

7^{ème} journée luxembourgeoise du droit de la concurrence

Keynote Speech du Président de l'Autorité de la concurrence

Luxembourg, le 27 novembre 2025

Madame la Présidente,

Chers amis du droit de la concurrence,

Tout d'abord je voudrais vous remercier pour votre aimable invitation à cette 7^{ème} journée luxembourgeoise du droit de la concurrence.

L'année dernière, j'avais ajouté que cette journée est « *un évènement que (...), je ne raterais sous aucun prétexte* ». Et même si cela vous a pu faire sourire, j'étais tout à fait sérieux en le disant.

Et cette fois-ci, je vous en rapporte même la preuve, car à l'heure où je vous parle, je devrais normalement assister à une réunion avec les présidents et directeurs généraux des autorités nationales de la concurrence et de la Commission européenne

Donc, devant ce choix cornélien j'ai donné préférence à la journée luxembourgeoise du droit de la concurrence.

Mais, ceci n'enlève rien à mon plaisir d'être parmi vous aujourd'hui, bien au contraire. J'attache une importance toute particulière à notre petite communauté que j'aime à appeler « les amis du droit de la concurrence ».

Je vois, en effet, dans nos échanges le meilleur moyen de faire avancer le droit de la concurrence dans notre pays et de créer une base de confiance entre les différents acteurs.

Ceci dit, revenons à nos moutons ...

Je voudrais consacrer l'essentiel de mon intervention d'aujourd'hui

- au développement et aux expériences de l'Autorité depuis qu'elle a pris ses fonctions
- et ensuite aborder quelques questions d'actualité et d'avenir.

Il y a un certain nombre de « *lessons learned* » qui nous guideront dans nos activités futures

ainsi que des constats qui nous permettront un exercice plus conscient de nos prérogatives.

L'Autorité de la concurrence, qui a pris le 1^{er} janvier 2023 le relais de feu du Conseil de la concurrence, a été pensée et configurée comme une autorité indépendante sous la forme d'un établissement public.

Cela semble peu de chose sur le papier, mais une telle transformation requiert de profonds changements,

- que ce soit dans l'organisation interne,
- l'exécution de nouvelles tâches administratives liées au statut d'indépendant,
- ainsi que l'intégration de missions nouvelles, notamment en matière de DSA et DMA.

Il s'agit aussi, pour une institution dans sa prime jeunesse, de trouver sa place dans le cadre institutionnel tel que par exemple explorer les limites de ses pouvoirs et de sa liberté d'action.

L'indépendance est un défi et non une récompense.

Plusieurs événements ou décisions de justice ont permis de nous aiguillonner sur notre chemin.

Un premier enseignement important

– et disons-le : très rassurant –

pour nos futures démarches vient de l'affaire Brasserie Nationale/Munhowen, dans laquelle l'Autorité a demandé à intervenir au soutien des conclusions de la Commission européenne pour demander au Tribunal de l'Union européenne de rejeter le recours introduit par ces deux entreprises.

Par leur recours les requérantes, Brasserie Nationale et Munhowen SA, avaient demandé l'annulation de la décision de la Commission européenne, du 14 mars 2024, par laquelle celle-ci avait accueilli la demande de l'Autorité d'examiner l'acquisition, par Brasserie Nationale, du contrôle exclusif de Boissons Heintz Sàrl.

Le renvoi était basé sur l'article 22 du règlement européen sur les concentrations. Cette disposition que l'on a l'habitude d'appeler la « clause néerlandaise » est devenue entretemps la clause luxembourgeoise – et elle risque de le demeurer encore pendant un certain temps.

Car, le *merger control* a connu, en effet, un revers année au niveau de la mise en place d'une législation nationale dans cette matière.

L'avis du Conseil d'Etat est venu mettre un frein considérable au projet visant à établir une loi luxembourgeoise sur les concentrations.

Le Luxembourg demeure dès lors - et toujours - le seul Etat membre de l'Union européenne dépourvu d'une loi sur le contrôle des concentrations.

Et le fameux article 22 reste ainsi le seul moyen à mettre en œuvre un contrôle des concentrations en cas de besoin par l'Autorité de la concurrence.

Voilà pourquoi l'affaire Brasserie nationale/Munhowen relève d'une importance certaine pour l'Autorité en ce qu'elle a permis de baliser le cadre actuel des moyens à sa disposition.

Sachant qu'un recours a été introduit contre l'arrêt du Tribunal de première instance, vous comprendrez je m'abstiendrai de parler du fond de cette affaire.

Je peux en revanche vous exposer les principaux enseignements que l'Autorité a tiré des décisions intervenues dans cette affaire.

Car ils ne manquent pas d'intérêt.

Replaçons cette affaire dans le contexte :

L'affaire Illumina Grail y joue un rôle important.

Permettez-moi simplement un bref retour sur le principal effet de l'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire Illumina et Grail, qui a annulé le jugement rendu en première instance par le Tribunal.

L'arrêt fournit, en effet, des considérations utiles sur le fonctionnement du mécanisme prévu à l'article 22.

La Cour a rappelé l'origine de la « clause néerlandaise » : permettre aux États membres dépourvus d'un contrôle national des concentrations de faire examiner par la Commission les opérations susceptibles d'affecter leur marché, à condition que le commerce entre États membres soit également en jeu. Autrement dit, l'article 22 répondait à l'absence, dans certains pays, d'un système de contrôle préventif des concentrations.

La Cour a en outre confirmé que ce mécanisme poursuit deux objectifs :

- permettre le contrôle de concentrations susceptibles de fausser la concurrence au niveau local lorsque l'État membre ne dispose pas d'un contrôle national ;
- étendre le « guichet unique » pour éviter les notifications multiples et renforcer la sécurité juridique.

Contrairement à Illumina/Grail, l'affaire Brasserie Nationale/Munhowen s'inscrit pleinement dans le premier objectif étant donné que le Luxembourg est dépourvu d'un régime de contrôle des concentrations, ce qui rend cohérent le recours à l'article 22 pour permettre à la Commission d'examiner une opération ayant un impact local.

Dans ce contexte, l'intervention de l'Autorité luxembourgeoise devant le Tribunal revêt une importance particulière.

Elle se distingue des interventions fondées sur l'article 40, alinéa 1, du Statut de la Cour dans Illumina/Grail, où seuls les États membres – et non les autorités nationales concernées – étaient intervenus.

L'article 40 du Statut distingue pourtant clairement trois catégories d'intervenants :

- les États membres et institutions de l'UE, qui disposent d'un droit d'intervention automatique ;
- les organes, organismes et personnes physiques ou morales ayant un intérêt à la solution du litige ;
- enfin, les États de l'Espace économique européen et l'Autorité de surveillance de l'Association européenne de libre-échange, bénéficiant d'une présomption d'intérêt.

L'ordonnance du 3 octobre 2024 par contre, qui a admis l'Autorité luxembourgeoise de concurrence à intervenir devant le Tribunal de l'Union européenne, s'inscrit dans la jurisprudence relative à l'article 40, alinéa 2, qui reconnaît la possibilité pour des autorités nationales d'intervenir lorsqu'un recours en annulation met en cause leurs prérogatives.

Elle présente toutefois une singularité :

ici, l'affaire trouve son origine dans l'activation même du mécanisme de renvoi par l'autorité nationale, laquelle demande ensuite à intervenir. Son intérêt à agir apparaît donc, sinon évident, du moins fortement présumé.

Le Tribunal a d'ailleurs vérifié l'existence d'un intérêt direct et actuel en tenant compte de cette spécificité.

Il a reconnu que l'Autorité, en sollicitant le renvoi, avait déclenché la procédure ayant conduit à la décision contestée et que les requérantes mettaient en cause l'évaluation de ses propres analyses d'effets.

Le litige impactait donc directement l'exercice des pouvoirs que la législation luxembourgeoise lui confère.

Dans ces conditions, et plus encore que pour d'autres autorités publiques infra-étatiques, l'intérêt à intervenir d'une autorité à l'origine de la procédure apparaît comme allant de soi. Bien que l'article 40 ne puisse faire l'objet d'une interprétation extensive, l'ordonnance semble reconnaître de facto une présomption en faveur des autorités nationales de concurrence lorsqu'un recours vise leurs prérogatives. Elle facilite ainsi leur intervention au soutien de la Commission dans les recours en annulation.

Ainsi, l'Autorité de la concurrence luxembourgeoise est non seulement devenue la première autorité nationale de concurrence à être admise à intervenir devant le Tribunal de l'Union européenne, elle est désormais confortée dans ses moyens dans le contexte d'autres affaires à venir.

Au-delà de cette reconnaissance de son intérêt pour agir, l'arrêt rendu dans l'affaire Brasserie Nationale/Munhowen nous éclaire sur des questions de fond.

Tout d'abord en ce qui concerne les exigences liées à la « communication » de la concentration, où le Tribunal a jugé qu'elle doit consister en une transmission active

d'informations pertinentes et suffisantes à l'autorité compétente de l'État membre intéressé.

Cette transmission doit en effet permettre aux autorités nationales de déterminer si une concentration, bien que dépourvue de dimension européenne, est de nature à affecter les échanges entre États membres et à compromettre de manière significative la concurrence sur le territoire de l'État à l'origine de la demande.

Le Tribunal souligne que de simples indications relatives à l'existence même de l'opération ne suffisent pas à satisfaire aux exigences d'une telle communication.

Il en découle que le délai de quinze jours ouvrables ne commence à courir qu'à compter de la réception, par l'État membre concerné, d'un dossier d'informations complet.

À ce titre, le Tribunal rappelle qu'il ne peut être exigé des autorités nationales qu'elles entreprennent des démarches actives dès qu'elles apprennent l'existence d'une concentration, ni qu'elles recherchent d'elles-mêmes des informations sur l'opération ou sur les entreprises impliquées.

Enfin, le Tribunal considère que la Commission a, à bon droit et dans le cadre de la marge d'appréciation dont elle dispose, accueilli la demande de renvoi.

Il rappelle que l'article 22 du règlement sur le contrôle des concentrations autorise les États membres dépourvus de législation nationale en la matière à solliciter l'intervention de la Commission lorsqu'une concentration susceptible de produire des effets négatifs sur leur territoire est également de nature à affecter les échanges entre États membres.

Mesdames, Messieurs,

Il n'en reste pas moins que le Luxembourg est toujours dépourvu d'une législation nationale sur le contrôle des concentrations et que l'Autorité reste tributaire du mécanisme de renvoi du fameux article 22.

Et ceci n'est pas sans difficulté.

Pour prévenir les aléas et créer un cadre de prévisibilité et de confiance, l'Autorité mettra en œuvre une **campagne de sensibilisation sur le contrôle des concentrations** dans l'esprit de la mission d'*advocacy* inscrite dans la loi de 2022 relative à la concurrence.

Comme vous le savez, les opérations de fusion, d'acquisition ou de prise de contrôle jouent un rôle majeur dans la croissance, la structuration et la compétitivité de nos entreprises. Elles sont souvent au cœur de stratégies ambitieuses, d'innovations et de transformations profondes.

Mais pour qu'elles contribuent pleinement au dynamisme de notre économie, elles doivent s'inscrire dans un cadre clair, transparent et sécurisé. C'est précisément le rôle du contrôle des concentrations : garantir que ces opérations ne compromettent pas le jeu de la concurrence, tout en offrant aux entreprises une visibilité juridique indispensable.

Or, nous constatons encore trop souvent des incertitudes, des interrogations, des erreurs d'appréciation ou simplement un manque d'information.

Et cela peut conduire à des retards, à des risques juridiques, voire à des sanctions.

C'est pourquoi nous allons lancer prochainement une campagne nationale de sensibilisation destinée aux entreprises, aux cabinets d'avocats, aux fédérations professionnelles, et à l'ensemble des acteurs impliqués dans les opérations de fusion-acquisition.

Notre objectif est simple : rendre le contrôle des concentrations plus lisible, plus accessible et plus anticipé.

Cette campagne se déploiera autour de trois piliers :

D’abord, la consultation.

Nous irons à la rencontre des acteurs économiques pour échanger directement avec eux sur les obligations, les bonnes pratiques, et les évolutions du droit.

Ensuite l’information.

Nous mettrons à disposition de nouveaux supports destinés à rendre les règles plus compréhensibles, et les démarches plus faciles.

L’intérêt pour nous est que les acteurs de l’économie soient en mesure d’évaluer si une opération est susceptible d’être notifiée et connaissent les démarches à effectuer.

Nous envisageons de publier ceci sous formes de lignes directrices.

Ensuite, l’accompagnement.

Nous souhaitons encourager un dialogue plus précoce avec l’Autorité. Trop souvent encore, les entreprises hésitent à nous contacter en amont d’une opération.

Or, un échange informel peut éviter nombre d'incertitudes et sécuriser le calendrier.

Nous créons donc un point de contact dédié pour ces pré-notifications, avec un engagement de réactivité.

Notre ambition est de construire une relation plus fluide et plus constructive entre les entreprises et l'autorité de la concurrence.

Car, au fond, nous poursuivons le même objectif : des opérations réussies, rapides, et juridiquement sécurisées.

En lançant cette campagne, nous envoyons un message simple : le contrôle des concentrations n'est pas un obstacle ; c'est un outil de confiance.

Un outil qui protège les marchés, les consommateurs, mais aussi les entreprises elles-mêmes.

Un outil qui permet de bâtir des stratégies solides, dans un environnement où la transparence est un facteur clé de réussite.

Je vous invite donc à vous saisir de ces ressources, à participer à nos échanges, et à faire vivre cette culture de conformité et de dialogue.

En travaillant ensemble, nous pouvons faire du contrôle des concentrations une étape pleinement réfléchie, anticipée et intégrée dans les opérations de croissance.

Dans ce contexte, il convient d'ajouter un point essentiel: la stratégie que l'Autorité entend adopter en matière de contrôle des concentrations s'inscrit pleinement dans la dynamique européenne telle qu'esquissée par les rapports Draghi et Letta.

Ces deux analyses majeures rappellent que la compétitivité européenne repose à la fois sur un marché unique plus intégré et sur une politique de concurrence capable de tenir compte des réalités d'un marché désormais mondial. Elles convergent vers une idée claire : la concurrence et la croissance ne s'opposent pas ; elles se renforcent mutuellement lorsqu'elles sont articulées avec cohérence.

Permettez-moi d'y ajouter un point en lien direct avec le panel de cet après-midi : les rapports Draghi et Letta soulignent également que le développement durable et le droit de la concurrence ne sont nullement antagonistes. Bien au contraire, un cadre concurrentiel robuste et cohérent au sein du marché intérieur constitue une condition essentielle pour stimuler l'innovation verte, orienter efficacement les investissements durables et garantir que la transition écologique puisse se déployer dans un environnement économique équitable et non faussé.

Madame la Présidente,

Mesdames, Messieurs,

La coopération internationale est un élément important de notre collaboration.

Au niveau de l'Union européenne à travers notre participation dans l'European Competition Network ou à l'échelon plus global dans le cadre de l'International Competition Network ou de l'OCDE. Dans toutes ces instances ou groupes de travail, nous sommes dans un échange permanent avec nos collègues des autres Autorités nationales et, bien entendu, avec la Commission européenne.

Un autre contexte, moins connu, mais très intéressant est notre présence dans le groupe DACHLIELUX qui regroupe les Autorités de concurrence nationales des pays germanophones : l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse, le Liechtenstein et le Luxembourg.

Notre dernière rencontre s'est tenue à Berne et l'échange a été fructueux. Je vous en dirais quelques mots dans la suite.

En effet, dans toutes les instances et dans nombre de réunions auxquelles participe l'Autorité, il est question d'un sujet récurrent qui relève à mon sens d'une

importance capitale en termes de deniers publics. Je parle évidemment des marchés publics.

Beaucoup d'Autorités nationales se sont saisies du sujet, certaines d'entre elles ont développé des outils intéressants ou adopté des techniques d'analyse intéressantes.

Ainsi, nos collègues danois se sont récemment penchés sur la question. Leurs constatations sont sans appel. Les marchés publics au Danemark représentent une valeur de plus de 60 milliards d'Euros équivalant à 16 % du PIB annuel danois. Et chaque année les pouvoirs publics danois achètent des biens, travaux et service via des soumissions européennes pour entre 20 et 22 milliards d'Euros, équivalent à 5 % du PIB danois.

Des montants consistants me direz-vous. Nos collègues danois ont donc considéré qu'il était crucial pour les deniers publics que ces marchés se fassent dans un contexte de concurrence réelle et ont donc procédé à un examen en profondeur des marchés publics, avec le résultat que je viens d'évoquer.

Le tout est exposé dans un rapport intitulé « *The impact of competition for public contracts on public finances* » et que l'on peut consulter sur le site de la *Danish Competition and Consumer Authority*.

Vous devinerez sans doute ce que cela m'inspire :

Quid de notre cher Luxembourg ? – est c'est à peine un jeu de mots ...

Lors de notre rencontre à Berne, la Commission fédérale de la concurrence nous a présenté un outil très performant, permettant d'identifier des cas de « *bid rigging* » dans les marchés publics, surtout locaux. Il a notamment permis d'identifier des concertations illicites en matière de marchés publics visant des travaux de construction.

Voilà pourquoi nous avons convenu avec nos collègues suisses de collaborer dans ce domaine afin de joindre le *tool* helvétique à notre arsenal pour pouvoir procéder à un meilleur contrôle des marchés publics.

Nos collègues suisses pourront en contrepartie bénéficier de nos avancées en matière d'application de l'intelligence artificielle pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'application du droit de la concurrence, un outil développé en collaboration avec le *Luxembourg Institute of Science and Technology*.

Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs,

Avant de conclure, permettez-moi encore quelques mots concernant les actions menées par l'Autorité, en tant que Digital Services Coordinator, **dans le domaine de la protection des mineurs en ligne.**

Dans le cadre de la mise en œuvre du Règlement européen sur les services numériques – le Digital Services Act, ou DSA – l'Autorité assure la coordination et la supervision de son application au Luxembourg. Cette mission couvre notamment les dispositions dédiées à la protection des mineurs, afin de garantir un environnement numérique sûr, respectueux de leur vie privée et de leur sécurité.

Concrètement, le DSA impose aux plateformes en ligne:

- de garantir un haut niveau de protection de la vie privée et de la sécurité des mineurs ;
- et d'interdire toute publicité reposant sur le profilage des données personnelles des mineurs.

Enfin, nous collaborons étroitement avec la Commission européenne pour évaluer les risques systémiques liés aux grandes plateformes, en particulier ceux qui concernent la santé mentale des jeunes et leur exposition à des contenus illicites.

Au niveau européen, l'Autorité représente le Luxembourg au sein du Comité européen des services numériques et participe activement au groupe de travail dédié à la protection des mineurs.

Lors de ces réunions, la Commission a présenté une solution européenne de vérification de l'âge, actuellement testée dans plusieurs États membres, dont la France, la Grèce et l'Italie.

Chaque pays aura la possibilité d'intégrer cette solution soit comme une application autonome, soit comme une fonctionnalité du portefeuille européen d'identité numérique, dont la mise en place est prévue pour fin 2026.

Cette solution deviendra une référence commune en matière de vérification de l'âge. Nous avons d'ailleurs informé l'ALIA, la CNPD ainsi que plusieurs plateformes luxembourgeoises, qui ont été invitées à participer à la phase pilote.

Par ailleurs, l'Autorité contribue aux travaux de la Taskforce « contenus pornographiques », un groupe européen chargé

- d'échanger les bonnes pratiques afin d'identifier les plateformes concernées
- et d'évaluer les mécanismes existants de vérification de l'âge.

Au niveau national, nous avons mis en place un groupe thématique dédié à la protection des mineurs. Il réunit l'ALIA, la CNPD, la Police grand-ducale, le Ministère des Affaires intérieures, la Direction de la protection des consommateurs, le Haut-Commissariat à la protection nationale, ainsi que l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher et BEE SECURE.

Ce groupe permet une véritable concertation entre institutions, un meilleur partage d'informations et une coordination renforcée de nos actions de sensibilisation.

Parallèlement, l'Autorité mène un travail important pour sensibiliser le public et les plateformes. Nous publions régulièrement des guides et des actualités expliquant les obligations prévues par le DSA, en particulier celles qui concernent la protection des mineurs.

Nous collaborons étroitement avec l'ALIA pour l'application des règles de vérification d'âge prévues par le DSA et par la loi sur les médias. Nous travaillons également avec BEE SECURE dans le cadre des campagnes de prévention.

D'ailleurs, BEE SECURE a été désignée comme signaleur de confiance au titre du DSA.

Ce statut lui permet de signaler directement aux plateformes les contenus illicites mettant en danger les mineurs, afin d'assurer une réaction rapide et efficace.

Parallèlement, certains États membres, à l'image de la France, ont mis en place des initiatives nationales visant à fixer des conditions d'âge pour l'accès aux réseaux sociaux.

Bien que ces démarches soient distinctes du DSA, elles font régulièrement l'objet de discussions au sein du Comité européen.

En 2025, la France a d'ailleurs invité les autres États membres à encourager les plateformes pornographiques à restreindre l'accès aux mineurs. Au Luxembourg, l'ALIA a pour sa part sanctionné le service LiveJasmin pour ne pas avoir pris les mesures requises afin de protéger les mineurs contre les contenus pornographiques accessibles dans l'ensemble de l'Union.

Il est essentiel de rappeler que le DSA, tout comme la législation européenne sur les médias, impose aux plateformes en ligne de mettre en œuvre des dispositifs visant à protéger les mineurs. Les objectifs poursuivis sont similaires, mais les périmètres diffèrent.

D'une part, le DSA exige un niveau élevé de protection de la vie privée, de la sécurité et de la sûreté des mineurs sur toutes les plateformes, y compris sur les plateformes de commerce électronique. À ce titre, il impose des mesures de filtrage destinées à empêcher l'accès des mineurs à des images pornographiques. On peut citer, par exemple, le cas récent de ventes de poupées à caractère pédopornographique sur certains sites de grands acteurs du commerce électronique.

D'autre part, la législation sur les médias cible spécifiquement les plateformes de vidéos en ligne, en leur imposant de protéger les mineurs contre les contenus susceptibles de nuire à leur développement.

Les lignes directrices publiées par la Commission européenne cet été apportaient par ailleurs des précisions importantes concernant les exigences en matière de vérification de l'âge.

Et un rapport comparatif, présenté la semaine dernière, a examiné en détail les interactions entre le DSA et 54 actes législatifs, dont ces deux cadres juridiques.

Dans le domaine de la protection des mineurs, des interactions supplémentaires émergent entre le DSA et le RGPD par exemple:

certaines dispositions – comme l’interdiction prévue par le DSA de proposer aux mineurs de la publicité ciblée fondée sur le profilage, ou encore le principe de minimisation des données au cœur du RGPD – se renforcent mutuellement et aboutissent à une réelle complémentarité.

L’application du DSA a déjà produit des effets concrets sur le marché.

Ainsi, face aux risques d’addiction des jeunes, TikTok a renoncé à son programme de « récompenses » dans l’Union européenne. La Commission européenne examine également les systèmes algorithmiques susceptibles d’entraîner des effets de *rabbit hole*, ces spirales infernales qui favorisent des comportements addictifs.

En conclusion, l’Autorité poursuit une approche à la fois proactive et collaborative pour renforcer la protection des mineurs en ligne, en parfaite cohérence avec les orientations européennes. Les chantiers en cours – tels que la mise en place de la solution européenne de vérification de l’âge ou encore le rapport comparatif des législations – nous permettront d’affiner nos priorités nationales et de renforcer davantage la coordination institutionnelle. Notre objectif demeure inchangé : garantir un environnement numérique plus sûr, plus cohérent et véritablement protecteur pour les jeunes.

Et je ne peux m'empêcher de souligner, avec une certaine fierté, les propos tenus récemment par l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher, Charel Schmit, lors de la présentation du Rapport annuel 2025 de l'OKAJU, lorsqu'il a déclaré – je cite – que « (...) la nomination de l'Autorité de la concurrence en tant que DSC pour le DSA est un *game changer* (...) ».

Voici, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, un petit tour d'horizon de l'actualité de l'Autorité de la concurrence.

Je vous souhaite une journée informative et passionnante et je vous remercie pour votre attention.