« Les leçons d'un parcours singulier : Jean-Paul Costa »

Colloque du comité d'histoire du Conseil d'Etat et de la juridiction administrative

Vendredi 24 octobre 2025, 9 heures - 13 heures

Mesdames les Ministres,

Monsieur le Vice-Président,

Monsieur le Président de la Cour européenne des droits de l'homme,

Madame Costa,

Mesdames et Messieurs,

Je remercie le Conseil d'État, et en particulier la Présidente Martine de Boisdeffre, pour leur invitation à intervenir aujourd'hui au côté d'éminents panelistes. J'espère pouvoir apporter à la discussion l'éclairage d'une autorité administrative indépendante, dont la pratique décisionnelle est à la fois solidement ancrée dans l'ordre juridique européen et adossée à un dialogue bilatéral et multilatéral constant avec ses partenaires.

Je suis particulièrement heureux d'être convié à m'exprimer sur le thème du « devoir d'ouverture internationale », car l'action de l'Autorité de la concurrence revêt intrinsèquement une dimension internationale, laquelle est pratiquement sa *raison d'être* – en français dans le texte. C'est qu'en effet le droit de la concurrence a ceci de particulier, en France comme dans tout État membre de l'Union européenne, qu'il procède de règles européennes directement mises en œuvre par une autorité nationale – il s'agit des articles 101 et 102 du TFUE, lesquels définissent et prohibent les deux grandes catégories d'infractions que constituent les ententes anticoncurrentielles et les abus de position dominante. Les décisions prises par l'Autorité en application du seul droit national sont l'exception, et non la règle – il s'agit notamment de la sanction des abus de dépendance économique, et des exclusivités d'importation dans les Outremers (articles L. 420-2 et L. 420-2-1 du code de commerce).

Avec l'entrée en vigueur en mai 2004 du règlement 1/2003 du 16 décembre 2002 *relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence* s'est opéré un changement radical de la mise en œuvre des règles européennes de concurrence. En surcroît de la compétence de la Commission européenne, ce règlement a instauré un système d'application décentralisée des articles 101 et 102 par les autorités nationales de concurrence, réunies au sein du réseau européen de la concurrence, le REC.

Le périmètre du texte et la distribution des prérogatives entre Commission et autorités nationales résulte d'un compromis, aux termes duquel les règles du droit national de la concurrence ne peuvent pas conduire à l'interdiction d'accords ou pratiques concertées affectant le commerce entre États membres qui ne seraient pas prohibés par l'article 101 du TFUE. Les Etats membres conservent quant à eux la liberté d'appliquer aux pratiques

unilatérales des règles nationales plus strictes que l'article 102, comme l'abus de dépendance économique.

Il ne s'agit pas d'une simple technique de répartition des compétences, d'allocation des dossiers et d'échange d'informations, mais d'un mode d'opérer profondément original, qui emporte une intégration remarquablement aboutie. Le REC incarne le marché unique, en ce qu'il délimite un espace cohérent de régulation économique, au bénéfice des entreprises et des consommateurs européens et, *in fine*, au soutien du rayonnement de l'Union européenne comme place de droit unifiée.

Ce mécanisme est ainsi exemplaire du principe de subsidiarité que Jean-Paul Costa décrivait brillamment et avec enthousiasme ici-même, au Conseil d'Etat, il y a maintenant 15 ans [1]. À un moment où efficacité européenne et souveraineté nationale sont souvent artificiellement opposés, cette manière pragmatique de concilier les deux objectifs pourrait utilement nourrir la réflexion dans d'autres domaines [2].

Autant dire que le « devoir d'ouverture » qui est le fil directeur de notre propos est inscrit dans l'ADN du droit de la concurrence en France et en Europe. Sait-on que près de 90 % des décisions rendues sur le fondement des articles 101 et 102 TFUE le sont par les autorités nationales de concurrence ? En 2024, la Commission a rendu 9 décisions en matière de pratiques anticoncurrentielles et l'Autorité, à elle seule… 9 également[3].

Pour assurer l'uniformité de l'application des règles de concurrence par ces 28 autorités – y incluse la Commission – celles-ci se réunissent au sein de différents groupes de travail thématiques du REC. En 2024, il s'est tenu pas moins de 38 de ces réunions, cette fréquence élevée étant la marque du haut degré d'engagement des membres du REC dans la coopération européenne. Cette coordination inclut désormais une matière chère au Président Jean-Paul Costa, l'informatique – avec des échanges nourris sur les cas d'usage et les expérimentations en matière d'intelligence artificielle.

Au plan substantiel, le droit de la concurrence se singularise encore par sa dimension *de jure* et *de facto* internationale, ou transfrontalière.

En droit, d'abord, notons que le critère de détermination de la compétence de l'Autorité tient à ce que le que le comportement litigieux produit des effets anticoncurrentiels sur le marché français, quoi qu'il en soit de la localisation de l'entreprise en cause ou du lieu de commission des pratiques. C'est la théorie dite « des effets », consacrée d'abord par la jurisprudence, qui a admis une forme d'extension extraterritoriale raisonnée du droit européen de la concurrence. On peut se référer ici en particulier à l'arrêt *Pâte de bois*[4] de la Cour de Justice de l'UE, énonçant que, dès lors que des entreprises domiciliées dans un État tiers mettent en œuvre une entente

---

[1] Cycle de conférence « Le droit européen des droits de l'homme », Le principe de subsidiarité et la protection européenne des droits de l'homme, 19 avril 2010, Propos introductifs de Jean-Paul Costa.

[2] Voir B. Cœuré, « Union des marchés de capitaux : s'inspirer de la politique de concurrence », Les Échos, 3 mai 2024.

[3] En prenant en compte la décision rendue à l'encontre de Google pour défaut de respect de ses engagements en matière de droits voisins.

[4] CJCE, Ahlström Osakeyhtiö et autres c. Commission, 27 sept. 1988 ; Voir aussi CJUE (grande chambre), Intel Corp. C. Commission, 6 sept. 2017 qui adopte la même logique pour les abus de position dominante.

sur les prix à l'intérieur du marché commun, les règles européennes de concurrence leur sont pleinement applicables.

Ensuite, il est intéressant de relever que, si les décisions de l'Autorité ne peuvent emporter d'effet contraignant que sur le territoire français, leur portée effective peut s'étendre plus avant.

En effet, une entreprise ayant souscrit des engagements auprès de l'Autorité peut, de son propre chef, décider d'en étendre plus largement la mise en œuvre. Une telle démarche peut s'observer en particulier dans le champ de l'économie numérique, compte tenu de l'empreinte mondiale des acteurs du secteur. En juin 2022, Meta a soumis à l'Autorité ses tout premiers engagements pris auprès d'une autorité de concurrence, dans le secteur de la publicité en ligne, et cette entreprise a volontairement choisi d'en étendre le bénéfice à tous ses partenaires commerciaux éligibles, au-delà du périmètre géographique limité sur lequel l'Autorité a compétence.

Pour une entreprise telle que Meta, il apparaît en effet plus logique et moins coûteux de se conformer à un même standard de comportement sur l'entière étendue du marché unique, ce qui de fait confère un poids considérable aux décisions de l'Autorité ou de toute autre membre du REC. Y a-t-il meilleure illustration de cette pensée de Jean-Paul Costa, que le professeur Sébastien Touzé nous rappelait ce matin : « une décision vaut par les effets qu'elle rend possible. » ?

Si la pratique décisionnelle de l'Autorité s'inscrit, au quotidien dans un contexte d'étroite interaction au sein de l'Union européenne, elle se situe également dans un environnement conventionnel et jurisprudentiel qui modèle les contours de son intervention.

Je me réfère ici à l'applicabilité de la Convention européenne des droits de l'homme aux affaires de concurrence.

Je n'ai guère besoin de rappeler ici que, si le texte de l'article 6§1 de la Convention requiert que soit respecté le droit à un procès équitable en matière civile et pénale, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) s'est déployée de telle sorte que ces garanties procédurales ont progressivement trouvé à s'appliquer au regard de la quasi-totalité des contentieux nationaux, en ce comprises les sanctions administratives.

De l'arrêt *Engel*[5], qui a posé les critères d'identification du champ d'application de cette disposition, à l'arrêt *Stenuit*[6], concernant une amende imposée par le ministre de l'économie français au titre d'une pratique anticoncurrentielle, jusqu'à la décision *Lilly*[7], s'agissant d'une décision du Conseil de la concurrence, la CEDH a affirmé l'applicabilité de l'article 6§1 au droit de la concurrence, en se fondant sur la notion autonome d'« accusation » en matière pénale.

La Cour de cassation puis le Conseil d'État, dans leurs formations les plus solennelles, ont fait leurs cette solution et jugé que l'exigence du procès équitable ainsi posée par la Convention européenne des droits de l'homme, y compris sous l'angle de l'impartialité, s'imposait à une autorité administrative[8].

---

[5] CEDH, Cour (plénière), Engel et autres c. Pays-Bas, 23 novembre 1976

[6] CEDH, société Stenuit c. France, 27 févr. 1992

[7] CEDH, Lilly France SA c. France, 3 décembre 2002

[8] Cass., Ass. Plén., 5 février 1999, COB contre Oury ; CE, Assemblée, 3 décembre 1999, Didier

On relèvera que, dans son arrêt *Menarini*[9], qui concernait une décision de l'autorité de concurrence italienne, la CEDH a admis qu'une « peine » puisse être prononcée par une autorité administrative ne satisfaisant pas à tous les critères de l'article 6, dès lors que sa décision serait soumise au contrôle ultérieur d'un organe juridictionnel de pleine juridiction.

L'acception de cette exigence telle que retenue par la jurisprudence interne, issue de l'arrêt de la cour de cassation *Campenon Bernard*[10] de 1999, a conduit à instaurer en France des garanties particulièrement fortes d'impartialité, traduites en termes de stricte séparation entre fonctions d'instruction et de décision au sein de l'Autorité de la concurrence. Je note que ces garanties vont au-delà de celles qui ont été retenues par la plupart des États membres et par la Commission, mais je ne veux pas les considérer comme une contrainte excessive mais comme un gage de robustesse de nos travaux.

Ce niveau élevé d'équité procédurale constitue par ailleurs un socle solide pour affirmer et défendre le modèle administratif de répression des pratiques anticoncurrentielle qui prévaut en Europe, face à des partenaires comme les États-Unis, dont le modèle est judiciaire.

Ceci m'amène à la dimension internationale de nos travaux.

Les liens bilatéraux continuent en effet de revêtir une importance cruciale. Depuis ma nomination en janvier 2022, je me suis rendu avec les vice-présidents de l'Autorité en Allemagne, en Pologne, en Espagne, au Luxembourg et au Royaume-Uni pour des échanges bilatéraux approfondis.

Cette coopération bilatérale est particulièrement utile sur les marchés numériques où, dans tous les pays, des défis similaires liés au comportement des grandes plateformes se présentent pour les autorités de concurrence. Des échanges de confiance se poursuivent avec les autorités *antitrust* américaines (ministère de la justice et *Federal Trade Commission*) sur ces problématiques.

Pour autant, c'est le multilatéralisme qui offre le cadre le plus complet pour l'approfondissement de ces échanges.

Permettez-moi de dire quelques mots au sujet du Comité de la concurrence de l'OCDE, que j'ai l'honneur de présider depuis janvier 2025. L'OCDE, on le sait, est une organisation qui, par son histoire et les circonstances de sa création, est profondément ancrée dans la coopération transatlantique.

Le Comité contribue à la convergence mondiale des bonnes pratiques par le biais des recommandations de l'OCDE, que les membres de l'organisation s'engagent à appliquer. Par exemple, tout récemment, l'OCDE a révisé sa recommandation de 2005 sur l'examen des fusions[11]. Une recommandation existe également, depuis 2014, dans le champ de la coopération internationale dans le cadre des enquêtes et procédures de concurrence. Le Comité poursuit également une mission de coopération et d'assistance internationales, par exemple au travers de

---

[9] CEDH, A. Menarini Diagnostics S.R.L. c/ Italie, 27 sept. 2011

[10] Cass. com., 5 oct. 1999, no 97-15.632, Bull. civ. IV, no 158

[11] OCDE, Recommandation du Conseil sur le contrôle des fusions, amendée le 4 juin 2025

l'examen volontaire par les pairs, ou au sein de ses centres régionaux, très actifs, établis en Corée, au Pérou et en Hongrie.

Ces instruments sont certes assez généraux dans leur rédaction, et non contraignants. Mais il est permis d'estimer que leur valeur tient précisément à ce caractère de souplesse. Je relève à cet égard que l'implication des autorités de concurrence des États-Unis dans les travaux du Comité n'a pas faibli dans la période récente, et le champ des sujets qui y sont traités n'en a pas été, à ce stade, affecté. Permettez-moi d'avancer ici une hypothèse : dans un environnement où les chocs se multiplient et où les tensions géo-économiques s'exacerbent, l'élasticité d'un mécanisme de coopération qui s'appuie sur le consensus pourrait être plus apte à la résilience que des normes internationales rigides.

D'autres enceintes internationales permettent à la fois une projection du modèle européen de mise en œuvre du droit de la concurrence, et un dialogue tendant à l'établissement de bonnes pratiques, comme le G7, que la France présidera en 2026, et les enceintes plus larges et plus inclusives que sont le réseau international de la concurrence et le groupe d'experts de la Cnuced, organisation des Nations-Unies.

Ces différentes formes d'interaction : européenne, bilatérale et multilatérale, sont, j'en suis convaincu, complémentaires. Elles sont indispensables pour garantir l'effectivité du droit et de la politique de la concurrence. Elles nous permettent de projeter la vision française et européenne de ce droit, mais aussi, et peut être surtout, de nous ouvrir à des solutions nouvelles et de nous garder contre nos propres erreurs.

Je veux croire ce payage aurait suscité tout l'intérêt de Jean-Paul Costa, lui qui a inlassablement œuvré au cours de sa carrière en faveur du dialogue international.

Je vous remercie de votre attention.