



**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

Questionnaire



**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.

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

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).

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

Si oui :

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

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.

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

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.

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.) »

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.

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 ?

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

- contre ces autorités ? Oui/non
- ou contre l'Etat au nom duquel elles ont, le cas échéant, agi ? Oui/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.

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,
- expertise,
- *amicus curiae*,
- sollicitation d'une administration experte de référence,
- autres ?



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

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

- ou restent-elles en dehors de la cause ? Oui/non

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 ?

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.

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

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 ?

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 ?

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.

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 ?

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

