

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

**Portugal**  
**Cour administrative suprême**

***Portugal***  
***Supreme administrative Court***

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

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

**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 ?**

La Loi n° 67/2013 du 28 août 2013, portant approbation de la Loi-cadre des autorités administratives ayant des fonctions de régulation de l'activité économique des secteurs privé, public et coopératif, reconnaît les Autorités de régulation suivantes existant actuellement : i) Institut des Assurances du Portugal ; ii) Commission du Marché des Valeurs Mobilières ; iii) Autorité de la Concurrence ; iv) Autorité de Régulation des Services Énergétiques (ERSE) ; v) Autorité Nationale des Communications (ANACOM) ; vi) Institut National de l'Aviation Civile ; vii) Institut de la Mobilité et des Transports ; viii) Autorité de Régulation des Services de l'Eau et des Déchets ; ix) Autorité de Régulation de la Santé.

En plus de celles-ci, la Banque du Portugal et l'Autorité de Régulation des Médias sont régies par une législation spéciale.

La régulation de ces secteurs obéit aux statuts des différentes autorités ainsi qu'aux autres dispositions légales et réglementaires applicables.

**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 ?**

Oui, tous les actes de droit dérivé de l'Union européenne en matière de régulation économique sectorielle ont été transposés en droit interne et ils sont mis en œuvre en pratique.

**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.) ?**

La régulation économique sectorielle n'a pas uniquement pour objet d'ouvrir à la concurrence des secteurs dans lesquels il existe un monopole d'État. Elle vise d'autres objectifs, tels que la mise en place d'un marché intérieur, la définition d'obligations de service universel, la protection des consommateurs, etc.

**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 ?**

Elle agit à deux niveaux : *ex ante*, notamment en régulant les différentes activités ; et *ex post*, notamment par la surveillance des marchés et l'exercice de pouvoirs de supervision et de contrôle, incluant des pouvoirs de sanction.

**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 ?**

La régulation économique sectorielle est un facteur d'amélioration de la tension concurrentielle des marchés, mais on ne peut pas affirmer pour autant que la concurrence est née de la mise en œuvre d'une régulation économique sectorielle.

**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 ?**

La mise en œuvre de la régulation économique sectorielle n'a pas toujours conduit à la privatisation totale ou partielle d'entreprises publiques.

## **II. L'organisation de la régulation économique sectorielle**

**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 ?**

Oui, la régulation économique sectorielle est mise en œuvre par des autorités indépendantes du Gouvernement.

Ce choix a été déterminé par la tendance à repositionner l'État dans le cadre de l'activité économique et par le développement de la fonction de régulation au profit des consommateurs.

L'indépendance de ces autorités est garantie par leur forme juridique, puisqu'elles jouissent d'autonomie administrative et financière, d'autonomie de gestion, d'indépendance organique, fonctionnelle et technique, et qu'elles ont des pouvoirs de régulation, de réglementation, de supervision, de contrôle et de sanction des infractions afin de garantir la protection des droits et des intérêts des consommateurs.

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

Ces autorités sont également indépendantes des secteurs économiques régulés. Leur indépendance est garantie, notamment, par les incompatibilités et les interdictions prévues dans leurs statuts pour les membres de leurs Conseils d'Administration, dans les mêmes conditions que pour les hauts fonctionnaires. Il leur est par exemple interdit d'avoir tout lien ou toute relation contractuelle avec des entreprises ou autres entités visées par l'activité de l'autorité de régulation ou de détenir des parts ou des intérêts dans ces entreprises.

**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 ?**

Oui, aux termes et dans les limites de leurs statuts, et compte tenu de leurs attributions en matière de régulation, de supervision, de défense de la concurrence et de protection des consommateurs.

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

Oui, selon la Loi-cadre des Autorités de Régulation (Loi 67/2013, du 28 août 2013), elles doivent se prononcer, à la demande de l'Assemblée de la République ou du Gouvernement, sur les initiatives législatives ou autres concernant la régulation du secteur d'activité concerné.

**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 ?**

Oui, elles peuvent prononcer des sanctions pécuniaires et des sanctions accessoires, qui respectent les stipulations de l'article 6§1 de la CESDH.

**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 ?**

Chaque secteur est régulé par une instance différente. Il y en a une seule - l'Autorité de la Concurrence - qui, de par son rôle spécifique, a une compétence transversale aux différents secteurs économiques, en matière de concurrence.

**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 ?**

Le législateur s'est limité à attribuer aux deux instances un devoir mutuel de collaboration et de transmission d'information.

Les autorités de régulation coopèrent entre elles, en respectant toujours leurs attributions, ainsi que leurs propres pouvoirs de régulation et de sanction. Les autorités de régulation ont le devoir de coopérer et de collaborer avec l'Autorité de la Concurrence, conformément au régime juridique de la concurrence, sans préjudice de la mise en place de protocoles qui établissent des mécanismes de coopération spécifiques.

En outre, près de la moitié des autorités de régulation sont financées chaque année par les recettes de l'ANACOM sur décision gouvernementale, à l'exception des secteurs financier, des assurances, de l'énergie, des médicaments et des transports, entre autres.

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

**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 ?**

Oui, leurs décisions sont soumises à un contrôle juridictionnel.

**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 ?**

- Un recours peut être formé contre ces décisions, avec un effet purement dévolutif, devant le Tribunal de la Concurrence, de la Régulation et de la Supervision, créé par le Décret-Loi 67/2012, du 20 mars 2012, en appliquant à titre subsidiaire le régime général des infractions administratives.

Lorsque ces décisions sont assorties d'une sanction accessoire d'interdiction d'exercice de toute activité ou de toute charge d'administration ou fonction de direction au sein des entités intervenant dans les secteurs régulés, le recours a un effet suspensif, ainsi que, lorsque la personne visée le demande, dans le cas des décisions qui appliquent des amendes, pour autant que soient respectées les formalités imposées.

- Les décisions prononcées à l'issue de procédures administratives sont contrôlées par les tribunaux administratifs de l'ordre administratif.

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

- Un recours juridictionnel peut être formé contre les décisions du Tribunal de la Concurrence, de la Régulation et de la Supervision devant la Cour d'Appel du même ressort.

Les décisions de la Cour d'Appel peuvent ensuite être attaquées devant la Cour Suprême de Justice, sur les questions de droit uniquement.

- Les actes administratifs pratiqués et contestés devant les tribunaux administratifs suivent la procédure administrative spéciale, lorsqu'il s'agit de prétentions découlant de la pratique ou de l'omission illégale d'actes administratifs, ainsi que de règles qui ont été ou qui auraient dû être émises en vertu de dispositions du droit administratif, ou bien la procédure administrative ordinaire, lorsque les litiges en présence ne font pas l'objet d'une régulation spéciale.

**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 ?**

En cas de recours juridictionnel contre ces décisions, qu'il s'agisse de procédures d'infraction administrative ou de procédures administratives, l'impératif constitutionnel de pleine juridiction s'applique, les tribunaux assurant un contrôle juridictionnel plein et effectif sur les décisions de cette autorité, pour ce qui est de la forme, de la procédure et des motifs de ces décisions, selon les termes généraux.

**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.) ?**

Le régime applicable au contrôle juridictionnel des décisions ne présente pas de spécialité, ni au plan de la juridiction administrative, où s'applique le principe du contrôle juridictionnel plein et effectif, ni au plan infractionnel (le Tribunal de la Concurrence, de la Régulation et de la Supervision obéit au principe de la découverte de la vérité matérielle).

**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 ?**

Dans le cas de la contestation des actes administratifs pratiqués, la Cour administrative suprême peut être saisie d'un recours, soit *per saltum* (cf. article 151 du Code de Procédure devant les Tribunaux Administratif), soit en révision sur une question de droit, formé contre les arrêts de la Section de contentieux administratif des Cours d'appel administratives et les décisions des Tribunaux administratifs (cf. article 24-2 du Statut des Tribunaux administratifs et fiscaux, approuvé par la n° 13/2002, du 19/2/2002, tel que modifié par la Loi n° 20/2012, du 14/5/2012), sans préjudice de sa compétence pour connaître des recours en uniformisation de la jurisprudence.

Pour ce qui est des décisions du Tribunal de la Concurrence, de la Régulation et de la Supervision en matière d'infraction administrative, les recours doivent être formés devant la Cour d'Appel compétente qui décide en dernier ressort (cf. article 51 de la Loi n° 9/2013, du 28/1/2013).

Pour l'instant, il n'y a pas eu de grandes décisions de la Cour administrative suprême en matière de régulation économique sectorielle.