



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/72/2023

16 novembre 2023

Contrôle des concentrations entre entreprises

relatif au

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

Par lettre du 28 juillet 2023, Monsieur Franz Fayot, ministre de l'Économie, a soumis le projet de loi relatif au contrôle des concentrations entre entreprises à l'avis de la Chambre des salariés.

1. Le nouveau pilier envisagé du droit de la concurrence introduit par le présent projet de loi se veut préventif pour confier dorénavant à l'Autorité de la concurrence¹ le pouvoir de contrôler certains projets de rapprochements d'entreprises notamment par acquisitions, fusions ou créations d'entreprises communes.

2. Selon les auteurs du projet de loi, ce nouvel instrument vise à protéger la concurrence, pour le bénéfice des consommateurs et des 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.

L'objectif du contrôle des concentrations est donc de prévenir de tels effets négatifs sur la concurrence.

Par ailleurs, un tel contrôle offre aux entreprises prenant part à l'opération de concentration une prévisibilité et une sécurité juridique tout en permettant aux tiers de faire valoir leurs points de vue.

3. L'objectif du régime instauré par le présent projet de loi consiste à contrôler les rapprochements d'entreprises qui peuvent avoir un effet restrictif sur la concurrence, avant qu'ils ne soient réalisés.

Ledit contrôle est mis en œuvre par l'Autorité de concurrence qui, sur base d'une notification obligatoire de projets atteignant certains seuils exprimés en chiffre d'affaires, émet la validation nécessaire avant la réalisation de l'opération envisagée.

4. Saisine de l'Autorité

La notification à l'Autorité est obligatoire lorsque :

- les entreprises parties à l'opération réalisent ensemble au Grand-Duché de Luxembourg un chiffre d'affaires supérieur à 60 millions d'euros (chiffre d'affaires agrégé), et
- au moins deux des entreprises parties à l'opération réalisent individuellement au Luxembourg un chiffre d'affaires supérieur à 15 millions d'euros (chiffre d'affaires individuel).

Le projet de loi prévoit qu'à l'issue de 3 ans, il est possible de reconsidérer, voire de réviser ces seuils.

Dans certains cas a priori non problématiques, le nouveau texte prévoit la possibilité de procéder par notification simplifiée.

Accessoirement, l'Autorité peut procéder par auto-saisine en cas d'effets significatifs sur la concurrence, même si les seuils ne sont pas atteints.

5. Effets de la saisine

Comme la notification est publiée, les tiers peuvent intervenir et donner leur avis au projet de concentration.

La concentration en cause est suspendue jusqu'à l'accord émis par l'Autorité.

¹ L'Autorité de concurrence applique la législation nationale et européenne relative à l'interdiction des ententes et des abus de position dominante. Elle fonctionne sous la forme d'un établissement public indépendant doté de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie financière et administrative.

6. Examen au fond et décision de l'Autorité

Le nouveau dispositif de contrôle des concentrations s'opère en 2 phases :

La **première phase** consiste en une analyse de toute concentration notifiée à l'Autorité endéans un délai de 25 jours ouvrables.

La décision de l'Autorité conduit soit à l'autorisation de l'opération envisagée soit, en cas de doutes, mène à l'ouverture d'une deuxième phase.

Pour la mise en œuvre du contrôle, l'Autorité procède à la définition du marché, au cas par cas, selon les faits de l'espèce. Les activités transfrontalières sont également prises en compte.

Une **deuxième phase** d'analyse s'applique aux opérations plus compliquées endéans un délai de 90 jours ouvrables afin de déterminer si l'opération risque de produire une entrave significative à une concurrence effective, notamment par la création ou le renforcement d'une position dominante.

La décision de l'Autorité aboutit à une autorisation avec ou sans engagements, voire conditions, ou à une interdiction de l'opération de concentration envisagée.

7. Régime dérogatoire

7.1. Pouvoir d'évocation

Le projet de loi prévoit la possibilité pour le Gouvernement de revenir sur une affaire après une décision de phase II de l'Autorité. Il s'agit d'une intervention sur base de *raisons d'intérêt général* autres que la protection de la concurrence, à savoir :

- développement industriel, économique ou financier
- compétitivité des entreprises à l'international
- création ou maintien de l'emploi.

La prise de décision incombe au Conseil de Gouvernement, dans un délai de 35 jours.

L'initiative revient à tout ministre concerné.

7.2. Procédure dérogatoire en cas d'urgence

Cette dérogation vise à protéger notamment la stabilité du système financier du Grand-Duché pour les cas de sauvetage de banque ou d'assurance.

La Commission de Surveillance du Secteur Financier ou le Commissariat aux assurances informe l'Autorité, qui est dessaisie.

8. Entrée en vigueur

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi est prévue au 1er jour du 4e mois suivant la publication au Mémorial.

Le texte prévoit que la loi ne s'applique pas à des opérations qui ont déjà fait l'objet d'un accord ou d'une publication, respectivement qui ont déjà été réalisées avant cette entrée en vigueur.

Position de la CSL

9. Notre chambre professionnelle salue le présent projet de loi par lequel le Luxembourg se dote d'un régime de contrôle des concentrations à titre préventif s'inspirant des systèmes en vigueur dans les pays limitrophes. Selon le marché géographique considéré, il y a lieu de mettre en œuvre une coopération étroite entre les Autorités respectives des pays avoisinants.

La CSL rejoint l'approche de l'ULC consistant à accorder plus d'attention en matière de contrôle des fusions aux effets de réseaux (« network effects ») et à la consolidation des « big data » et à soutenir l'effort de promotion de la transition vers une économie durable

et une économie digitale résistant aux pressions des grands groupes au nom de la « concurrence globalisée », tout en soulevant la nécessité de préserver et de protéger les intérêts des groupes plus vulnérables de consommateurs face à des opérations de concentration d'entreprises notamment dans les secteurs des finances, de l'énergie et des télécommunications.

10. En effet, dans le cadre du régime instauré par le présent projet de loi une prise en compte du consommateur et du salarié au niveau de la régulation devrait être assurée à travers la considération des intérêts et points de vue de tiers à l'opération de concentration.

A ce titre, il importe, de l'avis de la CSL, d'inclure expressis verbis la protection des consommateurs et des salariés dans la définition du dispositif en cause.

Au niveau de la publication de la notification d'une concentration projetée censée intervenir via le site internet de l'Autorité (article 4 du projet de loi), notre Chambre se soucie de la suffisance qualitative de cette mesure et préconise plutôt le recours à un éventail plus large de moyens de communication (p.ex. médias officiels de la presse écrite, radio...) de nature à mieux atteindre les destinataires potentiels afin de leur permettre de soumettre utilement leurs observations en toute connaissance de cause.

Concernant les structures de représentation des salariés auxquelles est confié un droit à être entendu (articles 21 et 34 du projet de loi), la CSL souhaiterait des précisions concernant la notion retenue de « représentants reconnus des travailleurs de ces entreprises » pour étendre également la possibilité de faire état d'observations et de remarques aux syndicats œuvrant pour le compte de leurs membres dans les entreprises concernées.

En outre, le système de preuve négative -consistant à établir l'absence d'effets négatifs sur la concurrence- devrait comporter explicitement l'obligation à charge des entreprises concernées de produire en toute transparence des études d'impact portant sur la préservation des droits et intérêts des consommateurs et salariés visés et concernés par un projet de concentration.

Comme le préconise d'ailleurs aussi l'ULC, des éléments reflétant le comportement réel des consommateurs sur le marché (« behavioural economics ») ainsi que la protection de groupes de consommateurs vulnérables face à la complexité croissante de l'économie, notamment dans les secteurs financiers, de l'énergie et des télécommunications, devront guider le contrôle des fusions et concentrations.

11. Une telle approche aurait le mérite de garantir un double palier de protection du consommateur et du salarié, l'un au niveau de la régulation de la concurrence (a priori) et l'autre par la mise en œuvre du droit à réparation au bénéfice du consommateur/salarié lésé, victime de pratiques anticoncurrentielles, par la voie judiciaire.

12. Questionnements quant au régime dérogatoire

Notre Chambre professionnelle peut certes comprendre le contexte spécifique du Luxembourg et les soucis de préserver ou de sauver certaines entités œuvrant dans des domaines importants et sensibles de notre économie, mais elle se doit de soulever des réserves quant aux répercussions négatives de ces dérogations pour ses ressortissants, consommateurs et salariés.

Tel est notamment le cas pour les hypothèses d'exception, où le contrôle des concentrations est exclu notamment pour des cas de sauvetage de banque ou d'assurance.

L'ULC s'exprime dans le même sens en soulevant parmi les cas d'urgence la nécessité de protéger les intérêts des déposants ou des investisseurs ou encore ceux des preneurs, assurés ou bénéficiaires d'assurance.

Or, l'évolution et les pratiques du secteur bancaire (frais élevés, fermeture d'agences, élimination progressive du flux monétaire en espèces...) lèsent considérablement les intérêts des consommateurs, notamment des couches les plus vulnérables.

L'ULC rappelle encore les agissements des compagnies d'assurances qui ont été condamnées pour une entente illicite en matière de bonus/malus concernant l'assurance RC auto.

De l'avis de notre Chambre professionnelle, il importe d'éviter une détérioration supplémentaire de la situation régissant les conditions applicables aux clients de banque ou d'assurance et il est partant indispensable de limiter ces dérogations au strict minimum et de prévoir dans la mesure du possible des mécanismes de sauvegarde destinés à concilier les intérêts opposés dans le but de protéger au mieux les intérêts des consommateurs et salariés.

* * *

Sous réserve de la prise en considération de ses remarques formulées dans le présent avis, la Chambre des salariés approuve le projet de loi repris sous rubrique.

Luxembourg, le 16 novembre 2023

Pour la Chambre des salariés,

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hoffmann'.

Sylvain HOFFMANN
Directeur

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'Back'.

Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité