



Séminaire organisé par le Conseil d'Etat de France et l'ACA-Europe

“Le contentieux des actes des autorités de régulation”

Paris, 6 décembre 2021

Réponses au questionnaire : Belgique



**Cofinancé par
l'Union européenne**



Colloque ACA Europe

Le contentieux des actes des autorités de régulation (*regulatory authorities*)

Les « autorités de régulation » (*regulatory authorities*) se sont progressivement imposées comme l'une des nouvelles formes d'intervention des Etats. A côté notamment de l'Etat régalien ou de l'Etat fournisseur de biens et de services, les autorités de régulation, au sens large, couvrent un large champ d'activités administratives : il peut s'agir d'autorités chargées, dans un secteur donné ou de manière transversale, de corriger des déséquilibres de marché dans un contexte d'ouverture des marchés à la concurrence, ou d'assurer en outre la conciliation de la libre concurrence avec d'autres objectifs d'intérêt général ; au sens le plus large, les activités de régulation peuvent renvoyer à toute activité administrative cherchant à concilier des intérêts pouvant être contradictoires ou à organiser l'accès à des ressources rares en cohérence avec des objectifs d'intérêt général. Sous cet angle le plus large, cette notion peut renvoyer autant aux autorités transversales chargées de faire respecter le droit de la concurrence (ainsi de l'Autorité de la concurrence en France) qu'à des autorités sectorielles (communications électroniques, transports, énergie, etc.) en passant par les autorités nationales de protection des données personnelles ou les autorités en charge de la mise sur le marché ou de l'évaluation des produits de santé.

Le colloque prévu au mois de décembre 2021 doit être l'occasion d'examiner les questions spécifiques que le contentieux des actes pris par ces autorités de régulation peut soulever dans le prétoire du juge administratif. Ces questions tiennent à certaines caractéristiques des actes de ces autorités, caractéristiques dont elles n'ont pas le monopole par rapport à d'autres formes d'administration mais qui se combinent ou y prennent une place particulière. Ces caractéristiques sont au moins au nombre de trois : le recours, tout d'abord, à une vaste palette d'actes ou d'outils d'intervention, du droit souple et des codes de conduite jusqu'aux actes réglementaires plus classiques ou aux sanctions, en passant par des supports de communication variés (communiqué de presse, prises de position publique, FAQs, etc.) ; le degré d'expertise et de technicité, ensuite, des décisions prises dans un secteur d'activité donné (énergie, santé, communications électroniques, etc.) et / ou un certain contexte technologique (protection des données personnelles, cybersécurité, etc.) ; l'insertion, enfin, dans des écosystèmes économiques et sociaux complexes comportant, souvent, une importante dimension européenne voire internationale et susceptibles de présenter une forte exposition médiatique.

Dans ce contexte, à partir de l'objet d'étude particulier qu'est le contentieux des actes de ces autorités de régulation, le colloque prévu en décembre 2021 permettra d'aborder d'importants défis que ces recours soulèvent pour l'efficacité et la crédibilité de l'intervention du juge.

Avant de répondre aux différentes questions ci-après, il est utile de présenter les principales autorités de régulation en Belgique. Au sens du présent document, on entend par "autorité de régulation", toute autorité qui est une institution de droit public dotée d'une personnalité juridique et qui fonctionne de manière plus ou moins décentralisée. En règle générale, une entité de régulation agit *a priori* (régulation du marché). Toutefois, certaines entités peuvent également intervenir *a posteriori* (par exemple, l'autorité de la concurrence).



FSMA	L'Autorité des services et marchés financiers (qui succède à l'ancienne Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA))
IBPT	L'Institut belge des services postaux et des télécommunications
CREG	La Commission de Régulation de l'électricité et du Gaz.
ABC	L'autorité de la concurrence
BNB	Banque National de Belgique
VRM	Vlaamse Regulator voor de Media
AFSCA	l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire
A.F.M.P.S.	l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé
CSA	Conseil supérieur de l'Audiovisuel
ICN	Institut des comptes nationaux
	Région Wallonne (DG04)
AFCN	Agence fédérale de contrôle nucléaire
BRUGEL	la Commission de régulation pour l'énergie en Région de Bruxelles-Capitale Bruxelles gaz électricité
OCM	Office de contrôle des mutualités
	Région Wallonne
	Bruxelles-Environnement et RBC
	RBC
	Etat belge
SNCB	Société Nationale des Chemins de fer Belges
	Office national du Ducreire

Comme il serait trop long d'aborder l'ensemble de ces autorités de régulation, nous nous limitons dans ce questionnaire aux principales d'entre elles.

Juridictions compétentes pour connaître du contentieux des autorités de régulation

1. Votre cour administrative suprême est-elle compétente pour connaître des recours contre les actes des autorités de régulation ? **Oui**/~~non~~

En vertu de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la compétence d'annulation du Conseil d'Etat est toutefois résiduelle. Ainsi, le Conseil n'est compétent que « si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction ».

Si oui :

Sans être exhaustif, pouvez-vous présenter les principales autorités de régulation de votre pays dont les actes sont portés devant votre cour administrative suprême, en précisant le cas échéant si ces recours font l'objet de plusieurs niveaux de juridiction ? Merci de distinguer, s'il y a lieu, selon la nature des actes concernés (dans l'hypothèse, par exemple, où les actes individuels pris par ces autorités seraient soumis à des juridictions distinctes de leurs actes généraux, réglementaires notamment).

Autorité de regulation	Recours auprès du Conseil d'Etat?	Cadre juridique
FSMA	Oui et pour certaines décisions et intéressés selon une procédure accélérée déterminée par le Roi (art. 122 de la loi du 2 août 2002) . La Cour des marchés (une section légale de la cour d'appel de Bruxelles) a compétence pour les décisions de la FSMA énumérées dans les	<ul style="list-style-type: none"> • Loi de 4 avril 2014 relative aux assurances, Moniteur belge 30 avril 2014; • la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers

	articles 120 et 121 de la loi du 2 août 2002.	
IBPT	<p>Non.</p> <p>En vertu de l'article 2 de la loi de 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belge, <u>les décisions de l'IBPT</u> peuvent faire l'objet d'un recours en pleine juridiction devant la Cour des marchés statuant comme en référé. L'IBPT est partie adverse à la procédure.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges (ci-après « loi statut ») • loi de 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belge (ci-après loi recours »)
CREG	<p>Non. Le législateur a donné compétence à la Cour des marchés pour connaître des recours contre toutes les décisions de la CREG et auprès de l'Autorité belge de la concurrence contre certaines décisions de la CREG. Par ailleurs, toute</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité (art. 29bis et 29ter) (ci-après « Loi électricité ») • la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations (art. 15/20 et 15/20bis) prévoit un recours auprès de la Cour des marchés contre toutes les décisions de la CREG et auprès de l'Autorité belge de la concurrence contre certaines décisions de la CREG (ci-après « Loi Gaz »)

	<p>partie intéressée s'estimant lésée à la suite d'une décision prise par la CREG peut porter plainte en réexamen auprès de la CREG (art. 28 de la loi précitée du 29 avril 1999 et art. 15/18bis de la loi précitée du 12 avril 1965).</p> <p><i>De façon plutôt surprenante, les documents parlementaires stipulent que la Cour des marchés substitue entièrement son appréciation à celle de la CREG, tant en fait qu'en droit. Selon les mêmes principes que ceux qui s'appliquent à la procédure relative à certaines décisions de la CBF, la Cour des marchés peut non seulement <u>annuler</u> la décision attaquée, mais aussi <u>la réformer</u> et prendre une décision qui remplace la décision contestée. Les documents parlementaires sont assez clairs: "(...) Selon</i></p>	
--	--	--

	<p><i>les même principes que ceux applicables à la procédure à l'égard de certaines décisions de la CBF, la Cour d'Appel peut non seulement annuler la décision dont appel mais également la réformer et prendre une décision qui remplace la décision attaquée. »¹</i></p> <p><i>(Comparez avec le pouvoir d'annulation de la Cour des marchés en ce qui concerne les décisions de l'IBPT).²</i></p> <p><i>Comparez pour les décisions du Régulateur flamand du Marché de l'Electricité et du Gaz (VREG) relative à l'imposition d'une amende administrative, la compétence du Conseil d'Etat (art. 13.3.1 du décret flamand du 8 mai 2009 portant les dispositions générales en matière de la politique de l'énergie). Les décisions</i></p>	
--	--	--

¹ COUR DES COMPTES, Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants sur la « Commission de régulation de l'électricité et du gaz (Creg) », Bruxelles, 2015, 48. Disponible sur <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Press/2015/Press20151217fr.pdf>.

² Projet de loi portant des dispositions diverses, *Chambre des représentants de Belgique* 2004-05, no. 1845/1, 61.

	prises par le VREG sur la base du titre IV, chapitre Ier, section XII, peuvent faire l'objet d'un recours par toute personne justifiant d'un intérêt « devant la Cour d'Appel de Bruxelles siégeant comme en référé » (art. 4.1.34) (sur base d'une Ordonnance de service de la cour d'appel, la Cour des marchés)décisions du VREG en matière des tarifs) .	
ABC	Non, les décisions de l'ABC ne peuvent pas faire l'objet d'une recours devant le Conseil d'Etat. Les décisions du collège de la concurrence et certaines décisions de l'auditeur peuvent faire l'objet d'un <u>recours en annulation</u> devant la Cour des marchés.	Art. IV.90 Code de droit économique (ci-après « CDE »)
BNB	Oui, un recours auprès du Conseil d'Etat est ouvert, selon une procédure accélérée déterminée par le Roi, pour les intéressés et	<ul style="list-style-type: none"> • Article 36/21 de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique. (ci-après « loi BNB ») ; • Article 36/22 de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique.

	<p>contre les décisions figurant dans l'article 36/22 de la loi du 22 février 1998.</p> <p>La procédure accélérée est applicable aux recours contre certaines décisions de la BNB sur la base - de la loi du 24 mars 2017 relative à la surveillance des processeurs d'opérations de paiement, et</p> <p>- de la loi du 28 février 2002 organisant l'établissement de la balance des paiements, de la position extérieure globale et des statistiques du commerce international des services et des investissements directs étrangers de la Belgique et portant modification de l'arrêté-loi du 6 octobre 1944 relatif au contrôle des changes et de diverses dispositions légales.</p> <p>Cependant, pour toute décision de la Banque infligeant une amende administrative, un recours</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La loi du 24 mars 2017 relative à la surveillance des processeurs d'opérations de paiement • La loi du 28 février 2002 organisant l'établissement de la balance des paiements, de la position extérieure globale et des statistiques du commerce international des services et des investissements directs étrangers de la Belgique et portant modification de l'arrêté-loi du 6 octobre 1944 relatif au contrôle des changes et de diverses dispositions légales.
--	---	---

	auprès de la Cour des marchés est ouvert selon l'article 36/21 de la loi du 22 février 1998.	
CSA	Oui. autorisation d'éditer un service de radiodiffusion sonore par voie hertzienne terrestre analogique et numérique, lui assigner une radiofréquence analogique et lui délivrer le droit d'usage d'une radiofréquence numérique	décret du 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels
	Oui. injonction de diffuser un communiqué	
	Oui. décision privant la partie requérante du bénéfice de la suspension de la sanction administrative	
ICN	Oui. décision classant la PR dans le secteur des administrations publiques du système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne (SEC 2010).	règlement 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux

	<p>Oui.</p> <p>décision par laquelle la PR est reconsolidée dans le secteur des administrations publiques</p>	
<p>Région Wallonne (DG04)</p>	<p>Oui.</p> <p>décision de l'Administration Wallonne (DGO4 département de l'Energie et du Batiment durable) pour manquement à la règlement relative à la performance énergétique des bâtiments et à l'obligation de mentionner les indicateurs de performance énergétique issus du certificat PEB dans les publicités de vente ou location</p>	
<p>AFCN</p>	<p>Oui.</p> <p>décision autorisant Electrabel à relancer la centrale de Tihange 2</p>	
	<p>Oui.</p> <p>agrément comme expert en radiophysique médicale chargé de l'organisation et de la surveillance des mesures nécessaires pour</p>	

	assurer la protection du patient et le contrôle de qualité de l'appareillage dans les domaines de la radiologie et de la médecine nucléaire	
BRUGEL	Oui. fermeture et ouverture d'un compteur	ordonnance du 19 juillet 2001 de la RBC relative à l'organisation du marché de l'électricité en RBC
OCM	Oui. décision relative à l'évaluation des performances de gestion de l'organisme assureur pour la période d'évaluation	loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités - l'arrêté royal du 10 avril 2014 relatif à la responsabilisation des organismes assureurs sur le montant de leurs frais d'administration
Région Wallonne	Oui. AGW du 30 mars 2017 modifiant l' AR du 23 décembre 1994 portant détermination des conditions d'agrément et des règles du contrôle administratif des organismes chargés du contrôle des véhicules en circulation	
Bruxelles-Environnement et RBC	Oui. amende administrative en raison du dépassement des	l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien

	normes de bruit liées au trafic aérien	
Etat belge	Oui. refus de licence de transport pour le transport de marchandise par route	loi du 15 juillet 2013 relative au transport de marchandises par route et portant exécution du Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la Directive 96/26/CE du Conseil et portant exécution du Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route
	Oui. décision du jury d'examen organisé au sein du SPF mobilité et transport en vue de l'obtention d'un certificat de capacités professionnelles au transport de marchandises par route	arrêté du GRBC du 29 mars 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voiture avec chauffeur
SNCB	Oui. refus de communication des données statistiques du nombre de voyageurs montés en gare pour l'année 2016	
VRM	Oui.	https://www.vlaamseregulatormedia.be/nl/mediadecreet-en-wetgeving

<p>Office national du Ducreire</p>	<p>Oui. refus d'accès aux documents administratifs</p>	
<p>AFSCA</p>	<p>Oui.</p> <p>En ce qui concerne spécialement le contentieux dont la VI^e chambre est chargée, on relèvera plus particulièrement les décisions d'octroi ou de refus d'autorisations et d'agrément ainsi que les décisions de suspension ou de retrait de ces agréments et autorisations. Il s'agit de décisions pouvant être considérées comme se rattachant à l'exercice d'une police administrative.</p> <p>Il peut également être souligné que l'Agence exerce des compétences dans le domaine de la recherche et de la constatation des infractions. Il convient de se référer à cet égard à l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales. En particulier, l'article 7, § 1^{er}, permet de proposer à l'auteur d'une infraction à une ou plusieurs</p>	<p>loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire</p>

	<p>dispositions dont le contrôle relève des compétences de l'Agence une amende administrative dont le paiement éteint l'action publique.</p>	
<p>L'A.F.M.P.S.</p>	<p>Oui.</p> <p>A certains égards, l'A.F.M.P.S. paraît pouvoir être qualifiée d'autorité de régulation au sens, défini dans le questionnaire de l'ACA, d'autorité « chargée, dans un secteur donné ou de manière transversale, de corriger des déséquilibres de marché dans un contexte d'ouverture des marchés à la concurrence, ou d'assurer en outre la conciliation de la libre concurrence avec d'autres objectifs d'intérêt général ».</p> <p>Tel est particulièrement le cas lorsqu'elle intervient dans le domaine de la fixation des prix des médicaments ayant fait l'objet d'une importation parallèle. Il paraît pouvoir être considéré que sont en cause des mécanismes de régulation du marché des médicaments. Force est toutefois de souligner que les décisions de fixation de</p>	<p>loi du 20 juillet 2006 relative à la création et au fonctionnement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé</p>

	<p>prix sont prises par le ministre et non par l'autorité de régulation. En dépit de sa complexité et de celle des législations en cause, ce contentieux ne semble pas, en l'état actuel, présenter de spécificités en raison de ce qu'il a trait à des décisions s'inscrivant dans la fonction de régulation. On pourrait également évoquer l'intervention de l'Agence dans le domaine de la répartition géographique des officines pharmaceutiques (ouvertures, transferts et.), mais ici également, les décisions sont prises par le ministre.</p> <p>Un autre contentieux en rapport avec les activités de l'A.F.M.P.S. est celui des autorisations de mise sur le marché des médicaments (refus, retraits etc.). La qualification d'autorité de régulation est à cet égard moins immédiate. Elle paraît toutefois pouvoir être retenue dans sa seconde acception, plus large. Il convient de signaler que, dans un certain nombre de cas, si les dossiers sont traités par l'Agence, la décision est prise par le</p>	
--	--	--

	<p>ministre, l'Etat représenté par le ministre étant alors seule partie adverse (cf. par exemple l'arrêt SA Hypred Belgique, n° 228.862 du 22 octobre 2014 : la décision, bien que rédigée sur du papier à en-tête de l'Agence, a été prise par le ministre, de sorte que l'Agence a été mise hors cause).</p> <p>L'Agence exerce également des compétences dans le domaine de la recherche et de la constatation des infractions aux lois dont elle exerce la surveillance. Son rôle est précisé dans ces lois. Ainsi, par exemple, il ressort de l'article 17 de la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments qu'elle peut proposer aux auteurs présumés des infractions une transaction dont le paiement éteint l'action publique. Il en va ainsi également en ce qui concerne les infractions à la loi du 20 juillet 2006 (article 14/22).</p> <p>Il peut être relevé que l'article 4, § 2, de la loi du 20 juillet 2006 énonce que les compétences visées au § 1^{er} « sont exercées</p>	
--	--	--

	<p>exclusivement au nom et pour compte de l'Etat ».</p> <p>Par ailleurs, une loi du 7 avril 2019 a inséré dans la loi du 20 juillet 2006 un article 4/3 qui énonce que le Roi « peut fixer les conditions et les règles dans le cadre desquelles l'Agence donne une interprétation de la législation, pour laquelle elle dispose d'une compétence en vertu de la présente loi, en réponse à des questions concrètes et individuelles ». Par « interprétation », la loi entend « l'acte juridique dans lequel l'Agence fixe, conformément aux dispositions en vigueur, la manière dont la loi est appliquée à une situation ou opération particulière. »</p> <p>Sauf erreur, la VIe chambre n'a pas encore été amenée à se prononcer sur la nature de l'« interprétation » que la disposition précitée qualifie d'« acte juridique ».</p>	
--	--	--

2. En particulier, certaines de ces autorités peuvent-elles prendre elles-mêmes des sanctions (amendes notamment) ? Oui/~~Non~~

La plupart des autorités de régulation peuvent elles-mêmes imposer des sanctions administratives aux contrevenants, souvent sous la forme d'une amende administrative.



Si oui :

est-il possible de les contester devant votre cour administrative suprême ?

Autorité de regulation	Sanction (oui/non?)	Type	Contestation auprès du Conseil d'état belge?	Base juridique
FSMA	Oui, le FSMA peut imposer des sanctions sur forme d'une amende administrative	Amende administrative	Non, si le comité de direction requiert, à l'issue de une sanction, il est tenu de saisir la commission des sanctions, au terme d'une procédure contradictoire. Ainsi, dans un arrêt de 9 novembre 2008, la Cour de Cassation belge a confirmée que la Commission des Sanctions est une autorité administrative indépendante (similaire à CREG– cf. ci-après). ³	Sur la Cour des marchés en général : Art. 121, 4° loi du 2 août 2002 ; Concrètement : <ul style="list-style-type: none"> • les articles 70 à 72 de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers (ci-après «la loi du 2 août 2002»); • Règlement d'ordre intérieur de la commission des sanctions de la FSMA du 18

³ Cass. 9 novembre 2008, no. C.17.0220.N.

			Les décisions de la commission des sanctions sont susceptibles de faire l'objet d'un recours de <u>pleine juridiction</u> , notamment auprès la <u>Cour des marchés à Bruxelles</u> .	septembre 2017 approuvé par arrêté royal le 9 octobre 2017
IBPT	Oui, l'IBPT peut imposer des sanctions sur forme d'une amende administrative	amende administrative	Non – Cour des marchés	<ul style="list-style-type: none"> • L'article 21 de la loi statut • Loi recours
CREG	Oui, en vertu de la loi, la CREG peut uniquement imposer des amendes administratives et des astreintes après un délai fixé par elle pour permettre au contrevenant de « régulariser » la situation. ⁴	amende administrative	Non – Cour des marchés	Art. 31 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité

⁴ COUR DES COMPTES, Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants sur la « Commission de régulation de l'électricité et du gaz (Creg) », Bruxelles, 2015, 24. Disponible sur <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Press/2015/Press20151217fr.pdf>.

ABC	Oui, l'ABC peut prendre des sanctions administratives sous forme d'amendes administratives et d'astreintes (voy. L'article IV.79 CDE).	amendes administratives et astreintes	Non. Si l'intéressé demeure en défaut de payer l'amende ou l'astreinte, la décision du Collège de la concurrence, de l'auditeur ou la décision de la Cour des marchés passée en force de chose jugée, est transmise au SPF Finances en vue du recouvrement du montant dû (voy. L'article IV.85)	Articles IV.79 jusqu'à IV. 85 du Code de droit économique.
BNB	Oui, cf. l'article 36/12/1 de la loi du 22 février 1998 ; l'article 36/11, §3 de la loi du 22 février 1998 ; l'Art. 36/9 de la loi du 22 février 1998 (Section 3 de la loi du 22 février 1998 porte sur les règles de procédure pour l'imposition d'amendes administratives.	Amende administratives + astreintes	Selon l'article 36/21 de la loi du 22 février 1998, un recours auprès de la Cour des marchés est ouvert contre toute décision de la Banque infligeant une amende administrative. Lorsque la BNB impose des astreintes aux déclarants qui, dans	Section 3 de la loi du 22 février 1998 (amendes administratives) + section 3bis de la loi du 22 février 1998 (les astreintes)

	<p>La section 3bis porte sur la possibilité d'imposer les astreintes par la BNB.</p>		<p>le cadre de la Loi sur la balance des paiements, ne respectent pas leurs obligations d'information envers la BNB, les déclarants pourront la procédure accélérée auprès du conseil d'État, un recours contre ces astreintes.</p>	
--	--	--	---	--

Le **VRM** contrôle le respect de la législation sur les médias en Flandre et, le cas échéant, peut imposer des sanctions, y compris des amendes administratives ou la suspension/le retrait des reconnaissances et des licences de diffusion. Ces décisions sont soumises au contrôle du Conseil d'État en tant que juge administratif.

<p>Bruxelles-Environnement et RBC</p>	<p>amende administrative en raison du dépassement des normes de bruit liées au trafic aérien</p>
--	--

Conclusion :

Dans leur pouvoir d'imposer des sanctions administratives, la FSMA, l'ABC et la BNB, contrairement à l'IBPT et à la CREG, connaissent une séparation organique entre les organes chargés des enquêtes et des poursuites et les organes chargés des sanctions. Au sein de l'ABC, cette séparation n'est cependant pas stricte, puisque le président du comité exécutif - qui est notamment chargé de l'organisation et de la mise en place de l'auditorat et de l'élaboration du règlement d'ordre intérieur de l'auditorat qui est approuvé par le Roi ⁵ - est également le président du Collège de la Concurrence, qui a notamment le

⁵ Article IV. 25 CDE.

pouvoir de constituer le Tribunal cas par cas.⁶ Comme organes juridictionnels au sens de l'article 6 de la CEDH, il semble que seules les commissions des sanctions de la BNB et la FSMA répondent à cette définition.

3. Certaines de ces autorités de régulation sont-elles, pour la totalité ou une partie de leurs actes, soumises au contrôle juridictionnel des juridictions civiles ? **Oui/non**

Si oui :

Veillez donner des exemples.

Via divers textes législatifs, les affaires contentieuses ont été retirées au Conseil d'Etat et confiées à la Cour d'appel de Bruxelles (aujourd'hui la Cour des marchés).

Quelques exemples:

Autorité de régulation	de	Texte législatif (lex specialis) concernant le transfert de la compétence au profit de la Cour des Marchés :
FSMA		L'art. 120 et suivants de la loi du 2 août 2002 pour certaines décisions de la FSMA
IBPT		L'art. 2, §1, alinéa 1 ^{er} , de la « loi recours » du 17 janvier 2013
CREG		L'art. 29bis, alinéa 1 ^{er} , de la « loi électricité »
BNB		L'art. 36/21 de la « loi BNB » pour les amendes administratives infligées par la BNB

4. Les juridictions compétentes pour connaître des actes des autorités de régulation sont-elles :

- identifiées spécifiquement par les textes en vigueur, par dérogation aux règles normales de compétence territoriale ou matérielle ? Oui/non

- ou résultent-elles de l'application des règles générales de répartition des compétences ? Oui/non

Les litiges concernant les actes juridiques administratifs relèvent de la compétence du Conseil d'Etat en vertu de son pouvoir général d'annulation.

⁶ Article IV.21 CDE.

Via divers textes législatifs spécifiques, les affaires contentieuses ont été retirées au Conseil d'Etat et confiées à la Cour d'appel de Bruxelles, aujourd'hui la Cour des marchés précitée.

Existe-t-il le cas échéant une spécificité par rapport aux règles de compétence applicables aux actes équivalents des autres autorités administratives de votre pays ? ~~Oui~~/non

Si oui :

Veillez expliquer.

5. Les voies de recours ouvertes contre les actes de ces autorités sont-elles de même nature que celles ouvertes contre les actes équivalents ou analogues des autres autorités administratives? ~~Oui~~/non

Si non :

Veillez expliquer.

La recevabilité des recours contre les actes de régulation

6. Le contentieux des actes « de droit dur » (actes réglementaires, sanctions, décisions individuelles d'autorisation, etc.) de ces autorités soulève-t-il de votre point de vue des enjeux de recevabilité particuliers ? ~~Oui~~/non

Si oui :

Veillez expliquer.

7. Les actes de « droit souple » (avis, recommandations, mises en garde, prises de position), pris par ces autorités et, plus largement, leurs prises de position diverses sur le comportement que doivent adopter les acteurs dans leur champ d'intervention (quelle qu'en soit la forme : code de conduite, lignes directrices, etc.) sont-ils susceptibles de faire l'objet d'un recours direct en annulation ? ~~Oui~~/non

Si oui : à quelles conditions ? Faites toute distinction qui vous apparaîtrait utile selon le degré de normativité des actes.

Voy. *Infra*, question no. 9.

8. Des prises de position de ces autorités, le cas échéant peu ou pas formalisées (communiqué de presse, rubrique du site internet, FAQ, etc.) peuvent-elles être attaquées en justice ? ~~Oui~~/non

9. Quelles personnes sont recevables à contester les actes des autorités de régulation ? Préciser les critères d'appréciation de l'intérêt pour agir, en faisant toute distinction utile selon le type d'acte (acte de droit souple ; décisions individuelle de nature non répressive ; sanction ; etc.) »

Les principes généraux de recevabilité s'appliquent.

10. Merci de faire part de tout autre particularisme notable selon vous s'agissant de la recevabilité des recours contre les actes de ces autorités (intérêt pour agir, délais de recours, voie de recours spécifique ouverte aux autorités de l'Etat, etc.) qui vous paraîtrait pertinent.

Les principes généraux de recevabilité s'appliquent : délai de prescription, capacité, intérêt,...

11. Les actes généraux d'une autorité de régulation, qu'ils soient de « droit dur » ou de « droit souple », peuvent-ils le cas échéant être contestés, par voie d'exception, à l'occasion d'un recours dirigé contre une décision individuelle (sanction, suite donnée à une plainte, etc.) prise par cette même autorité et faisant application de cet acte général (par exemple, si une sanction infligée à un opérateur économique se réfère aux lignes directrices ou aux recommandations édictées antérieurement pour exposer les règles juridiques applicables et faire état de l'interprétation que l'autorité retient des textes en vigueur) ? Oui/non

Si oui, dans quelle mesure ? L'exception d'illégalité dirigée contre cet acte général entraînera-t-elle, si elle est accueillie, l'annulation (rétroactive) dudit acte ?

Le VRM n'a pas le pouvoir de donner des ordres par mesure générale.

Sauf erreur, l'AFSCA n'exerce pas de compétence réglementaire. Dès lors que l'AFSCA n'exerce pas ses compétences par la voie réglementaire, la question relative à la contestation d'un acte général relevant de ce que le questionnaire de l'ACA qualifie de « droit dur » est sans objet; quant aux « lignes directrices » ou « recommandations » qu'elle pourrait édicter, si elles peuvent bien entendu être contestées à l'occasion d'un recours contre une décision individuelle, il ne s'agit alors pas, à proprement parler, d'une exception d'illégalité qui aboutirait à un refus d'appliquer un règlement jugé illégal (article 159 de la Constitution), mais bien d'une contestation de ladite décision en tant qu'elle se fonderait sur une interprétation illégale.

Dans les cas où la Cour des marchés a été rendue compétente pour connaître d'un recours contre une décision individuelle d'une autorité de régulation, il est possible d'invoquer l'exception d'illégalité pour cause d'incompatibilité avec les dispositions légales supérieures. Toutefois, l'application de l'exception d'illégalité prévue par l'article 159 de la Constitution belge n'entraîne pas l'annulation de l'acte attaqué, mais sa non-application. Le requérant peut toutefois soulever une exception d'illégalité à

l'encontre des dispositions supérieures lors de l'introduction d'un recours en annulation contre une décision individuelle. Il faut remarquer que les cours de la pleine juridiction, comme la Cour des marchés, font une application large de l'article 159 de la Constitution.

Le Conseil d'État, par contre, n'accepte en principe pas que l'exception d'illégalité soit soulevée à l'égard des actes individuels lorsqu'ils sont devenus 'définitifs' (i.e. en dehors du délai de 60 jours à dater de la publication, notification ou de la prise de connaissance de cet acte).

12. Lorsque les agissements de ces autorités causent des conséquences dommageables, les recours en responsabilité doivent-ils être introduits :

- contre ces autorités ? **Oui, si ces autorités ont leur propre personnalité juridique/**~~non~~
- ou contre l'Etat au nom duquel elles ont, le cas échéant, agi ? **Oui, si ces autorités n'ont pas de personnalité juridique, contre l'Etat au nom duquel elles ont agi /**~~non~~

Organisation interne des juridictions et instruction des recours

13. Les affaires concernant ces autorités sont-elles affectées, au sein des juridictions et plus particulièrement au sein de la juridiction administrative suprême, à des formations spécifiquement dédiées (à l'autorité concernée, ou plus généralement aux contentieux de la régulation), afin de permettre une montée en compétence ou une masse critique d'affaires ? Oui/non

Si oui : veuillez expliquer et donner des exemples.

- Ou s'agit-il d'un contentieux réparti sans règle d'affectation particulière ? Oui/non

Merci d'indiquer, de manière plus générale, tout particularisme notable dans l'organisation interne de vos juridictions qui apparaîtrait pertinent.

Le Conseil d'État de Belgique se compose du Conseil s.s. et de l'Auditorat. Le rôle de l'Auditorat dans ces affaires est essentiellement le même que dans les autres recours devant le Conseil d'État.

L'Auditorat du Conseil d'État est organisé en sections et le Conseil d'État s.s. en chambres selon la langue, avec des types de contentieux et des matières spécifiques. Il existe donc un certain degré de spécialisation en fonction du type d'affaires. Les dossiers de contentieux administratif relatifs à la FSMA et à la BNB, et en général les dossiers relatifs à la plupart des autorités de régulation (pour autant qu'elles ne soient pas soustraites à la compétence du Conseil d'État), sont examinés et un rapport est établi par les auditeurs de la section VI, "économie, financier et varia" pour les dossiers

néerlandophones et la section II affaires générales » pour les dossiers francophones sur ce sujet. C'est dossiers sont au Conseil d'Etat s.s., maintenant traités par les XIV^e et XV^e chambres.

Les membres d'Auditorat sont également chargés de tenir à jour la documentation relative à la jurisprudence.

14. Quelles techniques d'enquête ou d'instruction pouvez-vous tout particulièrement mobiliser dans l'instruction de dossiers présentant une technicité particulière :

- audience orale d'instruction en présence des parties, **oui**
- expertise, **oui, mais dans des cas exceptionnels.**
- *amicus curiae*, **non**
- sollicitation d'une administration experte de référence, **non**
- autres ?

Veillez expliquer, le cas échéant en donnant quelques exemples tirés de votre expérience.

L'auditeur en charge du rapport et la chambre peuvent, dans le cadre de l'instruction de l'affaire, demander aux parties toute information ou clarification complémentaire nécessaire ou une réponse à des questions spécifiques.

Avez-vous le sentiment que ces affaires de régulation appellent une méthode particulière ? **Oui/non**

Si oui :

Veillez expliquer.

15. Quelle est la place des administrations classiques (notamment lorsqu'est en cause l'acte d'une autorité administrative indépendante, distincte du ministère concerné) dans l'instruction des recours dirigés contre les autorités de régulation :

- sont-elles sollicitées pour observations ? **Oui/non, en principe**
- ou restent-elles en dehors de la cause ? **Oui, en principe/non**

Les affaires relatives à l'AFSCA et à l'A.F.M.P.S. : de la même manière que dans les autres affaires, les observations « d'autres parties prenantes » sont recueillies lorsque sont introduites des requêtes en intervention volontaire ou, très exceptionnellement lorsqu'est ordonnée l'intervention forcée d'une partie. Il n'y a là rien de spécifique aux affaires relatives à des décisions des deux Agences.

16. Plus généralement, l'instruction des recours contre des actes à fort impact socio-économique émanant de ces autorités, en particulier de celles en charge d'un champ de régulation économique,

conduit-elle la juridiction à recueillir (à l'initiative de la juridiction ou des organisations intéressées) des observations d'autres parties prenantes ? ~~Oui~~/non

Si oui :

Veillez expliquer.

17. Quelle place occupe l'oralité, en amont même de l'audience de jugement, dans l'instruction des dossiers complexes, en particulier de ceux relatifs à des actes de régulation ?

Les débats devant le Conseil d'État dans les affaires au fond se déroulent essentiellement par écrit et, à l'audience, les plaidoiries sont donc succinctes, surtout dans les procédures avec derniers mémoires des parties après le rapport de l'auditeur en charge du dossier.

18. Disposez-vous, sous une forme ou sous une autre (spécialisation de magistrats, formation continue, cellule d'aide à la décision experte en appui aux magistrats, etc.) de ressources internes à vos juridictions vous permettant, en cas de besoin, de vous familiariser ou de maîtriser des sujets experts sectoriels mais aussi transversaux (technologies protectrices de la vie privée, technologies de communication s'agissant des régulateurs audiovisuels ou des communications électroniques, rôle et architecture des réseaux sociaux, etc.) ? ~~Oui~~/non

Si oui :

Veillez expliquer et donner des exemples.

Oui, comme indiqué précédemment (question 13), les membres d'Auditorat et les chambres ont une certaine spécialisation par l'octroi de certaines matières. L'Auditorat est également chargé de tenir à jour la documentation relative à la jurisprudence (« Audidoc/Jurisprudence»). Audidoc/Jurisprudence donnent accès à la jurisprudence pertinente du Conseil d'État sur un sujet spécifique et est accessible à tous les membres du Conseil d'État, et forment la base de Juridict, une base de données externe accessible au public.

L'étendue du contrôle du juge, la décision de justice

19. Quels sont les principales catégories de moyens invocables et invoqués contre les actes des autorités de régulation ? A partir de votre expérience et de la jurisprudence de votre pays, constatez-vous que les recours dirigés contre les actes des autorités indépendantes soulèvent des problématiques particulières (indépendance réelle dans la prise de décision, impartialité, etc.) par rapport au contentieux des actes pris par d'autres autorités administratives ? Merci de faire part de tout élément d'analyse qui vous paraîtrait pertinent

Il n'y a aucune spécificité en ce qui concerne les moyens pouvant être invoqués. On n'aperçoit pas non plus les problèmes particuliers que poseraient ces recours en termes d'impartialité ou d'indépendance réelle dans la prise de décision.

20. Votre juridiction s'estime-t-elle liée par les appréciations d'ordre technique ou économique portées par l'autorité de régulation ? Ou s'estime-t-elle fondée à les contrôler ? Dans cette seconde hypothèse, ce contrôle est-il complet ou seulement limité à l'erreur manifeste d'appréciation ?)

Le Conseil d'Etat n'entre pas dans les faits eux-mêmes, mais il vérifie marginalement si le gouvernement a tiré les justes conséquences de ces faits (contrôle marginal des faits).

Si l'autorité dispose d'une certaine marge d'appréciation (même limitée), le Conseil d'Etat ne peut pas substituer son appréciation à celle de l'autorité de régulation. Il ne pourrait sanctionner qu'une erreur manifeste d'appréciation (sauf en cas d'attribution d'un pouvoir de réformation). Pour des questions techniques ou économiques, le Conseil d'Etat peut ordonner une expertise (voyez question 14 *supra*).

21. Saisi d'une requête dirigée contre un acte pris par une autorité de régulation ou contre une sanction prononcée par elle, votre juridiction n'est-elle compétente que pour annuler ledit acte ou ladite sanction ? ou peut-elle également modifier la sanction prononcée ?

Si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, le Conseil d'Etat est compétent pour entendre les décisions d'autorités de régulation, y compris les décisions sur les sanctions.

Cependant, comme indiqué précédemment, le contentieux sur les sanctions des autorités de régulation est largement attribué par la loi à la Cour des marchés, ce qui rend le Conseil d'Etat incompétent pour traiter les requêtes contre une sanction.

En ce qui concerne un acte pris par une autorité de régulation, il faut considérer que le *recours auprès du Conseil d'Etat prévu dans la loi du 22 février 1998 (« loi BNB »)*, dans la loi du 2 août 2002 (« loi FSMA ») et dans l'arrêté royal de 15 mai 2003 portant règlement de la procédure accélérée en cas de recours auprès du Conseil d'Etat contre certaines décisions de l'Autorité des services et marchés financiers et de la Banque Nationale de Belgique, est un recours en annulation (par rapport à la Cour des marchés, qui, dans certains cas, dispose d'une pleine compétence en charge des décisions des autorités de régulation). Ainsi, une modification de la décision n'est pas possible.

22. Avez-vous été confronté à la problématique de la prise en compte, par une autorité indépendante de votre pays, d'un élément d'extranéité tel que l'avis donné par une autorité d'un autre pays ou une décision d'une autorité européenne (par exemple dans le cadre des mécanismes mis en place par le RGPD entre les autorités européennes de protection des données, qui conduisent ces autorités à soumettre certaines de leurs décisions à l'approbation du Comité européen de la protection des données) ? **Oui/non**

Si oui : quel traitement contentieux ? Veuillez expliquer et donner des exemples.

23. Ces affaires sont-elles un champ particulier de questions préjudicielles à la Cour de Justice de l'Union européenne ? **Oui/non**

Si oui :

Veuillez expliquer et donner des exemples.

24. La rédaction des décisions de justice soulève-t-elle des enjeux particuliers liés notamment à la technicité ou à l'exposition médiatique de certaines de ces affaires ? **Oui/non**

Si oui :

Veuillez expliquer et donner des exemples.

Le juge dans l'écosystème de la régulation

25. Les jugements rendus sur de tels recours font-ils l'objet d'une publicité ou d'un dispositif d'accompagnement (communiqué de presse) particuliers ? **Oui/non**

Si oui :

Veuillez préciser.

Des communiqués de presse sont publiés pour les affaires suscitant ou risquant de susciter un intérêt médiatique.

26. Les autorités de régulation sont-elles recevables à contester des actes ou des décisions prises par d'autres personnes publiques au motif qu'elles empiètent sur leur compétence ? **Oui**

Oui, à condition que l'autorité de régulation (comme requérant) ait un intérêt au recours au sens de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

27. Indépendamment d'un dossier particulier, votre juridiction ou ses membres participent-ils régulièrement à des échanges généraux réunissant les professionnels (autorités de régulation, opérateurs, doctrine, ministères, etc.) des secteurs de régulation concernés ? ~~Oui~~/non

Si oui :

Veuillez préciser.

28. Les juges composant vos juridictions, ou plus largement les personnels de vos services d'instruction et de greffe, sont-ils parfois conduits dans leur carrière à exercer des activités dans des autorités de régulation : **oui, mais uniquement dans les cas où la loi concernée spécifie que des membres du Conseil d'Etat doivent faire partie de cette autorité**

Par exemple : Le président et un membre du VRM sont également magistrats du Conseil d'Etat – un membre du Conseil d'Etat fait également partie de la Commission des sanctions de la BNB.

, et de tels parcours sont-ils le cas échéant encouragés ? ~~Oui~~/non

Si oui :

Veuillez expliquer.

Données quantitatives

29. Quel est le nombre d'affaires concernant les autorités de régulation enregistrées devant votre cour administrative suprême en 2020 ?

Affaires enrôlées en 2020 :

VRM :	3
AFSCA :	4
AFMPS :	8
CSA :	2
BNB :	3
FSMA :	2
ICN :	1
AFCN :	1



30. Quel est le nombre d'affaires concernant les autorités de régulation réglées par votre cour administrative suprême en 2020 ?

Arrêts prononcés en 2020 :

VRM :	3
AFSCA :	2
AFMPS :	2
BNB :	2
FSMA :	2
ICN :	3
Rég. wallonne :	3
RBC :	2
Etat belge :	1

31. À combien estimez-vous le pourcentage d'affaires concernant les autorités de régulation dans le nombre total d'affaires enregistrées devant votre cour administrative suprême en 2020 ?

Sur l'année 2020, le Conseil d'Etat a enrôlé 2.708 affaires.

Les 24 affaires mentionnées à la réponse n° 29 représentent donc seulement 0,90%.

32. À combien estimez-vous le pourcentage d'affaires concernant les autorités de régulation dans le nombre total d'affaires réglées par votre cour administrative suprême en 2020 ?

Sur l'année 2020, le Conseil d'Etat a prononcé 2.858 arrêts.

Les 20 arrêts mentionnés à la réponse n° 30 représentent donc seulement 0,70%.

33. Quel est le pourcentage des requêtes dirigées contre les actes des autorités de régulation qui font l'objet d'une annulation, totale ou partielle, par votre cour administrative suprême en 2020 ?

Sur les 20 arrêts mentionnés à la réponse n° 30, 3 ont conclu à l'annulation (15%).