

Autorité
de la concurrence



Colloque de la Cour de cassation :

**Les quarante ans du droit français de la concurrence devant le juge
judiciaire : approches rétrospectives et prospectives**

Le problème à trois corps : l'économie, l'autorité administrative et le juge

28 septembre 2026

M. le premier président, Mme la première avocate générale, M. le doyen, Mme la directrice générale, Mesdames et Messieurs,

Comme le thème de cette table ronde nous y invite, je partirai aujourd'hui d'un constat qui sera, je crois, partagé : celui de la complexité croissante du droit économique et, plus largement, de l'écosystème institutionnel dans lequel il s'inscrit. Cette complexité, nous le savons tous, s'accompagne d'une multiplication des normes, des autorités compétentes et des instruments d'intervention. Comme le premier président de la Cour de cassation nous l'a dit ce matin, le droit de la concurrence est « un droit qui se construit à plusieurs voix ».

Quelle est donc son origine ? C'est, assurément, la multiplication des attentes de la société en matière de régulation de l'économie. C'est aussi la transformation rapide de l'économie, particulièrement visible dans le champ numérique.

Sans minimiser l'ampleur du défi qu'elle représente, je veux croire que la complexité peut constituer un facteur d'agilité, ouvrant la voie à des solutions plus ciblées et plus efficaces, à condition toutefois de ne pas ignorer les frictions et les contradictions qu'elle peut engendrer et d'y apporter les réponses nécessaires.

Partons tout d'abord de la multiplication des normes. L'économie numérique en offre l'illustration la plus nette. Le droit de la concurrence coexiste de longue date avec les droits de la régulation sectorielle, de la consommation, des pratiques commerciales restrictives et de la propriété intellectuelle : autant dire que la complexité ne nous est pas étrangère. S'y sont ajoutées récemment de nouvelles strates : le droit des données personnelles et une prolifération de textes européens, principalement mis en œuvre par la Commission européenne, que sont les règlements sur les marchés et services numériques, les données et l'intelligence artificielle.

Parfois, une même pratique relève de plusieurs textes - je pense par exemple à certaines pratiques des contrôleurs d'accès ou *gatekeepers*, qui peuvent être régies par le règlement sur les marchés

numériques mais aussi par le droit de la concurrence lorsqu'ils occupent une position dominante¹. Parfois encore, une même pratique est à la croisée de plusieurs champs du droit : la régulation des droits voisins de la presse, telle qu'elle a été abordée dans les décisions *Google* ou *Meta* de l'Autorité de la concurrence² fait ainsi appel au droit de la concurrence et au droit de la propriété intellectuelle ; le consentement à utiliser les données personnelles tel qu'il est ressorti du dossier *Apple / App Tracking Transparency* devant l'Autorité de la concurrence relève aussi bien du droit de la concurrence que de la protection des données personnelles³.

Il n'est plus possible, aujourd'hui, d'appliquer ces différents textes de manière parallèle, comme s'ils appartenaient à des univers séparés. Et, à vrai dire, ce n'est plus ainsi que nous travaillons, depuis plusieurs années, en tant qu'autorité administrative indépendante.

L'expérience nous a très vite montré les limites d'un fonctionnement en « silo » et la nécessité de renforcer, sur ce terrain, nos coopérations. Je pense d'abord à celle que nous entretenons avec la DGCCRF - dont je remercie la directrice générale, Mme Sarah Lacoche, présente à cette table ronde - mais aussi avec les autorités de régulation sectorielle et avec la CNIL. Cette coopération a donné lieu à une déclaration commune des deux autorités et au rapport remis en 2024 par M. Bruno Lasserre⁴ à la présidente de la CNIL. Il s'agit d'abord, bien sûr, de coordonner nos actions, en recherchant la cohérence de nos décisions et des remèdes éventuellement imposés, au travers notamment des avis que se rendent les autorités. Dans certains cas, cette coordination conduit à des formes de coopération plus étroites encore.

L'arrêt *Meta Platforms Inc. e.a. contre Bundeskartellamt* du 4 juillet 2023 de la Cour de justice de l'Union européenne va en effet plus loin⁵. Il instaure une obligation de coopération loyale avec les autorités de protection des données personnelles et indique explicitement que sous cette réserve, une autorité de concurrence peut, dans le cadre de l'examen d'un abus de position dominante, constater une violation du règlement général sur la protection des données lorsque ce constat est nécessaire pour établir l'existence d'un abus. L'arrêt *bpost S.A. contre Autorité belge de la concurrence* du 22 mars 2022, sur lequel je reviendrai, clarifie quant à lui les conditions de cumul des procédures et des sanctions entre une autorité de concurrence et une autorité de régulation sectorielle⁶.

¹ Les mêmes pratiques de Google ont ainsi pu être envisagées au titre du règlement sur les marchés numériques pour des services désignés au titre de ce règlement, comme Google Search, et du droit allemand de la concurrence pour des services non désignés, comme Gmail (« Bundeskartellamt verschafft Nutzerinnen und Nutzen bessere Kontrollmöglichkeiten über ihre Daten bei Google », B7-70/21, 10 mai 2023).

² Décisions 20-MC-01 du 9 avril 2021, 21-D-17 du 12 juillet 2021, 22-D-13 du 21 juin 2022 et 24-D-03 du 15 mars 2024 ; décision 26-MC-02 du 8 juillet 2026.

³ Décision 25-D-02 du 31 mars 2025.

⁴ Autorité de la concurrence et CNIL, « Protection de données et concurrence : une ambition commune », 12 décembre 2023 ; B. Lasserre, « Conclusions de la mission de réflexion portant sur l'articulation entre protection des données et concurrence », 28 novembre 2024.

⁵ Cour de justice de l'Union européenne, 4 juillet 2023, *Meta Platforms Inc. e.a. contre Bundeskartellamt*, C-252/21.

⁶ Cour de justice de l'Union européenne, 22 mars 2022, *bpost SA contre Autorité belge de la concurrence*, C-117/20.

Lorsque les pratiques en cause sont celles de contrôleurs d'accès, la question se pose encore autrement. Le dialogue entre les autorités nationales de concurrence et la Commission européenne doit alors permettre d'identifier, au cas par cas, l'instrument le plus approprié, en tenant compte à la fois de la rapidité nécessaire de l'intervention publique et de l'efficacité des mesures susceptibles d'être prises.

À cette diversité des normes répond une autre forme de complexité : celle des acteurs qui concourent à la mise en œuvre du droit de la concurrence. Celui-ci se déploie en effet sur plusieurs terrains - administratif, civil et pénal - qui ne s'ignorent pas, mais se complètent et se renforcent, au service d'une répression plus efficace des pratiques anticoncurrentielles.

Le volet administratif est remarquable en ce qu'il présente cette particularité propre au droit de la concurrence, mise en place par le règlement n°1/2003 du 16 décembre 2002 : les autorités nationales de concurrence appliquent les articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux côtés du droit français de la concurrence. Cette mise en œuvre parallèle rend indispensable une coopération renforcée entre les autorités nationales de concurrence et avec la Commission européenne au sein du réseau européen de la concurrence, dans lequel l'Autorité française joue un rôle majeur.

Le volet civil prend lui aussi une importance croissante. Les actions en dommages et intérêts devant le juge civil sont désormais un complément essentiel de l'action publique, tant par le nombre d'actions engagées que par le montant des réparations accordées. Elles peuvent être introduites de manière autonome, dans les actions dites « *stand-alone* », ou à la suite d'une décision d'une autorité de concurrence, dans les actions dites en « *follow-on* ». Leur développement est tel que l'on voit apparaître, à l'échelle européenne, une forme de *forum shopping*, les victimes pouvant rechercher la juridiction offrant les conditions les plus favorables au traitement de leur action. La table ronde qui suivra la nôtre, à laquelle participeront notamment M. Bertrand Kleinmann, vice-président du tribunal des activités économiques de Paris et M. Vivien Terrien, vice-président de l'Autorité, permettra de revenir plus en détail sur ce volet désormais indispensable du droit de la concurrence, qui complète et prolonge notre action.

Le volet pénal, enfin, se manifeste à travers l'application de l'article L. 420-6 du code de commerce par les tribunaux correctionnels et, depuis la loi du 24 décembre 2020 relative au parquet européen, par le parquet national financier⁷. Il existe une jurisprudence relative à la condamnation de personnes physiques sur ce fondement, notamment dans des affaires de marchés publics ou dans des dossiers complexes de criminalité économique et financière mêlant

⁷ Premier alinéa de l'article L. 420-6 du code de commerce : « Est puni d'un emprisonnement de quatre ans et d'une amende de 75000 euros le fait, pour toute personne physique de prendre frauduleusement une part personnelle et déterminante dans la conception, l'organisation ou la mise en œuvre de pratiques visées aux articles L. 420-1, L. 420-2 et L. 420-2-2. ».

plusieurs infractions. Ces décisions demeurent toutefois relativement rares⁸. À l'égard des personnes morales, la jurisprudence est plus limitée encore. On peut néanmoins relever qu'en février 2025, le parquet national financier a conclu une convention judiciaire d'intérêt public afin de mettre fin à une information judiciaire ouverte pour des faits de corruption, de favoritisme, de blanchiment et d'ententes anticoncurrentielles liés à certains marchés publics. Homologuée par le président du tribunal judiciaire de Paris, cette convention impose une amende de plus de 17,5 millions d'euros à une personne morale. Je reviendrai dans un instant sur les questions que soulève la possibilité de condamner pénalement une personne morale pour une infraction de concurrence.

La multiplication des voies de recours constitue elle aussi un facteur de complexité, dans la mesure où elle allonge le temps de traitement des dossiers, à toutes les étapes de la procédure.

Le travail de l'Autorité ne s'arrête pas à la décision au fond adoptée par le collège. Nos services restent pleinement mobilisés tout au long des procédures diligentées devant nos juridictions de contrôle, qui prennent parfois plusieurs années. Au-delà des dossiers directement concernés, il ne faut pas non plus sous-estimer l'impact qu'une affaire pendante peut avoir sur d'autres instructions en cours à l'Autorité, lorsque des problématiques similaires se posent, qu'elles soient de fond ou d'ordre procédural.

Schématiquement, l'Autorité était auparavant essentiellement impliquée dans deux types de contentieux : le contentieux lié aux opérations de visite et saisie et les recours contre les décisions au fond du collège. Sur les décisions au fond, il est intéressant de noter que le taux de recours, qui a toujours été relativement élevé, atteint désormais 100 % pour les décisions de sanction hors transactions. Ce chiffre s'explique sans doute par l'absence de risque d'alourdissement de la sanction, que le ministre de l'économie ne demande jamais.

Les recours ne visent plus seulement les décisions de sanction. Ils portent désormais sur l'ensemble de nos décisions. Les décisions de rejet, en particulier lorsqu'elles reposent sur l'insuffisance d'éléments probants, font ainsi régulièrement l'objet de recours, le plus souvent à l'initiative de l'entreprise plaignante lorsque celle-ci n'a pas été suivie par le collège de l'Autorité⁹.

A ces contentieux « traditionnels » s'ajoutent de nouvelles voies de recours aussi bien au stade de l'instruction qu'à la suite de la décision du collège.

⁸ Selon les données de la DGCCRF, pour la période 2013-2017, 19 condamnations ont été prononcées pour des faits d'entente. Les sanctions infligées sont souvent symboliques : le montant moyen des amendes s'élève à 7600 euros environ et seules 5 condamnations ont donné lieu à des peines d'emprisonnement, toutes assorties de sursis.

⁹ Un autre contentieux mérite d'être mentionné : celui du recouvrement. Il se développe par le biais de référés-suspension devant le premier président de la Cour d'appel de Paris lorsque la partie condamnée considère que la sanction imposée par l'Autorité de la concurrence est susceptible d'entraîner des conséquences manifestement excessives sur sa situation (art. L.464-8 du code de commerce).

Des voies de recours autonomes ont été ouvertes par le législateur et les parties n'ont pas hésité à s'en saisir. C'est notamment le cas des recours devant le premier président de la Cour d'appel de Paris contre les décisions du rapporteur général de l'Autorité en matière de secret des affaires, sur le fondement de l'article L. 464-8-1 du code de commerce. La jurisprudence a contribué à ouvrir d'autres voies. Un contentieux s'est ainsi développé à l'encontre des décisions du collège en matière de secret des affaires, qui nous a conduit à réformer notre procédure interne en la matière. Je pense aussi à la possibilité de contester la décision de refus d'engagements du collège de l'Autorité de la concurrence, avant renvoi à l'instruction, ouverte par l'arrêt *Sony* de la Cour d'appel du 4 décembre 2025¹⁰.

D'autres questions peuvent encore surgir devant les juridictions judiciaires, de manière incidente, au cours même de l'instance.

C'est le cas, tout d'abord, des questions prioritaires de constitutionnalité soulevées par les parties devant la Cour d'appel ou la Cour de cassation. Nous nous rappelons tous de l'affaire *Akka* de 2021 relative à la (non) conformité à la Constitution du second alinéa du paragraphe V de l'article L. 464-2 du code de commerce portant sur la procédure d'obstruction devant l'Autorité de la concurrence¹¹ puis, en 2023, de la décision *Sony* qui a confirmé la conformité à la Constitution d'un autre alinéa de ce même article, en lien avec la procédure d'engagements mise en œuvre par le collège de l'Autorité¹². Enfin, plus récemment, du dossier *Matériel électrique* dans lequel le rapporteur général a fait usage de l'article 40 du code de procédure pénale. Le Conseil constitutionnel a statué en avril 2026 sur la constitutionnalité de plusieurs articles du code de procédure pénale relatifs aux perquisitions effectuées par le juge d'instruction et leur conformité avec le droit à un recours effectif¹³.

Au-delà des questions prioritaires de constitutionnalité, nous constatons que les renvois préjudiciels devant la Cour de justice de l'Union européenne demeurent peu nombreux en France, comparativement à d'autres États membres. Un dossier emblématique est certes *Towercast*, avec la décision de la Cour de justice du 16 mars 2023¹⁴, dossier renvoyé à l'Autorité par l'arrêt n°25-10.066 du 23 septembre 2026 de la Cour de cassation. Mais des décisions aussi importantes pour le droit de la concurrence de l'Union que *Superleague* du 21 décembre 2023¹⁵ ou *Tondela* du 30 avril 2026¹⁶ ont résulté de questions préjudicielles provenant d'autres États membres. En 2025, la France se plaçait en 11^{ème} position dans l'Union pour le nombre de renvois devant la Cour¹⁷.

¹⁰ Cour d'appel de Paris, 4 décembre 2025, *Sony*, 24/04183.

¹¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2021-892 QPC du 26 mars 2021, *Société Akka technologies et autres*

¹² Conseil constitutionnel, décision n° 2022-1035 QPC du 10 février 2023, *Société Sony interactive entertainment France et autre*.

¹³ Conseil constitutionnel, décision n° 2026-1190 QPC du 10 avril 2026, *Sociétés Legrand SNC et autres*.

¹⁴ Cour de justice de l'Union européenne, 16 mars 2023, *Towercast*, C-449/21.

¹⁵ Cour de justice de l'Union européenne, 21 décembre 2023, *Superleague*, C-333/21.

¹⁶ Cour de justice de l'Union européenne, 30 avril 2026, *Tondela e.a.*, C-133/24

¹⁷ Cour de justice de l'Union européenne, Rapport annuel 2025, Statistiques judiciaires de la Cour de justice.

Enfin, des recours apparaissent également devant la Cour européenne des droits de l'homme, sur le fondement de différentes stipulations de la Convention. En matière d'opérations de visite et saisie, certaines requêtes invoquent ainsi une atteinte au secret des correspondances entre l'avocat et son client, au regard de l'article 8 de la Convention ; c'est le cas du dossier *Akiolis*, introduit en avril 2022 et toujours pendant¹⁸. D'autres recours se fondent sur l'article 10, relatif à la liberté d'expression, comme dans le dossier *Janssen-Cilag/Durogesic*, introduit en septembre 2022 et toujours pendant, qui concerne un abus de position dominante dans le secteur pharmaceutique¹⁹.

Que dire de cette multiplication des recours ? Il ne s'agit ni de la saluer ni de la regretter. Elle est le reflet, au fond, de la mise en œuvre d'un principe juridique fondamental qu'est le droit à un recours juridictionnel effectif, principe à valeur constitutionnelle et reconnu par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux.

Cette situation appelle néanmoins une remarque. L'Autorité de la concurrence est chargée par la loi de veiller au libre jeu de la concurrence sur le territoire français et agit, à ce titre, dans l'intérêt général. Il importe dès lors de rechercher un juste équilibre entre, d'une part, la protection légitime des droits des entreprises et, d'autre part, la préservation de la capacité de l'Autorité à remplir efficacement sa mission en tenant compte du temps des affaires, sur lequel je reviendrai dans un instant.

La complexité du droit de la concurrence tient aussi à la diversification des instruments mis à la disposition de l'Autorité. Au-delà des sanctions pécuniaires, celle-ci peut recourir à des injonctions, des mesures conservatoires, des engagements ou encore des transactions. Ces instruments permettent d'agir rapidement pour rétablir l'équilibre concurrentiel des marchés. Ils traduisent également une évolution du rôle des entreprises dans la mise en œuvre du droit de la concurrence : avec le développement de la conformité, mais aussi avec la multiplication des obligations de *reporting* prévues par les nouveaux règlements européens, les entreprises sont de plus en plus appelées à participer à l'application effective des normes. L'Autorité doit tenir compte de cette transformation dans ses relations avec elles, sans pour autant se comporter comme le régulateur qu'elle n'est pas.

À cette complexité de normes, d'acteurs, de recours et d'instruments vient enfin s'ajouter une dernière variable, le temps.

Le temps de l'économie, celui de l'action de l'Autorité de la concurrence et celui de la justice ne sont pas les mêmes mais ces trois temps s'influencent mutuellement. L'économie, comme le fleuve d'Héraclite, est en perpétuel mouvement. L'Autorité doit pouvoir intervenir dans des

¹⁸ Requête n°22585/22 AKIOLIS GROUP contre la France introduite le 28 avril 2022.

¹⁹ Requête n°47086/22 JANSSEN-CILAG SAS contre la France introduite le 29 septembre 2022.

délais compatibles avec ce mouvement ; le juge doit, quant à lui, disposer du temps nécessaire pour construire une jurisprudence stable et cohérente.

Les juridictions jouent donc un rôle essentiel dans la maîtrise de la complexité décrite plus haut.

Je veux saluer ici le travail de la Cour d'appel de Paris, dont le contrôle de l'office de l'Autorité est central, ainsi que celui de la Cour de cassation, pierre angulaire du droit de la concurrence en France. Par sa jurisprudence, le juge judiciaire contribue à maîtriser la complexité que je viens de décrire : il clarifie l'articulation entre les textes, délimite les compétences et façonne les garanties procédurales qui encadrent l'intervention de l'Autorité. L'arrêt rendu le 23 septembre 2026 par la Cour de cassation, que j'ai évoqué à l'instant, a précisé l'articulation entre l'office de l'Autorité et celui du juge. D'autres questions d'actualité illustrent le rôle de clarification qui revient à ce dernier. Avant de conclure, je souhaite en mentionner deux à titre d'exemple.

La première question tient à l'articulation des procédures et des sanctions au regard du principe *non bis in idem*. Elle se pose avec une acuité particulière lorsque les mêmes faits peuvent relever à la fois des articles L. 420-1 ou L. 420-2 et de l'article L. 420-6 du code de commerce. Elle rejoint ainsi la question, déjà évoquée, de la possibilité de sanctionner pénalement les personnes morales au titre de cette dernière disposition.

S'agissant du cumul des sanctions d'une autorité sectorielle et d'une autorité de concurrence, la Cour de justice de l'Union européenne a apporté des éléments de clarification dans l'arrêt *bpost* que j'ai déjà mentionné. S'agissant du cumul d'une sanction administrative et d'une sanction pénale en matière d'obstruction, une amorce de réponse a été donnée par le Conseil constitutionnel dans la décision *Akka*. Le Conseil a jugé les dispositions contestées contraires à la Constitution sur le fondement du principe de nécessité et de proportionnalité des peines²⁰, sans toutefois statuer sur le terrain du *non bis in idem*. Les affaires récentes, qui ont fait l'objet de décisions de l'Autorité de la concurrence et comportent des volets pénaux lui donneront peut-être un jour l'occasion d'en dire plus sur ce point.

Une seconde question d'actualité concerne la confidentialité des consultations des juristes d'entreprise. Après l'intervention du législateur en 2026, l'Autorité de la concurrence attend désormais du juge français et du juge de l'Union qu'ils précisent les modalités concrètes d'application de ce nouveau régime et qu'ils apprécient sa conformité avec le droit de l'Union.

Pour conclure, l'Autorité et le juge ne sont pas seulement confrontés à la complexité du droit de la concurrence et de ses interactions avec les autres champs du droit économique : ils en sont aussi des acteurs. L'enjeu est donc de savoir comment intégrer cette complexité dans l'exercice

²⁰ Le point 24 de la décision du Conseil constitutionnel précitée précise : « Il résulte de ce qui précède que la répression administrative prévue par les dispositions contestées et la répression pénale organisée par l'article L. 450-8 du code de commerce relèvent de corps de règles identiques protégeant les mêmes intérêts sociaux aux fins de sanctions de même nature. Les dispositions contestées méconnaissent donc le principe de nécessité et de proportionnalité des peines. Elles doivent donc être déclarées contraires à la Constitution. »

de leurs offices respectifs, afin qu'elle demeure compatible avec la sécurité juridique nécessaire aux entreprises et avec l'efficacité attendue de l'action publique.

Le monde économique, l'autorité administrative et le juge forment ainsi trois corps en interaction constante. Et, comme le savent les astronomes, trois corps en mouvement ne connaissent pas d'équilibre unique et stable²¹. Il faut accepter cette instabilité et peut-être même s'en réjouir, car la concurrence, au fond, n'est jamais acquise. Elle suppose une capacité d'adaptation constante au service de l'effectivité du droit et du bon fonctionnement de l'économie.

Je vous remercie de votre attention.

²¹ Henri Poincaré, « Sur le problème des trois corps et les équations de la dynamique », *Acta Mathematica*, vol. 13, 1890, p. 1-270.