<b>UE</b>	25 jours ouvrables
<b>Allemagne</b>	1 mois
<b>Belgique</b>	40 jours ouvrables
<b>France</b>	25 jours ouvrables
<b>Irlande</b>	30 jours ouvrables
<b>Pays-Bas</b>	3 à 4 semaines



Le libellé de cet article est inspiré de l'article L.430-5 du Code de commerce français.

#### *Ad Article 26 - Suspension*

L'article 26 vise à permettre de suspendre le délai de 25 jours ouvrables de la phase I tel que prévu à l'article 25.

Il s'agit d'une disposition classique dans les procédures relatives au contrôle des concentrations, aussi appelée « arrêt des pendules » ou « *stop the clock* », qui permet à l'Autorité, en l'occurrence le président, de suspendre les délais d'examen auxquels elle est soumise dans le cas de la survenance d'un fait imputable aux parties notifiantes, tel que spécifié au paragraphe 1<sup>er</sup>, ou, à la demande des parties notifiantes, tel que spécifié au paragraphe 2.

Le libellé de l'article 26 est inspiré de l'article L.430-5, point II, alinéas 3 et 4 du Code de commerce français. Une telle suspension est également prévue au règlement n° 139/2004, en son article 10, paragraphe 4.

Le paragraphe 3 vise à pallier aux éventuels délais qui résulteraient d'une demande de renvoi par l'Autorité à la Commission européenne, telle qu'elle en a la possibilité en vertu de l'article 22 du règlement n° 139/2004 lorsque la concentration risque d'affecter le commerce entre plusieurs États Membres de l'Union européenne et menace d'affecter de manière significative la concurrence sur le territoire national.

#### *Ad Article 27 – Décisions*

L'article 27 vise à préciser les issues possibles à la phase I, et les modalités qui y sont liées. En l'occurrence, tel que préconisé au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, l'Autorité peut, soit constater que l'opération en question ne relève pas de la loi, soit autoriser une opération ou soit envisager un examen approfondi en cas de doute sérieux d'atteinte à la concurrence, en ouvrant une phase II.

Le libellé des paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 est largement inspiré de l'article L.430-5 points III et IV du Code de commerce français et, dans une moindre mesure, de l'approche retenue à l'article 6, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 du règlement n° 139/2004. Le libellé de l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 27 relatif aux restrictions accessoires est inspiré de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, point b, alinéa 2 du règlement n° 139/2004. Il vise à ce que des restrictions de concurrence qui, en d'autres circonstances, seraient interdites, soient ici couvertes par la décision de l'Autorité dans la mesure où elles sont nécessaires à la réalisation de la concentration, telle que par exemple une clause de non concurrence limitée, sans laquelle l'acquéreur n'achèterait pas.

Le paragraphe 2, inspiré de l'article 10, paragraphe 6 du règlement n° 139/2004, précise qu'en cas d'absence de décision par l'Autorité dans les délais prévus, la concentration est réputée autorisée.

Par ailleurs, le paragraphe 3 prévoit la notification de ses décisions par l'Autorité aux parties, ces dernières ayant la possibilité de demander le retrait de leurs secrets d'affaires de la décision. Ce paragraphe est inspiré de l'article R.430-7 du Code de commerce français.

Il convient de noter la distinction entre les auteurs de la notification, qui se voient notifier la décision adoptée, et les entreprises concernées, qui ont la possibilité de faire valoir leur secret d'affaires. Cette distinction répond à des considérations pratiques. En effet, il est suffisant que seules les parties notifiantes, par exemple l'acquéreur, se voit notifier la décision, à charge pour lui de la transmettre aux autres entreprises concernées, comme par exemple l'entreprise cible. En



revanche, toutes les entreprises concernées, et pas seulement celles responsables de la notification, ont vocation à faire valoir leurs secrets d'affaires.

Le paragraphe 4 prévoit que l'Autorité rende public, non pas la décision elle-même dont il faudra *a priori* plus de temps pour produire une version non-confidentielle, mais le sens de la décision. En d'autres termes, l'Autorité peut publier un communiqué indiquant la teneur de sa décision. La durée de 7 jours pour la publication est cohérente avec celles retenues aussi aux articles 4, paragraphe 2 et 35, paragraphe 6. Ce paragraphe est inspiré de l'article R.430-6 du Code de commerce français. La question de la publication de la décision en elle-même est réglée par l'article 16, paragraphe 4.

Enfin, le paragraphe 5 précise qu'en cas de décision de l'Autorité entraînant un examen approfondi de l'opération, le délégué du gouvernement, tel que défini à l'article 46, est tenu informé dans l'optique du pouvoir d'intervention qui pourrait être éventuellement invoqué à l'issue de la phase II.

#### *Ad Article 28 - Activités transfrontalières*

L'article 28 vise à apporter quelques éléments de référence quant à l'étape de la définition du marché pertinent par l'Autorité lorsqu'elle apprécie une opération de concentration dans le contexte spécifique du Luxembourg, pays particulièrement ouvert sur le plan économique.

Il convient d'emblée de préciser que le concept de marché en cause en droit de la concurrence diffère d'autres concepts de marché souvent utilisés dans d'autres contextes. Ainsi, par exemple, les entreprises emploient souvent le mot « marché » pour désigner le territoire à l'intérieur duquel elles vendent leurs produits ou, plus largement, l'industrie ou le secteur dont elles relèvent.

En droit de la concurrence, et notamment en matière de contrôle des concentrations, la définition du marché géographique et de produits, établie au cas par cas, permet à l'Autorité d'identifier le périmètre à l'intérieur duquel s'exerce la concurrence entre les entreprises. Il est ici fait référence à la Communication de la Commission européenne qui consigne les principes et la jurisprudence applicables en la matière qui pourront servir de guide à l'Autorité dans son appréciation, étant précisé que cette dernière pourra toutefois construire sa propre pratique décisionnelle, en fonction des faits des espèces soumises à son contrôle. Il convient de noter que cette Communication fait actuellement l'objet d'un processus de révision. La nouvelle communication, qui n'a pas vocation à remettre en cause les principes fondamentaux de la définition du marché, devra dès lors se substituer, en tant que référence, à celle citée au présent article.

Selon ladite Communication, un marché de produits en cause comprend tous les produits et/ou services que le consommateur considère comme interchangeables ou substituables en raison de leurs caractéristiques, de leur prix et de l'usage auquel ils sont destinés (point 7). Le marché géographique en cause comprend le territoire sur lequel les entreprises concernées sont engagées dans l'offre des biens et des services en cause, sur lequel les conditions de concurrence sont suffisamment homogènes et qui peut être distingué de zones géographiques voisines parce que, en particulier, les conditions de concurrence y diffèrent de manière appréciable (point 8).

La mission de l'Autorité, à l'instar de toute autorité nationale, consiste à protéger la concurrence sur son territoire national, sans que cela ne préjuge de la définition du marché géographique qui sera retenue aux termes de l'analyse concurrentielle. A titre d'illustration, même si la Commission européenne a vocation à protéger la concurrence sur tout le territoire de l'Union européenne, elle a pu retenir, dans ses décisions et selon les faits de l'espèce, des marchés géographiques tant



d'envergure mondiale (par exemple, le marché de la fourniture de réacteurs d'avions) que nationale (par exemple, le marché de la fourniture de services de téléphonie mobile au détail) ou locale voire moindre (par exemple, des zones de chalandise, dans le secteur de la distribution ou encore des paires de villes, dans le secteur du voyage aérien, comme la liaison Bruxelles-Dublin). Ces définitions ne la lient d'ailleurs pas pour l'avenir, les circonstances qui président à la définition du marché pouvant évoluer. Au Luxembourg, l'Autorité, à l'instar de la Commission européenne et des autres autorités nationales de concurrence, procédera selon cette même approche en appliquant les principes établis, en particulier, dans la Communication de la Commission européenne sur la définition du marché pertinent. Cela étant, on peut estimer que, vu l'ouverture économique du pays et les importants flux transfrontaliers, l'Autorité sera *a priori* amenée à retenir, sans doute plus souvent que dans d'autres pays, des définitions de marchés géographiques dépassant le cadre national, ce qui est reflété au présent article.

Il convient enfin de noter que, à l'instar de la pratique établie en la matière, tant au niveau européen que dans les autres Etats Membres de l'Union européenne, l'Autorité n'a pas nécessairement à parvenir à une conclusion définitive, précise ou certaine sur l'étendue exacte du marché si cela n'est pas nécessaire à son appréciation, et notamment dans les cas où, quelle que soit la définition retenue, la conclusion de l'analyse concurrentielle serait la même.

#### *Ad Article 29 - Révocation*

L'article 29 vise à permettre la révocation par l'Autorité de ses propres décisions.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> vise les décisions révocables, à savoir une décision ayant reposé sur des indications inexactes ou trompeuses.

Le paragraphe 2 vise à préciser que l'Autorité n'est pas tenue par les délais du présent chapitre en cas de révocation d'une décision.

Le paragraphe 3 introduit l'obligation pour l'Autorité d'informer sans délai les entreprises de sa décision.

Le libellé de l'article 29 est inspiré de l'article 6, paragraphes 3 à 5 du règlement n° 139/2004.

### **Chapitre 5 – Deuxième phase d'analyse (phase II)**

#### *Ad Article 30 - Examen approfondi*

L'article 30 vise à introduire le chapitre 5 relatif à l'analyse de phase II, c'est-à-dire lorsque l'Autorité mène un examen approfondi dans les cas d'opérations présentant *a priori* des risques pour la concurrence.

Il convient de noter qu'en pratique, lors de cet examen approfondi, l'Autorité sera amenée à effectuer une analyse concurrentielle détaillée. Elle appréciera notamment la situation concurrentielle sur le ou les marchés pertinents en cas de réalisation de l'opération. A cet égard, elle procédera à la définition du ou des marchés pertinents en se référant aux principes applicables en la matière en Europe, tels qu'ils résultent en particulier de la communication de la Commission européenne sur la définition du marché pertinent. A l'instar de la pratique établie, l'Autorité mènera pour chaque dossier une analyse sur mesure, c'est-à-dire au cas par cas, en fonction des faits de l'espèce. En d'autres termes, si les faits du dossier révèlent, à titre d'exemple, une activité



des entreprises concernées au-delà des frontières luxembourgeoises, ces faits seront pris en compte par l'Autorité dans son analyse.

La première phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article en question, relatif à l'examen approfondi, définit le test appliqué en phase II, à savoir le critère d'analyse fondamental par l'Autorité. Celle-ci examine en effet la transaction qui lui est soumise afin de déterminer si l'opération « *est de nature à porter atteinte de manière significative à la concurrence, notamment du fait de la création ou du renforcement d'une position dominante* ». Le libellé, et sa philosophie sous-jacente, sont largement inspirés des articles 2 et 8 du règlement n° 139/2004 et de l'article L.430-6, 1<sup>e</sup> alinéa, première phrase du Code de commerce français qui retiennent le même test.

La deuxième phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> vise à préciser que l'Autorité, dans son analyse, prendra également en compte l'éventuelle contribution au progrès économique de l'opération, c'est-à-dire les éventuels gains d'efficacité qu'elle pourrait générer de l'avis des parties notifiantes. Cette notion de gains d'efficacité est un concept spécifique au droit de la concurrence et au contrôle des concentrations. Il est explicité notamment dans les lignes directrices de la Commission européenne sur l'appréciation des concentrations horizontales au regard du règlement du Conseil relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (JO C 31 du 5.2.2004, p. 5). Le libellé est repris de l'alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième phrase de l'article L.430-6 du Code de commerce français.

#### *Ad Article 31 - Délai*

L'article 31 vise à retenir le délai de base pour la phase II qui s'impose à l'Autorité pour adopter une décision. Au vu du caractère nouveau de la législation, il est préférable de prévoir un délai d'examen suffisamment long en phase II pour permettre une analyse concurrentielle approfondie adéquate, en l'occurrence 90 jours ouvrables, tout en restant mesuré, dans l'intérêt d'une prévisibilité appropriée et de la sécurité juridique des entreprises notifiantes.

A titre de comparaison, il est intéressant de se référer aux pratiques de certains pays européens et de la Commission européenne en la matière :

	<b>Phase II</b>
<b>UE</b>	90 jours ouvrables
<b>Allemagne</b>	5 mois à compter de la notification
<b>Belgique</b>	60 jours ouvrables
<b>France</b>	65 jours ouvrables
<b>Irlande</b>	120 jours ouvrables
<b>Pays-Bas</b>	13 semaines





Le libellé de l'article 31 est inspiré de celui du point I de l'article L.430-7 du Code de commerce français, en tenant compte également de l'article 10, paragraphe 3 du règlement n° 139/2004 relatif aux délais de la phase II en droit de l'Union.

#### *Ad Article 32 - Engagements*

Afin de faciliter l'acceptation de leur opération, le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 32 vise à permettre aux parties de proposer des engagements au cours de la phase II.

Dans le cas d'une proposition d'engagements, le paragraphe 2 précise les modalités d'un allongement de la durée de la phase II afin de laisser le temps nécessaire à l'Autorité pour analyser ces propositions et déterminer si elles sont acceptables ou non.

Le libellé des paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 est inspiré de l'article L.430-7, point II, alinéa 1<sup>er</sup> du Code de commerce français.

Il convient de noter que, bien qu'ils concernent également des « engagements », les articles 57 et 58 de la loi modifiée du 30 novembre relative à la concurrence n'ont pas de pertinence en matière de contrôle des concentrations, car les deux procédures, celle relative aux pratiques anticoncurrentielles, d'une part, et celle du contrôle des concentrations, d'autre part, ne visent pas le même objectif et ne procèdent pas de la même logique. En effet, les engagements dans le cadre des pratiques anticoncurrentielles visent à remédier à une violation présumée de l'interdiction des ententes ou de l'abus de position dominante, tandis que les engagements proposés dans le cadre de la procédure du contrôle des concentrations visent à prévenir l'apparition d'un problème pour la concurrence qui résulterait d'une opération pour le cas où elle serait mise en œuvre.

#### *Ad Article 33 - Suspension*

A l'instar de ce qui est prévu à l'article 26 pour la phase I et à l'article 10, paragraphe 4 du règlement n°139/2004, l'article 33 vise à permettre à l'Autorité de suspendre le délai de 90 jours ouvrables, tel qu'il est prévu pour la phase II à l'article 31.

Il s'agit d'une disposition classique dans les procédures relatives au contrôle des concentrations, aussi appelée « arrêt des pendules » ou « *stop the clock* » qui permet à l'Autorité de suspendre les délais d'examen auxquels elle est soumise dans le cas où les parties en font la demande ou à l'initiative du conseiller instructeur si les parties sont d'accord, tel que retenu au paragraphe 1<sup>er</sup>, ou à l'initiative du conseiller instructeur, du fait d'informations manquantes non communiquées par les parties, tel que retenu au paragraphe 2.

Le libellé de l'article 33 reprend celui de l'article L.430-7, point II, alinéa 2 du Code de commerce français.

#### *Ad Article 34 - Procédure*

L'article 34 vise à expliciter les différentes étapes de la procédure en phase II suite à l'ouverture de l'examen approfondi. Le libellé est largement inspiré de l'article L.463-2 du Code de commerce français.



Ces étapes successives sont celles tout d'abord de la communication du rapport aux parties par le conseiller instructeur suite à l'ouverture de la phase II. Les parties peuvent y réagir par le biais d'observations. Ensuite a lieu l'audition générale.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> décrit la première étape qui consiste en la notification du rapport aux parties. Celui-ci présente notamment, inspiré du point 311 des lignes directrices en matière de contrôle des concentrations de l'Autorité de la concurrence française, les parties, l'opération, les marchés pertinents, l'analyse concurrentielle de l'opération et, le cas échéant, ses gains d'efficacité économique et une analyse des engagements proposés par les parties notifiantes et des mesures correctives envisagées par l'Autorité. Les parties peuvent présenter leurs observations en réponse dans un délai de 15 jours ouvrables. Le libellé de ce paragraphe est inspiré de l'article L.463-2, alinéa 1<sup>er</sup> du Code de commerce français.

Le paragraphe 2 vise à permettre l'octroi d'un délai supplémentaire pour la production des observations par les parties. Le libellé est inspiré de l'article L.463-2, alinéa 4 du Code de commerce français. Le délai est d'un mois maximum afin de refléter les contraintes en termes de temps de la procédure du contrôle des concentrations.

Le paragraphe 3 vise à prévoir l'étape d'une audition générale par l'Autorité, moyen de mise en œuvre du droit à être entendu visé à l'article 21. L'audition, si elle a lieu, intervient en phase II. Le libellé du paragraphe est inspiré de l'article 40 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence.

L'alinéa 3 précise en outre que l'Autorité peut entendre toute autre personne physique ou morale, si elle estime qu'elle pourrait contribuer à son information dans le contexte du contrôle des concentrations. Cet élément est inspiré de l'article 43, paragraphe 2 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence.

Le paragraphe 4 prévoit la possibilité pour l'Autorité d'entendre des tiers n'ayant pas procédé à la notification, telles que par exemple des concurrents, ainsi que le comité d'entreprise des parties notifiantes. Le libellé du paragraphe est repris de l'article L.430-6, alinéa 3 du Code de commerce français.

#### *Ad Article 35 - Décisions*

L'article 35 vise à décrire les issues possibles à la phase II et les modalités qui y sont liées.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> vise à décrire les trois types de décisions qui peuvent être adoptées par l'Autorité en phase II : L'Autorité peut soit autoriser, autoriser sous conditions ou interdire une opération de concentration. Le libellé du paragraphe est inspiré de l'article 8, paragraphes 1<sup>er</sup> à 3 du règlement n° 139/2004.

A l'instar de ce qui est prévu à l'article 28, l'Autorité, dans l'examen qu'elle mène, devra prendre en compte l'éventuelle existence d'activités transfrontalières dans son appréciation du marché géographique. Pour davantage d'explications, il est renvoyé au commentaire de l'article 28.

Le paragraphe 2 vise à préciser qu'en cas d'absence de décision de l'Autorité dans les délais prévus, l'opération est réputée autorisée. Le libellé est inspiré de l'article 10, paragraphe 6 du règlement n° 139/2004 et de l'article L.430-7, point V du Code de commerce français.

Le paragraphe 3 vise à ce que les éventuelles restrictions nécessaires à la réalisation de la concentration, comme par exemple une clause de non concurrence limitée sans laquelle



l'acquéreur ne procéderait pas à l'acquisition, soient couvertes par la décision d'autorisation. Le libellé de ce paragraphe est inspiré de l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, et paragraphe 2, alinéa 3 du règlement n°139/2004.

Le paragraphe 4 vise à exempter l'Autorité du respect des délais pour l'adoption de ses décisions, en cas de réalisation d'une concentration en violation d'une condition ou en cas de révocation. Le libellé du paragraphe est repris de l'article 8, paragraphe 7 du règlement n°139/2004.

Le paragraphe 5 reprend, par analogie aux décisions de phase I à l'article 27, paragraphe 3, le principe du respect du secret d'affaires. Le libellé de ce paragraphe est inspiré de l'article R.430-7 du Code de commerce français.

De même, à l'instar de ce qui est prévu au paragraphe 4 de l'article 27 pour les décisions de phase I, le paragraphe 6 prévoit que l'Autorité rende public, non pas la décision elle-même, pour laquelle il faudra plus de temps pour produire une version non-confidentielle, mais le sens de la décision. En d'autres termes, l'Autorité peut publier un communiqué indiquant la teneur de sa décision. La durée de 7 jours pour la publication est cohérente avec celles retenues aussi aux articles 4, paragraphe 2 et 27, paragraphe 4. Ce paragraphe est inspiré de l'article R.430-6 du Code de commerce français. La question de la publication de la décision en elle-même est réglée par l'article 16, paragraphe 4.

Enfin, le paragraphe 7 précise qu'une copie de la décision de l'Autorité est adressée au délégué du gouvernement, ceci dans l'optique du pouvoir d'intervention qui pourrait être éventuellement invoqué à l'issue de la phase II.

#### *Ad Article 36 - Révocation*

L'article 36 concerne la révocation possible des décisions de l'Autorité par elle-même. En l'occurrence, des indications inexactes ou trompeuses ou encore le non-respect d'engagements ou de conditions peuvent entraîner la révocation d'une décision. Lorsque l'Autorité est amenée à statuer à nouveau sur l'opération en question, elle ne sera plus contrainte par les délais légaux applicables initialement, c'est-à-dire avant révocation.

Le libellé des deux paragraphes de l'article 36 est inspiré de l'article 8, paragraphes 6 et 7 du règlement n°139/2004.

Le paragraphe 3, introduisant l'obligation pour l'Autorité d'informer sans délai les entreprises de sa décision de révocation, est inspiré de l'article 8, paragraphe 8 du règlement n° 139/2004. Il est également prévu qu'elle informe le délégué du gouvernement, cette information étant d'importance dans la mise en œuvre éventuelle du pouvoir d'évocation prévu au chapitre 9.

### **Chapitre 6 – Mesures provisoires**

#### *Ad Article 37 – Décisions ordonnant des mesures provisoires*

Les mesures provisoires prévues au chapitre 6 du projet de loi se distinguent de celles prévues au chapitre 10 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence et sont spécifiques aux situations du contrôle des concentrations. Elles poursuivent un double objectif.

Premièrement, les mesures provisoires visent à rétablir ou à maintenir les conditions d'une concurrence effective, lorsqu'une concentration a été réalisée sans avoir été notifiée, d'une part,



et avant que la décision ne soit prise, ou en violation par exemple d'une condition dans la décision d'autorisation, ou encore en violation d'une décision d'interdiction, d'autre part. Ces cas de figure sont couverts par l'article 38. Deuxièmement, les mesures provisoires servent à prévenir la réalisation d'une opération en cas de risque sur la concurrence. Ce cas de figure est couvert par l'article 39.

Par contraste, le chapitre 10 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence vise principalement, dans des cas d'urgence, à prévenir un préjudice grave et irréparable à la concurrence sur la base d'une constatation *prima facie* d'une violation des articles 4 ou 5 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence et des articles 101 ou 102 du TFUE (ententes et abus de positions dominantes).

Malgré ces différences, l'article 37 de la loi en projet retient toutefois les principes de proportionnalité applicables lors de l'adoption de mesures provisoires par l'Autorité dans le cadre de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence. A cet égard, les deux paragraphes sont largement inspirés des paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 44 de cette dernière.

#### *Ad Article 38 - Mesures provisoires lorsqu'une concentration a déjà été réalisée*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 38 vise à permettre l'adoption par l'Autorité de mesures provisoires pour certains cas de concentrations déjà réalisées. Le libellé du paragraphe est inspiré de l'article 8, paragraphe 5 du règlement n°139/2004.

Le paragraphe 2 vise à énoncer l'interdiction qui s'impose aux parties de poursuivre la réalisation de l'opération, dans le cas de figure bien précis où une opération a déjà été réalisée mais fait toujours l'objet d'une analyse de phase II. Ce paragraphe est notamment nécessaire du fait de la possibilité d'auto-saisine donnée à l'Autorité qui lui permet d'intervenir, même lorsque l'opération ne faisait pas l'objet d'une obligation de notifier. Ce paragraphe est inspiré de la section 77 du *Enterprise Act 2002* du Royaume-Uni.

Le paragraphe 3 vise à permettre aux parties d'offrir elles-mêmes des engagements. Ce paragraphe est inspiré de la section 80, point 2 du *Enterprise Act 2002* du Royaume-Uni.

#### *Ad Article 39 - Mesures provisoires visant à prévenir la réalisation en cas de risque sur la concurrence*

L'article 39 vise à permettre à l'Autorité d'agir pour éviter les conséquences potentiellement néfastes pour la concurrence en cas de réalisation d'une concentration.

L'article vise, en particulier dans le cas de l'auto-saisine, à prévenir la réalisation d'opérations qu'il serait ensuite difficile de « défaire » et pour lesquelles il serait compliqué de revenir à des conditions d'une concurrence efficace, dans l'hypothèse où la décision de l'Autorité serait finalement négative. Les mesures provisoires envisagées sont donc spécifiques aux opérations déjà notifiées et sont conçues pour prévenir la réalisation.

Le paragraphe 5, et notamment la liste de mesures possibles, insérée pour maximiser la sécurité juridique des entreprises, sont inspirés du point 18B de la loi irlandaise sur la concurrence (*Competition Act 2002* tel que modifié).



## **Chapitre 7 – Prescription**

### *Ad Article 40 – Prescription en matière d'imposition des sanctions*

L'article 40 vise à préciser les règles applicables en matière de prescription pour l'imposition de sanctions, et plus particulièrement les astreintes prévues à l'article 17 et les amendes et sanctions qui résultent de l'article 18.

Le libellé de cet article est en grande partie identique à celui de l'article 61 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, dont les paragraphes 1<sup>er</sup> à 5 ont été repris.

Le paragraphe 1<sup>er</sup>, à la différence du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 61 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, prévoit un délai de prescription unique de 5 ans, reprenant en cela le délai de prescription de l'article L.462-7 du code de commerce français, tel qu'interprété par l'Autorité de la concurrence française aux points 170 et 171 de ses lignes directrices en matière de contrôle des concentrations.

### *Ad Article 41 – Prescription en matière d'exécution des sanctions*

L'article 41 vise à préciser les règles applicables en matière de prescription pour l'exécution de sanction. Son libellé est identique à l'article 62 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence.

## **Chapitre 8 - Voies de recours**

### *Ad Article 42 – Recours contre les décisions de l'Autorité*

L'article 42 vise à apporter des précisions concernant les recours contre les décisions de l'Autorité.

Concernant le paragraphe 1<sup>er</sup>, un simple recours en annulation est prévu contre les décisions de l'Autorité rendues en fin de phase I ou phase II, c'est-à-dire un recours de droit commun en procédure administrative. Il s'agit en effet du modèle suivi en matière de contrôle des concentrations par le règlement n°139/2004 pour les recours visant les décisions de la Commission européenne. Les conséquences de ce recours sont détaillées à l'article 43.

Il convient de souligner que les décisions prises en fin de phase I pour ouvrir une phase II ne sont pas susceptibles de recours. La décision d'engager un examen approfondi constitue en effet un acte non final qui ne conduit pas l'Autorité à préjuger du sens de la décision finale qui sera prise en vertu de l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>. Ainsi, par analogie avec les articles 21 et 65 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, un recours de pleine juridiction est seulement ouvert contre les décisions finales adoptées par l'Autorité.

Le paragraphe 2 prévoit en revanche un recours de pleine juridiction, c'est-à-dire en réformation, contre les autres types de décisions prises par l'Autorité. Le délai de recours de trois mois retenu reflète celui applicable pour les recours en annulation.

### *Ad Article 43 - Décision après annulation totale ou partielle*

Cet article vise à expliciter la situation qui résulterait d'une décision du tribunal administratif annulant totalement ou partiellement une décision de l'Autorité en matière de contrôle des concentrations. Le libellé est repris de l'article 10, paragraphe 5 du règlement n°139/2004.



Le paragraphe 1<sup>er</sup> vise à préciser qu'en cas d'annulation d'une décision de l'Autorité par le tribunal administratif, l'Autorité doit reprendre l'analyse de l'opération.

Le paragraphe 2 vise à préciser, puisqu'un laps de temps certain se sera écoulé depuis la décision initiale de l'Autorité, que la nouvelle analyse est nécessairement menée à l'aune des conditions de concurrence prévalant lors de la nouvelle notification.

Le paragraphe 3 vise à préciser les modalités de la notification, selon que des changements substantiels sont intervenus, ou pas, par rapport à la notification initiale.

Le paragraphe 4 vise à apporter de la clarté en termes de computation des délais pour la nouvelle analyse. Comme lors de la notification initiale, le caractère complet des informations fournies sera le seul élément déclencheur.

## **Chapitre 9 – Pouvoir d'évocation**

### *Ad Article 44 - Principes*

L'article 44 vise à énoncer le principe sous-tendant le pouvoir d'évocation qui permet au Gouvernement en conseil de revenir sur une affaire qui a déjà fait l'objet d'une décision adoptée par l'Autorité en phase II. L'évocation viendrait alors faire prévaloir une raison d'intérêt général autre que la préservation de la concurrence. Un tel pouvoir d'évocation est inspiré du mécanisme prévu à l'article L.430-7-1 (et par référence l'article L.430-8, point IV, points 1 à 3) du Code de commerce français.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 44 énonce le principe en lui-même et indique que le pouvoir d'évocation est exercé par le Gouvernement en conseil, sur initiative du ministre ayant l'économie dans ses attributions ou de tout autre ministre compétent concerné.

Une décision d'évocation étant appelée à concerner *a priori* plusieurs départements ministériels, l'affaire devra, conformément à l'article 9 de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 8 juillet 1857 portant organisation du gouvernement grand-ducal, être traitée en Gouvernement en conseil. Enfin, il y a lieu de s'assurer, à des fins d'efficacité et de cohérence, qu'une seule personne soit en charge de la mise en œuvre de ce pouvoir. En l'occurrence et par analogie aux pouvoirs d'évocation existants dans d'autres pays, le choix du ministre ayant l'économie dans ses attributions a été fait, tout en prévoyant qu'il soit épaulé par un délégué du gouvernement.

Le paragraphe 2 précise les motifs d'intérêt général pouvant être invoqués, qui se limitent au développement industriel, économique ou financier, la compétitivité des entreprises et la création ou le maintien dans l'emploi.

Il convient de souligner que, n'étant actionnable que suite à une décision de phase II de l'Autorité, ce pouvoir n'a vocation à être utilisé que de manière assez rare, les cas de phase II étant en effet eux-mêmes relativement peu fréquents puisqu'ils représentent moins de 4% des notifications selon les statistiques de la Commission européenne. En France, ce pouvoir n'a été utilisé qu'une seule fois depuis son introduction en 2008.

Le paragraphe 3 vise à préciser les modalités de mise en œuvre du pouvoir d'évocation, avec en particulier la création d'un délégué du gouvernement chargé d'assister le ministre de l'économie dans son rôle.



#### *Ad Article 45 - Procédure*

L'article 45 explicite les différentes étapes de la procédure de mise en œuvre du pouvoir d'évocation.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> prévoit un délai dans lequel le Gouvernement en conseil doit, s'il envisage d'évoquer l'affaire, rendre sa décision. Le délai de 35 jours ouvrables est plus long que celui qui prévaut en phase I mais vise à retenir un délai réaliste, tant du point de vue du Gouvernement en conseil que des parties à la concentration et des tiers intéressés.

Le paragraphe 2 prévoit les modalités de notification aux parties et à l'Autorité.

Le paragraphe 3 prévoit les modalités de publication de la décision d'évocation.

Le paragraphe 4 vise à permettre au Gouvernement en conseil de pouvoir tirer les conséquences d'un non-respect par les parties de sa décision en retirant sa décision ou en imposant des astreintes ou des sanctions.

Le paragraphe 5 vise à transposer au contexte du pouvoir d'évocation, l'obligation de non-réalisation avant validation telle qu'elle résulte de l'article 5.

#### *Ad Article 46 – Délégué du gouvernement*

Cet article vise à préciser la fonction de délégué du gouvernement. L'objectif poursuivi est de désigner une personne de référence, destinée à assister le ministre ayant l'économie dans ses attributions dans son rôle de mise en œuvre du pouvoir d'évocation.

Au vu de la nécessité qu'une décision d'évocation puisse intervenir rapidement après l'adoption d'une décision de phase II de l'Autorité, il y aura lieu de préparer son éventuelle mise en œuvre en amont de la décision de l'Autorité. Ceci justifie la mise en place du délégué du gouvernement chargé d'apporter son concours au ministre. A cette fin, il est notamment prévu que le délégué du gouvernement reçoive suffisamment d'informations au cours de la phase II en anticipation d'une éventuelle évocation.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> vise à préciser l'organe, en l'occurrence le ministre ayant l'économie dans ses attributions, qui désigne le délégué du gouvernement et le rôle général de ce dernier. Afin d'assurer une permanence, en cas d'empêchement du délégué, la désignation d'un délégué suppléant est également prévue. Il est précisé que le délégué du gouvernement soit un fonctionnaire relevant du groupe de traitement A1 de l'Administration gouvernementale.

Le paragraphe 2 vise à préciser les informations auxquelles le délégué du gouvernement a accès afin de pouvoir exécuter sa mission d'assistance. Ce paragraphe prévoit également que celui-ci peut assister à l'audition de phase II. L'objectif est à nouveau de permettre au délégué du gouvernement d'avoir en sa possession toutes les informations nécessaires au déclenchement éventuel et à la mise en œuvre du pouvoir d'évocation.

Ayant accès à des informations confidentielles, le paragraphe 3 vise à préciser que le délégué du gouvernement est tenu au secret professionnel dans l'exercice de ses fonctions.

### ***Chapitre 10 – Procédure dérogatoire en cas d'urgence***



*Ad Article 47 – Opération impliquant des entités telles que retenues à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement*

L'article 47 prévoit une procédure dérogatoire qui, dans les situations d'urgence visées et lorsque certaines entités sont concernées, aboutit à un dessaisissement de l'Autorité et à la non-application du contrôle des concentrations tel qu'il résulte de la loi.

Le recours à la procédure dérogatoire peut s'avérer nécessaire dans le cadre d'une mesure d'intervention précoce, de redressement ou de résolution ou dans tout autre cas d'urgence caractérisé par la nécessité de maintenir la stabilité financière du Luxembourg, d'éviter une menace sérieuse pour la stabilité du système financier luxembourgeois si la fusion ou l'acquisition n'avait pas lieu, ou de protéger les intérêts des déposants ou des investisseurs.

*Ad Article 48 - Opération impliquant des entreprises d'assurance et de réassurance*

L'article 48 est le pendant de la procédure prévue à l'article 47 pour les opérations de concentrations impliquant au moins une entité relevant du secteur des assurances.

L'article 48 prévoit ainsi une procédure dérogatoire qui, dans les situations d'urgence visées et lorsque certaines entités sont concernées, aboutit à un dessaisissement de l'Autorité et à la non-application du contrôle des concentrations tel qu'il résulte de la loi.

Le recours à la procédure dérogatoire peut s'avérer nécessaire dans le cadre d'une mesure d'intervention précoce, de redressement ou de résolution ou dans tout autre cas d'urgence caractérisé par la nécessité de maintenir la stabilité financière du Luxembourg, d'éviter une menace sérieuse pour la stabilité du système financier luxembourgeois si la fusion ou l'acquisition n'avait pas lieu, ou de protéger les intérêts des preneurs, assurés ou bénéficiaires d'assurance.

### **Chapitre 11 – Dispositions modificatives**

*Ad article 49 - Modification de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales*

L'article 49 vise à apporter deux modifications ponctuelles à la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales. En l'occurrence, il s'agira de s'assurer que les règles de cette loi, relatives aux fusions, s'appliquent non seulement sans préjudice de l'application du règlement n°139/2004 relatif au contrôle des concentrations de dimension européenne, mais également, par analogie, sans préjudice de la loi nationale relative au contrôle des concentrations des opérations tombant dans son champ d'application et auxquelles le règlement n°139/2004 ne s'applique pas.

La loi relative au contrôle des concentrations s'applique potentiellement à toutes les entreprises ayant des activités économiques au Luxembourg, l'Autorité de la concurrence ayant vocation à contrôler certaines opérations, notamment de fusions, lorsque les parties à l'opération génèrent un chiffre d'affaires au Luxembourg, excédant certains seuils. En d'autres termes, la loi relative au contrôle des concentrations s'applique indépendamment du lieu de l'établissement des entreprises. Conséquemment, la modification apportée concerne à la fois les fusions nationales et transfrontalières.





*Ad article 50 - Modification de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier*

L'article 50 du projet de loi vise à assurer que la loi organique du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ne fasse pas obstacle aux échanges d'informations entre la CSSF et l'Autorité conformément aux articles 12 et 14 du projet.

*Ad article 51 - Modification de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances*

L'article 51 du projet de loi vise à assurer que la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ne fasse pas obstacle aux échanges d'informations entre le CAA et l'Autorité conformément aux articles 12 et 14 du projet.

*Ad article 52 - Modification de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence*

L'article 52 vise à modifier, de manière ponctuelle, certaines dispositions de la loi modifiée du 30 novembre relative à la concurrence afin de prendre en compte la mission supplémentaire de l'Autorité que représente l'introduction du contrôle des concentrations.

En son point 1, l'article 7 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence est revu de sorte à s'assurer que l'Autorité agisse en toute indépendance lors de l'application de la loi relative au contrôle des concentrations.

Le point 2 insère un nouveau point 9 à l'article 8 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, précisant désormais la nouvelle attribution de l'Autorité que représente l'application de la loi relative au contrôle des concentrations.

Le point 3 apporte des modifications ponctuelles à l'article 9 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence afin de s'assurer que le secret professionnel des membres du Collège et de agents de l'Autorité s'applique également dans le cadre de la loi relative au contrôle des concentrations.

Le point 4 vise à assurer que la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence ne fasse pas obstacle aux échanges d'informations entre l'Autorité et la CSSF respectivement le CAA pour l'accomplissement de leurs missions respectives.

Le point 5 vise à préciser au sein de l'article 15 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence qu'un conseiller instructeur ne peut non seulement être désigné pour mener des enquêtes sur les pratiques anticoncurrentielles, mais pareillement pour mener les enquêtes de contrôle d'une concentration.

Les points 6 et 7, modifiant l'intitulé du Chapitre 5 et l'article 20 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, visent à faire respecter les principes généraux du droit européen et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne lors de l'exercice des pouvoirs conférés à l'Autorité en application du contrôle des concentrations.



Afin d'aligner son libellé à l'article 14 du présent projet de loi qui a trait au pouvoir de l'Autorité de recueillir des informations, le point 8 vise à modifier son article corollaire, à savoir l'article 29 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence.

Le point 9, modifiant l'article 59 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, vise à s'assurer l'exécution de décisions de l'Autorité liées au contrôle des concentrations et entraînant le recouvrement d'astreintes et amendes.

## ***Chapitre 12 – Dispositions finales***

### *Ad Article 53 – Intitulé de citation*

Pas de commentaire.

### *Ad article 54 – Entrée en vigueur*

L'article 54 prévoit une entrée en vigueur de la loi décalée de quelques mois par rapport à sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg afin de permettre aux entreprises de disposer du temps nécessaire pour s'adapter aux nouvelles obligations qui peuvent en résulter pour elles.

L'alinéa 2 de l'article introduit encore davantage de souplesse et de sécurité juridique en venant préciser que les opérations en cours (et déjà bien engagées car ayant fait l'objet d'un accord ou d'une publication) ou déjà réalisées lors de l'entrée en vigueur ne sont pas concernées par la loi. Ce libellé est inspiré de l'article 25, paragraphe 2 du règlement (CEE) n°4064/89 du Conseil du 21 décembre 1989 relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises, qui était le premier règlement instituant un tel régime de contrôle au niveau européen.



#### **IV. Fiche financière**

(art. 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat)

La mise en œuvre de ce projet de loi aura un impact financier significatif au niveau de la dotation budgétaire pour l'Autorité de concurrence car elle aura besoin d'un renforcement en personnel qualifié pour assurer ses nouvelles missions. Ce renforcement en personnel sera considéré dans le cadre de la procédure budgétaire 2024.

Le détail des besoins spécifiques de l'Autorité de concurrence sera précisé lors des demandes d'engagements de renforcement de personnel (numerus clausus) pour les exercices budgétaires à venir.



## V. Fiche d'évaluation d'impact

### Mesures législatives et réglementaires

**Intitulé du projet:** Projet de loi relative au contrôle des concentrations entre entreprises et portant modification de :

1° la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ;

2° la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;

3° la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;

4° la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence

**Ministère initiateur:** Ministère de l'Économie

**Auteur:** Agnès GERMAIN

**Tél .:** 247 74103

**Courriel:** agnes.germain@eco.etat.lu

**Objectif(s) du projet:** Introduction d'un régime de contrôle des concentrations entre entreprises (droit de la concurrence) au Luxembourg

**Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s) impliqué(e)(s):** Autorité de la Concurrence, Ministère d'Etat, Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire, Ministère des Finances, Ministère de la Justice, Ministère de la Mobilité et des Travaux publics, Ministère de la Protection des consommateurs, Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire

**Date:** 28/6/2023

### Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens,...) consultée(s): Oui:  Non:  <sup>3</sup>

Si oui, laquelle/lesquelles: .....

Remarques/Observations: une large consultation publique a été menée ....

2. Destinataires du projet:

- Entreprises/Professions libérales:

Oui:  Non:

- Citoyens:

Oui:  Non:

- Administrations:

Oui:  Non:

3. Le principe « Think small first » est-il respecté?

(c.à.d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité?)

Oui:  Non:  N.a.:<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Double-click sur la case pour ouvrir la fenêtre permettant de l'activer

<sup>4</sup> N.a.: non applicable



Remarques/Observations: seules les opérations de concentration d'une certaine taille sont visées

4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire? Oui:  Non:   
Existe-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière? Oui:  Non:   
Remarques/Observations: .....
5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures? Oui:  Non:   
Remarques/Observations: .....
6. Le projet contient-il une charge administrative<sup>5</sup> pour le(s) destinataire(s)? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet?) Oui:  Non:   
Si oui, quel est le coût administratif approximatif total? (nombre de destinataires x coût administratif<sup>6</sup> par destinataire) dépend de la complexité du dossier
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire? Oui:  Non:  N.a.:  
  
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il? .....
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel? Oui:  Non:  N.a.:  
  
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il? .....
8. Le projet prévoit-il:  
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration? Oui:  Non:  N.a.:  
  
- des délais de réponse à respecter par l'administration? Oui:  Non:  N.a.:  
  
- le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois? Oui:  Non:  N.a.:

<sup>5</sup> Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en œuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

<sup>6</sup> Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc...).



9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte)? Oui:  Non:  N.a.:   
Si oui, laquelle: .....
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté? Oui:  Non:  N.a.:   
Si non, pourquoi? .....
11. Le projet contribue-t-il en général à une:  
a. simplification administrative, et/ou à une Oui:  Non:   
b. amélioration de qualité réglementaire? Oui:  Non:   
Remarques/Observations: .....
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites? Oui:  Non:  N.a.:
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office)? Oui:  Non:   
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système: .....
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée? Oui:  Non:  N.a.:   
  
Si oui, lequel? .....  
Remarques/Observations: .....

### Egalité des chances

15. Le projet est-il:
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes? Oui:  Non:
  - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui:  Non:   
Si oui, expliquez de quelle manière: .....
  - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui:  Non:   
Si oui, expliquez pourquoi: .....
  - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui:  Non:   
Si oui, expliquez de quelle manière: .....
16. Y a-t-il un impact financier différent sur



les femmes et les hommes ?

Oui:  Non:  N.a.:

Si oui, expliquez de quelle manière: .....

### Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation<sup>7</sup> ?

Oui:  Non:  N.a.:

18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers<sup>8</sup> ?

Oui:  Non:  N.a.:

---

<sup>7</sup> Article 15, paragraphe 2, de la directive « services » (cf. Note explicative p. 10-11)

<sup>8</sup> Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)



## VI. Textes coordonnés

### Loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales (extrait)

[...]

**Art. 1020-1.** Le présent chapitre s'applique à toutes les sociétés dotées de la personnalité juridique en vertu de la présente loi et aux groupements d'intérêt économique. Le présent chapitre s'applique à toutes les sociétés dotées de la personnalité juridique en vertu de la présente loi et aux groupements d'intérêt économique, sans préjudice des dispositions de l'article 1er de la loi du jj/mm/aaaa relative au contrôle des concentrations.

Une fusion peut également avoir lieu lorsqu'une ou plusieurs des sociétés ou groupements d'intérêt économique qui sont absorbés ou qui disparaissent font l'objet d'une procédure de faillite, de concordat ou d'une autre procédure analogue tels que le sursis de paiement, la gestion contrôlée ou une procédure instituant une gestion ou une surveillance spéciale d'un ou de plusieurs de ces sociétés ou groupements d'intérêt économique.

Une société ou un groupement d'intérêt économique, tels que visés au premier alinéa, peut également contracter une opération de fusion avec une société ou un groupement d'intérêt économique de droit étranger pour autant que le droit national de cette dernière ou de ce dernier ne s'y oppose pas et que cette dernière ou ce dernier se conforme aux dispositions et aux formalités du droit national dont elle ou il relève, sans préjudice des dispositions de l'article 21 du règlement (CE) n° 139/2004 du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises et des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du jj/mm/aaa relative au contrôle des concentrations. Ces fusions sont dénommées ci-après « fusions transfrontalières ».

Les dispositions et formalités de droit étranger visées à l'alinéa précédent concernent en particulier le processus décisionnel relatif à la fusion et la protection des créanciers des sociétés qui fusionnent, des obligataires et des porteurs de titres ou de parts, ainsi que des travailleurs pour ce qui est des droits autres que ceux réglant la participation des travailleurs.

Lorsqu'une des sociétés qui fusionnent est gérée selon un régime de participation des travailleurs et que la société absorbante résultant de la fusion est une société de droit luxembourgeois régie par un tel système conformément aux règles visées aux articles L. 426-13 et L. 426-14 du Code du travail, cette dernière prend obligatoirement la forme d'une société anonyme.

Lorsque, dans les dispositions qui suivent, il est fait référence à la ou aux « sociétés », ce terme doit être entendu, sauf indication particulière, comme visant également le ou les « groupements d'intérêt économique ».

[...]





## Loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier (Extrait)

[...]

**Art. 16.** Hormis les exceptions prévues par ou en vertu d'une loi, les membres des organes, le réviseur d'entreprises agréé, ainsi que toutes les personnes exerçant ou ayant exercé une fonction pour la CSSF, sont tenus de garder le secret des informations confidentielles reçues dans ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, sous peine des sanctions prévues à l'article 458 du Code pénal.

Ce secret implique que, sans préjudice des dispositions de lois et règlements régissant la surveillance, les informations confidentielles qu'ils reçoivent à titre professionnel ne peuvent être divulguées à quelque personne ou autorité que ce soit, excepté sous forme sommaire ou agrégée de façon que les entreprises individuelles surveillées ne puissent être identifiées, sans préjudice des cas relevant du droit pénal.

L'alinéa précédent ne s'applique pas aux échanges d'informations entre la Commission de surveillance du secteur financier et la Banque centrale, aux échanges d'informations entre la Commission de surveillance du secteur financier et le comité du risque systémique, **aux échanges d'informations entre la Commission de surveillance du secteur financier et l'Autorité de concurrence du Grand-Duché de Luxembourg** ainsi qu'aux cas où les personnes y visées sont appelées à rendre témoignage en justice ou à l'occasion d'un recours contre une décision prise dans l'accomplissement de la mission de la CSSF, et aux cas où la loi les autorise ou les oblige à révéler certains faits, notamment sur base des lois et règlements régissant la surveillance.

Dans tous les cas où une loi spécifique régissant la surveillance n'autorise pas expressément la CSSF à révéler certains faits, la réception, l'échange et la transmission d'informations confidentielles par la CSSF sont autorisés dans l'intérêt de la protection des investisseurs et des déposants ainsi que de la stabilité financière lorsque les conditions suivantes sont remplies :

- les informations communiquées à des autorités compétentes d'un État membre chargées de la surveillance sont destinées à l'accomplissement de la mission de surveillance des autorités qui les reçoivent,
- les informations communiquées à des autorités compétentes d'un pays tiers, à d'autres autorités, à des organismes ou à des personnes d'un pays tiers doivent être nécessaires à l'exercice de leurs fonctions,
- les informations communiquées par la CSSF doivent être couvertes par le secret professionnel des autorités compétentes, autres autorités, organismes et personnes qui les reçoivent et le secret professionnel de ces autorités compétentes, autres autorités, organismes et personnes doit offrir des garanties au moins équivalentes au secret professionnel auquel est soumise la CSSF,
- les autorités compétentes, autres autorités, organismes et personnes qui reçoivent des informations de la part de la CSSF, ne peuvent les utiliser qu'aux fins pour lesquelles elles



leur ont été communiquées et doivent être en mesure d'assurer qu'aucun autre usage n'en sera fait,

- les autorités compétentes, autres autorités, organismes et personnes d'un pays tiers qui reçoivent des informations de la part de la CSSF accordent le même droit d'information à la CSSF,
- lorsque ces informations ont été reçues de la part d'autorités compétentes, d'autres autorités, d'organismes ou de personnes, leur divulgation ne peut se faire qu'avec l'accord explicite de ces autorités compétentes, autres autorités, organismes et personnes et, le cas échéant, exclusivement aux fins pour lesquelles ces autorités compétentes, autres autorités, organismes et personnes ont marqué leur accord, sauf si les circonstances le justifient. Dans ce dernier cas, la CSSF en informe immédiatement l'autorité compétente qui lui a communiqué les informations transmises.

Une décision spécialement motivée est exigée dans tous ces cas.

Sans préjudice des cas relevant du droit pénal, la CSSF peut uniquement utiliser les informations confidentielles reçues en vertu d'une loi spécifique régissant la surveillance pour l'exercice des fonctions qui lui incombent en vertu de cette loi ou dans le cadre de procédures administratives ou judiciaires spécifiquement liées à l'exercice de ces fonctions. Toutefois, la CSSF peut utiliser les informations reçues à d'autres fins si l'autorité compétente, l'autorité, l'organisme ou la personne ayant communiqué les informations à la CSSF y consent.

[...]



## Loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances (extrait)

[...]

### **Art. 12 - Echange d'informations avec d'autres autorités**

(1) Les articles 7 et 11 ne font obstacle à aucune des activités suivantes :

- a) l'échange d'informations entre plusieurs autorités de contrôle du même Etat membre, pour l'accomplissement de leurs fonctions de contrôle;
- b) l'échange d'informations, pour l'accomplissement de leurs fonctions de contrôle, entre le CAA et les autorités de contrôle et les autorités, organes ou personnes suivants situés au Grand-Duché de Luxembourg ou dans un autre Etat membre:
  - les autorités investies de la mission de contrôle des établissements de crédit et des autres institutions financières ainsi que les autorités chargées du contrôle des marchés financiers;
  - les organes impliqués dans la liquidation et la faillite des personnes physiques et morales du secteur des assurances et autres procédures similaires;
  - les personnes chargées du contrôle légal des comptes des entreprises du secteur des assurances.
- c) la transmission, aux organes chargés de la gestion de procédures de liquidation forcée ou de fonds de garantie, des informations nécessaires à l'accomplissement de leur fonction.

Les informations reçues par les autorités, organes et personnes en vertu des dispositions qui précèdent sont soumises à un secret professionnel qui offre des garanties équivalentes à celui visé à l'article 7.

(2) Les articles 7 et 11 ne font pas obstacle à l'échange d'informations entre le CAA et les autorités ou personnes suivantes au Grand-Duché de Luxembourg:

- a) les autorités chargées de la surveillance des organes impliqués dans la liquidation et la faillite des entreprises d'assurance, des entreprises de réassurance ou des fonds de pension et autres procédures similaires;
- b) les autorités chargées de la surveillance des personnes chargées du contrôle légal des comptes des entreprises d'assurance, des entreprises de réassurance, des fonds de pension, des établissements de crédit, des entreprises d'investissement et des autres établissements financiers;
- c) les actuaires indépendants des entreprises d'assurance des entreprises de réassurance « ou des fonds de pension exerçant, en vertu de la loi, une fonction de contrôle sur celles-ci ainsi que les organes chargés du contrôle de ces actuaires-;

#### **d) l'Autorité de concurrence du Grand-Duché de Luxembourg.**

Pour l'échange d'informations visé à l'alinéa 1, les conditions suivantes doivent être remplies:



- a) les informations doivent être destinées à l'accomplissement de la mission de surveillance ou de la fonction légale de contrôle visées à l'alinéa 1;
- b) les informations reçues doivent être soumises à un secret professionnel qui offre des garanties équivalentes à celui visé à l'article 7 ;
- c) lorsque les informations proviennent d'un autre Etat membre, elles ne peuvent être divulguées qu'avec l'accord explicite de l'autorité de contrôle dont elles proviennent et, le cas échéant, exclusivement aux fins pour lesquelles ladite autorité a donné son accord.

Le CAA communique à la Commission et aux autres Etats membres l'identité des autorités, personnes ou organes qui peuvent recevoir des informations en vertu des alinéas 1 et 2.

(3) Dans le but de renforcer la stabilité du système financier et son intégrité, le CAA peut échanger des informations avec les autorités ou organes chargés de la détection des infractions au droit des sociétés et des enquêtes sur ces infractions.

Les conditions suivantes doivent au moins être réunies:

- a) les informations doivent être destinées à la détection des infractions et aux enquêtes visées à l'alinéa 1;
- b) les informations reçues doivent être soumises à un secret professionnel qui offre des garanties équivalentes à celui visé à l'article 7 ;
- c) lorsque les informations proviennent d'un autre Etat membre, elles ne sont divulguées qu'avec l'accord explicite de l'autorité de contrôle dont elles proviennent et, le cas échéant, exclusivement aux fins pour lesquelles ladite autorité a donné son accord.

Si les autorités ou organes visés à l'alinéa 1 accomplissent, au Grand-Duché de Luxembourg, leur mission de détection ou d'enquête en faisant appel, au vu de leur compétence spécifique, à des personnes mandatées à cet effet et n'appartenant pas au secteur public, la possibilité d'échanges d'informations prévue à l'alinéa 1 peut être étendue à ces personnes aux conditions prévues à l'alinéa 2.

Aux fins de la mise en oeuvre de l'alinéa 2, point c), les autorités ou organes visés à l'alinéa 1 communiquent au CAA, lorsque celui-ci leur a fourni les informations, l'identité et le mandat précis des personnes à qui elles seront transmises.

(4) Le CAA communique à l'EIOPA tout agrément d'une entreprise d'assurance ou de réassurance ou d'un fonds de pension visé à l'article 32, paragraphe 1er, point 14, toute autorisation d'activité transfrontalière dans un Etat membre ainsi que toute décision d'interdire des activités concernant ces entreprises d'assurance ou de réassurance ou ces fonds de pension.

Le CAA fournit à l'EIOPA les informations pertinentes aux fins de l'établissement, de la publication sur le site internet de l'EIOPA et de la tenue à jour d'un registre électronique unique des intermédiaires d'assurance et de réassurance et des intermédiaires d'assurance à titre accessoire qui ont déclaré leur intention d'exercer une activité transfrontalière à partir du Grand-Duché de Luxembourg.



Le CAA informe l'EIOPA conformément à l'article 35 du règlement (UE) n° 1094/2010 de toute demande d'utilisation ou de modification d'un modèle interne.

En outre, le CAA communique à l'EIOPA toute autre information nécessaire pour accomplir la mission qui est assignée à cette dernière par le règlement (UE) n° 1094/2010.

Le CAA informe l'EIOPA de toutes les sanctions et autres mesures administratives imposées par lui aux entreprises d'assurance ou de réassurance ainsi qu'aux intermédiaires dans le cadre de la distribution d'assurances ou de réassurances, mais non publiées conformément à l'article 306, y compris tout recours contre celles-ci et le résultat dudit recours ;

Lorsque le CAA a rendu publique une sanction ou une autre mesure administrative dans le cadre de la distribution d'assurances ou de réassurances, elle en informe en même temps l'EIOPA.

Le CAA fournit chaque année à l'EIOPA des informations agrégées sur l'ensemble des sanctions et des autres mesures administratives imposées en matière de distribution d'assurances.

Le CAA notifie toute décision d'interdire ou de restreindre les activités d'un fonds de pension à l'EIOPA.

Le CAA fournit à l'EIOPA aux fins de la publication sur son site internet des informations sur les fonds de pension qui présentent des activités transfrontalières conformément à l'article 256-62 dans un autre Etat membre au sens de l'article 32, paragraphe 1er, point 13.

(5) Les articles 7 et 11 ne font pas obstacle à l'échange d'information entre le CAA et le comité mixte en vertu de l'article 220.

[...]



## Loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence (extraits)

[...]

### ***Art. 7. Indépendance***

~~(1) Lorsqu'elle applique les articles 4 et 5 de la présente loi et 101 et 102 du TFUE, l'Autorité s'acquitte de ses fonctions et exerce ses pouvoirs en toute impartialité et dans l'intérêt d'une application effective et uniforme de ces dispositions, sous réserve d'obligations proportionnées de rendre des comptes et sans préjudice d'une étroite coopération entre les autorités de concurrence au sein du réseau européen de la concurrence.~~

~~(2) Les membres du Collège de l'Autorité et les agents de l'Autorité :~~

- ~~5° s'acquittent de leurs fonctions et exercent leurs pouvoirs en vue de l'application des articles 4 et 5 de la présente loi et 101 et 102 du TFUE en toute indépendance à l'égard de toute influence extérieure, politique ou autre ;~~
- ~~6° ne sollicitent ni n'acceptent aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre entité publique ou privée lorsqu'ils s'acquittent de leurs fonctions et exercent leurs pouvoirs en vue de l'application des articles 4 et 5 de la présente loi et 101 et 102 du TFUE ;~~
- ~~7° s'abstiennent de toute action incompatible avec l'exécution de leurs fonctions et l'exercice de leurs pouvoirs en vue de l'application des articles 4 et 5 de la présente loi et 101 et 102 du TFUE ;~~
- ~~8° s'abstiennent pendant une période de deux ans après la cessation de leurs fonctions de traiter de procédures de mise en œuvre qui pourraient donner naissance à des conflits d'intérêts.~~

### ***Art. 7. Indépendance***

**(1) Lorsqu'elle applique les articles 4 et 5 de la présente loi, les articles 101 et 102 du TFUE et la loi du [jj/mm/aaaa] relative au contrôle des concentrations, l'Autorité s'acquitte de ses fonctions et exerce ses pouvoirs en toute impartialité et dans l'intérêt d'une application effective et uniforme de ces dispositions, sous réserve d'obligations proportionnées de rendre des comptes et sans préjudice d'une étroite coopération entre les autorités de concurrence au sein du réseau européen de la concurrence.**

**(2) Les membres du Collège de l'Autorité et les agents de l'Autorité :**

- 1° s'acquittent de leurs fonctions et exercent leurs pouvoirs en vue de l'application des articles 4 et 5 de la présente loi, des articles 101 et 102 du TFUE et de la loi du [jj/mm/aaaa] relative au contrôle des concentrations en toute indépendance à l'égard de toute influence extérieure, politique ou autre ;**
- 2° ne sollicitent ni n'acceptent aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre entité publique ou privée lorsqu'ils s'acquittent de leurs fonctions et exercent leurs pouvoirs en vue de l'application des articles 4 et 5 de la présente loi, des articles 101 et 102 du TFUE et de la loi du [jj/mm/aaaa] relative au contrôle des concentrations ;**
- 3° s'abstiennent de toute action incompatible avec l'exécution de leurs fonctions et l'exercice de leurs pouvoirs en vue de l'application des articles 4 et 5 de la présente loi,**



**des articles 101 et 102 du TFUE et de la loi du [jj/mm/aaaa] relative au contrôle des concentrations;**

- 4° s'abstiennent pendant une période de deux ans après la cessation de leurs fonctions de traiter de procédures de mise en œuvre qui pourraient donner naissance à des conflits d'intérêts.**

**Art. 8. Compétences de l'Autorité**

Les attributions de l'Autorité sont:

- 1° la mise en œuvre des articles 4 et 5 de la présente loi, ainsi que des articles 101 et 102 du TFUE et notamment :
  - a) la recherche et la sanction des violations des articles 4 et 5 de la présente loi et des articles 101 et 102 du TFUE ;
  - b) la réalisation d'enquêtes sectorielles ou par type d'accord ;
  - c) la rédaction d'avis, sur tout projet de texte législatif ou réglementaire ou toute autre mesure touchant à des questions de concurrence ;
  - d) l'établissement d'un rapport annuel de ses activités reprenant les décisions importantes rendues, des informations sur sa composition, en particulier les nominations et révocations des membres du Collège de l'Autorité et sur le montant des ressources budgétaires allouées au cours de l'année concernée par rapport aux années précédentes, remis chaque année au ministre ayant l'Economie dans ses attributions, à la Chambre des Députés et à la Cour des Comptes et publié sur le site internet de l'Autorité ;
- 2° le retrait du bénéfice d'un règlement d'exemption par catégorie en application de l'article 29, paragraphe 2 du règlement (CE) n° 1/2003 précité ;
- 3° l'exécution des devoirs dévolus aux autorités de concurrence nationales par le règlement (CE) n° 1/2003 précité et par le règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises ;
- 4° la représentation du Grand-Duché de Luxembourg dans le réseau européen de la concurrence ;
- 5° la sensibilisation du public en matière de concurrence, en particulier aux articles 4 et 5 de la présente loi et des articles 101 et 102 du TFUE ;
- 6° la défense des intérêts collectifs des entreprises au sens de l'article 32 de la loi modifiée du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur ;
- 7° la défense des intérêts collectifs des entreprises ou des utilisateurs de sites internet d'entreprise au sens de la loi du 5 mars 2021 relative à certaines modalités de mise en œuvre du règlement (UE) n° 2019/1150 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne ;
- 8° l'application de la loi du 1<sup>er</sup> juin 2021 sur les relations entre entreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire ;-



- 9° l'exécution des devoirs issus du [règlement \(UE\) n° 2022/1925](#) du Parlement et du Conseil du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les [directives \(UE\) 2019/1937](#) et [\(UE\) 2020/1828](#) (règlement sur les marchés numériques), dévolus aux autorités nationales compétentes des États membres chargées de faire appliquer les règles visées à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, du [règlement \(UE\) n° 2022/1925](#) précité. » ;
- 10° l'exécution d'inspections en application de l'article 14, paragraphes 5, 6 et 7 du [règlement \(UE\) n° 2022/2560](#) du Parlement et du Conseil du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur ;

**11° l'application de la loi du [jj/mm/aaaa] relative à un contrôle des concentrations.**

***Art. 9. Secret professionnel***

(1) Sans préjudice de l'article 23 du Code de procédure pénale, les membres du Collège et agents de l'Autorité ainsi que les experts désignés en vertu de l'article 28 ou toute autre personne dûment mandatée par l'Autorité sont soumis au respect du secret professionnel prévu à l'article 458 du Code pénal, même après la fin de leurs fonctions.

(2) Les membres du Collège et agents de l'Autorité sont tenus de garder le secret des délibérations et des informations qui leur auraient été fournies dans l'accomplissement de leurs fonctions.

~~Le secret professionnel qui s'impose aux membres du Collège et aux agents de l'Autorité ne fait pas obstacle à la publication par l'Autorité d'informations succinctes relatives aux actes qu'elle accomplit en vue de la recherche, de la constatation ou de la sanction de pratiques anticoncurrentielles, lorsque la publication de ces informations est effectuée dans l'intérêt du public et dans le strict respect de la présomption d'innocence des entreprises ou associations d'entreprises concernées.~~

**Le secret professionnel qui s'impose aux membres du Collège et aux agents de l'Autorité ne fait pas obstacle à la publication par l'Autorité d'informations succinctes relatives aux actes qu'elle accomplit en vue de la recherche, de la constatation, de la sanction de pratiques anticoncurrentielles, y inclus celles relevant de la loi du [jj/mm/aaaa] relative au contrôle des concentrations lorsque la publication de ces informations est effectuée dans l'intérêt du public et dans le strict respect de la présomption d'innocence des entreprises ou associations d'entreprises concernées.**

**Le secret professionnel qui s'impose aux membres du Collège et aux agents de l'Autorité ne fait pas obstacle aux échanges d'informations entre l'Autorité et la Commission de surveillance du secteur financier, et aux échanges d'informations entre l'Autorité et le Commissariat aux assurances, nécessaires à l'accomplissement de leurs missions respectives.**

(3) Les informations recueillies en application de la loi ne peuvent être utilisées qu'aux fins de son application.





(4) Par dérogation au paragraphe 3, ces informations peuvent être utilisées dans le cadre d'actions en dommages et intérêts pour violation des articles 4 et 5 de la présente loi et des articles 101 et 102 du TFUE, prévues par la loi du 5 décembre 2016 relative à certaines règles régissant les actions en dommages et intérêts pour les violations du droit de la concurrence et modifiant la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence.

[...]

#### **Art. 15. Conseiller instructeur**

(1) Le conseiller instructeur est un conseiller effectif désigné par le président de l'Autorité pour mener les enquêtes conformément aux dispositions de la présente loi ou de la loi du [jj/mm/aaaa] relative à un contrôle des concentrations.

(2) Sous peine de nullité de la décision, un conseiller ne peut pas prendre part aux délibérations et prises de décision collégiales dans les dossiers dans lesquels il a assumé la fonction de conseiller instructeur.

[...]

### **Chapitre 6 – Principes généraux concernant l'application des articles 4 et 5 de la présente loi ainsi que des articles 101 et 102 du TFUE**

#### **Art. 20. Garanties et preuves recevables**

~~(1) Les procédures concernant la violation des articles 4 et 5 de la présente loi et des articles 101 et 102 du TFUE, y compris l'exercice des pouvoirs conférés à l'Autorité par la présente loi, respectent les principes généraux du droit de l'Union européenne et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et sont conduites dans un délai raisonnable.~~

**(1) Les procédures concernant la violation des articles 4 et 5 de la présente loi, des articles 101 et 102 du TFUE, y compris l'exercice des pouvoirs conférés à l'Autorité par la présente loi, et de la loi du [jj/mm/aaaa] relative au contrôle des concentrations, respectent les principes généraux du droit de l'Union européenne et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et sont conduites dans un délai raisonnable.**

(2) Sont admissibles en tant qu'éléments de preuve devant l'Autorité les documents, déclarations orales, messages électroniques, enregistrements et tous autres éléments contenant des informations, quel qu'en soit la forme ou le support.

[...]

#### **Art. 29. Pouvoirs de recueillir des informations**



~~Les conseillers instructeurs et les enquêteurs peuvent, sans se voir opposer le secret professionnel, accéder dans les meilleurs délais à tout document et élément d'information détenus par l'administration centrale, par l'administration communale ou par les établissements publics utiles à l'accomplissement de leur mission.~~

**Art. 29. Pouvoirs de recueillir des informations**

Les conseillers instructeurs et les enquêteurs peuvent accéder dans les meilleurs délais à tous les documents et éléments d'information strictement nécessaires à leur fonction et à l'accomplissement de leurs missions et qui sont détenus par l'administration centrale, par l'administration communale ou par les établissements publics, sans que l'obligation légale au secret professionnel de ces derniers, le cas échéant, ne puisse leur être opposée.

Les documents et éléments d'information obtenus suivant l'alinéa 1<sup>er</sup> ne peuvent être utilisés qu'aux fins pour lesquelles ils ont été communiqués aux conseillers instructeurs et enquêteurs, qui doivent être en mesure d'assurer qu'aucun autre usage n'en sera fait.

[...]

**Art. 59. Recouvrement des amendes et astreintes**

(1) Pour l'application des articles 31, 32, 44, paragraphe 3, 48 et 49, et des articles 17 et 18 de la loi du [jj(mm/aaaa) relative à un contrôle des concentrations], les agents de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA sont tenus de communiquer à l'Autorité tous renseignements qu'ils détiennent et qui sont nécessaires à la fixation des amendes.

(2) Le recouvrement des amendes et des astreintes est confié à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. Il se fait comme en matière d'enregistrement.

[...]

# Setting merger control thresholds in Luxembourg

January 2023



Valdani Vicari & Associati  
ECONOMICS & POLICY

## Table of contents

<b>1</b>	<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Determining sufficiently high merger control thresholds .....</b>	<b>6</b>
2.1	Setting thresholds based on worldwide or national turnover.....	6
2.2	Benchmarking turnover thresholds based on past mergers.....	8
2.2.1	Past mergers in Luxembourg .....	8
2.2.2	Thresholds and expected number of control procedures .....	10
2.3	Comparing thresholds in other jurisdictions.....	12
<b>3</b>	<b>Assessing potential resources required for the national competition authority</b>	<b>14</b>
3.1.1	Percentage of Phase I and Phase II procedures.....	14
3.1.2	Assessment of the resources required .....	15
<b>4</b>	<b>Recommendations.....</b>	<b>18</b>
	<b>Annex: Methodological note .....</b>	<b>21</b>

## List of figures

Figure 1: Number of M&As in Luxembourg from 2017 to 2021 .....	9
Figure 2: Geographics of mergers involving companies from Luxembourg .....	9

## List of tables

Table 1: Domestic turnover of businesses involved in the mergers.....	10
Table 2: Expected number of notifications based on the individual and combined domestic turnover of the businesses involved in the merger .....	11
Table 3: Number of notifications in Luxembourg and similarly situated jurisdictions.....	12
Table 4: Estimation of resource needs, depending on the number of notifications per year .....	16
Table 5: Expected number of notifications based on the individual and combined domestic turnover of the businesses involved .....	18
Table 6: Expected number of notifications, based on alternative national turnover assumption (26%) .....	24
Table 7: Expected number of notifications, based on alternative national turnover assumption (46%) .....	24
Table 8: Estimates of the working hours/days to handle merger cases .....	25

# 1 Introduction

While most mergers, acquisitions or joint ventures between companies are beneficial, some transactions can impede competition. For example, the merger of two companies may reduce production costs or develop new products more efficiently. However, it can also reduce choice and quality, impede innovation and even cause higher prices for consumers, especially if the new entity acquires a dominant position in a market<sup>1</sup>.

Because of these potential issues, since the 1980s countries worldwide have introduced national merger control procedures to give national competition authorities the possibility to carry out an ex ante assessment of mergers that have the potential to be harmful to competition and consumers<sup>2</sup>.

At the European level, the European Commission is the sole enforcer of the Merger Regulation, while national authorities are responsible for applying their respective national competition rules. At the moment, Luxembourg is the only EU Member State which has not yet adopted national rules in this area<sup>3</sup>.

All merger control procedures rely on a set of thresholds (in the vast majority of jurisdictions based on company turnover) that determine when a procedure is triggered. If the companies involved in the merger meet the defined thresholds, they have to notify the national competition authority, which reviews the merger before it can be completed. The merger control thresholds are thus decisive in determining the number of mergers that have to undergo a control procedure. Sufficiently high thresholds limit the expenditure of public and private resources in connection with the notification and review of mergers that are unlikely to raise any competition concerns, while minimising the costs to society of mergers that have anti-competitive effects but escape review<sup>4</sup>.

The key objective of this study is to provide an estimation of the merger control thresholds that would be most appropriate and efficient in the case of Luxembourg so that the national competition authority can focus on likely problematic cases. Following the recommendations and general methodological considerations for setting merger control thresholds developed by the International Competition Network (ICN), the study investigates:

- The differences and the applicability of the thresholds depending on whether they are based on a combination of worldwide and domestic turnover, or on domestic turnover only (please see Chapter 2.1);

---

<sup>1</sup> Ministère de l'Économie // Le gouvernement luxembourgeois (2022). Vers un contrôle national des concentrations Bilan intermédiaire des travaux préparatoires.

<sup>2</sup> International Competition Network (2017). ICN recommended practices for merger notification and review procedures. Available at: [https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/09/MWG\\_NPRecPractices2018.pdf](https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/09/MWG_NPRecPractices2018.pdf).

<sup>3</sup> Ministère de l'Économie // Le gouvernement luxembourgeois (2022). Vers un contrôle national des concentrations Bilan intermédiaire des travaux préparatoires.

<sup>4</sup> International Competition Network (2017). ICN recommended practices for merger notification and review procedures. Available at: [https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/09/MWG\\_NPRecPractices2018.pdf](https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/09/MWG_NPRecPractices2018.pdf).

- The potential number of notifications depending on different turnover thresholds, based on the past mergers and acquisitions (M&A) that occurred in Luxembourg from 2017 to 2021 (please see Chapter 2.2.);
- A comparison of the potential thresholds in Luxembourg with other jurisdictions (please see Chapter 2.3.), and;
- The potential resources required for processing merger notifications by the Luxembourg competition authority (please see Chapter 3).

At the end of the report, the study provides:

- Key recommendations (please see Chapter 4), and;
- A methodological note containing technical information about the methods used to acquire data on past mergers in Luxembourg, as well as the calculation methods regarding the estimation of expected merger notifications and the resources required for the national authority (please see the annex).

This report provides comprehensive estimates regarding the introduction of merger control thresholds in Luxembourg. However, due to limited data availability on past mergers in Luxembourg, and in particular on the domestic turnover of the companies involved in the mergers (information which is not publicly available), the report relies on certain assumptions which are necessary to produce the estimates. Based on data from the OECD, it has been assumed that 36% of the worldwide turnover of the companies has been generated domestically. A detailed description of these assumptions is provided in the annex.

## 2 Determining sufficiently high merger control thresholds

### 2.1 Setting thresholds based on worldwide or national turnover

**It is common practice, in most countries worldwide and among EU Member States, to use merger control thresholds based on turnover rather than other criteria such as the market share of the undertakings<sup>5</sup>.** Turnover thresholds avoid the need to define the relevant market and thus make the assessment significantly more efficient. Most EU Member States as well as the EU Merger Regulation apply cumulative turnover thresholds, meaning that they refer to:

- **Combined turnover**, either worldwide or national, of the parties participating in the merger transaction, and
- **Individual turnover**, either worldwide or national, of the parties<sup>6</sup> involved in the merger transaction.

When it comes to the combined turnover of the transaction specifically, currently, in the EU, around half of the EU Member States<sup>7</sup> have set thresholds based on worldwide turnover, while the other half<sup>8</sup> use thresholds based on domestic turnover<sup>9</sup>. Regarding the individual turnover of each party involved, however, all Member States have set thresholds for domestic turnover only<sup>10</sup>.

**In smaller economies, a merger control system that focuses on the parties' combined domestic turnover plus the individual domestic turnover of at least two parties can be used much more effectively to target transactions with a significant domestic impact<sup>11</sup>.** Notification thresholds that refer to the parties' worldwide revenues create two risks: they might result in a high number of notifications of transactions that have little domestic impact, which creates higher costs for companies and authorities; and at the same time, smaller domestic transactions with a potential negative impact on the domestic territory may escape notification and review<sup>12</sup>.

---

<sup>5</sup> Thomson Reuters (2021). Merger Control Thresholds by Practical Law. Available at: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-557-0145?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-557-0145?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true).

<sup>6</sup> At least two parties involved in the merger.

<sup>7</sup> Cyprus, Finland, France, Germany, Greece, Italy, Netherlands, and Romania.

<sup>8</sup> Belgium, Bulgaria, Estonia, Ireland, Lithuania, Malta, Slovenia, Spain, Sweden.

<sup>9</sup> Source: Thomson Reuters (2021). Merger Control Thresholds by Practical Law. Available at: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-557-0145?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-557-0145?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true).

Note: the source does not have any information regarding merger thresholds in Austria, Croatia, Czechia, Denmark, Hungary, Latvia, Luxembourg, Poland, Portugal, and Slovakia.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> International Competition Network (2017). ICN recommended practices for merger notification and review procedures. Available at: [https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/09/MWG\\_NPRecPractices2018.pdf](https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/09/MWG_NPRecPractices2018.pdf).

<sup>12</sup> Ibid.



**Due to these reasons, smaller countries most commonly implement a combination of domestic turnover thresholds<sup>13</sup>.** In fact, in the mid-2000s, two EU Member States (Belgium in 2005, and Sweden in 2006) even switched from a combination of worldwide and domestic turnover thresholds to domestic turnover thresholds only<sup>14</sup>. According to the authorities in the two countries, this has led to a more targeted merger review by:

- a) capturing transactions more likely to produce significant domestic effects;
- b) reducing the number of cases that are not significant domestically.<sup>15</sup>

Another important factor to consider when choosing between domestic and worldwide turnover thresholds is the structure of the economy; in other words, how cross-border or domestically orientated the economy of the jurisdiction is<sup>16</sup>. It could be argued that in cross-border trade-oriented economies<sup>17</sup> it is more justified to have domestic turnover thresholds (individual and combined), since it is more likely that companies operating in these countries generate a higher share of their total revenue on foreign markets rather than in the domestic territory. Thus, in such countries, thresholds based on worldwide turnover would likely be triggered by mergers between companies whose commercial activity mostly takes place outside the country. Such mergers might however not have a material nexus in the country and should therefore in principle not fall within the scope of the merger control system of that country's jurisdiction.

In value-added terms, Luxembourg is one of the most open and internationally engaged economies in the world<sup>18</sup> with around 64% of its GDP depending on foreign final demand, which is one of the highest results across the whole OECD<sup>19</sup>. In other words, almost two-thirds of the value added to Luxembourg's economy stem from foreign markets, from companies mainly active in those markets. At the same time, compared to the size of the domestic economy, a high number of globally active companies are headquartered in Luxembourg, which generate a high worldwide turnover but not necessarily a high domestic turnover. Introducing worldwide turnover thresholds in Luxembourg would therefore come with the risk of submitting mergers that do not have any significant effect in the domestic territory to a control by the national authority, thereby incurring unnecessary costs to both the authority and companies.

**In conclusion, looking at the experience of the economies in the EU that are most similar to Luxembourg in terms of their size and the openness of Luxembourg's**

---

<sup>13</sup> For example, Belgium, Cyprus, Estonia, Ireland, Lithuania, Malta, Slovenia, Sweden. Source: Thomson Reuters (2021). Merger Control Thresholds by Practical Law. Available at: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-557-0145?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-557-0145?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true).

<sup>14</sup> International Competition Network (2017). ICN recommended practices for merger notification and review procedures. Available at: [https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/09/MWG\\_NPRecPractices2018.pdf](https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/09/MWG_NPRecPractices2018.pdf).

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Countries where a larger share of higher value added to the economy has originated from exports than imports.

<sup>18</sup> OECD (2017). Luxembourg trade and investment statistical note. Available at: <https://www.oecd.org/investment/LUXEMBOURG-trade-investment-statistical-country-note.pdf>.

<sup>19</sup> OECD. Trade in Value Added (TiVA) 2021 ed: Principal Indicators. Available at: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA\\_2021\\_C1](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA_2021_C1).

**economy, the introduction of domestic turnover thresholds (combined and individual) is recommended.**

## **2.2 Benchmarking turnover thresholds based on past mergers**

---

The objective of this analysis is to propose a range of turnover thresholds and to determine the expected number of merger control notifications that would be triggered if these thresholds were set in Luxembourg. This assessment is based on the average number of mergers taking place in Luxembourg and the turnover of the involved undertakings.

### **2.2.1 Past mergers in Luxembourg**

**Based on data from the Mergermarket database<sup>20</sup>, from 2017 to 2021, there were in total 398 relevant mergers and acquisitions where either the buying or the target company, or both, was registered in Luxembourg.** The average number of mergers during this period was 80 per year and it ranged from 64 mergers in 2020 (during the peak of the COVID-19 pandemic<sup>21</sup>) to 92 in 2018.

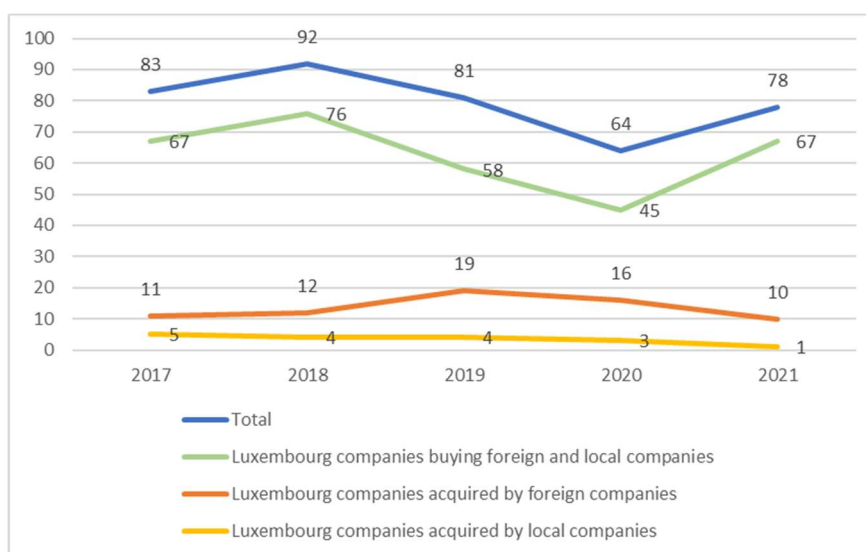
There are, on average, around 7 mergers occurring each month. October ( $\approx 10$ ) and July ( $\approx 8$ ) tend to have slightly more mergers, whilst August and September (both  $\approx 5$ ) tend to be less busy periods. The remaining months have, on average, from 6 to 7 mergers a month. Therefore, with the exception of the summer holiday period, the occurrence of mergers is rather evenly distributed throughout the year.

---

<sup>20</sup> For example, full-function joint ventures, as well as mergers that only involve companies not being registered in Luxembourg but still generating turnover in the country, are not covered by the sample. The estimations were therefore adjusted accordingly (increased by 20%) in Chapters 2.2.2 and 2.3. For detailed information on how the data on the past mergers in Luxembourg was collected and processed, please see the technical note in the annex.

<sup>21</sup> As evident from Figure 1, the decrease in mergers in 2020 due to the COVID-19 pandemic has also reduced the average number of mergers in Luxembourg from 2017 to 2021. If mergers from 2020 were to be excluded, the number of mergers from 2017 to 2021 would increase from 80 to 84 mergers per year (or a 5% increase). This should be taken into consideration when observing the estimations provided throughout this study.

Figure 1: Number of M&As in Luxembourg from 2017 to 2021

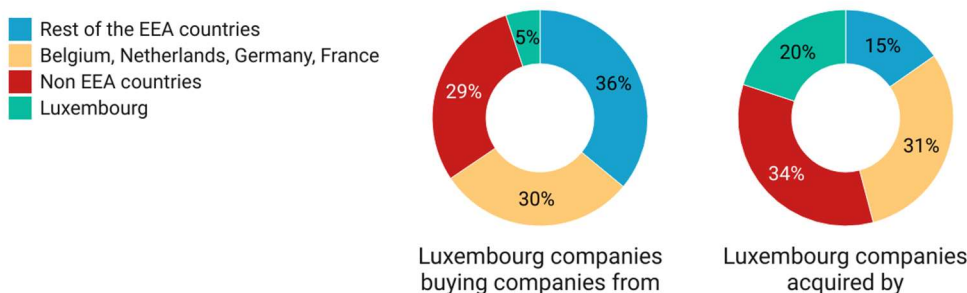


Source: VVA, based on data from Mergermarket.

The majority of the acquisitions during this period (around 79%) involved buying companies from Luxembourg merging with or acquiring a target company (either from Luxembourg or abroad), and around 21% of the mergers involved target companies from Luxembourg being acquired by other companies (either from Luxembourg or abroad<sup>22</sup>). The geographics of the M&As in Luxembourg vary significantly between buying and target companies.

Figure 2: Geographics of mergers involving companies from Luxembourg

### Geographics of the M&As



Source: VVA, based on data from Mergermarket.

From 2017 to 2021, only 5% of the companies acquired by companies based in Luxembourg were other Luxembourgish companies, meaning that companies from Luxembourg typically tend to acquire foreign companies. On the other hand, when looking at companies from Luxembourg that are acquired, the buyer is also a Luxembourgish company in 20% of cases.

<sup>22</sup> Please see Figure 2.

**Moreover, there is a significant difference between buying and target companies in terms of the annual domestic turnover<sup>23</sup>.** The annual domestic turnover of the buying company was, on average, almost 40<sup>24</sup> times higher than that of the target company (763 million euros to 20 million euros). From 2017 to 2021, the average combined domestic turnover of all companies involved in one transaction amounted to around 783 million euros.

**The difference in the size of buyer and target was much less significant when looking at median figures,** with the median domestic turnover of buying companies only 3.7 times higher than that of the target companies. When it comes to the domestic combined turnover, the median turnover of all companies involved in one transaction amounted to approximately 22 million euros. This analysis indicates that the mean is distorted by a small number of mergers involving very large companies with a multi-billion turnover.

**Table 1: Domestic turnover of businesses involved in the mergers**

Indicator	Domestic turnover of the buying company (EUR)	Domestic turnover of the target company (EUR)	Domestic combined turnover (EUR)
Average	763M	19.7M	782.8M
Median	6.7M	1.6M	22.4M
Max	24.5B	1.2B	24.5B
Min	640K	374.2K	2.5M

Source: VVA, based on data from Mergermarket.

## 2.2.2 Thresholds and expected number of control procedures

The table below provides estimates of the number of notifications triggered under different thresholds. These estimations are based on the estimated (individual and combined) domestic turnover of the companies involved in the past mergers in Luxembourg<sup>25</sup>.

It is estimated that **without any thresholds (if all operations but those notified to the European Commission were to be notified domestically), the Luxembourgish competition authority would receive approximately 84 merger notifications per year<sup>26</sup>.**

<sup>23</sup> As data on domestic turnover of companies is not publicly available, domestic turnover in Luxembourg has been calculated as 36% of the worldwide turnover of companies involved in the mergers. Please see the annex for a detailed explanation of the methodology used for estimating domestic turnover.

<sup>24</sup> 38.9 times.

<sup>25</sup> For more information regarding the technical details of the calculation of the estimations, please refer to the annex.

<sup>26</sup> The estimated number of 84 cases per year consists of an average of approximately 80 mergers per year from the Mergermarket database (see Chapter 2.2.1) with the exclusion of approximately 10 cases per year when the merger cases are being investigated by the European Commission, and an additional increase of 20% of the expected number of mergers to take into account in particular full-function joint ventures, as well as mergers that only involve companies not being registered

**Table 2: Expected number of notifications based on the individual and combined domestic turnover of the businesses involved in the merger**

Individual threshold (million euros)	Combined threshold (million euros)																	
	None	2	3	6	20	30	40	50	60	70	80	90	100	110	120	150	200	500
2	63	63	62	60	48	44	43	41	39	38	37	37	35	33	33	30	28	21
3	55	55	54	52	42	39	37	36	34	33	32	32	31	29	28	27	25	18
5	40	40	40	38	31	28	27	26	25	24	24	23	22	21	21	19	18	13
10	22	22	21	20	17	15	15	14	13	13	13	13	12	11	11	10	10	7
15	15	15	15	14	11	11	10	10	9	9	9	9	8	8	8	7	7	5
20	12	12	12	11	9	8	8	8	7	7	7	7	7	6	6	6	5	4
30	8	8	8	8	6	6	6	5	5	5	5	5	5	4	4	4	4	3
40	7	7	6	6	5	5	4	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	2
50	6	6	5	5	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2
60	5	5	5	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2
70	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	1
80	4	4	4	4	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1
90	4	4	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1
100	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1

Source: VVA, based on data from Mergermarket, Orbis and the OECD.

As presented in the table above, **with the most minimal threshold of 2 million euros of domestic individual turnover for each company involved and no combined turnover threshold, the national competition authority would receive around 63 notifications per year** which would constitute three quarters (75%) of all the relevant mergers. A high number of notifications would require significant involvement from the national competition authority to assess these notifications which, in turn, would result in high needs in terms of resources (for more information please see Chapter 3). This would also mean that the national competition authority would most likely have to review a substantial proportion of non-problematic cases.

**Contrastingly, if the thresholds for the individual domestic turnover, in particular, were set to be relatively high (e.g., 20 million euros or more), the number of notifications would decrease significantly with 12 or fewer notifications per year<sup>27</sup>,** irrespective of the combined domestic turnover of the companies involved in the merger. This is because, as the data on the mergers from Chapter 2.2.1 shows, for many mergers, the difference between the turnover of the different parties is relatively high.

**This indicates that it would be more sensible to go for a rather low individual turnover threshold (e.g., 10 to 20 million euros) and combine it with a higher combined turnover threshold (e.g., 20 to 60 million euros) to make sure that not too many mergers of small companies are notified so that the national competition authority can focus its resources on the review of cases most likely to raise competition issues.**

in Luxembourg but still generating turnover in the country. For detailed information on how the data on past mergers in Luxembourg was collected and processed, please see the technical note in the annex.

<sup>27</sup> Or, at most, less than 14% of all the relevant mergers taking place in Luxembourg.

## 2.3 Comparing thresholds in other jurisdictions

**Comparing the proposed turnover thresholds with the thresholds established in other, comparable and/or neighbouring countries is a reasonable approach to test the validity of the thresholds.** Therefore, we have combined the estimations presented in Table 2 above with data regarding the national individual and combined turnover thresholds in a few other jurisdictions and the number of notifications in those countries in 2019 (please see Table 3). This is then compared with our estimations (from the previous section) on the likely number of notifications if similar thresholds were put in place in Luxembourg.

**Table 3: Number of notifications in Luxembourg and similarly situated jurisdictions<sup>28</sup>**

	National turnover thresholds of other EU countries (million euros)		Notifications per year in that country	Notifications Luxembourg with similar thresholds
	Individual	Combined		
Malta	0.2	2.3	12	84
Estonia	2	6	36	60
Lithuania	2	20	24	48
Cyprus	3.5*	3.5	57	54
Ireland	10	60	41	13
Belgium	40	100	30	4
Netherlands	30	150*	89	4
France	50	150*	200	3
Germany	50	500*	1300	2
Switzerland	101	506*	35	1

\*worldwide turnover

Source: VVA, based on data from Mergermarket, Orbis, the OECD and the Ministère de l'Économie.

According to the calculations, **if the thresholds to be selected in Luxembourg were similar to those of Malta, the Baltic States (Estonia and Lithuania), or Cyprus, the number of notifications in Luxembourg would vary between around 48 to 84 notifications per year<sup>29</sup>.** This scenario would prove to be rather costly for the Luxembourg competition authority – as well as companies – as the number of notifications per year would be relatively high. Furthermore, this would mean that the national competition authority would most likely have to review a more significant number of non-problematic deals. (for more information please see Chapter 3).

**If Luxembourg was to select thresholds similar to those of Ireland, this would lead to around 13 notifications per year<sup>30</sup>** which is considerably less than the number of

<sup>28</sup> Malta, Cyprus and Germany have put in place specific types of turnover thresholds that slightly vary from the approach discussed in this study. In Malta, the individual turnover threshold for each party to the merger is 10% of the combined turnover of all parties. Cyprus applies a combined domestic turnover threshold and an individual worldwide turnover threshold. In Germany, the individual turnover threshold is 50 million euros for at least one party to the merger, and 17,5 million euros for at least one other party. The inclusion of these countries in the table is therefore approximative. The Swiss turnover thresholds have been converted from Swiss francs into euros.

<sup>29</sup> Or from 57% to 100% of all the relevant mergers taking place in Luxembourg.

<sup>30</sup> Or around 15% of all the relevant mergers taking place in Luxembourg.

notifications in Ireland (41 notifications) meaning that there are either more mergers in Ireland or that mergers in Ireland are larger in terms of the domestic turnover compared with Luxembourg. This scenario seems more manageable than the one of Malta, the Baltic States, and Cyprus in terms of costs. It would also allow the national competition authority to focus its resources on cases most likely to deserve such scrutiny.

Finally, **if Luxembourg was to select thresholds similar to those of Belgium, the Netherlands, France, Germany, or Switzerland, the number of notifications is estimated at 1-4 per year only<sup>31</sup> which could defeat the whole purpose of having a merger control in place, considering the authority would most probably miss operations potentially harmful for competition.**

---

<sup>31</sup> Or from 1% to 5% of all the relevant mergers taking place in Luxembourg.

## 3 Assessing potential resources required for the national competition authority

The turnover thresholds determine the expected number of notifications, which in turn determine the expected workload for the national competition authority. In this chapter, we estimate how many resources this additional workload would represent. These potentially required resources are assessed based on<sup>32</sup>:

- The share of notifications leading to a Phase I only or a Phase II procedure (based on experience from other EU Member States);
- The average time (working days) required for a Phase I and a Phase II procedure (based on experience from other EU Member States);
- Full-time equivalents (FTEs) needed by the Luxembourg competition authority to put in place a fully functioning merger control regime.

### 3.1.1 Percentage of Phase I and Phase II procedures

In principle, two-phase procedures are the most common practice in all EU jurisdictions<sup>33</sup>. In Phase I, the authority reviews the transaction to assess whether an in-depth analysis is needed. All notifications are reviewed in Phase I. In the vast majority of the cases (i.e., from 96% to 98%), the reviews are closed in Phase I, meaning that no further investigation is required.<sup>34</sup>

A Phase I investigation typically requires the national competition authority to:

- Exchange with the parties during pre-notification discussions (i.e., in anticipation of the notification);
- Analyse the notification;
- Request and analyse additional information from the parties to the operation and/or third parties;
- Draft the Phase I decision.

A simplified procedure can be put in place to handle simple and straightforward mergers for which approval in Phase I is very likely.

In Phase II, the national competition authority reviews in detail only the most complex cases that raise serious concerns about the adverse effects of the transaction on competition. Phase II is an in-depth analysis of the merger's effects on competition and requires more time and resources. A Phase II investigation typically involves more extensive information gathering, including review of companies' internal documents, extensive economic data, detailed questionnaires to market participants, and/or site visits<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Please see the annex for detailed information on the methodology for calculating the costs.

<sup>33</sup> European Commission (2022). Competition Policy. Available at: [https://competition-policy.ec.europa.eu/mergers/procedures\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/mergers/procedures_en).

<sup>34</sup> European Commission (2013). Competition: Merger control procedures. Available at: [https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-02/merger\\_control\\_procedures\\_en.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-02/merger_control_procedures_en.pdf).

<sup>35</sup> Ibid.



Based on information from the European Commission and the competition authorities in several EU Member States, the average share of Phase II procedures varies from 2% to 4% of all procedures opened.

### 3.1.2 Assessment of the resources required

Regarding the formal deadlines to handle merger cases, based on the rules already in place in other jurisdictions<sup>36</sup>, on average Phase I cases are supposed to be investigated within 22 working days, while Phase II cases must be reviewed within 80 working days<sup>37</sup>. However, due to a variety of factors, the legal deadlines, usually expressed in working days in the various legislations, do not reflect the actual number of full-time equivalents needed to carry out an effective merger control. The legal duration sets indeed a legal deadline within which the authority must adopt its decision as from the moment of notification, but does not give any indication as to the number of members of staff involved on each case, which will also depend on the case.

A major proportion of cases (around 80%) is dealt with in a simplified procedure, which generally requires relatively few resources in terms of working days needed. However, the assessment of mergers requires different types of skills (notably legal and economic skills), which means that in practice, at least two people must work together on one case (not counting administrative and supporting staff).

More resource-intensive Phase I cases (i.e., not benefiting from the simplified procedure), and in particular Phase II cases, require a much higher number of working days within strict legal deadlines, meaning that the number of FTEs needed to handle such cases multiplies. Notifications can also be filed simultaneously, forcing the national competition authority to review several cases in parallel. The merger control team within the national competition authority should be sufficiently staffed to handle such workload peaks without having to rely on other staff members that normally deal with antitrust cases, as this would otherwise mean that work on other antitrust cases would have to be put on hold for the duration of handling the merger control cases.

In addition, merger control is not only limited to reviewing cases that are notified to the national authority, but includes other necessary activities such as pre-notification work, market monitoring (in particular if a call-in option exists), or merger analysis not directly resulting from domestic notifications (e.g., participation in EU cooperation and referrals by the European Commission).

Concerning referrals from national authorities towards the Commission, the latter recently adopted a new approach encouraging national authorities to also refer cases that did not meet any notification thresholds<sup>38</sup>. Thereby, the scope of potential referrals is broadened and the Commission relies, to a significant extent, on national competition authorities' market monitoring to identify candidate cases. Furthermore, merging parties may ask the

<sup>36</sup> Based on the rules applicable at EU level, and at national level in Belgium, France, Germany, Ireland, and the Netherlands.

<sup>37</sup> Ministère de l'Économie // Le gouvernement luxembourgeois (2022). Vers un contrôle national des concentrations Bilan intermédiaire des travaux préparatoires.

<sup>38</sup> European Commission (2021). Commission Guidance on the application of the referral mechanism set out in Article 22 of the Merger Regulation to certain categories of cases. Available at: [https://ec.europa.eu/competition/consultations/2021\\_merger\\_control/guidance\\_article\\_22\\_referrals.pdf](https://ec.europa.eu/competition/consultations/2021_merger_control/guidance_article_22_referrals.pdf).

national competition authorities<sup>39</sup> for guidance on such transactions and third parties may also inform the national competition authorities<sup>40</sup> of a concentration for a referral under Article 22 of Council Regulation No. 139/2004 on the control of concentrations between undertakings.

Lastly, certain country-specific factors come into play in the case of Luxembourg. In addition to the three official administrative languages (Luxembourgish, French, German), Luxembourg is the seat of many international companies operating mainly in English, which means that the national competition authority must be able to handle cases and documents in several languages. The geographical and economic characteristics of Luxembourg might entail that enhanced market analysis could be required because of the higher proportion of cross-border activity of the undertakings involved in a merger.

It should also be taken into account that due to the fact that Luxembourg does so far not have a merger control system in place, the national authority will have to build up experience in the field as well as the necessary internal processes once such a system is introduced. The limited size of the authority also means there will be no economies of scale in handling cases (unlike in large countries like for example Germany, where the national competition authority has 400 staff members and handles 1,300 merger notifications per year).

Taking into account the aforementioned factors, the table below provides estimations of the annual resources required for a merger control department in Luxembourg's competition authority, depending on the number of notifications expected per year<sup>41</sup>.

**Table 4: Estimation of resource needs, depending on the number of notifications per year**

---

<sup>39</sup> (...) and/or the European Commission.

<sup>40</sup> (...) and/or the European Commission.

<sup>41</sup> Please refer to the annex for a detailed presentation of the method used for calculating the estimations.

## Setting merger control thresholds in Luxembourg

Number of notifications	Working days (low estimate)	FTEs (low estimate)	Working days (medium estimate)	FTEs (medium estimate)	Working days (high estimate)	FTEs (high estimate)
1	95.4	0.4	134.1	0.6	172.8	0.8
3	286.3	1.3	402.4	1.8	518.5	2.3
5	477.2	2.1	670.6	3.0	864.1	3.9
6	572.6	2.6	804.8	3.6	1036.9	4.6
7	668.0	3.0	938.9	4.2	1209.7	5.4
8	763.5	3.4	1073.0	4.8	1382.6	6.2
9	858.9	3.8	1207.1	5.4	1555.4	6.9
10	954.3	4.3	1341.3	6.0	1728.2	7.7
11	1049.8	4.7	1475.4	6.6	1901.0	8.5
12	1145.2	5.1	1609.5	7.2	2073.8	9.3
13	1240.6	5.5	1743.6	7.8	2246.7	10.0
15	1431.5	6.4	2011.9	9.0	2592.3	11.6
20	1908.7	8.5	2682.5	12.0	3456.4	15.4
25	2385.8	10.7	3353.2	15.0	4320.5	19.3
28	2672.1	11.9	3755.5	16.8	4839.0	21.6

*Source: VVA, based on data from other EU Member States.*

It must be noted that the assessment in this study focusses on internal resource needs, i.e., the number of FTEs needed to staff a well-functioning merger control unit. However, merger control may also incur external costs, such as costs for equipment (e.g., IT systems) or external support. Therefore, additional resources should be taken into account to cover these extra costs.

## 4 Recommendations

The key recommendations for setting merger control thresholds in Luxembourg are:

- Looking at the experience of other smaller-size economies in the EU and the potential benefits of the thresholds based on the domestic turnover, it would be advisable **to use domestic turnover thresholds** (combined and individual) in Luxembourg.
- In terms of comparing thresholds in similarly situated jurisdictions, it would be advisable that the thresholds in Luxembourg would be higher than the ones set in Malta, Cyprus or the Baltic States (i.e., Estonia and Lithuania), and approximately at the level of the thresholds set in Ireland, in order to strike a balance between the need for the authority to be able to review potentially harmful operations, on the one hand, and the need to avoid unnecessary work, for the authority as well as for the companies, on the other hand.

Taking into account the aforementioned factors, the table below provides estimations of the number of notifications triggered under different thresholds<sup>42</sup>.

**Table 5: Expected number of notifications based on the individual and combined domestic turnover of the businesses involved**

Individual turnover threshold (national turnover in million euros)	Combined turnover threshold (national turnover in million euros)				
	30	40	50	60	70
5	28	27	26	25	24
10	15	15	14	13	13
15	11	10	10	9	9
20	8	8	8	7	7
30	6	6	5	5	5

Source: VVA, based on data from Mergermarket, Orbis and the OECD.

As illustrated in the table above, if the thresholds for the individual domestic turnover were set to be on the lower end (10 million euros or less), the number of notifications would vary from 13 to 28 per year depending on the combined turnover threshold set. As illustrated in Chapter 3, reviewing such a number of notifications would require 8 to 17 FTEs<sup>43</sup>. This would also mean that the national competition authority would most likely have to review a more significant number of non-problematic deals than in other scenarios involving higher thresholds.

Conversely, if the thresholds for the individual domestic turnover were set to be relatively high (20 million euros or more), the number of notifications would decrease significantly with 8 or fewer notifications per year. As illustrated in Chapter 3, reviews would involve at least 5 FTEs<sup>44</sup>. This scenario could be detrimental as the authority could fail to capture

<sup>42</sup> For more information regarding the technical details of the calculation of the estimations, please refer to the annex.

<sup>43</sup> Full-time equivalents, based on the medium estimate.

<sup>44</sup> Full-time equivalents, based on the medium estimate.

transactions likely to produce significant domestic effects on the economy and potentially result in harmful effects on competition.

This indicates that it could be **more sensible to go for a mid-level individual turnover threshold (15 million euros) and combine it with a higher combined turnover threshold (e.g., 40 to 60 million euros)** so that the national competition authority can focus its resources on the review of cases most likely to raise competition issues.

Under such scenario, involving 9 to 10 estimated notifications per year, **a merger department of Luxembourg's competition authority would, at a minimum, require 6 FTEs, including legal and economic experts and administrative staff, to be able to deal with Phase I and Phase II notifications, but also to handle the numerous additional tasks required.**

Although the main objective of this study is to provide an estimation of the merger control thresholds that would be the most appropriate for Luxembourg, it is important to highlight that these thresholds are not static and can be modified, if needed. Based on the recommendations provided by the International Competition Network (ICN)<sup>45</sup>, when setting the thresholds the following elements are advised by the ICN:

- Thresholds should be regarded as flexible and non-constant. If the national competition authority recognises that the thresholds set are not optimal and need to be adapted, changing them should be possible via a simple procedure.
- Merger thresholds should be regularly evaluated by the national authorities (e.g., in Belgium, the thresholds are re-evaluated every three years) to investigate whether they need to be modified due to any economic (e.g., inflation) or administrative reasons (e.g., too high number of notifications resulting in high costs for companies and the national competition authority).

In addition based on the experience of national competition authorities from other Member States, it is recommended to:

- When introducing thresholds for the first time, it is advisable to set the thresholds at a slightly lower level so as to collect evidence about the number of notifications received and the time it usually takes to investigate the notifications. If the number of notifications and/or the time needed appears to be too high/low, a decision could be made to modify the thresholds. If the initial thresholds are set too high, there is a risk that the number of notifications triggered is too low to create the data necessary to carry out a meaningful evaluation, and it would equally lead to the control missing potentially harmful operations.
- For cases where a merger does not meet the thresholds for the domestic individual and/or combined turnover of the parties involved, and if there is any indication that this merger could impede competition and/or harm consumers, the national competition authority should have the ability to use a so-called "call in" option to initiate a review procedure on its own initiative. Based on the experience in countries

---

<sup>45</sup> International Competition Network (2017). ICN recommended practices for merger notification and review procedures. Available at: [https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/09/MWG\\_NPRecPractices2018.pdf](https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/09/MWG_NPRecPractices2018.pdf).

where such a “call in” exists, this option is generally used very rarely and does not create a significant number of additional cases.

## Annex: Methodological note

### Data sources on past mergers in Luxembourg

---

#### Mergermarket database

Typically, data on mergers and acquisitions are not available from public sources. For this reason, private databases focussing on data regarding mergers and acquisitions were screened for this study, and **Mergermarket** which provides data on mergers and acquisitions worldwide was selected as the most relevant and reliable data source. Mergermarket relies on a network of 500 M&A experts and analysts that exchange with CEOs, CFOs and industry contacts and acquire information on mergers and acquisitions. Their database on mergers dates back to the year 2000 and includes the names of the companies involved in a merger/acquisition, and, in some cases, data on the financials of the involved companies (e.g., turnover).

Relevant mergers were extracted from the Mergermarket database based on the following criteria:

- **Date:** Mergers occurring between 2017 and 2021;
- **Geography:** Mergers in which at least one of the involved parties was registered in Luxembourg<sup>46</sup>;
- **Size:** mergers in which the deal value was at least one million euros; and
- **The stake of the acquisition:** acquisitions after which the buying company became the majority stakeholder of the target company ( $\geq 50.1\%$  of the target company shares)<sup>47</sup>.

On this basis, there were, in total, 398 relevant mergers in the database. To assess the validity of the mergers available in the database, these were cross-verified with information available from news reports and articles for some of the more well-known companies.

Full-function joint ventures, as well as mergers that only involve companies not being registered in Luxembourg but still generating turnover in the country (and therefore in principle also subject to merger control in Luxembourg), are not covered by the sample. Similarly, deals with a value below one million euros and deals creating a “concentration” in the meaning of the EU Merger Regulation despite the stake of the acquirer remaining below 50.1% (e.g., a change in control through the acquisition of voting rights) were not taken into account as a result of the selected criteria. The estimations presented in Chapters 2.2.2 and 2.3 were therefore adjusted accordingly to take into consideration these mergers<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Headquarters registered in Luxembourg.

<sup>47</sup> In contrast to the mergers that were notified to the European Commission under the EU Merger Regulation, i.e., acquisitions for which the buying company becomes the stakeholder of at least one-third of the target company ( $\geq 33.3\%$  of the target company shares). Source: European Commission (2022). Competition Policy. Available at: [https://ec.europa.eu/competition/ejojade/isef/index.cfm?clear=1&policy\\_area\\_id=2](https://ec.europa.eu/competition/ejojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=2).

<sup>48</sup> Increased by 20%, based on a qualitative assessment of the relevant factors.

## Exclusion of mergers notified to the European Commission

The Mergermarket database includes mergers that were notified to the European Commission under the EU Merger Regulation<sup>49</sup>. Based on the database of past mergers investigated by the European Commission<sup>50</sup>, on average, there are around 10 cases per year where investigations concern companies from Luxembourg. As a result, these mergers were excluded when calculating the number of potential notifications to the Luxembourgish competition authority.

## Estimation of expected merger notifications depending on different turnover thresholds

---

### Obtaining data on annual global turnover of the companies involved

The data from Mergermarket, while being overall quite extensive and complete, lacked one key indicator relevant to this study, which is the annual turnover of the companies involved in the merger or acquisition. Mergermarket only provides data on the turnover of a limited number of the involved companies (around one-third of the cases).

To obtain the annual turnover figures<sup>51</sup> from the remaining companies, the Orbis database, which holds detailed information on millions of companies worldwide, was used. Following this approach, the database could be completed with turnover data (worldwide turnover) for 65% of the companies involved in the relevant mergers. In this exercise, the annual turnover of the company is linked to the year of the merger. If the data for the year of the merger were not available, data closest to the year of the merger was used.

### Assumption about national turnover of parties to the merger

The turnover data obtained from Mergermarket and Orbis concerned the **worldwide turnover** of the companies involved in the merger. However, as the most suitable option for Luxembourg is to establish thresholds based on national turnover (for more information, please refer to Chapter 2.1), it was important to investigate the **domestic turnover** of the companies involved in the mergers.

In general, publicly available data on the turnover shares generated solely in Luxembourg is unavailable for the majority of companies. Most often, merger databases, business registers<sup>52</sup>, as well as annual reports of businesses do not include such data. Hence, it was

---

<sup>49</sup> Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation). Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32004R0139>.

<sup>50</sup> European Commission (2022). Competition Policy. Available at: [https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/index.cfm?clear=1&policy\\_area\\_id=2](https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=2).

<sup>51</sup> The turnover of financial institutions is composed of the sum of different incomes (e.g. interest income, income from securities, fees and commissions received, net profit on financial operations). This is in line with the calculation of the turnover as foreseen in article 5 of the Council Regulation No. 139/2004 on the control of concentrations between undertakings.

<sup>52</sup> Both national ones such as Registre de Commerce et des Sociétés (RCS) in Luxembourg, and international ones such as Orbis.



necessary to make an assumption about the national turnover based on different economic data sources available.

To make this assumption, the **Trade in Value Added (TiVA)** database from the OECD was used<sup>53</sup>. This database comprises data on the trade value added in exports, imports and final demand of OECD economies from 1995-2018. For this study, the latest available data from 2018 was used and the indicator selected is the value added from exports (domestic value added in foreign final demand) and imports (foreign value added in domestic final demand). When combining the total value added from exports and imports, exports constitute around 64%<sup>54</sup> of the total value added to the economy. As a result, for the purpose of this study it was estimated that around 36% of the total (worldwide) turnover of the companies from Luxembourg was generated in the domestic market. Therefore, the assumption was made that **individual and combined domestic turnover** of the mergers in Luxembourg constitutes 36% of the total (worldwide) turnover of the companies available in the Mergermarket and Orbis databases. This assumption is followed when calculating the domestic turnover of businesses involved in the mergers (see Chapter 2.2.1) and the thresholds and expected number of control procedures (see Chapter 2.2.2).

While this assumption is straightforward and useful it also has limitations, in particular:

- For smaller companies, the domestic turnover share is likely to be higher than for larger companies;
- Certain economic sectors are more export-oriented (e.g., financial services) than others (e.g., industry) and the domestic turnover share would thus not be the same in each sector;

Despite these drawbacks, however, a unique indicator for estimating the domestic share of the total turnover is preferable because:

- While data on the turnover by sector, exports by company size, turnover by company size etc. are in principle available, they are often not complete. Data regarding the domestic value added by imports/exports for some of the industries (e.g., services) is not available.
- In addition, the classification of the industries and services by the OECD differs from the national classifications used by the Statistics portal of the Grand-Duchy of Luxembourg which follows the classifications from Eurostat. Thus, smaller-scale indicators (size of the company, type of sector, etc.) from the different data sources are not compatible which makes cross-estimation not reliable.

To check the robustness of the results, we tested our model with other national turnover assumptions to measure the margin of error. The tables below shows the results of these test estimations. When using the factor 26% instead of 36%, the estimations of the number of notifications decrease between 10% and 20% (see Table 6).

---

<sup>53</sup> OECD. Trade in Value Added (TiVA) 2021 ed: Principal Indicators. Available at: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA\\_2021\\_C1](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA_2021_C1).

**Table 6: Expected number of notifications, based on alternative national turnover assumption (26%)**

Individual threshold (million euros)	Combined threshold (million euros)																	
	None	2	3	6	20	30	40	50	60	70	80	90	100	110	120	150	200	500
2	57	56	55	52	41	38	36	34	33	32	30	29	28	27	27	25	23	18
3	45	45	44	41	33	30	29	28	27	25	24	23	22	22	22	20	18	14
5	32	32	31	29	24	22	21	20	19	18	17	17	16	16	15	15	13	10
10	16	16	16	15	12	11	10	10	10	9	9	8	8	8	8	7	7	5
20	8	8	8	8	6	6	5	5	5	5	4	4	4	4	4	4	3	3
30	6	6	6	6	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	2	2
40	5	5	5	5	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2
50	4	4	4	4	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	1
60	4	4	4	4	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1
70	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1
80	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1
90	3	3	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
100	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Source: VVA, based on data from Mergermarket, Orbis and the OECD.

Similarly, when using the factor 46% instead of 36%, the estimations on the notifications increase between 10% and 20% (see Table 7).

**Table 7: Expected number of notifications, based on alternative national turnover assumption (46%)**

Individual threshold (million euros)	Combined threshold (million euros)																	
	None	2	3	6	20	30	40	50	60	70	80	90	100	110	120	150	200	500
2	69	69	69	67	58	52	48	47	45	44	42	42	41	40	39	36	33	24
3	60	60	60	58	50	46	42	41	39	39	37	37	36	35	34	31	29	20
5	47	47	47	46	40	36	33	32	31	30	29	29	28	27	27	24	23	16
10	29	29	29	28	25	22	20	20	19	19	18	18	18	17	17	15	14	10
20	14	14	14	14	12	11	10	10	9	9	9	9	8	8	8	7	7	5
30	11	11	11	11	9	8	8	7	7	7	7	7	6	6	6	6	5	4
40	8	8	8	8	7	6	6	5	5	5	5	5	5	5	4	4	4	3
50	7	7	7	7	6	5	5	5	4	4	4	4	4	4	4	3	3	2
60	6	6	6	6	5	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	2
70	5	5	5	5	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2
80	5	5	5	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2
90	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	1
100	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	1

Source: VVA, based on data from Mergermarket, Orbis and the OECD.

In conclusion, when applying the 36% estimate, it is important to consider the limitations of this indicator; and that the estimations provided in this study<sup>55</sup> have a general margin of overestimation or underestimation of between 10% and 20%.

<sup>55</sup> More specifically, domestic turnover of businesses involved in the mergers (see Chapter 2.2.1), thresholds and expected number of control procedures (see Chapter 2.2.2), and the total domestic turnover of key industries in Luxembourg (see Chapter 2.3).

## Estimation of the resources required by the national authority

The estimation of the resources required by the national authority in relation to the number of notifications received is based on:

- The time needed (working hours/days) to handle Phase I and Phase II procedures in other EU Member States, based on data provided during exchanges between the authorities from Luxembourg and these Member States<sup>56</sup>;
- Information from these EU Member States<sup>57</sup> as well as the European Commission<sup>58</sup> regarding the average share of simplified Phase I procedures, standard Phase I procedures and Phase II procedures out of the total procedures initiated;
- Legal duration (working days) to investigate Phase I and Phase II procedures in the European Commission, Belgium, France, Germany, Ireland, and the Netherlands (used solely in the context of calculating FTEs needed to review Phase I and Phase II cases in the specific period of time, i.e., under 22 working days for Phase I, and under 80 working days for Phase II).

On the basis of these data sources, the following low, medium and high estimates of the working hours/days needed were calculated. These estimations take into account all the types of resources required as presented in Section 3.1.2 above.

**Table 8: Estimates of the working hours/days to handle merger cases**

Estimate	Phase I (simplified)		Phase I		Phase II	
	Hours	Days	Hours	Days	Hours	Days
Low estimate	273,5	34,2	1722,5	215,3	8830,0	1103,8
Medium estimate	397,8	49,7	2383,8	298,0	12245,0	1530,6
High estimate	522,0	65,3	3045,0	380,6	15660,0	1957,5

In order to produce the figures presented in Table 4 in Section 3.1.2, these estimates were combined with the average proportion of the different types of procedures:

- Simplified Phase I procedures: 81,4% of all cases,
- Standard Phase I procedures: 15,5% of all cases,
- Phase II procedures: 3,1% of all cases.

<sup>56</sup> Due to the confidential nature of these exchanges, the names of the EU Member States cannot be disclosed in this study.

<sup>57</sup> For example, on average, Phase II constitutes around 3% of all the procedures opened in Belgium. Source: Autorité belge de la Concurrence (2017). Evaluation des seuils de notification des concentrations en Belgique. Available at: [https://www.belgiancompetition.be/sites/default/files/content/download/files/20170516\\_evaluation\\_seuils.pdf](https://www.belgiancompetition.be/sites/default/files/content/download/files/20170516_evaluation_seuils.pdf).

<sup>58</sup> On average, Phase II constitutes around 4% of all the procedures opened at EU level. Source: European Commission (2013). Competition: Merger control procedures. Available at: [https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-02/merger\\_control\\_procedures\\_en.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-02/merger_control_procedures_en.pdf).



Valdani Vicari & Associati

---

**BRUSSELS**

Avenue des Arts 11  
1210 Bruxelles  
Phone: +32 476771187  
[www.vva.it/economics-policy/](http://www.vva.it/economics-policy/)

---

---

**MILAN**

Palazzo Stampa di Soncino – Via Torino, 61  
20123 Milano  
Phone: +39 02 727331  
[www.vva.it](http://www.vva.it)

---



## CHECK DE DURABILITÉ - NOHALTEGKEETSHECK



La présente page interactive nécessite au minimum la version 8.1.3 d'Adobe Acrobat® Reader®. La dernière version d'Adobe Acrobat Reader pour tous systèmes (Windows®, Mac, etc.) est téléchargeable gratuitement sur le site de [Adobe Systems Incorporated](https://www.adobe.com/fr/acrobat/reader-main.aspx).

Ministre responsable :

Le Ministre de l'Economie

Projet de loi ou  
amendement :

Projet de loi relative au contrôle des concentrations entre entreprises et portant modification de :  
1° la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ;  
2° la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;  
3° la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;  
4° la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence

Le check de durabilité est un outil d'évaluation des actes législatifs par rapport à leur impact sur le développement durable. Son objectif est de donner l'occasion d'introduire des aspects relatifs au développement durable à un stade préparatoire des projets de loi. Tout en faisant avancer ce thème transversal qu'est le développement durable, il permet aussi d'assurer une plus grande cohérence politique et une meilleure qualité des textes législatifs.

1. Est-ce que le projet de loi sous rubrique a un impact sur le champ d'action (1-10) du 3<sup>ème</sup> Plan national pour un développement durable (PNDD) ?  
En cas de réponse négative, expliquez-en succinctement les raisons.  
En cas de réponse positive sous 1., quels seront les effets positifs et/ou négatifs éventuels de cet impact ?

2. Quelles catégories de personnes seront touchées par cet impact ?

3. Quelles mesures sont envisagées afin de pouvoir atténuer les effets négatifs et comment pourront être renforcés les aspects positifs de cet impact ?

Afin de faciliter cet exercice, l'instrument du contrôle de la durabilité est accompagné par des points d'orientation – **auxquels il n'est pas besoin de réagir ou répondre mais qui servent uniquement d'orientation**, ainsi que par une documentation sur les dix champs d'actions précités.

### 1. Assurer une inclusion sociale et une éducation pour tous.

[Points d'orientation](#)  
[Documentation](#)

Oui  Non

Le projet de loi a pour objet d'introduire en droit luxembourgeois un régime de contrôle des concentrations entre entreprises (acquisitions, fusions ou créations d'entreprises communes), un pilier clé du droit de la concurrence. Un tel corpus de règles, qui fait partie des outils indispensables qui permettent de protéger la concurrence et, in fine, le consommateur luxembourgeois, fait encore défaut au Luxembourg.

L'objectif unique du contrôle des concentrations est de prévenir des effets négatifs sur la concurrence comme p.ex. une réduction de choix, une réduction de qualité ou moins d'innovation pour le consommateur du fait de la disparition d'un acteur sur le marché ou encore d'un risque que les prix augmentent, notamment si le nouvel acteur créé acquiert une position dominante.

S'agissant d'un instrument classique du droit de la concurrence, poursuivant un objectif d'ordre public visant la préservation de la concurrence, ce projet de loi n'a pas vocation à avoir un impact sur l'inclusion sociale et l'éducation pour tous.

### 2. Assurer les conditions d'une population en bonne santé.

[Points d'orientation](#)  
[Documentation](#)

Oui  Non

S'agissant d'un instrument classique du droit de la concurrence poursuivant un objectif d'ordre public visant la préservation de la concurrence, ce projet de loi n'a pas vocation à avoir un impact sur les conditions d'une population en bonne santé.



### 3. Promouvoir une consommation et une production durables.

[Points d'orientation](#)  
[Documentation](#)

Oui  Non

S'agissant d'un instrument classique du droit de la concurrence poursuivant un objectif d'ordre public visant la préservation de la concurrence, ce projet de loi n'a pas vocation première à avoir un impact sur la promotion d'une consommation et une production durable.

Il convient néanmoins de relever qu'il met en place un cadre permettant à l'Autorité de concurrence, le cas échéant, de prendre en compte ces critères dans sa pratique décisionnelle, par exemple en bloquant une acquisition prédatrice concernant une innovation favorable à une consommation et une production durable.

### 4. Diversifier et assurer une économie inclusive et porteuse d'avenir.

[Points d'orientation](#)  
[Documentation](#)

Oui  Non

S'agissant d'un instrument classique du droit de la concurrence poursuivant un objectif d'ordre public visant la préservation de la concurrence, ce projet de loi n'a pas vocation première à avoir un impact sur la diversification et l'assurance d'une économie inclusive et porteuse d'avenir.

Il convient néanmoins de relever qu'il ouvre la possibilité à l'Autorité de concurrence de potentiellement protéger l'innovation dite "verte" par la possibilité de contrôler des acquisitions potentiellement prédatrices (« killer acquisitions »), dans lesquelles une grande entreprise bien établie acquiert une petite cible telle que, p.ex., une start-up spécialisée dans le développement de technologies en matière de durabilité au fort potentiel sur le plan concurrentiel, avant même que cette dernière ne soit devenue un concurrent important.

### 5. Planifier et coordonner l'utilisation du territoire.

[Points d'orientation](#)  
[Documentation](#)

Oui  Non

S'agissant d'un instrument classique du droit de la concurrence poursuivant un objectif d'ordre public visant la préservation de la concurrence, ce projet de loi n'a pas d'impact sur l'utilisation du territoire.

### 6. Assurer une mobilité durable.

[Points d'orientation](#)  
[Documentation](#)

Oui  Non

S'agissant d'un instrument classique du droit de la concurrence poursuivant un objectif d'ordre public visant la préservation de la concurrence, ce projet de loi n'a pas vocation à avoir un impact sur la promotion d'une mobilité durable. Néanmoins, il aménage un cadre permettant à l'Autorité de concurrence de pouvoir contrôler des projets d'opérations dans lesquelles la mobilité durable peut être un argument pertinent pour l'analyse concurrentielle au titre de la qualité ou de l'innovation par exemple.

### 7. Arrêter la dégradation de notre environnement et respecter les capacités des ressources naturelles.

[Points d'orientation](#)  
[Documentation](#)

Oui  Non

S'agissant d'un instrument classique du droit de la concurrence poursuivant un objectif d'ordre public visant la préservation de la concurrence, ce projet de loi n'a pas vocation à avoir un impact sur la dégradation de notre environnement et le respect des capacités des ressources naturelles.

### 8. Protéger le climat, s'adapter au changement climatique et assurer une énergie durable.

[Points d'orientation](#)  
[Documentation](#)

Oui  Non

S'agissant d'un instrument classique du droit de la concurrence poursuivant un objectif d'ordre public visant la préservation de la concurrence, ce projet de loi n'a pas vocation à avoir un impact sur la protection du climat, l'adaptation au changement climatique et à l'assurance d'une énergie durable.

### 9. Contribuer, sur le plan global, à l'éradication de la pauvreté et à la cohérence des politiques pour le développement durable.

[Points d'orientation](#)  
[Documentation](#)

Oui  Non



S'agissant d'un instrument classique du droit de la concurrence poursuivant un objectif d'ordre public visant la préservation de la concurrence, ce projet de loi n'a pas vocation à avoir un impact sur la contribution, sur le plan global, à l'éradication de la pauvreté et à la cohérence des politiques pour le développement durable.

### 10. Garantir des finances durables.

[Points d'orientation](#)  
[Documentation](#)

Oui  Non

S'agissant d'un instrument classique du droit de la concurrence poursuivant un objectif d'ordre public visant la préservation de la concurrence, ce projet de loi n'a pas vocation à avoir un impact sur des finances durables.

### Cette partie du formulaire est facultative - Veuillez cocher la case correspondante

En outre, et dans une optique d'enrichir davantage l'analyse apportée par le contrôle de la durabilité, il est proposé de recourir, de manière facultative, à une évaluation de l'impact des mesures sur base d'indicateurs retenus dans le PNDD. Ces indicateurs sont suivis par le STATEC.

Continuer avec l'évaluation ?  Oui  Non

(1) Dans le tableau, choisissez l'évaluation : **non applicable**, ou de 1 = **pas du tout probable** à 5 = **très possible**

**Afin d'enregistrer une version verrouillée du formulaire,  
merci de le signer numériquement en cliquant ici :**