

Monsieur le Conseiller fédéral
Guy Parmelin
Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR
3003 Berne

Par courrier électronique :
wp-sekretariat@seco.admin.ch

Paudex, le 6 octobre 2025

Procédure de consultation – Modification de la loi fédérale sur les cartels en vue d'une réforme des autorités en matière de concurrence

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous avons pris connaissance du projet cité sous rubrique et nous permettons de vous transmettre ci-après notre prise de position.

I. Appréciation générale

Cela fait longtemps que notre organisation, comme d'autres, en appelle à une réforme institutionnelle des autorités de la concurrence. Nous nous réjouissons donc de cette consultation et entrons volontiers en matière. Pour le Centre Patronal, il faut absolument séparer, à l'avenir, les compétences en matière d'instruction et de décision.

Dans sa réponse de février 2022 à une précédente consultation sur une révision partielle de la LCart, le Centre Patronal en appelait déjà à une réflexion plus approfondie, en particulier sur la question d'une réforme institutionnelle. De notre point de vue, il est juste que les enquêtes relèvent de la compétence d'une autorité indépendante et que, si les faits sont susceptibles de sanction, les décisions soient prises par une cour elle aussi indépendante. Nous demandions aussi, déjà à l'époque, un renforcement de la procédure d'opposition, afin de renforcer la sécurité et la protection juridiques, par exemple sur le modèle de la procédure de notification prévue par la loi lors d'un contrôle de fusions (qui prévoit une obligation de contrôle incombant à l'autorité et, parallèlement, une interdiction provisoire de mise en exécution).

A cet égard, le projet mis en consultation, qui va certes dans la bonne direction (avec la séparation formelle des rôles, la participation anticipée des parties et des améliorations ponctuelles dans la procédure de recours), nous semble trop timide et il y manque une véritable réorientation structurelle. Une réforme structurelle exhaustive est pourtant nécessaire de l'avis du Parlement. En effet, la motion Française n° 23.3224 «Réforme institutionnelle de la Commission de la concurrence» a désormais été adoptée tant par le Conseil des Etats (le 17 mars 2025) que par le Conseil national (le 4 juin 2025). En acceptant cette motion, les Chambres ont clairement indiqué qu'il faut une séparation fonctionnelle entre l'accusation et la décision, ainsi qu'une révision en profondeur des compétences et des règles de procédure.

Les procédures relevant du droit des cartels peuvent être lourdes de conséquences, et ce avant même qu'un jugement définitif ne soit rendu. Il est donc d'autant plus important que la structure des procédures soit conforme aux règles de l'Etat de droit. Or, aujourd'hui, l'instruction, l'accusation et la décision ne sont pas séparées sur le plan institutionnel. Le secrétariat de la COMCO ne se contente pas de diriger les procédures, il prépare également

les décisions et exerce ainsi une influence décisive sur l'issue des procédures. La commission elle-même, dont la plupart des membres travaillent à temps partiel, est fortement tributaire des préparatifs du secrétariat.

Plusieurs éléments sont à saluer dans les propositions du Conseil fédéral : la réduction de la participation de la COMCO aux enquêtes renforce la distinction formelle entre le secrétariat, chargé de l'instruction, et la COMCO elle-même, responsable des décisions. De même, la notification écrite des résultats provisoires de l'enquête accroît la transparence. Enfin, la présence de juges spécialisés au Tribunal administratif fédéral (TAF) représente un progrès pour la qualité des recours.

Cela dit, avec ces propositions, la structure de la procédure reste fondamentalement inchangée et les mesures, bien que positives, appellent des compléments essentiels pour être pleinement efficaces. Ce qu'il faut, c'est une procédure cohérente avec une séparation nette entre l'enquête, l'accusation et la décision, des droits de défense efficaces et des procédures accélérées.

II. Appréciation détaillée

COMCO et secrétariat

S'agissant de la séparation entre l'instruction et la décision, aujourd'hui, le secrétariat exerce une influence déterminante puisqu'il contrôle l'interprétation des dossiers, tandis que la COMCO manque cruellement de ressources pour mener ses propres analyses ou rédiger ses décisions en toute autonomie. Les propositions du Conseil fédéral ne remettent pas en cause cette dépendance – bien au contraire, la réduction de la taille de la COMCO risque d'aggraver le déséquilibre. Une solution consisterait à doter l'instance décisionnelle de moyens humains propres, incluant des rédacteurs professionnels, et à la séparer physiquement du secrétariat. Il ne s'agit pas d'augmenter les budgets, mais de redistribuer les ressources existantes de manière plus équilibrée.

Propositions :

- Pas de réduction du nombre de membres de la COMCO (actuellement de 11 à 15) et précision que la majorité d'entre eux doivent être des experts indépendants disposant de plusieurs années d'expérience professionnelle dans le secteur privé. En réduisant les membres de la COMCO, la dépendance de cette dernière à l'égard du secrétariat augmenterait. Le risque que les décisions ne soient essentiellement qu'une confirmation des propositions préparées persisterait. Une réduction du nombre de membres avec l'orientation proposée, à savoir nommer principalement des personnes ayant un arrière-plan juridique ou académique comme membres de la COMCO, se ferait au détriment de l'expérience professionnelle pratique dans le secteur privé, qui jouerait un rôle moins important qu'aujourd'hui.
- Assistance d'un ou plusieurs greffier(s). Le système de milice de la COMCO limite fortement les ressources et les compétences de ses membres. Ils dépendent donc du secrétariat, qui dispose de ressources bien plus importantes et d'une avance en termes de connaissances. Comme l'étude de l'ensemble des documents d'une procédure dépasserait probablement les ressources de la plupart des membres de la COMCO, ces derniers s'orientent fortement vers l'acte d'accusation, beaucoup plus court. Cependant, cet acte est établi par le secrétariat, ce qui n'est pas de nature à assurer une position de départ neutre. La COMCO doit donc pouvoir disposer de ses propres greffiers. Ils pourraient mener des auditions de manière indépendante et, par exemple, résumer les documents pour les membres de la COMCO dans un écrit présentant de manière équilibrée les éléments à charge et à décharge.
- Redéfinition du rôle du secrétariat. Celui-ci ne doit plus s'immiscer dans la conduite des affaires de la COMCO et être transformé en une autorité spécialisée simplement dans l'instruction. En même temps, des règles de conduite appropriées doivent lui

être imposées. Il s'agit de créer une saine séparation entre l'instruction du secrétariat et la décision de la COMCO. Le secrétariat ne doit donc plus être autorisé à préparer les affaires pour la COMCO et il ne doit pas participer aux séances de cette dernière. Cela dit, le secrétariat doit pouvoir rendre lui-même des décisions procédurales.

Instance de recours

L'instance de recours doit être profondément réformée. Les affaires de cartels sont actuellement traitées par une section du TAF qui gère de multiples matières, avec des juges généralistes souvent dépourvus d'expertise économique. Si l'introduction de juges spécialisés est une avancée, elle ne suffit pas : il faudrait créer un tribunal de la concurrence dédié, ou à défaut une section spécialisée disposant de son propre budget et d'équipes interdisciplinaires permanentes. Une telle spécialisation est la seule voie pour accélérer les procédures et en améliorer la rigueur.

Les recours en matière de droit des cartels devant le TAF durent en moyenne plus de cinq ans, soit bien plus longtemps que les procédures devant la COMCO ou que celles observées dans des affaires similaires à l'étranger. Dans plus de sept cas sur dix, la durée de la procédure devant le TAF dépasse même celle de l'autorité de concurrence, alors que cette dernière a déjà réalisé l'essentiel de l'enquête sur les faits. Le Tribunal fédéral a maintes fois souligné ces retards excessifs, qui nuisent à la sécurité juridique et à l'efficacité du système. Par ailleurs, le TAF se limite souvent à reprendre les analyses de la COMCO sans les examiner de manière critique, faute de ressources et d'expérience économique suffisantes. Cette dépendance s'explique en grande partie par l'absence de spécialisation : les juges, généralistes, doivent traiter une multitude de domaines du droit administratif en parallèle, ce qui les empêche de se consacrer pleinement à des affaires de plus en plus complexes sur le plan juridique et économique.

Les réformes récentes, comme l'introduction de juges spécialisés à temps partiel ou l'assouplissement du principe de concentration, vont dans le bon sens, mais elles ne suffisent pas à résoudre les déficits structurels. Le droit des cartels exige en effet des compétences pointues, tant en économie qu'en droit, qui ne peuvent être garanties dans le cadre actuel. La deuxième section du TAF, chargée de ces dossiers, est également compétente pour des matières aussi variées que le droit du marché intérieur, la surveillance des prix ou encore l'agriculture. Une telle dispersion des tâches empêche toute approche approfondie et continue des questions de concurrence, d'autant que ces affaires nécessitent des analyses économiques rigoureuses, une connaissance fine des références internationales et une sensibilité aux enjeux de sanction.

A l'étranger, la tendance est claire : de nombreux pays ont créé des tribunaux ou des chambres spécialisés pour traiter ces questions, reconnaissant ainsi la nécessité de connaissances dédiées. En Suisse, le Conseil fédéral a lui-même admis ce besoin en proposant des juges spécialisés, mais leur intégration dans une section aux missions trop larges limite leur impact. Tant que le droit des cartels restera noyé dans un ensemble de compétences hétérogènes, les procédures continueront de traîner en longueur, et le contrôle juridique restera superficiel.

La solution la plus cohérente consisterait à instaurer une chambre indépendante au sein du TAF, exclusivement consacrée au droit des cartels et à l'économie. Cette chambre disposerait de sa propre organisation, de ses ressources et de son personnel, ce qui lui permettrait de traiter les affaires avec la célérité et la rigueur requises. Une telle réforme garantirait une spécialisation permanente, sans remettre en cause l'autonomie du tribunal. Elle enverrait aussi un signal fort : le droit des cartels, en raison de sa complexité et de son importance économique, mérite une attention particulière, à l'instar d'autres domaines techniques comme le droit des brevets.

En accélérant les procédures et en renforçant la qualité des décisions, cette chambre spécialisée améliorerait non seulement l'efficacité de la protection juridique, mais aussi la crédibilité de la Suisse en matière de concurrence. Elle répondrait enfin aux critiques

récurrentes du Tribunal fédéral et aux attentes des acteurs économiques, qui ont besoin de prévisibilité et de rapidité.

Proposition :

- Création d'une chambre au sein du Tribunal fédéral, qui traite exclusivement des questions de droit des cartels. Cette instance est intégrée au TAF.

Droits des parties

Nous soutenons l'introduction d'une disposition prévoyant la communication du résultat provisoire de l'administration des preuves, au plus tard un an après l'ouverture de l'enquête. Cela renforce les droits de la défense, car elle est informée, à un moment approprié, des accusations et de l'étendue des résultats de l'enquête. Cependant, deux compléments sont nécessaires par rapport au projet de consultation.

Propositions :

- Communication impérativement par écrit du résultat de l'administration des preuves. Une communication orale ne suffit pas.
- En cas de prolongation du délai, information de l'accusé après un an des accusations et de l'état intermédiaire des investigations.

III. Conclusion

Le Conseil fédéral a posé un diagnostic juste et identifié les problèmes centraux, mais les mesures proposées restent superficielles. Elles ne remettent pas en cause la dépendance de fait de l'instance décisionnelle envers le secrétariat, ni la lenteur et le manque de spécialisation des procédures de recours. En intégrant les corrections évoquées, la réforme gagnerait en efficacité, en conformité avec l'Etat de droit et en pertinence pratique.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente prise de position, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

Centre Patronal

Olivier Rau