



Colloque de l'ACA-Europe
Paris, 15-17 juin 2014

Paris, 15th-17th June 2014

ACA-Europe meeting

Synthèse des réponses au questionnaire sur la régulation économique sectorielle

Synthesis of the responses to the questionnaire on economic sectoral regulation

Colloque organisé avec le soutien de la Commission européenne

Meeting organised with the support of the European Commission



La régulation économique sectorielle dans les pays de l'UE

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

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

Tous les Etats membres de l'UE ont appliqué la régulation économique dans l'ensemble des secteurs énumérés dans l'énoncé de la question. La Hongrie précise que, s'agissant des services postaux, la régulation économique est en cours de mise en œuvre.

Certains pays n'ont soumis que les seuls secteurs énumérés dans la question à une telle régulation, comme l'Autriche, la Slovénie, la Croatie et Chypre.

La majorité des Etats indique avoir élargi la régulation telle qu'elle a été visée par les actes de droit dérivé de l'Union à d'autres domaines. Les plus récurrents sont l'industrie pharmaceutique, la santé publique, le secteur bancaire, les marchés financiers, les capitaux et les assurances. En second lieu, se détachent les secteurs de l'agriculture et de l'agro-alimentaire, de la distribution d'eau, du tabac, de l'alcool, des jeux d'argent, des licences de chauffeurs de taxi, ainsi que de la gestion des déchets ménagers.

D'autres secteurs ont été mentionnés comme la protection des données pour l'Espagne, les normes de matériaux de construction pour l'Estonie, l'enseignement supérieur pour l'Allemagne, l'industrie minière pour la République tchèque, le marché du sucre pour la Turquie, les cosmétiques pour la Lettonie, l'aviation civile pour le Portugal et l'Irlande, l'industrie du livre et les courses de lévriers pour l'Irlande, ou encore l'environnement et la biodiversité pour la Bulgarie.

⇒ **La plupart des Etats ont soumis de nombreux autres domaines à une telle régulation :** l'industrie pharmaceutique, la santé publique, le secteur bancaire, les marchés financiers, les capitaux et les assurances, etc.

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 ?

Une nette tendance se dégage dans le sens de la transposition et de la mise en œuvre en pratique de l'ensemble des actes de droit dérivé de l'UE. La République tchèque, l'Irlande ainsi que la Suède précisent les avoir presque tous transposés (la CJUE a d'ailleurs eu à connaître en 2013 d'un cas de mauvaise transposition d'une directive relative aux chemins de fer en République tchèque et d'un cas de transposition partielle de la directive relative aux règles du marché de l'énergie concernant l'Irlande), la Slovénie également (les actes de droit dérivé de l'UE régissant le secteur de l'énergie

devant l'être prochainement). La Hongrie et l'Autriche ajoutent que, bien que ceux-ci aient été transposés, leur mise en œuvre est encore en cours pour certaines autorités de régulation.

La Belgique souligne une difficulté afférente à la répartition des compétences entre le système fédéral et les autres entités composant son Etat.

Enfin, la Finlande fait remarquer que sa Cour suprême administrative n'a pas pour rôle de vérifier automatiquement la transposition des actes issus du droit de l'Union, mais qu'elle n'est compétente qu'une fois qu'ils sont invoqués dans un litige porté devant elle.

- ⇒ **Le niveau de transposition est satisfaisant, et les derniers pays où la transposition n'est pas encore achevée, ne devraient pas tarder à rattraper leur retard.**

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 ses autres objectifs (mise en place d'un marché intérieur, définition d'obligations de service universel, protection des consommateurs, etc.) ?

Tous les Etats répondent que la priorité était donnée à l'ouverture à la concurrence de tels secteurs. A l'exception de la Croatie qui n'évoque que ce seul objectif là, tous mentionnent cependant l'existence d'autres objectifs poursuivis. Enfin, la Lituanie ajoute que certaines entreprises demeurent encore la propriété de l'Etat.

Parmi les autres objectifs figurent la mise en place d'un marché intérieur, la définition de la notion de **service universel/public**, la **protection des consommateurs**, l'accès de tous les consommateurs à des prestations de qualité à des prix corrects (et de qualité durable pour le Royaume-Uni) ainsi qu'à un traitement non discriminatoire, la protection de l'environnement, etc. Plusieurs pays (la Turquie et la Bulgarie notamment), précisent que l'objectif est surtout de renforcer les marchés en question afin de pouvoir y assurer la supervision de la concurrence et de sanctionner les pratiques anti-concurrentielles. Le Royaume-Uni ajoute que doivent être conciliés la mise en œuvre effective de la concurrence avec les intérêts des consommateurs afin d'assurer aux entreprises concernées un juste retour sur investissement. L'Irlande précise que depuis peu, son gouvernement s'emploie surtout à créer un environnement propice à **la compétitivité internationale**.

Certains pays comme le Luxembourg ou la Grèce par exemple, insistent sur la nécessité du respect du secret dans le secteur des communications, la protection de la vie privée, etc. La Bulgarie souligne la nécessité de promouvoir l'investissement et de mettre fin par le biais de l'introduction de la régulation économique, à **la corruption** existant au sein de l'administration. La Belgique évoque l'introduction de critères de transparence et la possibilité de comparaison offerte aux consommateurs.

Toutefois des pays précisent que les objectifs poursuivis diffèrent selon les secteurs. C'est par exemple le cas de la Slovénie qui distingue les objectifs poursuivis pour le secteur de l'énergie (service d'intérêt général et de protection des consommateurs), des autres secteurs (renvoyant aux objectifs généraux précités et ajoutant la recherche d'innovation dans la qualité du service fourni) ou de la France (pour le secteur des médias audiovisuels : protection du public et de la diversité culturelle et politique, alors que pour les secteurs de l'énergie ou des communications électroniques, la priorité est la recherche d'un accès équitable et non discriminatoire pour les nouveaux entrants). La Finlande précise que l'attribution d'agrèments pour les chauffeurs de taxi est limitée en nombre chaque année, afin d'encadrer l'introduction de la concurrence dans ce secteur.

- ⇒ **Bien que la fin de monopoles d'Etat ait été l'objectif premier, les pays s'accordent tous à élargir les perspectives, notamment en ce qui concerne la protection des consommateurs et l'égalité de traitement dans les prestations qui leur sont proposées.**

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 ?

Une grande majorité des pays déclare appliquer une régulation à la fois *ex ante* et *ex post*. Il en ressort globalement le même schéma : les autorités sectorielles fixent des règles de régulation, de supervision ou accords d'agrément *ex ante* et l'instance en charge de la concurrence intervient *ex post* pour sanctionner les abus éventuels.

Dans quelques pays cependant, les autorités sectorielles (ce n'est pas forcément le cas de toutes, parfois il ne s'agit que de quelques-unes dans un même pays) peuvent elles-mêmes exercer un contrôle *ex post*, comme en Turquie et en Finlande. En Finlande toutefois, s'il existe toujours une régulation *ex ante*, il n'y a pas partout une régulation *ex post* comme c'est le cas du secteur de l'électricité, secteur pharmaceutique, ou de licence de vente d'alcool. C'est la même configuration en Hongrie, où tous les secteurs ne sont pas soumis à un contrôle *ex post* systématique.

Pour d'autres pays encore, la phase de l'intervention de régulation dépend des secteurs, comme en Estonie (*ex ante* pour les télécommunications et *ex post* pour les services postaux).

Enfin, le Danemark ne dispose que d'un dispositif de régulation *ex ante*.

⇒ **Les pays optent tous pour une régulation *ex ante* très souvent suivie d'une régulation *ex post***, bien que ce schéma puisse subir quelques variations selon les pays notamment au niveau des autorités compétentes (transversale ou sectorielle).

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 ?

Tous les pays s'accordent pour reconnaître que l'introduction d'une régulation économique a conduit à l'instauration d'une concurrence dans les secteurs concernés, permettant ainsi aux nouveaux entrants d'intégrer les marchés en question.

Deux pays viennent cependant nuancer ce succès. En premier lieu la Hongrie déclare que, malgré l'introduction de capital privé, elle constate le peu de concurrence existante et qu'ainsi la régulation porte sur un marché limité avec peu d'acteurs. En second lieu, au Luxembourg, où l'exiguïté du pays est un frein à l'ouverture de certains secteurs.

Dans de nombreux pays, l'ouverture à de nouveaux acteurs a cependant varié selon les secteurs. Ainsi, plusieurs pays (Grèce, Autriche) déclarent que la concurrence est dorénavant visible pour le secteur des télécommunications par exemple, ce qui est moins le cas dans d'autres secteurs (énergie). L'Irlande précise à ce titre, que pour les nouveaux arrivants, le coût d'entrée sur ces marchés a souvent été un obstacle pour certains, mais qui a su être surmonté en matière de télécommunications notamment. L'Allemagne indique une augmentation des concurrents dans le secteur des télécommunications depuis 2011, bien que les premiers opérateurs se partagent toujours près de 30 % du marché, configuration que l'on retrouve en France tant pour le secteur de l'énergie que pour le marché postal.

Comme le souligne la République tchèque, entre autres, la libéralisation a souvent été graduelle comme ce fut le cas pour les secteurs de l'énergie et des transports. Au demeurant, le pays affirme ne pas avoir terminé l'ouverture à la concurrence dans tous les secteurs, les services postaux ne devant pas être ouverts à la concurrence avant 2017.

La Belgique, par exemple, réaffirme le rôle joué par les autorités de régulation et constate une ouverture à la concurrence à deux vitesses sur son territoire, rapide pour les transports aériens et télécommunications, plus lente pour les services postaux. La Belgique souligne surtout la distinction à opérer entre les gestionnaires de réseau et les entreprises chargées de la distribution, les premiers étant désignés par le gouvernement fédéral alors que les fournisseurs le sont par les gouvernements régionaux.

Quant à la Bulgarie, elle signale avoir mené à bien l'instauration de la concurrence sectorielle grâce à des plans d'action pluriannuels. Pour l'Irlande, il s'agit d'un facteur d'amélioration de la tension concurrentielle des marchés, mais la concurrence n'est pas née de la seule mise en œuvre d'une régulation économique sectorielle.

Parmi les secteurs où la concurrence est la moins présente, on relève les chemins de fer aux Pays-Bas (réservé à la compagnie nationale alors que les nouveaux entrants ne peuvent intervenir que localement), l'électricité, le gaz naturel et les télécommunications en Slovaquie, les secteurs des transports, de la poste et des télécommunications en Estonie, les chemins de fer en Lituanie, et le gaz naturel en Finlande.

L'Autriche signale que, dans le secteur des télécommunications, bien que de nouveaux entrants aient réussi à participer au marché, on constate une réduction graduelle des entreprises parties prenantes. De même en France, après une forte ouverture à la concurrence pour les médias audiovisuels, on assiste aujourd'hui à un mouvement de concentration (rachat de nouveaux entrants par des opérateurs historiques).

A noter que les Pays-Bas connaissent actuellement un débat autour de la libéralisation, parfois jugée trop importante, certains préconisant de rattacher des services privatisés aux ministères.

- ⇒ **D'une manière générale, la régulation économique a permis l'instauration d'une concurrence sectorielle avec l'entrée de nouveaux entrants**, bien que certains pays connaissent quelques difficultés dans certains secteurs, parfois dues à l'organisation territoriale du pays. Quelques pays indiquent cependant que certains secteurs voient actuellement diminuer le nombre d'acteurs en présence.

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 ?

Il apparaît principalement que l'introduction d'une régulation économique a effectivement conduit à une privatisation d'entreprises publiques.

Toutefois, il convient de préciser que la Slovaquie n'a pas connu réellement de privatisation suite à la mise en œuvre de la régulation économique et que la Suède a privatisé de son propre chef et non sous l'impulsion de l'UE.

Parmi les pays ayant procédé à une privatisation partielle, on recense l'Autriche, le Royaume-Uni, le Luxembourg, le Portugal, les Pays-Bas, la Finlande, l'Allemagne pour les télécommunications, la Lettonie (qui précise que la privatisation est désormais interdite sauf pour quelques secteurs comme les services postaux et prochainement l'électricité), une privatisation partielle directe pour la Croatie, l'Italie (sauf pour les chemins de fer, entièrement détenus par l'Etat), l'Espagne (dont la privatisation débutée en 1983 s'accélère depuis 1996) et la Grèce.

D'autres pays ont procédé à une privatisation totale ou partielle en fonction des secteurs comme en Turquie, en France et en Estonie (sauf les chemins de fer qui ne l'ont été pour aucun de ces deux derniers pays), en République tchèque (totale pour l'industrie du gaz ou celle de l'électricité et prochaine pour les services postaux). L'Irlande évoque une privatisation partielle, graduelle ou totale (télécommunications) selon les cas également, mais l'Etat reste propriétaire des réseaux alors que la fourniture en gaz et électricité a été privatisée.

Il en va de même pour la Hongrie qui a procédé à une privatisation totale sauf pour les services postaux, qui n'ont été que partiellement privatisés.

La Lituanie déclare avoir privatisé certains secteurs et vouloir en garder d'autres publics (services postaux, chemins de fer), pour des raisons de sécurité nationale et d'intérêt général.

Enfin, la Belgique se prévaut d'un modèle particulier, la privatisation se traduisant pour elle par une collaboration entre les entreprises publiques détenant jusque là le monopole, avec le secteur privé, dans le seul but de fournir à l'Etat des liquidités pour réduire le déficit public.

⇒ De manière générale, **la plupart des secteurs ont été privatisés** ou le seront prochainement pour ceux encore détenus par l'Etat. Ces privatisations ont été soit totales, soit partielles.

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

Manifestement les réponses montrent que certains Etats n'ont pas compris la question. Un certain nombre d'entre eux s'est même abstenu d'y répondre.

Toutefois, parmi les réponses formulées, se dégagent quelques secteurs : les télécommunications (la Bulgarie signale à ce propos avoir été sanctionnée par l'UE peu après son adhésion en raison du manque de libéralisation dans ce domaine), l'énergie (notamment pour la Lituanie, pays encore très dépendant de ses importations), les secteurs bancaires et marchés des capitaux (Turquie, Hongrie), les secteurs postaux et transports (Italie et France, notamment pour le transport ferroviaire), les services de santé et pharmaceutiques (Danemark), les secteurs du tabac, de l'alcool et la gestion des déchets pour la Lituanie, les médias (Pays-Bas), et l'usage des terres cultivées (Lettonie).

Une demande spécifique a aussi été adressée par l'Espagne qui souhaite approfondir le sujet de l'articulation des pouvoirs entre l'autorité transversale de la concurrence et les autorités sectorielles.

⇒ **Sujets les plus évoqués : télécommunications et énergie.**

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 ?

La configuration la plus répandue qui se dégage des réponses apportées est l'existence de plusieurs autorités.

L'exception à cette pluralité est l'Allemagne, qui dispose d'une seule autorité, compétente pour l'électricité, le gaz, les télécommunications, les services postaux et les chemins de fer. Cette haute autorité fédérale autonome est placée auprès du ministre de l'économie et de l'énergie.

La Slovaquie, quant à elle, ne compte que deux autorités indépendantes, une pour les chemins de fer, services postaux et télécommunications, qui travaille avec des experts indépendants, et une seconde pour l'énergie.

Le principe, en cas de pluralité d'autorités, semble être la compétence d'une autorité par secteur, comme c'est le cas en République tchèque, en Italie, en Bulgarie bien que dans d'autres Etats, les autorités puissent également être compétentes dans plusieurs secteurs, chaque pays présentant des spécificités d'organisation en ce sens. Par exemple la Suède dispose de quatre autorités principales dotées de responsabilités horizontales et d'autorités sectorielles.

Le Royaume-Uni possède différentes autorités. Certains secteurs, comme l'eau et l'énergie, sont régulés par des autorités déconcentrées : une autorité est ainsi en charge de l'énergie en Grande-Bretagne, une autre est en charge de l'eau en Ecosse, une autre encore assure la régulation de l'énergie et de l'eau en Irlande du Nord.

On constate cependant tant en Espagne (après un mouvement de multiplication des autorités régulatrices en 2011), qu'en Irlande ou aux Pays-Bas, **un mouvement de regroupement ces dernières années des autorités sectorielles**, fusionnant plusieurs secteurs au sein d'une même entité, voire également la suppression de certaines autorités comme ce fut le cas en Espagne. Est souvent avancé l'argument de recherche de réduction des coûts induits par le fonctionnement de ces agences de régulation.

La Finlande présente une particularité, le Conseil d'Etat finnois étant sollicité dans l'attribution d'agrément pour les services postaux. Dans d'autres pays, on trouve également une régulation de certains domaines, directement supervisée par les ministères comme en Turquie ou en République tchèque (bien qu'une possibilité de rattachement à une autorité spécifique dédiée aux transports soit en cours de discussion). C'est aussi le cas au Danemark où certains secteurs qui ne sont pas régulés par des autorités publiques indépendantes, mais le sont par des agences gouvernementales intégrées aux ministères.

Concernant l'indépendance des autorités, la situation varie d'un pays à l'autre et parfois même entre les autorités d'un même pays (Lituanie par exemple alors que les Pays-Bas cherchent à harmoniser les structures et fonctionnements de ses différentes agences).

De manière générale, les autorités (hormis celles citées *supra* et rattachées à des ministères) jouissent globalement d'une certaine indépendance (prescrite par une loi organique au Luxembourg). Mais toutes n'ont pas la personnalité juridique. La France par exemple, dispose de deux types d'autorités : les autorités administratives indépendantes (lesquelles n'ont pas la personnalité morale), et les autorités publiques indépendantes qui, elles, possèdent une personnalité morale.

Les membres sont nommés par le Gouvernement ou le Parlement pour une durée fixe et généralement non renouvelable (République tchèque, Lituanie, France, Belgique, Espagne ...) ou font

l'objet d'une procédure spéciale de recrutement (Grèce) ou encore, sont soumis au statut commun des fonctionnaires (Turquie).

Certaines autorités bénéficient d'une indépendance tant fonctionnelle qu'institutionnelle par rapport au gouvernement (comme en Lettonie avec des « institutions publiques autonomes », en Suède, en Italie, en Hongrie ou en Turquie, où les autorités indépendantes ne sont pas soumises à la hiérarchie ministérielle), alors que d'autres relèvent d'un contrat passé avec une autorité gouvernementale établissant les cadres et conditions propres à leurs activités et sont placées sous supervision de l'autorité gouvernementale qui leur alloue un budget (Estonie).

En Slovénie, se dessine une architecture intermédiaire : les agences ne peuvent ni solliciter ni recevoir d'instructions du Gouvernement et disposent d'un budget propre et publié annuellement (dans un souci de transparence) ainsi que de leurs propres modalités de recrutement de personnel ; mais leurs statut, programme de travail et gestion budgétaire restent soumis à l'approbation du Gouvernement.

Au Luxembourg également, ces autorités, qui ont le statut d'établissements publics, jouissent de l'autonomie de gestion tout en restant soumises au pouvoir de tutelle de l'autorité publique.

En Grèce, certains droits régulés par les autorités indépendantes étant garantis constitutionnellement, il est attendu des autorités qu'elles exercent leurs attributions de manière impartiale sans pouvoir être influencées par le Gouvernement. D'où l'indépendance administrative et financière qui leur est accordée.

En Belgique, on distingue deux cas de figure : l'autorité politiquement responsable peut exercer un contrôle (pouvant revêtir différentes formes) en opportunité des décisions de l'autorité de régulation qui dispose toutefois d'une importante marge d'appréciation. En revanche si l'autorité de régulation dispose d'une faible marge d'appréciation, l'autorité politiquement responsable n'exerce qu'un contrôle de légalité sur ces décisions.

Quant aux motifs ayant guidé ces choix, ressort de manière systématique la volonté d'apporter une régulation homogène pour chaque secteur, de fournir une réponse adaptée à leur spécificité en confiant la supervision des marchés en question à des organismes spécialisés. Le Luxembourg, quant à lui, évoque plus spécifiquement des motifs d'ordre politique.

⇒ **Globalement, les pays préfèrent répartir les différents secteurs soumis à la régulation entre plusieurs autorités qui disposent d'une indépendance plus ou moins large vis-à-vis du Gouvernement.**

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

Il se dégage un net consensus pour l'indépendance des autorités vis-à-vis des secteurs économiques régulés. Et ce tant dans le choix du personnel des différentes autorités, comme vu à la question 8, assurant l'impartialité et l'indépendance (parfois relative) des membres, lesquels sont parfois également soumis à des restrictions (incompatibilités professionnelles) prévues par la loi (Grèce, Autriche, Portugal, France, *etc.*), afin d'éviter tout éventuel conflit d'intérêts et de garantir la transparence des différentes procédures (décisions, nomination des membres, *etc.*). En Irlande par exemple, les organes et leurs personnels sont gouvernés par la législation publique d'éthique et par des codes de bonne conduite.

De plus, dans leur fonctionnement, de nombreuses autorités ne peuvent recevoir d'instructions de la part du Gouvernement, leur assurant de ce fait, une action autonome. Les autorités jouissent

également d'une indépendance vis-à-vis du privé et donc des opérateurs intervenant dans leur secteur.

De manière générale, **les autorités souhaiteraient voir engagée une démarche leur accordant davantage d'indépendance**, comme l'Autorité allemande qui est soumise à la surveillance du ministre fédéral des finances et qui voudrait voir son indépendance inscrite dans la Constitution.

Certains pays présentent des particularités. Par exemple en Autriche, l'autorité des télécommunications est établie en tant que tribunal administratif indépendant.

- ⇒ **Ces autorités apparaissent clairement indépendantes des secteurs économiques qu'elles régulent**, d'une part dans leur fonctionnement et, d'autre part, grâce au statut dont bénéficient leurs membres.

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 ?

Cette question appelle des réponses très disparates.

Le pouvoir des autorités doit être délégué par le Parlement ou le Gouvernement (habilitation législative) et est souvent très encadré, limité soit par loi soit dans leur statut. Les Pays-Bas justifient ce choix par le fait que le Parlement édicte légitimement des règles générales en vertu du principe de primauté qu'il tire de l'élection de ses membres.

De fait, le Gouvernement conserve le pouvoir réglementaire et ne délègue qu'un pouvoir limité à certains aspects de la régulation du secteur concerné. D'ailleurs les pays utilisent un vocabulaire varié, certains évoquant une « régulation par des actes administratifs » (Danemark, Slovaquie *etc.*) alors que d'autres emploient les termes de « pouvoir réglementaire autonome » (Italie, Luxembourg, Belgique, France, ces pays précisant que celui-ci reste toutefois sectoriel et encadré).

Certaines autorités disposent de pouvoirs « larges » (détermination des modes de calcul en matière de fixation des prix, protection des intérêts des consommateurs, délivrance de licences ...) ou de pouvoirs initialement restreints mais qui ont été élargis afin qu'elles puissent répondre plus efficacement à certaines attentes (Irlande). Ces deux configurations peuvent se retrouver dans un même pays, le pouvoir confié variant d'une autorité à l'autre (Pays-Bas, Lituanie, Lettonie, Irlande). Par exemple, en France, certaines de ces autorités n'ont pas de pouvoir réglementaire.

Pour le cas particulier que constitue l'Allemagne, la régulation que met en place l'autorité unique doit obtenir l'aval des différents ministères concernés par son activité.

Parallèlement, certaines autorités disposent d'une compétence législative comme c'est le cas en République tchèque.

- ⇒ Ainsi **la quasi-totalité de ces autorités disposent d'un pouvoir réglementaire** (voire législatif), celui-ci étant plus ou moins étendu selon les pays et les autorités.

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

De manière générale, mais de façon variable d'un pays à l'autre, **les autorités jouent un rôle dans l'élaboration législative des secteurs les concernant**, à l'exception de l'Allemagne qui ne prévoit aucune forme de participation.

Il faut distinguer deux procédures : la participation (directe ou indirecte) et la consultation.

La participation est la procédure la plus répandue, par le biais des travaux d'élaboration, la possibilité de lancer un débat public (Slovénie), la fourniture d'informations ou encore la présentation voire la modification des propositions ou commentaires des réformes envisagées. En Hongrie, les autorités exercent même un rôle de leader et de coordination dans les négociations. En Lituanie, certaines autorités peuvent initier les propositions de loi.

Ici encore, les compétences de chaque autorité peuvent varier au sein d'un même pays. En Irlande, les autorités, bien qu'indépendantes, peuvent être responsables de divers comités parlementaires et à ce titre faire valoir leurs observations. *De facto*, elles exercent plutôt un rôle de supervision, la décision finale restant de la compétence des ministères ou du Parlement.

La consultation est pratiquée à Chypre, au Portugal (selon la loi-cadre de 2013, les autorités doivent se prononcer à la demande de l'Assemblée de la République ou du Gouvernement sur les initiatives concernant la régulation de leur secteur), en France ou en Italie (dans ces deux pays, possibilité de rendre des avis, dépourvus de valeur contraignante, sur les projets de textes). Au Royaume-Uni, les autorités de régulation peuvent - de façon informelle - apporter une contribution lors des débats législatifs.

Enfin, de nombreux pays utilisent les deux procédures (le Danemark, les Pays-Bas, le Luxembourg) notamment pour fournir des études d'impact de la législation envisagée.

⇒ **Les autorités jouent effectivement un rôle d'intervention dans l'élaboration de la législation applicable**, et généralement, elles y sont **expressément** habilitées afin d'y prendre activement part dans leur domaine de spécialité.

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§1 de la CESDH ?

En principe, **toutes les autorités disposent d'un pouvoir de sanction**, en plus d'un pouvoir de supervision largement répandu. Pour le Danemark, seules deux autorités (dans le domaine de l'énergie) ont de tels pouvoirs, le pouvoir de sanction incombant pour les autres secteurs, aux ministres compétents et à l'Autorité en charge de la concurrence. En Irlande, les autorités ne disposant pas d'une telle compétence, seules les juridictions ont un pouvoir de sanction.

Les sanctions prononcées sont très diverses :

- simples recommandations,
- possibilités de réparation du comportement fautif,
- avertissements,
- blâmes,
- mesures correctives,
- mesures conservatoires,

- injonctions (suspension ou interdiction des entreprises d'exercer leurs activités, notamment en cas de risques ou de l'existence d'un intérêt public à les arrêter ou de manquement constituant une menace directe et sérieuse pour la sécurité publique ou pouvant engendrer des problèmes économiques et opérationnels sérieux),
- sanctions pécuniaires de nature administrative (amendes, astreintes),
- retrait de licences,
- *etc.*

Les pouvoirs de sanction peuvent varier selon les autorités d'un même pays, constituant une large palette de nuances au sein de ces institutions.

Les autorités de régulation interviennent en cas de non respect des règles de concurrence : abus de position dominante, ententes, concentrations, entraves, infractions, fourniture de faux documents, fourniture de services sans obtention préalable de licence, *etc.* Souvent la liste des infractions est fixée par la loi ainsi que le montant des amendes (Bulgarie, Belgique ...) ou contenue dans un « code des infractions administratives » comme c'est le cas en Lituanie.

La majorité des Etats prévoit la possibilité d'un recours juridictionnel contre ces décisions (République tchèque, Lettonie, Slovénie, Turquie, *etc.*).

D'autres pays comme la Grèce, prévoient une procédure (avec audition du représentant de l'entreprise) avant le prononcé de la sanction.

Certaines autorités, comme en Allemagne ou en Autriche, sont elles-mêmes des juridictions (« tribunaux administratifs indépendants ») compétentes pour sanctionner, tout en garantissant les mêmes droits que les autres cours. Les Pays-Bas, eux, privilégient une procédure interne de recours hiérarchique à la saisine d'une Cour.

Les pays indiquent que les procédures auxquelles ils se prêtent en cas de sanction provenant des autorités sont en conformité avec l'article 6§1 de la CESDHLF (procès juste et équitable, impartialité et indépendance des tribunaux, droits de la défense, contradictoire, délai raisonnable, principe *non bis in idem*, *etc.*), la Turquie précisant que tel est « généralement » le cas.

- ⇒ **Les pouvoirs de sanction sont sensiblement les mêmes d'un pays à l'autre**, même s'ils sont propres à chaque autorité et peuvent différer au sein d'autorités d'un même pays. **Est presque toujours prévu un recours contre la sanction**, soit devant une juridiction, soit devant l'autorité elle-même, fournissant toute les garanties prévues par la CESDHLF.

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 ?

Le **principe**, que semble appliquer la majorité des pays interrogés, est celui **d'une autorité par secteur** (République tchèque, Hongrie, Croatie, Grèce, Autriche, Lituanie, Belgique, Chypre, Turquie, Portugal).

Ces pays peuvent cependant connaître quelques exceptions comme la Grèce, la Belgique et la France (dans ces deux derniers pays, une autorité est compétente pour les secteurs des télécommunications et des services postaux), la Hongrie (avec l'autorité en charge des médias et des télécommunications) ou encore l'Italie.

La plupart des pays disposent, en plus des autorités sectorielles, d'une **autorité transversale compétente pour régler la concurrence** dans l'ensemble des secteurs. La Suède dispose ainsi de quatre autorités transversales et d'autorités sectorielles. La Lettonie dispose également de plusieurs autorités aux compétences transversales. La Slovénie dispose d'une autorité compétente en

de nombreux domaines divisée en départements compétents dans un seul secteur et d'autorités mono-sectorielles.

En outre, comme vu aux questions 8 et 9, des autorités gouvernementales voire des ministères, peuvent eux-mêmes être compétents pour la régulation de certains secteurs.

Comme il a déjà été dit, un important **mouvement de fusion des autorités** a été engagé par l'Espagne, l'Irlande, les Pays-Bas et la République tchèque.

D'autres pays retiennent davantage la configuration en autorités trans-secteurs dominantes, comme le Danemark, la Finlande, le Luxembourg.

L'Estonie précise qu'une autorité peut être compétente dans plusieurs secteurs mais qu'également, plusieurs secteurs peuvent relever de différentes autorités.

Enfin, comme évoqué précédemment, l'Allemagne ne compte qu'une autorité, intervenant dans plusieurs secteurs.

- ⇒ **On constate un schéma très explosé, où se dégagent deux tendances nettes** (une autorité par secteur et des autorités pluri sectorielles) et une multitude de pays se trouvant à mi-chemin entre ces deux configurations, la situation n'étant pas figée pour certains d'entre eux qui procèdent à des regroupements.

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 ?

Unanimentement, on constate une collaboration, tant entre autorités sectorielles, qu'entre ces autorités et l'instance en charge de la concurrence. Tous les pays évoquent la coopération existant entre ces différentes entités, les autorités agissant dans le respect des règles de la concurrence et prenant leurs décisions en accord avec l'autorité en charge de la concurrence et, comme le souligne l'Allemagne, s'efforçant d'adopter une interprétation uniforme. Celle-ci passe par diverses techniques : consultations régulières, échanges d'informations et de bonnes pratiques, avertissements mutuels, concertations, travaux de groupes mixtes ...

La plupart des pays (Danemark, Finlande, Italie, Hongrie, Lettonie, France, Grèce ...) relèvent que les compétences de l'instance transversale de la concurrence et celles des autorités sectorielles sont différentes, permettant ainsi d'éviter un chevauchement de compétences, la première intervenant généralement *ex post* afin de sanctionner des abus relevés dans les secteurs dont les autorités ont la charge, les règles des autorités et de l'instance se complétant. Par exemple, en Grèce, si une autorité sectorielle relève un cas de violation des règles de la concurrence, elle saisit l'instance chargée de la concurrence qui va procéder à des enquêtes et prendre les mesures appropriées.

Certains pays, comme la République tchèque, ont confié à leur cour administrative suprême le soin de trancher les chevauchements de compétences. Il en est de même en Estonie (la cour y applique en général le principe *lex specialis derogat legi generali*) et en Lituanie.

Dans certains pays, cette collaboration est d'ailleurs inscrite dans les textes : alors qu'en Bulgarie les autorités et l'instance en charge de la concurrence décident conjointement de leurs règles de coordination qu'elles rendent publiques, l'Espagne en a constitutionnellement consacré le principe.

Enfin, certains pays comme l'Italie, la Belgique, l'Irlande ou les Pays-Bas disposent de protocoles d'entente ou de coopérations entre autorités. Au Portugal, c'est une possibilité offerte pour les autorités dans le cadre de leur devoir de coopération. En Belgique, la relation qu'entretiennent les autorités et l'instance chargée de la concurrence est fixée par la loi.

Le Luxembourg ajoute que le gouvernement nouvellement élu (en octobre 2013), souhaite réformer le fonctionnement de ces autorités en les rapprochant davantage.

- ⇒ Dans tous les pays, **des procédures de coopération existent entre les différentes autorités**, lesquelles agissent conformément aux règles fixées par l'instance chargée de la concurrence. Dans certains pays, un texte régulant spécifiquement cette articulation a été prévu, mais il s'agit d'une situation minoritaire, alors que d'autres Etats prévoient le recours à une instance juridictionnelle afin de désigner l'entité compétente en cas de chevauchement de compétences.

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 pays annoncent que les décisions sont - en principe - susceptibles d'être soumises à un contrôle juridictionnel. Pour certains comme l'Allemagne, l'Espagne ou la Turquie, il s'agit même d'un principe constitutionnel.

Echappent au contrôle juridictionnel les actes préparatoires ou d'exécution (comme la publication ou la notification d'une sanction), en Belgique, par exemple. Echappent également au contrôle juridictionnel les actes pris par l'autorité luxembourgeoise de régulation lorsqu'elle intervient en qualité de médiateur entre les parties ou, à Chypre, ceux qui tombent sous l'empire du droit privé. La Roumanie exclut de ce contrôle les décisions de nature non administrative et la France les actes ne faisant pas grief qui ressortissent du « droit souple » (le juge reste tout de même compétent pour contrôler leur qualification juridique). Au Royaume-Uni, le contrôle juridictionnel des décisions des autorités de régulation dépend des secteurs concernés et n'est possible que si la loi ne prévoit pas d'autres recours non-judicieux (« appeal ») contre la décision attaquée.

Une majorité des pays reconnaît la compétence de l'ordre juridictionnel administratif pour connaître des actes de régulation. Ce principe connaît toutefois quelques exceptions, comme au Danemark ou aux Pays-Bas où les actes des autorités de régulation sont invocables devant les juridictions civiles. Pour des pays comme la Finlande, la Suède, la Hongrie ou la Lettonie, la juridiction compétente varie selon la nature de l'entité ayant pris la décision (*Market Court*, Cours administratives régionales ou Cour administrative suprême pour la Finlande). C'est presque le même schéma pour la Suède et pour la Lettonie (soit devant une cour de droit commun ou une cour administrative ou, s'agissant des actes pris par les ministres, la Cour constitutionnelle).

- ⇒ A de rares exceptions près, **les décisions prises par les autorités de régulation sont susceptibles d'être soumises 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 ?

Qu'il s'agisse des autorités sectorielles de régulation ou de l'autorité « transversale » de contrôle de la concurrence, la plupart des pays ont retenu la compétence de l'ordre administratif.

Les exceptions sont toutefois nombreuses :

- en Irlande – qui ne connaît pas de dualité de juridictions – la Haute Cour est compétente pour les décisions des autorités tant sectorielles que de l'autorité en charge de la concurrence ;
- au Royaume-Uni, selon le secteur en cause un recours est possible soit devant l'autorité en charge de la concurrence, soit devant un organe d'appel (« appeal body ») ;
- **en Hongrie**, les cours de droit commun assurent le contrôle des décisions des autorités ;
- **au Danemark et en République tchèque**, compétence est donnée à l'un ou l'autre ordre de juridiction selon les droits en cause, un organe juridictionnel pouvant être amené à trancher en cas de conflit de compétences ;
- en Finlande, la *Market Court* ou les juridictions administratives sont compétentes en premier ressort, l'appel ressortissant de la compétence de la Cour administrative suprême ;
- en Lettonie, le principe est le recours à l'ordre administratif, toutefois les décisions de l'une de ces autorités peuvent être invoquées devant une juridiction civile ou en arbitrage ;
- en France, deux autorités échappent à la compétence de l'ordre administratif pour relever de la Cour d'appel de Paris, de même que certaines des décisions de l'Autorité de la concurrence ;

Aux Pays-Bas, certaines cours administratives sont spécialisées dans ce contentieux et, pour l'instance en charge de la concurrence, le Tribunal d'appel de Commerce et d'Industrie est compétent en première et dernier ressort. Toutefois le juge civil peut également intervenir en cas de dommages causés par les actes des autorités ou quand le juge administratif est incompétent. A ce titre, les juges des deux ordres procèdent notamment à des réunions et consultations régulières. Au Portugal, les tribunaux administratifs sont compétents mais une instance chargée de la concurrence peut également l'être.

En Roumanie, la Haute Cour de cassation et de justice est composée de chambres tant civiles et pénales qu'administratives et les règles du contentieux administratif sont prévues par une loi spécifique et par le Code de procédure civile. Toutefois il existe des juridictions administratives inférieures distinctes, lesquelles sont compétentes pour connaître des décisions émanant du Conseil de la concurrence.

Pour le Luxembourg, le juge administratif est compétent sauf en cas d'action en responsabilité de l'administration du fait de son activité réglementaire et de ses décisions individuelles, qui relève des juridictions de l'ordre judiciaire.

Dans le cas de la Bulgarie, seule la Cour administrative suprême est compétente, tant en première instance qu'en cassation devant une formation différente, mais face à l'augmentation du nombre d'affaires portées devant elle, il est envisagé d'établir une Cour administrative distincte qui aurait à connaître des litiges en première instance afin de désengorger la Cour suprême qui resterait instance de cassation.

Enfin en Belgique, il s'agit d'un contentieux éclaté, le juge judiciaire ayant compétence dans des cas touchant aux droits subjectifs civils, alors que les autorités administratives relèvent du Conseil d'Etat et de la Cour d'appel de Bruxelles (juridiction judiciaire) pour les décisions de certaines autorités et de l'autorité en charge de la concurrence dont les arrêts peuvent faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour de cassation.

- ⇒ **La juridiction administrative est la plupart du temps compétente pour assurer le contrôle des décisions**, bien que certains pays présentent un dispositif mixte de contrôle, faisant également jouer, en tout ou en partie, l'ordre judiciaire. Sans oublier le cas des pays de *common law* qui ne distinguent pas les deux ordres.

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

Les situations sont assez variées, le type de recours ouvert dépendant parfois du type de décision à contrôler et déterminant ainsi quelles cours sont en principe compétentes tant en première instance qu'en appel.

Il convient tout d'abord de rappeler que certaines autorités comme en Allemagne ou en Autriche, sont elles-mêmes des juridictions.

L'Estonie présente un schéma de recours devant une cour de première instance puis d'appel puis de cassation. Il en va de même en Roumanie ou au Portugal.

D'autres pays ne permettent qu'un appel après la première instance : Lettonie, Chypre (dans ces deux pays, l'appel est formé devant la Cour suprême), Luxembourg, Danemark (au civil). Enfin d'autres pays prévoient un recours en cassation après la saisine de la cour de première instance : Autriche depuis 2014, Bulgarie (les deux pays devant la Cour suprême administrative), Espagne. La France quant à elle, prévoit la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat, à l'exception, depuis une date récente, des recours dirigés contre les décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel (compétence de la cour administrative d'appel de Paris).

L'Italie indique que les tribunaux administratifs sont compétents en première instance puis le Conseil d'Etat rend une décision définitive, sauf en cas de conflit de compétences de juridiction tranché par la Cour de cassation.

Pour la Hongrie, un appel est envisageable après saisine d'un tribunal de première instance ; mais un recours devant la « Curia » de Hongrie est toutefois exceptionnel.

Concernant la Slovénie, après les cours de première instance, la Cour suprême est compétente que ce soit en appel (situation rare) ou en cassation.

La compétence varie selon la nature des décisions en cause aux Pays-Bas (cours administratives spécialisées selon la matière), en Grèce (la nature des décisions détermine la saisine du Conseil d'Etat ou d'une cour administrative d'appel avant un appel ou un pourvoi en cassation possible devant le Conseil d'Etat), en Croatie, en Suède (en principe les cours administratives sont compétentes puis la décision attaquée peut faire l'objet d'un appel auprès du gouvernement ou de la Cour suprême), en Belgique et en Finlande.

Le Royaume-Uni prévoit différentes possibilités selon les secteurs. Ainsi, un recours est possible soit devant l'autorité de la concurrence, soit devant le tribunal d'appel de la concurrence (« Competition Appeal Tribunal ») soit devant la Haute Cour territorialement compétente.

Enfin, la République tchèque présente la particularité de distinguer les recours civils et les recours administratifs.

Certains Etats prévoient la possibilité d'exercer dans un premier temps un recours gracieux auprès de l'autorité ayant pris la décision avant de saisir une juridiction : l'Espagne, le Luxembourg, la Hongrie ... En Turquie, avant de saisir une Cour administrative puis le Conseil d'Etat, le requérant doit préalablement former un recours gracieux puis un recours hiérarchique tendant à l'abrogation, au retrait, à la modification ou au remplacement de l'acte en cause.

En Pologne, la Cour de concurrence et de protection des consommateurs, 7^{ème} Division de la Cour du District de Varsovie, est seule compétente pour connaître des affaires de régulation économique.

⇒ **Situations assez variées** notamment en fonction de la matière de la décision attaquée ; mais dans tous les cas un appel ou un pourvoi en cassation est possible.

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 ?

L'ensemble des pays répond que le contrôle juridictionnel est effectué, au moins en première instance, en fait et en droit, portant tant sur la forme que sur le bien-fondé de la décision en question.

En revanche, le pouvoir du juge varie selon les pays.

Le juge exerce un **contrôle d'excès de pouvoir** pouvant conduire, s'il y a lieu, à l'annulation de la décision entreprise au Danemark, en Finlande, en Hongrie, en Croatie, en Lettonie, en Lituanie, en Turquie, en Belgique, en Bulgarie et à Chypre.

Dans d'autres pays, le juge exerce un **contrôle de pleine juridiction**, disposant des pouvoirs les plus étendus, consistant en la possibilité de réformer l'acte voire de lui en substituer un nouveau. C'est le cas par exemple de la Suède, du Portugal et de l'Estonie.

Certains pays présentent la particularité de recourir aux deux cas de figure, en fonction du cas d'espèce.

Ainsi, en République tchèque, les décisions des cours civiles se substituent aux décisions administratives en cause alors que l'ordre administratif exerce un contrôle de l'excès de pouvoir.

En Slovénie, le juge se prononce sur la légalité de l'acte mais est habilité, exceptionnellement, à le réformer si celui-ci est susceptible de produire des dommages importants au demandeur, mais de manière provisoire, en attendant que l'autorité compétente produise un nouvel acte.

C'était également le cas en Autriche ; mais la possibilité d'un recours de plein contentieux y a été supprimée avec la réforme de 2013.

En Italie le juge exerce un contrôle de légalité sauf pour les sanctions pécuniaires, auquel cas il dispose d'un pouvoir de plein contentieux.

Les deux sont également appliqués en Grèce, en Allemagne, et aux Pays-Bas (en fonction du secteur concerné et du type de décision prise).

En France, un recours pour excès de pouvoir est en principe exercé (sauf disposition législative spécifique appelant un recours de plein contentieux) et le juge contrôle systématiquement la compétence de l'auteur de la décision, la régularité de la procédure et sa motivation (si elle est défavorable).

Au Luxembourg, les actes administratifs individuels peuvent faire l'objet d'un recours en réformation ou en annulation et, pour les actes réglementaires, seul un recours en annulation est envisageable.

Quant à la Roumanie, le juge peut annuler partiellement ou totalement l'acte attaqué, obliger l'autorité administrative à édicter un autre acte (rectification), à délivrer d'autres documents ou à procéder à une démarche administrative particulière.

Enfin la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne insistent sur l'exercice d'un contrôle de proportionnalité par le juge.

L'Irlande et le Royaume-Uni évoquent quant à eux, un test d'irrationalité afin de vérifier que l'évaluation des faits menée par l'autorité est correcte.

- ⇒ **La plupart des pays pratiquent un contrôle d'excès de pouvoir et certains un contrôle de plein contentieux** ; mais certains ont recours tantôt à l'un, tantôt à l'autre, selon la nature de l'acte attaqué.

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.) ?

Tous les pays déclarent la possibilité offerte au juge de recourir à une **expertise**, les experts consultés étant nommés soit par les parties (Finlande) soit par le juge (Pays-Bas).

Les pays reconnaissent avoir recours globalement aux **mêmes techniques** : audition de témoins, enquête, demande d'informations tant aux autorités de régulation ou autorités publiques qu'à d'autres organismes, inspections de documents, rapports publics, consultation d'universitaires, de sources ou organisations internationales.

Le Luxembourg précise que le juge peut ordonner des **mesures d'instruction** exécutées par un expert avec *in fine* une audition collégiale du technicien. La Belgique procède à des constatations sur les lieux (la France prévoit aussi la possibilité d'une **visite des lieux**) et fait exceptionnellement appel à des experts. Les juges slovènes et lettons ne sont pas liés par les preuves fournies par les parties, alors que le juge grec se base essentiellement sur les documents et expertises fournis par les parties. La Lituanie dresse une liste exhaustive des connaissances spécialisées appelant le recours à une expertise, laquelle ne lie cependant pas le juge. Enfin, la République tchèque ajoute la possibilité de demander des examens médicaux aux parties.

En **Irlande**, pays de *common law*, c'est aux parties qu'il revient de présenter les preuves qu'elles estiment nécessaires. Parfois l'autorité peut elle-même procéder à une enquête confiée à des experts.

- ⇒ **Tous les pays peuvent recourir à l'expertise** même si certains le font de manière moins répandue. Ils ont tous sensiblement les mêmes moyens d'informations pour 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 ?

Ici encore, les cas de figure sont assez divers selon les pays.

Le Danemark et le Royaume-Uni n'ont pas de Cour administrative suprême mais une Haute Cour pour les affaires revêtant une importance particulière.

En Lituanie, il s'agit en réalité d'une cour d'appel pour les affaires administratives, jugeant en fait et en droit et pouvant renvoyer l'affaire à la cour de première instance ou annuler la décision.

Au Luxembourg, il s'agit de la Cour d'appel, qui n'est pas une instance de cassation.

En Belgique, le Conseil d'Etat, en matière de régulation économique peut être saisi directement de recours en annulation ou en suspension des décisions prises par les régulateurs.

En France, le Conseil d'Etat, comme vu précédemment, est compétent en premier et dernier ressort (à une exception près).

En Croatie il s'agit d'une Haute cour administrative, qui est compétente en première et dernière instance en matière de régulation économique.

En Allemagne la Cour administrative fédérale intervient en appel des décisions prises par l'autorité.

En Turquie, le Conseil d'Etat intervient en appel en matière de régulation économique tant pour les cours subordonnées que dans les situations où le Conseil d'Etat a jugé en première instance. Il peut annuler et renvoyer une décision.

Enfin, aux Pays-Bas il existe plusieurs hautes cours administratives qui se répartissent les secteurs régulés.

Pour l'Irlande, à part quelques exceptions, la Cour suprême a un rôle de cour d'appel des décisions de la Haute Cour. La Constitution amendée en octobre 2013 a créé une Cour d'appel qui va devenir cour d'appel de la Haute cour et dont la Cour suprême aura à connaître des appels. Toutefois en cas d'urgence revêtant une importance particulière (« leap-frog appeal », appel saute-mouton), la Cour suprême sera compétente pour connaître des appels de la Haute Cour sans passer par la Cour d'appel.

Ont des Cours suprêmes les pays suivants :

- Espagne,
- Suède,
- Chypre (elle confirme partiellement ou totalement ou encore annule la décision),
- Lettonie (les décisions sont rendues par le département des affaires administratives de la Cour Suprême en tant qu'instance de cassation),
- Hongrie,
- Royaume-Uni,
- Italie (recours contre les décisions rendues par les tribunaux administratifs devant le Conseil d'Etat qui rend une décision définitive),
- République tchèque (la Cour administrative suprême est la cour de cassation pour les décisions des Cours régionales),
- Slovaquie (elle intervient davantage en cassation qu'en appel, et n'est compétente que pour les affaires revêtant une importance particulière),
- Finlande (la Cour administrative suprême est compétente en dernier ressort en matière de régulation économique),
- Estonie (elle intervient en cassation et annule partiellement ou totalement la décision ou peut la renvoyer ou encore prendre une nouvelle décision elle-même, et peut également décider d'initier un contrôle de constitutionnalité de la norme en jeu),
- Grèce (Conseil d'Etat),
- Autriche,
- Portugal (la Cour administrative suprême peut être saisie directement ou en révision sur une question de droit contre les arrêts des Cours administratives d'appel et les décisions des Tribunaux administratifs. Pour les décisions du Tribunal de la Concurrence, les recours sont formés devant la Cour d'appel compétente qui décide en dernier ressort),
- Bulgarie (pour l'heure, seule la Cour administrative suprême est compétente, tant en première instance qu'en cassation devant une formation différente).

Concernant les décisions rendues, le nombre de décisions rendues par ces Cours est très divers selon les pays : 30 000 jugements rendus depuis 2005 en Turquie affectant directement les autorités de régulation contre une seule au Luxembourg (relative aux télécommunications), alors que la Bulgarie déclare une moyenne d'environ 335 cas par an (portant essentiellement sur la régulation d'eau et d'énergie). La Pologne indique avoir une moyenne annuelle de 150 cas relatifs à l'énergie contre une douzaine concernant les chemins de fer et plus de 70 en matière de télécommunications. Quant au Portugal, il indique que, pour l'heure, la Cour administrative suprême n'a pas eu de grandes décisions dans ce domaine.

Quant au fond des affaires, tel que rapporté par les pays, il ressort en premier lieu que les affaires touchent notamment des questions générales de concurrence et d'accès aux marchés de différents opérateurs, les méthodes de fixation des prix, les conditions de délivrance d'une licence, *etc.*

Des grands principes sont réitérés ou précisés dans divers pays, à savoir par exemple la fourniture d'un même service à travers tout le territoire, les contours de « services essentiels » en Allemagne et de « services universels » en Autriche, et reviennent sur la définition de certaines notions propres à ce domaine comme l'abus de position dominante ou l'entreprise par exemple.

Les décisions des Cours font montre d'une **volonté d'encourager la concurrence** entre les différents opérateurs et surtout l'accès pour tous aux marchés sectoriels, tout en la conciliant avec la notion d'intérêt général.

Certains pays comme l'Autriche par exemple, indiquent poser de manière assez fréquente, au vu des cas d'espèce, des **questions préjudicielles à la CJUE**, afin d'assurer une cohérence de position de la Cour avec le droit communautaire.

⇒ **Ainsi le rôle des Cours suprêmes varie beaucoup d'un pays à l'autre tant dans leurs fonctions que dans leurs appellations, mais toutes encouragent la concurrence, en recherchant une unité d'interprétation avec la CJUE notamment.**