



Fédération des
Entreprises
Romandes

FER Genève - FPE Bulle - UPCF Fribourg
FER Arcju - FER Neuchâtel - FER Valais

Département fédéral de l'économie, de la
formation et de la recherche (DEFR)
3003 Berne

wp-sekretariat@seco.admin.ch

A l'attention de Monsieur Guy Parmelin,
Conseiller fédéral

Genève, le 6 octobre 2025
ZN/3420 – FER No 24-2025

Procédure de consultation sur la modification de la loi sur les cartels (réforme des autorités en matière de concurrence)

Monsieur le Conseiller fédéral,

La Fédération des Entreprises Romandes (FER) réunit six associations patronales interprofessionnelles cantonales, représentant la quasi-totalité des cantons romands. La FER défend les intérêts de ses quelques 47'000 membres, dont le fonctionnement, la prospérité et la compétitivité dépendent d'un environnement économique et politique favorables.

Une concurrence efficace est un pilier fondamental de notre économie de marché. Pour cette raison, la réforme des autorités en matière de concurrence est absolument nécessaire. Notre Fédération vous remercie pour l'invitation à participer à la consultation sur la modification de la loi sur les cartels, et vous prie de bien vouloir recevoir sa prise de position.

1. De manière générale

La concurrence garantit l'innovation, la prospérité et l'efficacité. Pour qu'elle fonctionne, un droit des cartels solide est indispensable, tant sur le plan matériel qu'institutionnel. Selon les critères de la CEDH, les procédures en matière de cartels sont des procédures pénales. Elles portent profondément atteinte aux droits des entreprises et sont donc soumises à des exigences élevées en matière d'Etat de droit. Cette réforme est donc juste et nécessaire.

Notre Fédération salue la reconnaissance du Conseil fédéral des lacunes dans le fonctionnement actuel des autorités de la concurrence, qui ne tient plus suffisamment compte

des exigences accrues de l'Etat de droit. Le projet de réforme va dans le bon sens, mais ne corrige que partiellement les défauts du système antitrust identifiés par la commission d'experts. Des ajustements structurels et institutionnels s'imposent. Premièrement, une distinction formelle entre le secrétariat – chargé de l'instruction – et la Commission de la concurrence (COMCO) elle-même – responsable des décisions – est absolument juste et indispensable. Mais cette mesure n'est pas suffisante. Le secrétariat doit être transformé en une autorité d'accusation, avec des règles de conduite appropriées. La COMCO doit se doter de davantage de ressources et de compétences. Quant aux décisions de première instance, elles devraient être confiées à un tribunal indépendant. Le droit des cartels exige une expertise juridique et économique approfondie, qui fait défaut dans la structure actuelle du Tribunal Administratif Fédéral (TAF). Finalement, la création d'un délégué à la procédure (Hearing Officer) permettrait de clarifier rapidement les litiges procéduraux, d'éviter les erreurs ou les soupçons de partialité.

2. Contexte

Pour que la concurrence fonctionne, un droit des cartels solide est indispensable, tant sur le plan matériel qu'institutionnel. Les bases légales ont été renforcées au cours des dernières décennies, notamment avec la révision de 2003 qui permet à la COMCO de sanctionner directement les entreprises. Cependant, la structure institutionnelle reste inchangée depuis 1995. Cette stagnation crée des tensions avec les principes de l'Etat de droit, notamment en matière de séparation des pouvoirs et de protection juridique.

Malgré les avancées du droit matériel, la gouvernance du système antitrust souffre de faiblesses structurelles : la séparation entre l'enquête (menée par le secrétariat) et la décision (prise par la COMCO) est insuffisante, les procédures sont longues et biaisées dès les premières étapes, la protection juridique des entreprises est limitée, l'indépendance de la COMCO est mise en doute. Ces problèmes avaient déjà été identifiés par la commission d'experts avant la tentative de réforme de 2012 restée sans suite. Depuis, la pratique a accentué ces lacunes, rendant la situation plus critique.

Le rapport d'experts identifie les principales lacunes, à savoir : une séparation institutionnelle claire entre enquête et décision, des procédures plus rapides et équilibrées, une protection juridique renforcée pour les entreprises, une COMCO véritablement indépendante.

Malheureusement, les conclusions du rapport sont trop timides et le Conseil fédéral adopte une approche trop prudente. Notre Fédération la considère insuffisante pour corriger les dysfonctionnements. Pour créer un cadre antitrust moderne, efficace et conforme aux exigences de l'Etat de droit, une refonte complète du système est nécessaire. Dans les prochains chapitres, notre Fédération met l'accent sur les changements nécessaires.

3. Séparation institutionnelle claire entre enquête et décision

Evaluation des mesures proposées

Le Conseil fédéral propose trois mesures pour améliorer la séparation institutionnelle entre enquête et décision dans le cadre du droit des cartels. Ces mesures visent à renforcer

l'indépendance de l'instance décisionnelle, mais leur efficacité réelle doit être remise en question. Une réforme plus ambitieuse est indispensable pour restaurer la crédibilité et l'efficacité du droit de la concurrence en Suisse.

Concrètement :

a) Réduction et recentrage de la COMCO : une fausse solution

La proposition de réduire le nombre de membres de la COMCO tout en augmentant leur charge de travail est jugée contre-productive. Elle ne s'attaque pas à la véritable faiblesse du système : la dépendance structurelle de la commission vis-à-vis du secrétariat. Une diminution du nombre de membres signifie un renforcement de cette dépendance, une réduction des capacités de contrôle interne et un accroissement de l'influence de l'instance d'enquête sur la décision. Cette mesure va donc à l'encontre de l'objectif de renforcement de l'indépendance décisionnelle.

Une commission plus large, interdisciplinaire et bien dotée en ressources est une condition essentielle pour une régulation efficace et équilibrée de la concurrence.

b) Suppression de la participation de la COMCO à l'enquête : un progrès partiel

La réforme prévoit que le secrétariat sera désormais habilité à mener des enquêtes de manière autonome, sans implication de la commission dans les actes de procédure (ouverture d'enquête, décisions de procédure, perquisitions). Cette mesure réduit le risque de préjugé quant au fond et renforce l'autonomie institutionnelle du secrétariat.

Cependant, elle ne corrige pas la dépendance inverse : la COMCO reste tributaire du travail préparatoire du secrétariat, faute de ressources propres en expertise juridique et économique. La séparation reste donc asymétrique : le secrétariat conserve une influence déterminante sur le contenu des décisions, tandis que la commission perd en capacité d'analyse indépendante.

Pour qu'une séparation soit réellement efficace, il faut non seulement exclure la commission de l'enquête, mais aussi renforcer ses moyens pour qu'elle puisse exercer un jugement autonome et critique. La COMCO doit donc pouvoir disposer d'un ou de plusieurs greffiers propres.

c) Réglementation de la participation du secrétariat à la délibération : un geste symbolique

Le projet de loi veut limiter formellement le rôle du secrétariat dans les délibérations : il ne pourra plus plaider en l'absence des parties et ne répondra qu'aux questions de la commission. Cette mesure vise à rendre plus visible la séparation entre enquête et décision. Mais dans la pratique, elle reste largement symbolique. Le secrétariat continue de rédiger les projets de décision, participe aux délibérations sans les parties, et constitue le cadre de référence central pour la commission. L'asymétrie structurelle persiste, et le risque que la décision finale soit une simple validation des propositions du secrétariat demeure élevé.

Le fait que cette participation doive être encadrée par la loi montre que le problème est reconnu, mais non résolu. Sans ressources propres, la commission ne peut développer de points de vue alternatifs ni exercer un contrôle critique. Pour garantir une véritable indépendance, il faut réduire la dépendance structurelle vis-à-vis du secrétariat et permettre une participation équivalente des parties à la phase décisionnelle.

Des réformes plus ambitieuses sont nécessaires du point de vue économique

La réforme la plus cohérente et conforme à l'Etat de droit consisterait à confier les décisions de première instance à un tribunal indépendant. Ce modèle garantirait les standards élevés de procédure pénale dès le stade initial des procédures antitrust. Le Conseil fédéral avait déjà envisagé cette solution en 2012, et elle demeure la plus convaincante juridiquement. Les dépenses ponctuelles de transition seraient compensées par une professionnalisation accrue, une réduction des recours et une meilleure efficacité globale. D'autres domaines juridiques complexes ont déjà été transférés au TAF, ce qui démontre la faisabilité du modèle. Une première instance judiciaire forte permettrait une réduction du nombre de recours, des décisions plus solides et acceptées, un allègement du système judiciaire, un bénéfice économique global. La COMCO doit être dotée des moyens nécessaires pour répondre, en termes de personnel, de compétences techniques et d'organisation, aux exigences d'une autorité de première instance assimilable à un tribunal, avec ses propres ressources juridiques et économiques (greffiers de la commission) et une séparation claire, tant sur le plan organisationnel que géographique, du secrétariat. Si le transfert à un tribunal n'est pas retenu, la COMCO doit être renforcée pour fonctionner comme une quasi-instance judiciaire. Cela garantit une procédure équitable, fondée sur l'impartialité, la transparence et l'égalité des armes. L'introduction de secrétaires de commission – experts juridiques et économiques indépendants – est indispensable. Bien que proposée par les experts, cette mesure n'a pas été retenue par le Conseil fédéral. Elle permettrait de dissocier la rédaction des décisions du secrétariat, de réduire les biais cognitifs et de renforcer l'indépendance décisionnelle. Il ne s'agit pas d'augmenter les ressources, mais de les redistribuer.

Pour garantir une indépendance réelle, une séparation claire entre la COMCO et le secrétariat est nécessaire, que ce soit organisationnelle et géographique. Cette séparation permettrait de rompre les liens informels, de renforcer la visibilité de l'indépendance et de rapprocher le modèle de celui des tribunaux. L'efficacité ne résulte pas d'une accélération formelle, mais de décisions solides et bien fondées. Une instance décisionnelle indépendante réduit les recours et favorise une mise en œuvre apaisée.

4. Accélération et renforcement de la procédure de recours

Les procédures de recours représentent un maillon faible à réformer. La nécessité d'une chambre spécialisée en droit des cartels au sein du TAF est évidente. Les recours en droit des cartels devant le TAF durent en moyenne plus de cinq ans, soit plus longtemps que les procédures devant la COMCO. Dans 70 % des cas, la durée de recours dépasse celle de l'enquête initiale. Le Tribunal fédéral a déjà critiqué cette lenteur.

Le TAF mène rarement ses propres investigations et examine peu les analyses économiques. Ce manque de spécialisation affaiblit la qualité du contrôle judiciaire. Les juges, souvent généralistes, doivent traiter de nombreux domaines, ce qui limite leur capacité à maîtriser les

enjeux économiques complexes. Les conséquences à cela : faible efficacité de la protection juridique, faible acceptation des décisions, dépendance excessive au travail préparatoire de la COMCO.

Les réformes proposées sont utiles mais insuffisantes

Le Conseil fédéral propose deux mesures : l'introduction de juges spécialisés à titre accessoire, l'assouplissement du principe de concentration (permettant de compléter les motifs de recours dans les cas complexes). Ces mesures sont bienvenues, mais leur portée reste limitée tant que le cadre institutionnel n'est pas réformé. Le droit des cartels exige une expertise juridique et économique approfondie, qui fait défaut dans la structure actuelle du TAF. Sans réorientation structurelle, les problèmes de lenteur, de contrôle insuffisant et de dépendance au travail préparatoire de la COMCO risquent de persister.

Un tribunal de la concurrence, une réforme structurelle nécessaire

Le cœur du problème réside dans l'intégration organisationnelle du droit des cartels au sein du TAF. La cour concernée traite également de domaines variés comme les marchés publics, l'agriculture, la formation ou les marchés financiers. Ce mandat très large oblige à répartir les connaissances spécialisées et les ressources entre de nombreux domaines juridiques, ce qui empêche un examen continu et approfondi des procédures de concurrence particulièrement complexes sur le plan économique et juridique. À l'étranger, de nombreux pays ont mis en place des tribunaux ou des chambres spécialisées pour le droit des cartels (Royaume-Uni, Suède, Allemagne, France, Espagne). Le Conseil fédéral reconnaît indirectement cette nécessité, mais tant que les juges spécialisés sont intégrés dans des divisions généralistes, leur impact reste limité.

La création d'un département indépendant au sein du TAF serait théoriquement possible, mais n'a jamais été mise en œuvre malgré les lacunes connues depuis des années. Cela montre que les priorités internes du TAF ne favorisent pas le droit des cartels.

La création législative d'un tribunal de la concurrence en tant qu'instance de recours constitue la solution la plus cohérente. Ce tribunal, rattaché administrativement au TAF mais indépendant en termes de personnel et de ressources, garantirait une expertise permanente et exclusive. Il enverrait un signal fort sur l'importance du droit des cartels, comparable à celle du droit des brevets. Il permettrait aussi d'accélérer les procédures de recours, souvent les plus longues, et d'améliorer durablement la qualité et l'efficacité de la protection juridique.

5. Création d'un délégué à la procédure (Hearing Officer)

Pour renforcer les garanties procédurales dès la première instance, la commission d'experts propose l'introduction d'un délégué à la procédure. Ce « Hearing Officer » jouerait un rôle de contrôle neutre, veillant au respect des droits procéduraux dans les procédures menées par la COMCO. Il interviendrait à un stade précoce, sans influencer le fond des décisions, mais en assurant une surveillance équitable du déroulement des procédures.

Ses compétences clés :

- Décisions contraignantes sur des questions de procédure (délais, accès au dossier, mise à jour)
- Participation aux délibérations internes pour garantir le respect des droits procéduraux
- Surveillance des règlements amiables pour assurer leur transparence et leur caractère volontaire

Ce rôle permettrait de clarifier rapidement les litiges procéduraux, d'éviter les erreurs ou les soupçons de partialité, et de rendre plus transparent le rôle du secrétariat dans les décisions.

Le délégué à la procédure ne devrait appartenir ni au secrétariat ni à la COMCO. Il serait nommé par le Conseil fédéral et rattaché administrativement au Département fédéral de l'économie (DEFR), garantissant une séparation claire et évitant tout conflit d'intérêts. Il se concentrerait exclusivement sur les questions de procédure, sans interférer dans le fond des affaires.

Du point de vue économique, ce modèle est pragmatique : il ne bouleverse pas les structures existantes, mais les complète efficacement. Il renforcerait la transparence, l'équité et la confiance dans les procédures de la COMCO, tout en améliorant leur acceptation par les parties concernées.

6. Permettre des opinions dissidentes au sein de la COMCO

Les décisions de la COMCO ont souvent une portée économique importante et reposent sur des analyses juridiques et économiques complexes. Les divergences d'opinion au sein de la commission sont naturelles et reflètent un processus délibératif pluraliste. Pour renforcer la transparence, il est proposé d'autoriser la publication d'opinions dissidentes.

Dans la pratique internationale, on distingue principalement entre la Dissenting Opinion (opinion divergente sur le fond) et la Concurring Opinion (accord sur le résultat, mais avec une motivation différente). Dans les deux cas, l'opinion est consignée par écrit et publiée avec la décision principale. Pour la COMCO, cette solution permettrait le renforcement de la légitimité des décisions, la valorisation de la diversité des points de vue, la responsabilisation individuelle des membres, la stimulation de la réflexion doctrinale et jurisprudentielle et la détection précoce des évolutions de pratique.

L'introduction de ce droit nécessiterait un effort législatif minimal. Elle ne compromettrait ni la cohérence ni l'autorité de la COMCO, mais renforcerait sa qualité délibérative et son rôle central dans le droit de la concurrence. Les milieux économiques soutiennent clairement cette mesure.

7. Remarques finales pour une réforme durable et conforme à l'Etat de droit

Une concurrence efficace est essentielle à la prospérité et à l'innovation en Suisse. Pour la protéger dans un contexte économique et technologique en mutation, il faut non seulement une législation antitrust rigoureuse, mais aussi un cadre institutionnel solide, indépendant et efficace.

À long terme, une séparation claire entre enquête et décision reste la solution la plus conforme à l'Etat de droit. La révision en cours est une opportunité unique pour corriger les faiblesses

structurelles du système et il est crucial de saisir cette chance pour instaurer des réformes compatibles avec l'Etat de droit, efficaces dans la pratique et viables à long terme. L'objectif est de bâtir une structure institutionnelle qui renforce la protection de la concurrence, garantisse l'indépendance de la première instance, accroisse la confiance dans les autorités d'exécution et rende les procédures plus équitables et plus efficaces. Ce cadre est dans l'intérêt des entreprises, des consommateurs et de la compétitivité de la place économique suisse.

En vous remerciant de l'intérêt que vous porterez à ces lignes, nous vous prions de recevoir, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre haute considération.



Arnaud Bürgin
Secrétaire général



Valérie Bourdin Karlen
Déléguée aux affaires fédérales
et régionales

La Fédération des Entreprises Romandes en bref

Fondée le 30 juillet 1947 à Morat, son siège est à Genève. Elle réunit six associations patronales interprofessionnelles cantonales (GE, FR, Bulle, NE, JU, VS), représentant la quasi-totalité des cantons romands. La FER comprend plus de 47'000 membres.