



Anne WACHSMANN
GUIGON

Vice-présidente
Autorité de la concurrence



Jérôme
VIDAL⁽¹⁾

Rapporteur général adjoint
Chef du service des concentrations
Autorité de la concurrence

RLC 161-18

Vingt-cinq ans après la loi NRE : les enjeux passés et actuels d'un contrôle moderne des concentrations

Adoptée dans un contexte de convergence européenne vers un contrôle unifié des opérations de concentration, la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques (« loi NRE ») a profondément transformé le droit français de la concurrence. En substituant à un dispositif largement facultatif un mécanisme moderne de contrôle obligatoire *ex ante* fondé sur des critères objectifs, elle est à l'origine d'un modèle qui structure encore aujourd'hui le contrôle des concentrations en France.

Vingt-cinq ans après son adoption, l'héritage de la loi NRE apparaît incontestablement positif. Pour autant, le régime de contrôle actuel doit faire face à des enjeux de transformation de l'économie par le numérique et l'intelligence artificielle, ainsi qu'une démonstration encore plus active que la concurrence est un moteur central de la compétitivité des entreprises et non un frein à l'innovation ou à la création de champions européens et mondiaux.

Introduction

Originellement contrôlées à travers des outils de concurrence *ex post* découlant du *Sherman Antitrust Act* (1890) et de la jurisprudence *Standard Oil Co. of New Jersey v. United States* (1911), les opérations de concentration ont progressivement été appréhendées de manière préventive par les autorités de concurrence. Si le *Clayton Antitrust Act* (Section 7, art. 15 § 18 U.S.C.) introduit, dès 1914, une approche résolument prospective du contrôle des concentrations, en prohibant les opérations dont les effets peuvent restreindre substantiellement la concurrence, le principe d'un contrôle moderne *ex ante* des concentrations n'émerge aux États-Unis qu'en 1976, avec l'adoption du *Hart-Scott-Rodino Act*. Cette loi, qui instaure la notification préalable et la suspension des opérations de concentration jusqu'à la décision de l'autorité de concurrence, a été l'une des inspirations de la loi NRE.

L'autre source de la loi NRE est à chercher en Europe, en particulier en Allemagne. Animés par la même logique de lutte contre la formation de groupes puissants dominant leur secteur d'activités qu'aux États-Unis, les textes fondateurs adoptés par l'Allemagne, où les cartels avaient prospéré avant-guerre, ont servi de modèle à la politique européenne de concurrence au XX^e siècle⁽²⁾. On peut relever que les règles de concurrence, dont le contrôle des concentrations, poursuivent alors non seulement un objectif de reconstruction de l'économie allemande mais constituent également un pilier de la renaissance démocratique du pays. À ce titre, on relève une convergence avec les objectifs originels des lois antitrust aux États-Unis, dont le père fondateur, le sénateur John Sherman, a déclaré au cours des débats précédant l'adoption de la loi qui porte son nom : « *Si nous n'acceptons pas un roi comme pouvoir politique, nous ne devons pas accepter un roi régnant sur la production, le*

(1) Les opinions exprimées dans le présent article n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être interprétées comme reflétant la position de l'Autorité de la concurrence.

(2) M. Wise, Droit et politique de la concurrence en Allemagne, *Revue sur le droit et la politique de la concurrence* 2005/2 Vol. 7, éditions de l'OCDE.

transport et la vente des biens nécessaires à la vie. Si nous ne nous soumettrions pas à un empereur, nous ne devons pas davantage nous soumettre à un autocrate du commerce, ayant le pouvoir d'empêcher la concurrence et de fixer le prix de n'importe quelle marchandise ». Ces enjeux citoyens restent d'actualité à une période où le populisme se développe autant que les contre-vérités sur le droit des concentrations⁽³⁾.

Si la *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* (1957) prévoyait déjà la possibilité, pour les entreprises, de notifier volontairement un projet de concentration au Bundeskartellamt, le contrôle préventif et obligatoire des opérations de concentration par l'autorité de concurrence a été instauré en Allemagne en 1973.

Du côté de la Commission européenne (« la Commission »), le « problème » du contrôle des concentrations en Europe avait été soulevé dès 1966 dans un memorandum à ce propos. Plus tard, enhardi par l'arrêt *Continental Can* de la Cour de justice rendu la même année que l'adoption des règles allemandes précitées (1973), la Commission rédigea une proposition de règlement sur le contrôle des concentrations, absent du Traité de Rome contrairement aux dispositions luttant contre les ententes et les abus de position dominante.

Il faudra attendre 16 ans pour que le règlement (CEE) n° 4064/89 du 21 décembre 1989 relatif au contrôle des concentrations en Europe, soit adopté. Durant cette longue gestation, l'opposition de certains pays n'est pas sans rappeler certaines positions politiques qui raisonnent encore actuellement. Ainsi, la France et l'Italie considéraient qu'un tel contrôle était de nature à gêner leurs politiques industrielles nationales tandis que le Royaume-Uni s'opposait à une réglementation ne prenant pas en compte « l'intérêt public » afin de justifier les bénéfices éventuels d'une concentration.

C'est dans ce contexte brièvement rappelé que la France, longtemps marquée par une approche plus interventionniste et politique dans l'économie – en particulier dans l'organisation et la régulation des marchés – que d'autres États en Europe, a opéré une transformation tardive de son système de contrôle des concentrations, avec la loi NRE.

Vingt-cinq ans après, cette réforme apparaît comme l'acte fondateur d'un contrôle des concentrations moderne en France. Elle constitue à la fois une rupture et le point de départ d'un modèle encore structurant aujourd'hui, qui a certes évolué, mais dont le bilan est incontestablement positif. À l'heure où l'économie se transforme avec la croissance exponentielle des services numériques et de l'intelligence artificielle, dans un monde où l'État de droit est fragilisé, ce modèle, qui a fait ses preuves, doit affronter de nouveaux défis.

I. – Avant la loi NRE: un contrôle des concentrations embryonnaire et inefficace (1977 – 2001)

A. – Un dispositif facultatif et très peu utilisé

L'introduction du contrôle des concentrations en droit français, par la loi n° 77-806 du 19 juillet 1977, est intervenue, comme on l'a vu, après les régimes mis en place en Allemagne (1973) et aux États-Unis (1976). Mais ce léger retard n'était pas le biais fondamental des règles mises en place.

En effet, le mécanisme institué en 1977 en France reposait sur un mécanisme de déclenchement du contrôle d'une concentration différent des règles allemandes: les opérations conduisant à dépasser un seuil de 25 % des ventes ou des achats sur un marché national concerné pouvaient faire l'objet d'un contrôle. Ces seuils liés à la détention d'un certain niveau de parts de marché a toujours fait l'objet d'une approche mixte, leur intérêt résidant dans leur lien plus direct avec un risque d'atteinte à la concurrence et de ce fait moins déconnectés de la réalité. Leur désavantage majeur étant le risque d'insécurité juridique ou de trop grande plasticité qui en découle. Il n'en demeure pas moins que de tels seuils sont en vigueur encore actuellement dans des juridictions importantes, en particulier au Royaume-Uni et en Australie.

En pratique, la mise en place de ce contrôle était largement dépourvue de contrainte normative. En effet, sa caractéristique essentielle était sa dimension facultative: la notification d'une opération dépendait uniquement de la décision des entreprises.

Ce choix originel n'était pas neutre: il traduisait manifestement une défiance à l'égard d'un encadrement systématique des concentrations et notamment des restructurations économiques, perçues comme relevant de la sphère de la politique industrielle étatique. Ce n'était pas l'un des moindres paradoxes de l'histoire du contrôle des concentrations en France, pourtant considérée comme un État interventionniste qui sortait à peine de 30 ans d'économie dirigée... Il est vrai également qu'à cette époque les opérations transfrontalières susceptibles de remettre en question la « souveraineté économique » de la France ne faisaient pas partie du débat politique.

B. – 1986: une rationalisation inachevée entre libéralisation et intervention publique

L'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, qui s'inscrit dans un mouvement plus large de libéralisation de l'économie française, marqué par l'abandon progressif des mécanismes d'économie administrée au profit d'un modèle fondé sur la liberté des prix et le libre jeu de la concurrence, marque une première tentative de rationalisation du dispositif de contrôle des concentrations en France.

Elle a introduit, en complément des seuils antérieurs en parts de marché, des seuils alternatifs permettant un contrôle, facultatif, des concentrations, exprimés en chiffres d'affaires et fixés à 7 milliards de francs (en cumulé au niveau mondial) et 2 milliards de francs (individuels en France). Les entreprises avaient ainsi la faculté de notifier leur projet de concentration s'il dépassait ces

(3) Voir dans une version romancée, E. Vuillard, L'Ordre du Jour, Actes Sud, 2017.

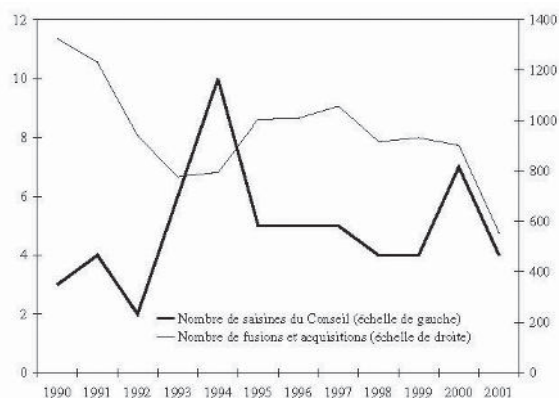


seuils (en parts de marché ou en chiffres d'affaires) et le ministre de l'Économie pouvait également déclencher un contrôle.

À l'usage, ces seuils en chiffre d'affaires se sont avérés toutefois très (trop) élevés – équivalant aujourd'hui à environ 2,2 milliards et 620 millions d'euros. Ils ont ainsi limité fortement le nombre d'opérations de concentration contrôlables et effectivement contrôlées.

L'année 1986 a cristallisé, à la faveur d'une alternance politique en France (première cohabitation en mars), deux approches du contrôle de l'économie. Négocié par un gouvernement de gauche, sous l'impulsion du président de la Commission Jacques Delors, l'Acte unique européen visait notamment à rendre effectives les quatre libertés (libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux) découlant du Traité de Rome, avant le 1^{er} janvier 1993. L'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, adoptée quelques mois après la signature en février 1986 de l'Acte unique européen par la majorité de droite à l'Assemblée nationale et au Sénat, est venue rappeler le rôle crucial du pouvoir politique en matière économique et la filiation du contrôle des concentrations à la longue tradition colbertiste.

Pour autant, malgré cette réforme, le contrôle des concentrations est demeuré très marginal. À titre d'illustration, entre avril 1988 et décembre 2002, le Conseil de la concurrence (« le Conseil »), saisi par le ministre de l'Économie sur des concentrations susceptibles de porter atteinte à la concurrence, a rendu 66 avis⁽⁴⁾.



Saisines du Conseil de la concurrence et nombre des fusions et acquisitions entre 1990 et 2001⁽⁵⁾

C. – Un retard dans la convergence européenne

À la veille de la loi NRE, le contrôle français des concentrations apparaissait donc comme non systématique, inefficace, et insuffisamment articulé avec le droit européen.

(4) B. Menoni et L. Janin, Le contrôle des concentrations en France : une analyse empirique des avis du Conseil de la concurrence, Économie & Prévision, 2007. Dans la mesure où les concentrations contrôlées sont celles qui sont susceptibles de soulever une préoccupation de concurrence, et donc une saisine pour avis du Conseil de la concurrence le nombre de saisines du Conseil de la concurrence serait un bon proxy du nombre de dossiers notifiés au ministre.

(5) *Ibid.*

La France accusait en effet un retard manifeste qui pouvait porter préjudice aux entreprises, soumises à des régimes de contrôle très différents en Europe, dans une économie qui s'internationalisait : l'alignement sur les systèmes voisins d'un contrôle *ex ante*, reposant sur une notification obligatoire et la suspension de l'opération avant la décision de l'autorité de concurrence compétente, devenait donc indispensable.

Allemagne	1973
Union européenne	1989
Belgique	1991
Suède	1993
Suisse	1995
Pays-Bas	1998
Finlande	1998
Danemark	2000

Dates d'instauration d'un régime de contrôle *ex ante* obligatoire des concentrations en Europe

II. – 2001 : la loi NRE ou la refondation du contrôle des concentrations

A. – Le passage à un contrôle *ex ante* obligatoire

L'adoption de la loi NRE marque incontestablement une rupture dans l'histoire du contrôle français des concentrations : elle en est le véritable point de départ. En substituant à un dispositif largement facultatif et peu effectif un mécanisme obligatoire et *ex ante*, elle a ainsi opéré un changement de paradigme, alignant le droit français sur les standards modernes qui s'étaient progressivement imposés au niveau européen.

Cette réforme repose, en premier lieu, sur une redéfinition du champ d'application du contrôle. La notion de concentration est désormais appréhendée selon une approche inspirée du droit européen, issue notamment du règlement européen précité sur le contrôle des concentrations. Ce rapprochement conceptuel contribue à renforcer la cohérence entre les niveaux national et européen de contrôle.

En second lieu, la loi NRE modifie profondément les modalités de déclenchement du contrôle. Elle abandonne le critère de parts de marché au profit de seuils exclusivement fondés sur le chiffre d'affaires. Fixés à 150 millions d'euros au niveau cumulé (mondial) et à 15 millions d'euros au niveau individuel (national), ces seuils, sensiblement abaissés par rapport au dispositif antérieur, étaient destinés à permettre le contrôle d'un nombre significativement plus important d'opérations. Le contrôle des concentrations devient ainsi non seulement obligatoire, mais également effectif.

Ce passage à un contrôle systématique traduit une inflexion majeure de la logique d'intervention publique. Là où le dispositif antérieur reposait sur un mécanisme largement facultatif. La loi NRE a instauré un cadre préventif, fondé sur une logique de notification préalable et de suspension de la réalisation des transactions jusqu'à leur autorisation.

Pour autant, cette modernisation du dispositif ne s'est pas accompagnée d'une dépolitisation complète du contrôle. Le

projet initial de cette réforme envisageait en effet de confier l'intégralité du pouvoir décisionnel au Conseil de la concurrence (« le Conseil »). Cette option a finalement été écartée, le législateur ayant choisi de maintenir le rôle central du ministre chargé de l'Économie dans la prise de décision, tout en renforçant l'intervention du Conseil dans les cas soulevant des doutes sérieux, c'est-à-dire l'équivalent des phases d'enquête approfondie actuelle, dite phase 2.

B. – La contribution du droit européen de la concurrence à la construction du droit national du contrôle des concentrations

La loi NRE a opéré un rapprochement décisif avec le droit européen, tant sur le plan des concepts que des méthodes. Elle a facilité l'articulation entre les niveaux national et européen et a participé à l'émergence d'un espace de régulation intégré, fondé sur des standards communs.

La loi NRE a ainsi introduit l'absence de compétence de l'autorité nationale de concurrence (en l'espèce le ministre chargé de l'Économie) au profit de la Commission européenne. Son article 87 ajoute en effet comme critère de contrôlabilité d'une opération de concentration le fait qu'elle n'entre pas dans le champ d'application du règlement européen sur le contrôle des concentrations (principe inscrit dans l'actuel article L. 430-2 du code de commerce).

C'est également la loi NRE qui a introduit la possibilité de contrôler en France les opérations de concentration de dimension européenne ayant fait l'objet d'un renvoi par la Commission. Ainsi le dernier alinéa de l'article 87 prévoit : « *Toutefois, une opération de concentration entrant dans le champ du règlement précité qui a fait l'objet d'un renvoi total ou partiel à l'autorité nationale est soumise, dans la limite de ce renvoi, aux dispositions du présent titre* » (principe inscrit dans l'actuel article L. 430-3 du code de commerce).

C. – Une compétence qui reste politique tout en étant largement plus encadrée

La loi NRE encadre davantage l'intervention publique, tout en maintenant une capacité d'appréciation politique des opérations de concentration. En effet, elle ne supprime pas le pouvoir décisionnel du ministre chargé de l'Économie, mais elle l'inscrit dans un cadre juridique plus structuré, plus prévisible et davantage centré sur une analyse concurrentielle objectivée.

Le système antérieur, issu notamment de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, laissait en effet une large place à l'intervention politique dans le contrôle des concentrations, même si cette intervention était contrôlée par le Conseil d'État qui a développé une jurisprudence qui sert toujours de cadre au contrôle actuel des concentrations. Pensons en particulier aux arrêts *Coca-Cola / Orangina*⁽⁶⁾ ou *Seb / Moulinex*⁽⁷⁾.

En instaurant un contrôle obligatoire et systématique fondé exclusivement sur des seuils de chiffre d'affaires, la loi NRE a

surtout réduit l'imprévisibilité entourant l'intervention publique. Les entreprises pouvaient ainsi identifier plus aisément les opérations soumises au contrôle ainsi que les principales règles guidant l'analyse de l'administration.

La réforme de 2001 a recentré également l'analyse sur les effets concurrentiels des opérations, dans une logique directement inspirée du droit européen. Cette évolution a favorisé la montée en puissance de l'expertise économique et a contribué à limiter l'arbitraire potentiel de la décision politique pouvant être influencée par des considérations souvent conjoncturelles.

Pour les entreprises, cette transformation s'est traduite par un gain important de sécurité juridique. La prévisibilité a résulté non seulement de seuils de contrôle clarifiés, mais également du développement progressif d'une méthodologie d'analyse stable et cohérente, permettant d'anticiper davantage les préoccupations concurrentielles susceptibles d'être soulevées.

La loi NRE, bien que n'ayant pas donné compétence au Conseil en tant qu'autorité indépendante, a ainsi sans conteste rapproché le contrôle français des concentrations des standards contemporains de l'État de droit économique.

III. – L'héritage de la loi NRE (2001 – 2026)

A. – Une architecture remarquablement stable

Vingt-cinq ans après son adoption, la loi NRE apparaît moins comme une réforme ponctuelle que comme l'acte fondateur d'un modèle français durable du contrôle des concentrations, à la fois lisible, prévisible et largement aligné sur les standards européens.

Les principes introduits en 2001 demeurent en effet inchangés :

- l'obligation de notification préalable ;
- la logique d'un contrôle *ex ante* ;
- le recours à des critères objectifs fondés sur le chiffre d'affaires ;
- une analyse économique prospective des effets concurrentiels.

Cette stabilité constitue l'un des principaux succès de la loi NRE.

Cela a contribué à une pratique décisionnelle particulièrement riche. Le nombre d'opérations de concentration examinées a fortement augmenté depuis 2001, en atteignant plusieurs centaines par an, et l'Autorité de la concurrence (« l'Autorité ») figure parmi les juridictions européennes connaissant les volumes de notifications les plus importants⁽⁸⁾.

Au-delà des statistiques, c'est surtout l'approfondissement qualitatif de la pratique qui doit être souligné. Dans ce cadre juridique relativement constant, les autorités françaises ont progressivement développé une expertise économique et

(6) CE, 9 avr. 1999, n° 201853.

(7) CE, 6 févr. 2004, n° 249267.

(8) En 2025, l'Autorité a ainsi autorisé 328 opérations de concentration, ce qui constitue un record.



juridique sophistiquée, affinant leurs méthodes d'analyse concurrentielle des concentrations et des remèdes susceptibles de les contrebalancer.

Enfin, cet enrichissement de la pratique française a été renforcé par l'ancrage du droit français au droit de l'Union européenne opéré par la loi NRE. En reprenant largement les concepts et les méthodes issus du règlement européen sur les concentrations, le législateur de 2001 a inscrit le contrôle français dans un espace juridique harmonisé, favorisant une circulation constante des raisonnements entre pratique nationale et pratique européenne.

B. – Des réformes importantes qui ont modernisé le dispositif issu de la loi NRE, sans pour autant modifier ses objectifs

La loi n° 2008-776 de modernisation de l'économie du 4 août 2008 (« LME ») est une étape majeure dans l'évolution du contrôle français des concentrations dans la mesure où elle a confié à l'Autorité le pouvoir décisionnel jusqu'à exercé par le ministre de l'Économie. Elle a mis fin à un modèle marqué par une forte imbrication entre décision politique et analyse concurrentielle, même si les décisions demeurent toujours, avant comme après la réforme, soumises au contrôle du juge administratif et aux mêmes objectifs issus de la loi NRE.

La réforme opère donc un double mouvement : elle renforce la technicisation (apolitique) du contrôle en confiant l'analyse concurrentielle à une autorité administrative indépendante des pouvoirs politique et économique, tout en conservant au ministre le droit d'évoquer la décision de l'Autorité en tenant compte d'autres motifs que le risque d'atteinte à la concurrence.

Ce transfert de compétence s'est accompagné d'une clarification des critères d'analyse. Là où l'article L. 430-6 ancien du code de commerce permettait explicitement de tenir compte, dans l'analyse de l'impact sur la concurrence de la concentration envisagée, du progrès économique ou de la compétitivité internationale des entreprises, le cadre issu de la LME a recentré l'examen sur les effets concurrentiels des opérations de concentration. Les débats actuels au niveau européen dans le cadre de la réforme des lignes directrices sur l'analyse au fond des concentrations centrés sur la nature et la portée des gains d'efficacité font écho à des débats anciens qui, en France, avaient mené à une dépolitisation des analyses. Le souhait de certains d'une plus forte prise en compte des gains d'efficacité dans l'analyse d'une concentration pourrait sonner à cet égard comme une forme de retour en arrière. Les gains d'efficacité peuvent bien entendu être pris en compte, sous certaines conditions qu'ils conviendraient de mieux éclairer, mais leur analyse ne doit intervenir qu'après une analyse complète des effets concurrentiels des concentrations examinés.

Quoiqu'il en soit, ce pouvoir d'évocation résultant de l'article L. 430-7-1 du code de commerce, ne s'est pas traduit par une reprise en main par le ministre de l'Économie, du contrôle des concentrations. Tout au contraire, à ce jour, près de 20 ans après l'entrée en vigueur de la LME, une seule opération de concentration a fait l'objet d'une décision d'évocation. Encore

ne s'est-il agi que de la modification d'un remède et non du renversement de la position adoptée par l'Autorité. Dans l'affaire relative à la reprise de Williams Saurin⁽⁹⁾, autorisée par l'Autorité sous réserve notamment d'une cession d'usine, le ministre de l'Économie a lui aussi validé l'opération mais sans retenir la condition de désinvestissement des actifs initialement imposée par l'Autorité, en se fondant sur des motifs d'intérêt général autres que le risque d'atteinte à la concurrence, à savoir la protection de l'emploi et le développement industriel. Parallèlement, le contrôle des concentrations a fait l'objet d'une rationalisation progressive de ses procédures afin d'adapter les ressources publiques consacrées au contrôle au risque d'atteinte à la concurrence des opérations notifiées. En pratique, plus de 96 % des concentrations notifiées en France sont autorisées sans condition. Dans ce contexte, la création, à partir de 2011, d'une procédure simplifiée pour les opérations ne soulevant pas de difficultés concurrentielles significatives, puis du pacte de confiance en 2024, a constitué une évolution importante, même si elle ne découle pas directement de la loi NRE.

C. – Des tensions renouvelées : l'équilibre à trouver entre extension du contrôle et sécurité juridique

Les évolutions récentes, notamment dans les secteurs numériques ou pharmaceutiques, mettent en lumière les limites du modèle fondé sur des seuils exclusivement exprimés en chiffres d'affaires.

À partir de septembre 2020, la résolution de cette question avait été tentée via une réinterprétation à droit constant de l'article 22 du règlement sur le contrôle des concentrations⁽¹⁰⁾ permettant à un État membre de renvoyer à la Commission une opération ne remplissant pas les seuils européens. La France avait soutenu cette initiative dès l'origine et salué les Orientations de la Commission de mars 2021. Toutefois, la célèbre décision *Illumina/Grail* de la Cour de justice du 3 septembre 2024⁽¹¹⁾, à la suite d'une opération renvoyée à la Commission par la France – rejointe par les Pays-Bas, la Belgique, la Grèce, l'Islande et la Norvège – a mis un terme à ce mécanisme (tel que réinterprété).

Post *Illumina/Grail*, une consultation publique a été lancée début 2025 en vue de doter l'Autorité des pouvoirs nécessaires pour contrôler les opérations problématiques en dessous des seuils français. Sur les trois options qui avaient été proposées, compte tenu des principales contributions reçues et de l'expérience existant dans dix États membres de l'EEE (Danemark, Hongrie, Irlande, Italie, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Slovaquie et Suède), l'Autorité a annoncé en avril 2025 qu'elle allait proposer l'introduction d'un pouvoir d'évocation.

(9) V. : Aut. conc., déc. n° 18-DCC-95, 14 juin 2018, relative à la prise de contrôle exclusif d'une partie du pôle plats cuisinés ambiants du groupe Agripole par la société Financière Cofigeo ; Min. éco., déc. 21 juin 2018, relative à l'évocation de la prise de contrôle exclusif d'une partie du pôle plats cuisinés ambiants du groupe Agripole par Financière Cofigeo.

(10) Règl. (CE) n° 139/2004, 20 janv. 2004.

(11) CJUE, 3 sept. 2024, aff. jtes n° C-611/22 P et n° C-625/22 P, *Illumina c/ Commission*.

Les modalités spécifiques de ce pouvoir de « *call-in* » (seuils quantitatifs, critères de fond, délai de saisine et de mise en œuvre, lignes directrices, articulation avec l'article 22, etc.) devront trouver le juste équilibre entre un contrôle efficace et ciblé à l'égard des opérations portant atteinte à la concurrence et une sécurité juridique suffisante pour les entreprises, témoignant ainsi que le contrôle des concentrations malgré sa modernisation constante sous l'égide de la loi NRE est soumis à des enjeux qui transcendent son histoire.

En parallèle, la Cour de justice a clarifié un autre débat ayant un impact significatif sur la possibilité de contrôler des transactions en dessous des seuils portant atteinte à la concurrence en validant, dans son arrêt *Towercast* du 16 septembre 2023⁽¹²⁾, le recours aux articles 101 et 102 TFUE.

Ainsi, une opération susceptible d'affecter de manière significative la concurrence mais ne remplissant pas les seuils de contrôle des concentrations est exposée au risque de se voir imposer une sanction au titre des articles L. 420-1 et L. 420-2 du code de commerce dans certaines conditions⁽¹³⁾. L'introduction

d'un mécanisme de *call-in* réduirait ainsi l'incertitude inhérente à d'éventuelles interventions de l'Autorité *ex post*.

Conclusion

Vingt-cinq ans après son adoption, la loi NRE confirme sa portée essentielle au droit français des concentrations. En instaurant un contrôle obligatoire, *ex ante* et fondé sur des critères objectifs, elle a profondément transformé les modalités d'intervention publique et inscrit durablement le droit français dans un cadre européen.

Cet héritage s'est accompagné de plusieurs réformes, au premier rang desquelles la LME qui a transféré la compétence du contrôle des concentrations du ministre de l'Économie à l'Autorité. Mais les objectifs de la loi NRE ont été poursuivis et approfondis. Les réflexions actuelles sur la possibilité d'introduire un contrôle complémentaire *via* un mécanisme de *call-in* ne remettent toutefois pas en question l'efficacité et la légitimité du contrôle des concentrations introduit en France par cette loi. ■

(12) CJUE, 16 mars 2023, n° C-449/21, *Towercast*.

(13) V., à cet égard, Aut. conc., déc. n° 25-D-06, 6 nov. 2025, relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la prise de rendez-vous médicaux en ligne et des solutions de téléconsultation médicale.