

Le contrôle judiciaire de la sanction dans le domaine du droit de la concurrence (1)

a) L'interdiction de la *reformatio in peius*.

Je voudrais apporter ma contribution au débat concernant le sujet de la *reformatio in peius*. Soulignant le pouvoir du juge d'aller au-delà de l'affirmation de la demande de l'autorité de la concurrence en imposant une amende plus élevée ou différente à l'entreprise, sur la détermination des faits ou sur les décisions relatives aux questions de droit.

En Italie, dans le domaine du droit de la concurrence, les tribunaux administratifs ont la compétence matérielle et ont donc le pouvoir de remplacer les administrations publiques, en émettant une nouvelle décision administrative ou en rectifiant la décision contestée. Par conséquent, dans les litiges concernant les sanctions administratives (sanctions pécuniaires infligées par exemple par une Autorité de la concurrence ou d'autres autorités indépendantes), la peine peut être rectifiée par le jugement final.

Un rôle essentiel est alors joué par la discipline de la preuve. La question des preuves découle directement des principes de base de la procédure administrative: le principe de la demande (le juge ne peut pas enquêter sur des faits non mentionnés par les parties), le principe du débat (le juge ne peut pas considérer des preuves sans donner aux parties la possibilité de contrecarrer et d'apporter des preuves du contraire), la limite à l'utilisation de la connaissance privée de la part du juge (le juge ne peut pas assumer des initiatives sur la base de sa connaissance personnelle et privée).

Par conséquent, étant donné que les procédures administratives sont temporaires, fondées sur le principe de la demande, la conséquence stricte en matière de preuves est qu'en règle générale, le juge doit d'abord baser la décision sur les moyens de preuve proposés par les parties.

Lors de la collecte des preuves, le juge ne doit pas suivre le modèle inquisitoire mais un modèle mixte (méthode concluante - inquisitoire): le demandeur établit le cadre de la preuve et, s'il ne parvient pas à produire complètement la preuve (généralement des documents), le juge peut

¹ « Le contrôle judiciaire des sanctions administratives et les délits dans le droit européen de la concurrence - Forum de discussion », Réseau Européen de Formation Judiciaire, Cours virtuel et séminaire présentiel destinés aux juges sur le droit européen de la concurrence –Barcelone, Mai 2014.

ordonner à l'autorité de la présenter; le juge doit utiliser ses pouvoirs en matière de preuve dans le cadre de la demande et dans les limites des allégations factuelles des parties.

Et sur la base des preuves recueillies, le juge peut substituer sa propre appréciation à celle de l'administration et réduire le montant de la sanction, mais pas l'augmenter puisque, selon les principes de la revendication et de la nature temporaire de la procédure, il ne peut pas aller au-delà de la revendication de l'Administration et ainsi empirer la situation du demandeur.

Dans tous ces cas, l'interdiction de la *reformatio in peius* de l'acte contesté est applicable et le juge ne peut donc pas, sur la base d'une loi différente ou d'une interprétation différente de la loi appliquée par l'administration, déterminer un montant plus élevé de la sanction.

Je crois que d'autres pays également, comme la Grèce, le Luxembourg, la Slovénie, l'Ukraine, font appel au principe général de l'interdiction de la *reformatio in peius* de l'acte contesté, pour limiter le pouvoir du juge dans la détermination d'un montant plus élevé de l'amende. Le juge décide si les allégations du requérant concernant certains aspects de la sanction sont justifiées (cas dans lesquels le juge annule ou réduit l'amende), ou non justifiées (cas dans lesquels le juge rejette les revendications et confirme l'amende fixée par l'Administration); de nouveaux faits ou une autre appréciation des faits ne peuvent pas non plus justifier le fait que le juge augmente le montant de la sanction.

b) Champ d'application du contrôle judiciaire de la sanction.

En ce qui concerne les limites du contrôle par le juge national des actes d'une autorité administrative, il était monnaie courante que le juge administratif puisse, en toute connaissance de cause, vérifier les faits examinés dans la procédure ainsi que le processus d'évaluation par lequel l'Autorité a décidé d'appliquer la règle même du droit, sans toutefois contester le fait que, lorsque la légitimité de l'action et l'utilisation correcte des règles techniques sous-jacentes ont été constatées, le contrôle juridictionnel ne peut pas aller au-delà afin de substituer l'évaluation du juge à celle déjà effectuée par l'Administration, qui reste le seul sujet en charge des pouvoirs exercés (entre autres : Cons. Stato, VI, 12.2.2007, n° 550 ; Cons. St., VI, 10.3.2006, n° 1271 ; TAR Lazio, Rome I, 24.8.2010, n° 31278 ; id., 29.12.2007, n° 14157; id., 30.3.2007, n° 2798; id., 13 March 2006, n° 1898).

Avec le temps, les juridictions nationales ont affirmé la légalité d'un contrôle plus fort, plus incisif du juge, même sur les actes des autorités réglementaires nationales (en particulier de l'autorité

antitrust, caractérisée par un niveau élevé de discrétion technique ainsi que par l'utilisation de notions juridiques indéterminées ayant leurs racines dans la science économique), orientés vers une tutelle pleine et effective des situations juridiques individuelles découlant de litiges.

Cet avis intrinsèque du juge a récemment été jugé comme un examen complet des évaluations techniques effectuées par l'Autorité ainsi que des principes économiques et des concepts juridiques indéterminés appliqués (Cons. St., VI, 20.2.2008, n. 595; 8.2.2007, n° 515), et il doit être mené par le juge en ayant recours à des règles et des connaissances techniques appartenant aux mêmes disciplines que celles appliqués par l'administration, également avec l'aide d'experts (Cons. St., VI, 23.4.2002, n° 2199).

Toujours dans le domaine des marchés réglementés, tels que le secteur des communications électroniques, le juge italien a finalement abandonné sa réticence précédente envers la connaissance des questions importantes en soulignant la question très technique abordée, et a reconsidéré son propre rôle en enrichissant sa pratique des acquis jurisprudentiels déjà inscrits dans le secteur antitrust contigu (Cons. St., III, 2.4.2013, n. 1856 ; 28.3:2013, n. 1837 ; Tar Lazio, Rome, I, 14.4.2014, n. 4032 ; id., 21.6.2013, n. 6259 ; III ter, 14.12.2011, n. 9739), se trouvant ainsi plus en phase avec les tendances émergentes dans le forum pour les juges nationaux organisés par la Commission européenne en vue d'élaborer et de diffuser un acquis communautaire pour le secteur (voir, par exemple : « Séminaire sur la régulation du marché prévisible et droit de recours effectif », 26 novembre 2012 ; « Mise en œuvre du cadre réglementaire révisé dans les communications électroniques », le 29 novembre 2011).