

Réponses au questionnaire sur la régulation économique
Responses to the questionnaire on economic regulation

Grèce
Conseil d'Etat

Greece
Council of State

QUESTIONNAIRE SUR LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE SECTORIELLE DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE

I. Le champ et l'objet de la régulation économique sectorielle

1 . La régulation économique sectorielle porte en priorité sur les secteurs visés par les actes du droit dérivé de l'Union européenne (transports, énergie, activités postales, communication électroniques, médias audiovisuels). D'autres secteurs sont-ils soumis à une telle régulation dans votre pays?

Les secteurs visés par le droit dérivé de l'Union européenne sont effectivement les secteurs du droit économique, qui sont les plus réglementés en Grèce.

2 . L'ensemble des actes de droit dérivé de l'Union européenne en matière de régulation économique sectorielle ont-ils été transposés en droit interne et/ou sont ils mis en œuvre en pratique?

La plupart des actes du droit dérivé de l'Union européenne a bien été incorporée à l'ordre juridique interne. Malgré les difficultés, qui se sont fait apparaître initialement, ce droit est effectivement appliqué sans problèmes.

3 . La régulation économique sectorielle a-t-elle uniquement pour objet d'ouvrir à la concurrence des secteurs dans lesquels il existe un monopole d'État? Dans la négative, quels sont les autres objectifs (mise en place d'un marché intérieur, définition d'obligations de service universel, protection des consommateurs etc.)?

L'ouverture du marché visé par la régulation, a constitué l'objectif principal de la législation nationale, qui devait s'aligner, avant tout, aux exigences du droit de l'Union européenne. Néanmoins, au fur et à mesure que cet objectif était atteint, cette même législation a poursuivi également d'autres objectifs, tels que la définition du contenu du service universel, la mise en œuvre des dispositions concernant les obligations des fournisseurs des services, la

sécurité lors de l'approvisionnement dans le secteur de l'énergie, le respect du secret dans le secteur des communications, la protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications, de la poste et des médias audiovisuels, ainsi que la protection des consommateurs au sens large. Cette même législation a eu aussi pour but de contribuer à l'instauration d'un marché unique européen.

4 . La régulation économique sectorielle est-elle une régulation *ex ante*, visant à définir *a priori* des obligations applicables aux entreprises des secteurs régulés, ou *ex post*, visant à faire respecter les règles en matière de concurrence en cas d'infraction?

Certes, la législation susmentionnée constitue notamment une régulation *ex ante* des secteurs visés, axée sur les obligations fondamentales des entreprises, dont l'activité incombe dans les secteurs régulés. Ceci étant, cette même législation met en place également un système des sanctions, qui vise à faire appliquer les dispositions régulatrices *ex ante* le secteur, dont il s'agit.

5 . La mise en œuvre d'une régulation économique sectorielle a-t-elle conduit à l'instauration d'une concurrence dans les secteurs en cause? Les nouveaux entrants sont-ils parvenus à intégrer les marchés régulés? Dans la négative, pour quelles raisons?

L'application de la législation économique sectorielle a eu comme résultat l'ouverture des marchés à la concurrence. Ce résultat a été assez spectaculaire dans le secteur des télécommunications, alors que dans le secteur de l'énergie cette législation a eu des répercussions beaucoup moins importantes. Ceci s'explique, entre autres, par l'absence d'intérêt de la part d'investisseurs sérieux, ainsi que par le prestige accru de l'Entreprise d'électricité de Grèce et le know-how de celle-ci.

6 . La mise en œuvre d'une régulation économique sectorielle a-t-elle conduit, directement ou indirectement, à la privatisation totale ou partielle d'entreprises publiques?

Quelques entreprises publiques ont bien été privatisées, au moins partiellement.

7 . Quels secteurs de la vie économique souhaiteriez-vous aborder plus particulièrement sous l'angle de la régulation?

La Grèce constituant un marché assez restreint, il n'y a pas de particularités de tel ou tel secteur à relever.

II. L'organisation de la régulation économique sectorielle

8 . La régulation économique sectorielle est-elle mise en œuvre par une ou plusieurs autorités indépendantes du Gouvernement? Dans l'affirmative, quels motifs ont présidé à ce choix et par quels moyens leur indépendance est-elle garantie?

Dans la plupart des secteurs, l'application de la réglementation en vigueur a été confiée à des autorités indépendantes. Ceci a été jugé opportun compte tenu de l'importance des intérêts et des droits en jeu, dont quelque uns sont constitutionnellement consacrés. Ce choix a été dicté par la nécessité de faire en sorte que les organes, dont la compétence relève l'application de la législation régissant ces secteurs, exercent ces attributions, y compris celles de tutelle sur les entreprises, de façon impartiale, sans être influencés par les choix ou les souhaits gouvernementaux; ceci est d'autant plus nécessaire, compte tenu que l'État constitue l'actionnaire principal et, parfois, unique, d'un certain nombre d'entreprises des secteurs ci-dessus. Dans les lois en question, une indépendance administrative et financière est prévue en faveur des ces autorités, qui ne sont pas soumis au contrôle, et moins encore, à la tutelle de quelque organe gouvernemental ou administratif que ce soit. Une procédure spéciale est prévue pour le recrutement des membres des autorités indépendantes avec la participation d'organes du Parlement, tels que la Réunion des Présidents du Parlement ou la Commission des Institutions et de la Transparence, où la participation des toutes les parties politiques importantes est assurée. La compétence de ces organes peut consister à

l'édition d'un avis, mais elle peut aussi avoir un caractère décisif. Les membres des autorités indépendantes ne peuvent pas être remplacés durant leur mandat, qui peut être renouvelable à des conditions qui varient d'une autorité à l'autre.

9 . Ces autorités sont-elles indépendantes des secteurs économiques régulés? Dans l'affirmative, par quels moyens cette indépendance est-elle garantie?

Les membres des autorités sont soumis à des restrictions prévues par la loi, afin d'assurer leur impartialité, telles que la défense de participer durant leur mandat (et pendant une certaine période après l'expiration du mandat), à des entreprises qui s'activent directement ou indirectement dans le secteur, qui relève de la compétence de chaque autorité, en tant que membres, actionnaires, membres du conseil d'administration, gérants, employés, conseillers etc.

10. Ces autorités disposent-elles d'un pouvoir réglementaire? Dans l'affirmative, ce pouvoir réglementaire est-il général dans les secteurs en cause ou strictement limité à certains aspects de la régulation?

Les autorités indépendantes disposent d'un pouvoir normatif par délégation législative. Néanmoins, ce pouvoir ne s'étend pas à l'ensemble du secteur économique, qui relève de leur compétence; il s'épuise à la compétence de mettre en vigueur des règles spéciales, techniques ou détaillées à travers d'actes administratifs à portée réglementaire, qui assureraient l'application des dispositions législatives préexistantes. D'ailleurs, une délégation législative plus vaste, ayant pour destinataire un organe autre que le Président de la République, ne serait pas conforme à l'article 43 par. 2 de la Constitution.

11 . Ces autorités participent-elles, par exemple par des procédures d'avis, à l'élaboration de la législation applicable aux secteurs régulés?

La procédure de la préparation des projets des lois concernant chacun des secteurs économiques en question se déroule, en principe, avec la participation de l'autorité indépendante respective. Ceci est prévu expressément dans la législation relative à quelques unes de ces autorités, comme, par exemple, la loi sur l'Autorité de régulation de l'énergie, qui confère à l'Autorité la compétence de formuler des propositions des lois pour faire face aux questions, qui se posent lors de l'accomplissement de sa mission.

12 . Ces autorités disposent-elles d'un pouvoir de sanction à l'égard des entreprises des secteurs régulés? Dans l'affirmative, quels types de sanction peuvent-elles prononcer et selon quelles procédures? Ces procédures de sanction assurent-elles le respect des stipulations de l'article 6 par. 1 de la CESDH?

Les autorités indépendantes disposent de la compétence d'infliger des sanctions à ceux qui exercent une activité professionnelle dans le secteur régi par celles-ci, s'ils enfreignent à la législation relative à ce secteur. Ces sanctions s'échelonnent de la recommandation ou l'amende au retrait, provisoire ou définitif, du permis d'exercer l'activité professionnelle, dont il s'agit. La procédure suivie avant que les sanctions soient prononcées, est prévue par des règlements émis par les autorités. Cette procédure comprend, notamment, l'audition préalable du représentant de l'entreprise, à l'égard de laquelle est envisagée l'infliction de la sanction. Ces règlements, ainsi que le système de contrôle judiciaire des sanctions prononcées, constituent un ensemble de garanties respectueux de l'article 6 par. 1 de la CESDH.

13 . Chaque secteur économique est-il régulé par une instance différente (qu'il s'agisse d'un organe issu du Gouvernement ou d'une autorité indépendante) ou certaines instances exercent-elles cette compétence dans plusieurs secteurs?

En règle générale, chaque autorité indépendante est instaurée pour un secteur régulé. Pour les secteurs des télécommunications et des postes il

n'existe qu'une autorité (le Comité nationale des télécommunications et des postes).

14 . Comment les compétences des instances responsables de la régulation économique sectorielle s'articulent-elles, le cas échéant, avec celles d'une instance transversale en charge du respect du droit de la concurrence?

La législation prévoit la mise au point d'une collaboration entre les autorités indépendantes pour les secteurs régulés et le Comité de concurrence. Dans la mesure où l'autorité indépendante, responsable d'un secteur, constate un cas de violation des règles de concurrence lors de l'exercice de ses compétences, elle est bien tenue à en saisir le Comité de concurrence, auquel il appartient de procéder aux enquêtes prévues et, le cas échéant, de prendre les mesures appropriées.

III. Le contrôle juridictionnel des décisions des instances responsables de la régulation économique sectorielle.

15 . Toutes les décisions des instances responsables de la régulation économique sectorielle sont-elles soumises à un contrôle juridictionnel? Dans la négative, quelles décisions n'y sont pas soumises et pour quelles raisons?

Tous les actes des autorités, qui ont le caractère d'un acte administratif à portée individuelle ou réglementaire, sont soumis à un contrôle juridictionnel.

16 . Quel ordre de juridiction est compétent pour assurer le contrôle de ces décisions? Le cas échéant, le même ordre de juridiction est-il compétent pour contrôler les décisions de l'instance en charge du respect des règles de concurrence?

17 . Quels types de recours sont ouverts contre ces décisions? Quelles sont les procédures juridictionnelles applicables en la matière?

Les différends qui naissent des actes des autorités indépendantes des secteurs économiques régulés relèvent du contentieux administratif. Ceux qui

ont une portée réglementaire font l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, jugé par le Conseil d'État. Les actes à une portée individuelle font l'objet soit d'un recours pour excès de pouvoir, jugé par le Conseil d'État ou la Cour d'Appel Administrative, soit d'un recours de pleine juridiction, jugé par la Cour d'Appel Administrative. À titre d'exemple : les actes individuels, qui émanent du Conseil national de l'audiovisuel, sont soumis au recours pour excès de pouvoir, jugé par le Conseil d'État. Les actes individuels du Comité nationale des télécommunications et des postes sont soumis au recours pour excès de pouvoir, jugé par la Cour d'Appel Administrative. Il en est de même des actes de l'Autorité de régulation de l'énergie. Les actes de la plupart des autorités indépendantes, infligeant des sanctions, sont soumis à un recours de pleine juridiction, jugé également par la Cour d'Appel Administrative. C'est aussi le cas des actes du Comité de concurrence. Les décisions de la Cour d'Appel Administrative sur les recours pour excès de pouvoir peuvent faire l'objet d'un appel, jugé par le Conseil d'État; celles édictées sur un recours de pleine juridiction sont soumises à un recours en cassation, jugé aussi par le Conseil d'État.

18 . Quel est le contrôle opéré par le juge sur ces décisions? Contrôle-t-il la forme, la procédure et/ou les motifs de ces décisions? Pour quels types de décisions exerce-t-il un contrôle limité? À l'inverse, pour quels types de décisions exerce-t-il un contrôle approfondi?

Le contrôle juridictionnel exercé sur les actes des autorités indépendantes lors des recours de pleine juridiction, mais aussi lors des recours pour excès de pouvoir, ne se borne pas à l'incompétence de l'organe, dont émane l'acte attaqué, ou aux vices de forme, examinés, évidemment, par le tribunal saisi de l'affaire. Le contrôle juridictionnel s'étend également à la légalité –dite-intérieure de cet acte. Cette dernière comprend les insuffisances et illégalités, dont est entachée la motivation de l'acte attaqué, sans épargner, bien sûr, l'erreur manifeste de l'acte. L'ampleur du contrôle de l'acte attaqué, effectué par le juge à travers le contrôle de la motivation, fait que l'étendue du contrôle juridictionnel permis à propos du recours pour excès de pouvoir et de celui de pleine juridiction, ne se différencie pas autant que l'on pourrait le penser. Ceci

dit, le tribunal ne peut procéder à la modification de l'acte attaqué que lorsqu'il s'agit d'un recours de pleine juridiction, notamment contre un acte infligeant une sanction, qu'il appartient au juge de pleine juridiction de modifier. Il est à ajouter que les actes des autorités indépendantes sont souvent le produit d'une appréciation de caractère technique, qui ne saurait être directement contrôlée de la part du juge, que ce soit celui du recours pour excès de pouvoir ou celui du recours de pleine juridiction. Il va de soi que la motivation des ces appréciations techniques est soumise au contrôle juridictionnel.

19 . Dans le cadre de l'exercice de son contrôle juridictionnel, comment le juge s'informe-t-il (désignation d'experts, mesures d'instruction spécialisées et contradictoires, recours aux universités, consultation de sources internationales etc.)?

En vertu de la législation procédurale en vigueur, les tribunaux peuvent ordonner une expertise, qui les aiderait à aboutir à un jugement opportun; les tribunaux peuvent y avoir recours même pour trancher un litige né d'un acte d'une autorité indépendante. En pratique, ceci n'arrive que très rarement; autant rarement que le contrôle de la motivation de l'acte attaqué s'avère insuffisant pour trancher le litige. Ce qui est beaucoup plus fréquent est que les parties présentent de leur propre initiative des études ou des exposés d'experts ou tout autre document, susceptible, à leur avis, de convaincre le tribunal du bien fondé de leurs allégations. Ces documents sont pris en considération par le juge.

20 . Quel est le rôle de la juridiction administrative suprême à l'égard de ces décisions? Quelles sont les grandes décisions de la juridiction administrative suprême en matière de régulation économique sectorielle?

20 . La jurisprudence du Conseil d'État sert de point de repère pour la bonne application de la législation administrative, y compris les règles et les principes régissant la régulation économique sectorielle. C'est cette jurisprudence, qui est invoquée par les parties et c'est elle, qui est appliquée

par les autres tribunaux administratifs. On peut relever trois arrêts, qui ont suscité l'intérêt des juristes en Grèce.

Par l'arrêt CdÉ 1666/2011 le Conseil d'État a considéré comme contraire à la Constitution l'interdiction de transformer les véhicules poids lourd en véhicules citernes pour le transport des produits inflammables, dans la mesure où cette interdiction, énoncée par un arrêté ministériel, avait été dictée par la "suffisance" des véhicules citernes des produits inflammables, dont les propriétaires étaient déjà en possession du permis nécessaire. L'inconstitutionnalité gisait au fait que l'interdiction, qui portait atteinte à la liberté économique, n'était pas dictée par l'intérêt public, mais elle visait à protéger les intérêts des ceux qui bénéficiaient déjà d'un permis, ce qui restreignait, bien sûr la concurrence.

Par son arrêt CdÉ 1361/2013, le Conseil d'État a jugé que la procédure prévue par la législation concernant l'Autorité de sauvegarde du secret des télécommunications, qui doit précéder une sanction prononcée par cette Autorité, ainsi que le système de contrôle juridictionnel des sanctions effectivement prononcées, constituent un ensemble des garanties compatible avec les impératifs de l'article 6 de la CESDH.

Par l'arrêt CdÉ 469/2012, le Conseil d'État a jugé que le maintien du monopole de l'Entreprise d'électricité de Grèce pour l'approvisionnement en électricité de quelques îles, qui n'est pas compatible au droit de l'Union européenne, fait que l'octroi d'une compensation financière à celle-ci en contrepartie du coût que représente pour elle la fourniture de l'électricité aux consommateurs installés à ces îles, qui est prévue à la charge d'autres entreprises, qui assurent l'approvisionnement en électricité des consommateurs des autres régions du pays, n'est pas conforme à l'article 3 de la directive 2003/54/CE ; ceci, car cette compensation ne peut pas être considérée comme "non discriminatoire et transparente" aux termes de l'article 3 par. 4 de la directive, puisque elle vise à faire face aux coûts, dont est chargée l'Entreprise d'électricité de Grèce, dans le cadre d'un secteur du marché, qui n'est pas ouvert à la concurrence.