

*LA PROCEDURE DANS LES AFFAIRES DÉFÉRÉES DEVANT
L'ADMINISTRATION ET LE TRIBUNAL ANTIMONOPOLISTES*

*Tadeusz Ereciński**

La loi du 28 janvier 1987 tendant à combattre les pratiques monopolistes dans l'économie nationale («Dziennik Ustaw» [«Journal des Lois»—J. des L.], n° 3, texte 18, et amendements postérieurs) prévoyait en principe des mesures administratives de lutte contre les pratiques monopolistes des unités économiques. La procédure en cette matière était une procédure administrative, conduite sur la base des dispositions du Code de procédure administrative (Cpa). Les décisions de l'organe antimonopoliste (ministre des Finances) pouvaient être attaquées devant la Haute Cour Administrative pour cause de leur non-conformité avec le droit. Seul l'art. 23 de la loi de 1987 prévoyait la voie judiciaire au cas des pratiques monopolistes de l'unité économique donnée, indiquées à l'art. 8 de cette loi. A la requête de l'unité à laquelle ces pratiques ont porté atteinte, le tribunal de voïévodie pouvait obliger l'unité coupable à conclure un contrat et en fixer le contenu conformément aux conditions des contrats admises dans le domaine donné des échanges, ou annuler le contrat conclu en violation de ces conditions.

La loi du 24 février 1990 relative à la lutte contre les pratiques monopolistes (J. des L., n° 14, texte 88) a adopté d'autres solutions de procédure dans les affaires relevant de cette lutte. Il est vrai que la procédure devant l'Office antimonopoliste (OA) demeure une procédure administrative qui aboutit, dans les situations déterminées, à des décisions, mais la procédure de recours contre ces décisions est une procédure judiciaire civile.

Le législateur donc a appliqué à l'examen et à la solution des affaires en question une voie de protection légale à deux étapes, et deux espèces fondamentales de garantie de l'examen des litiges. À la première étape ces affaires font l'objet de procédure administrative devant l'OA. En cas de recours contre la décision de l'OA, l'affaire se déroulera, en deuxième étape, devant le tribunal antimonopoliste suivant les dispositions du Code de procédure civile concernant les affaires économiques (art. 10, al. 1 et 2 de la loi de 1990).

La juridiction antimonopoliste c'est la section spécialisée du Tribunal de voïévodie de Varsovie¹. Une certaine particularité de cette juridiction au sein des

* Professeur de procédure civil à l'Université de Varsovie, Juge à la Cour Suprême.

¹ Cf. l'art. 20 de la loi relative à l'organisation des tribunaux de droit commun (texte unique J. des L., 1990, n° 23, texte 138) et le règlement du ministre de la Justice du 13 avril 1990, concernant la création d'un tribunal antimonopoliste.

tribunaux de droit commun résulte non seulement du mode de désignation de ce tribunal mais aussi de l'étendue de sa compétence et des constructions juridiques particulières de la procédure devant lui. Les irrégularités éventuelles de procédure devant l'OA ne peuvent faire l'objet de procédure judiciaire. Dans celle-ci, le tribunal antimonopoliste prend position sur la décision de l'OA, il peut aussi statuer au fond. Ainsi, une fois de plus, le législateur ne respecte pas les règles traditionnelles de la séparation de la procédure administrative et de la procédure civile². Cela ne rend pas facile la tâche de l'appréciation du caractère du tribunal antimonopoliste et de la procédure en cette matière.

I. LA PROCÉDURE DEVANT L'OFFICE ANTIMONOPOLISTE

1. La loi de 1990 relative à la lutte contre les pratiques monopolistes ne contient pas de disposition déclarant directement qu'à la procédure devant l'OA sont applicables — sauf disposition contraire de la loi — les dispositions du Cpa, mais on ne saurait douter de leur applicabilité. Car la loi définit expressément la procédure devant l'OA comme une procédure administrative (*cf.* p.ex. l'art. 21, al. 1), l'OA est un organe central de l'administration d'État subordonné au Conseil des Ministres (art. 17) et rend des décisions administratives (p.ex. les art. 8, 10 et 23 de la loi). La loi ne règle expressément que quelques questions de procédure (l'ouverture d'instance, les sujets de droit autorisés à la demander, le mode d'information des décisions administratives). C'est donc le Cpa qui doit être appliqué à toutes les autres questions de procédure non réglées par la loi.

2. Aux termes de l'art. 21 de la loi de 1990, la procédure administrative, dans les cas prévus par la loi, s'engage d'office ou à la requête de l'ayant droit. C'est l'OA qui engage la procédure d'office, et dans ce cas il peut, au préalable, procéder à un contrôle ou à d'autres actes prévus à l'art. 19 de la loi. Par ailleurs, la procédure peut être ouverte par les ayants droit³. Ce sont les agents économiques dont l'intérêt a été ou peut être atteint par les pratiques monopolistes, ou par les unions de tels agents, les organes de contrôle d'État ou social ainsi que les organisations sociales dont les tâches statutaires comportent la protection des intérêts des consommateurs. Dans des situations déterminées, l'agent économique sera tenu de demander l'ouverture de la procédure (*cf.* l'art. 11 de la loi aux termes duquel le projet d'union, de transformation ou de création d'un agent économique doit obligatoirement être notifié à l'OA).

La demande d'ouverture de la procédure est faite par écrit, et doit être motivée (art. 21, al. 3), et est soumise à l'obligation du timbre fiscal. Cette demande doit être examinée du point de vue formel selon les règles du Cpa.

La loi de 1990 ne dit pas dans quel délai la décision doit être rendue. Étant donné le caractère complexe des affaires relatives à la lutte antimonopoliste, l'affaire, conformément à l'art. 35, §3 du Cpa, doit être réglée dans un délai de deux mois. Il y a lieu de douter que dans cette situation ces délais soient respectés.

²*Cf.* à ce sujet les remarques de W. Dawidowicz; *Postępowanie w sprawach administracyjnych a postępowanie przed sądem cywilnym [La procédure en matière administrative et la procédure civile]*, «Państwo i Prawo», 1990, n° 8, pp. 40 et suiv.

³ L'art. 21, al. 1 de la loi parle, par erreur, de requête, mais aux alinéas 2 et 3 emploie le terme correct de demande, comme l'art. 63 du Cpa.

3. Avant de rendre sa décision, l'OA doit fixer l'audience à laquelle les parties doivent se prononcer sur les preuves et matériaux recueillis ainsi que sur les demandes formulées (art. 10, §1, art. 89 et suiv du Cpa). La solution au fond se fera, en règle générale, par une décision administrative de l'OA⁴. Théoriquement, peut entrer en jeu une transaction homologuée par l'Office (art. 114 et 118 du Cpa).

La décision de l'OA n'est pas susceptible de recours, tel qu'il est prévu par les règles générales de la procédure administrative, devant un organe du degré supérieur, mais, conformément aux dispositions expresses de la loi (art. 10, al. 1; art. 13, 15, al. 4; art. 16, al. 3) «devant le Tribunal de voïévodie de Varsovie — tribunal antimonopoliste». L'art. 23 déclare que lorsqu'un agent économique forme recours contre la décision de l'OA devant le tribunal antimonopoliste, la partie ne peut plus user des moyens d'infirmité prévus par le Cpa. Elle ne pourra donc pas attaquer la décision devant la Haute Cour Administrative. Si l'art. 23 est intelligible en rapprochement avec le mode de recours contre la décision de l'OA devant le tribunal, on ne comprend pas pourquoi son application est limitée aux agents économiques⁵. L'interprétation linguistique de l'art. 23 de la loi peut donc amener à la conclusion que les autres parties à la procédure administrative (qui ne sont pas des agents économiques) peuvent former recours administratif. Il y a lieu de douter que telle fût l'intention du législateur; il faut se demander, par ailleurs, quel organe administratif pourrait examiner un tel recours.

Des doutes sérieux sont suscités également par la question de la réclamation possible contre les décisions intérimaires rendues au cours de la procédure par l'OA. Comme la loi de 1990 ne règle pas cette question, on pourrait croire que sont applicables les règles découlant du Cpa. Par la voie de conséquence, conformément à l'art. 127, §2 en relation avec l'art. 144 du Cpa, c'est le Conseil des Ministres qui serait l'organe compétent pour connaître d'une telle réclamation. Il semble que cette hypothèse est à rejeter pour de nombreuses raisons, pratiques également⁶. L'argument majeur c'est le fait qu'à la lumière de la loi de 1990 la procédure administrative devant l'OA est limitée à une instance. Cependant, en de nombreux cas, la réclamation peut présenter une importance considérable (p.ex. en cas de non-règlement de l'affaire dans le délai prescrit, dont nous avons parlé plus haut, en cas de refus de laisser la partie consulter le dossier de l'affaire, de rigueur d'exécution immédiate donnée à la décision).

II. LA PROCÉDURE DEVANT LE TRIBUNAL ANTIMONOPOLISTE

1. Il ressort des dispositions de la loi du 24 février 1990 que le recours devant le tribunal antimonopoliste est possible contre les décisions de l'OA, énumérées à l'art. 8, al. 1 et 3; art. 9, 11, al. 2; art. 12, al. 2 et 4; art. 15 et 16 de la loi. Il s'agit entre autre de la réduction des prix, de l'interdiction de fusion ou

⁴ Cf. pour plus de détails; A. Harla, *Postępowanie przed Urzędem Antymonopolowym (Wybrane zagadnienia)* [La procédure devant l'Office antimonopoliste. Problèmes choisis], «Palestra», 1991, n° 5—7.

⁵ Ce que fait justement remarquer A. Harla, *ibid.*

⁶ A. Harla, *ibid.*, semble avoir une autre opinion à ce sujet.

de création d'agents économiques, l'ordre de décision de l'entreprise et les peines frappant l'inexécution de la décision de l'OA.

L'agent économique ne peut former recours que contre les décisions susmentionnées, ce qui ressort clairement de l'art. 23 de la loi («dans les cas prévus par la présente loi»).

La rédaction de l'art. 23 est quelque peu équivoque, car on peut l'interpréter de telle façon qu'il laisse le choix de la procédure en cas de recours contre les décisions énumérées de l'OA. On peut, en effet, avoir l'impression que les moyens d'information de la décision prévus par le Cpa n'appartiennent à la partie que si elle forme recours devant le tribunal antimonopoliste. Cependant, une telle interprétation serait difficilement acceptable. Le législateur avait incontestablement l'intention de soumettre les décisions énumérées au contrôle judiciaire et non administratif. Il y a donc lieu de reconnaître que l'art. 23 ne souligne que l'exclusivité de la procédure judiciaire, en indiquant *expressis verbis* qu'il est impossible d'user des moyens juridiques d'information des décisions passées en force de chose jugée, propres à la procédure administrative. En faveur de cette opinion milite également l'art. 10, al. 2 de la loi déclarant que «la procédure des recours contre les décisions de l'Office antimonopoliste se déroule conformément aux dispositions du Code de procédure civile».

Les affaires relevant de la lutte contre les pratiques monopolistes relèvent de la procédure spéciale en matière économique. La loi de 1990 a ajouté à la Section IVa du Titre VII du Livre I^{er} de la Première partie du Code de procédure civile (Cpc) un nouveau chapitre intitulé «La procédure dans les affaires concernant la lutte contre les pratiques monopolistes». Ces affaires doivent être traitées comme les affaires économiques. Bien que la loi antimonopoliste ait malencontreusement rayé, par son art. 29, l'art. 2, al. 2, pt. 5^o de la loi du 24 mai 1989 concernant l'instruction des affaires économiques par les tribunaux (J. des L., n^o 33, texte 175) au lieu de supprimer seulement les mots «dans l'économie nationale», comme à l'art. 479^{1o}, § 2, pt. 3^o du Cpc, il n'en résulte pas moins incontestablement de cette dernière disposition du Cpc qu'il faut considérer ces affaires comme les affaires économiques. L'art. 479^{1o}, § 2 parle — il est vrai — des «affaires économiques au sens de la présente section», mais il est indéniable que tout comme les affaires concernant les sociétés commerciales, celles relevant de la lutte contre les pratiques antimonopolistes sont des affaires économiques dans le sens établi par la loi concernant l'instruction des affaires économiques par les tribunaux, et que par conséquent sont des affaires civiles⁷. Car il n'est pas douteux que la notion «affaire civile» (art. 1 du Cpc) occupe un rang supérieur à celui de «l'affaire économique» (art. 2 de la loi du 24 mai 1989).

2. Les dispositions de la loi du 24 février 1990 ont introduit une construction particulière des parties à la procédure. Aux termes de l'art. 479^{31o}, § 1 du Cpc «dans les affaires relevant de la lutte contre les pratiques monopolistes sont également parties l'Office antimonopoliste et l'intéressé», et le § 2 de cet article précise la notion d'intéressé. Comme l'agent économique coupable ou soupçonné de pratiques monopolistes sera toujours partie à cette procédure, on pourrait conclure *prima facie* qu'il y a trois parties à la procédure judiciaire. Ce serait

⁷Cf. l'argumentation de J. Mokry, *Pojęcie sprawy gospodarczej [La notion de l'affaire économique]*, «Państwo i Prawo», 1990, n^o 7, pp. 58 et suiv.

cependant difficilement compatible avec la construction du procès civil où il y a deux parties.

Bien qu'il soit difficile d'en être partisan, la solution admettant l'existence de plus de deux parties au procès n'est pas tout à fait nouvelle dans notre législation de l'après-guerre. Elle est apparue déjà dans la loi du 24 octobre 1974 concernant les tribunaux locaux du travail et des assurances sociales (art. 77, § 1 de cette loi énumérait comme parties au procès la personne dont les droits et obligations sont concernés par le jugement attaqué, l'organe assurant le service de la pension concernée, et l'intéressé), et ensuite à l'art. 477¹⁰, § 1 du Cpc amendé en 1985⁸ (ajoutant encore une partie: l'assuré). À l'époque déjà on se posait la question (qui vaut également en ce qui concerne les dispositions commentées de la loi de 1990 et du Cpc amendé par cette loi) si dans les procédures en question n'avaient pas été insérés des éléments de procédure gracieuse. Celle-ci, en effet, ceci de caractéristique qu'elle compte plusieurs participants sans qu'ils soient qualifiés de parties (cette notion étant dans le procès réservée au demandeur et au défendeur).

Dans les ouvrages consacrés aux assurances sociales, on a tenté d'attribuer à certaines parties (p.ex. l'intéressé) le rôle d'une sorte d'intervenant accessoire, afin d'arriver ainsi à l'état normal, c'est-à-dire deux parties au procès^{9 10 11}.

Par ailleurs, on a attribué à l'intéressé la position de *litisconsort*¹⁰, tandis qu'en s'appuyant sur l'art. 477¹¹ du Cpc on a cherché une solution au moyen de l'interprétation extensive de la notion de partie, renouant avec la distinction entre les aspects formel et matériel¹¹. Finalement, prévaut la conviction que la procédure judiciaire en matière d'assurances sociales se déroule entre deux parties¹².

Dans la procédure concernant les affaires relevant de la lutte contre les pratiques monopolistes, il est incontestable que doivent être qualifiés de partie au procès: l'Office antimonopoliste (qui, ayant rendu la décision concernée par la vérification, sera toujours partie défenderesse) et l'agent économique contre lequel sera conduite la procédure devant l'OA (qui sera donc partie demanderesse). Comment alors qualifier l'intéressé, c'est-à-dire «celui dont les droits ou obligations dépendent de la solution du procès»?

Cette définition de l'intéressé fait penser aux institutions de l'intervention volontaire accessoire et de l'intervention forcée. Mais, autrement que l'intervenant accessoire, l'intéressé devant le tribunal économique peut être invité à participer à l'affaire non seulement à la demande d'une partie mais d'office par le tribunal.

La différence que présente l'art. 477¹¹, § 2 du Cpc consiste en ce que l'art. 479³¹, § 2 ne prévoit la possibilité pour l'intéressé de déposer une demande de participer à l'affaire. S'agit-il d'une omission de la loi? Il est difficile, en effet,

⁸ Loi du 18 avril 1985 modifiant la loi — Cpc, J. des L., n° 20, texte 86.

⁹ Cf. F. Rusek, A. Zieliński, *Ustawa o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych. Komentarz [La loi relative aux tribunaux locaux du travail et des assurances sociales. Commentaire]*, Warszawa 1977, p. 234.

¹⁰ Ainsi K. Kolasiński, *Rozstrzyganie sporów o świadczenia z ubezpieczenia społecznego [Le règlement des litiges portant sur les prestations sociales]*, Warszawa 1978, p. 96.

¹¹ Cf. K. Kolasiński, *Rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych [L'examen judiciaire des affaires concernant les assurances sociales]*, Warszawa 1989, pp. 85 et suiv.

¹² C'est toujours l'organe assurant le service de la pension qui est partie défenderesse. Cf. Kolasiński, *Rozpoznawanie...*, p. 91. Autrement A. Zieliński, *K.p.c. z komentarzem [Le Cpc avec commentaire]*, Warszawa 1989, II^e vol., pp. 790-791.

d'imaginer que l'on qualifie de partie la personne qui est en même temps privée de la possibilité de demander librement à être invitée devant le tribunal. Il semble qu'en tout cas la demande de l'intéressé doit obliger le tribunal à l'inviter d'office à participer à l'affaire. On peut donc défendre l'opinion que l'intéressé — bien que l'art. 479^{31°} ne dise rien à ce sujet — a le droit de demander à être invité à participer à l'affaire, du fait qu'il est partie à la procédure (art. 479^{31°}, § 1 du Cpc) et que selon la règle en vigueur on peut demander tout ce que le tribunal doit faire d'office.

Pendant, à s'en tenir strictement à la formule de l'art. 579^{31°}, on partagerait l'opinion que l'intéressé est une espèce particulière d'intervenant accessoire, mis en cause dans le procès. Ne peut en effet être partie au procès au sens strict du terme celui qui ne peut demander au tribunal la protection juridique, or c'est le cas de la personne qui forme recours contre une décision de l'OA devant le tribunal antimonopoliste. Et partant, cela militerait en faveur de l'opinion que le terme «partie» par lequel l'art. 479^{31°}, § 1 désigne l'intéressé, n'est pas proprement employé. Il faudrait donc appliquer à l'intéressé les dispositions concernant l'intervention accessoire, avec la modification résultant de l'art. 479^{31°}, § 2, consistant en ce qu'il peut être invité à participer à la procédure, également d'office.

Il y a lieu d'admettre qu'il dépendra de la seule volonté de l'intéressé, invité à participer au procès en vertu du § 2 de l'art. 479^{31°} du Cpc, de profiter de ses droits processuels.

Chacune des solutions précitées a des avantages et des défauts. Dès qu'on traite l'intéressé comme un sujet autonome de la procédure («troisième partie»), on n'a pas à se demander quelle est la relation entre l'intéressé — intervenant accessoire et la partie (notamment en ce qui concerne le rapport entre les actes du procès accomplis par l'intéressé et ceux de la partie), mais on introduit dans le procès une construction étrangère à ce mode de procédure. On aurait pu éviter ces difficultés si le législateur avait confié les affaires concernant la lutte contre les pratiques monopolistes à la procédure gracieuse, qui sert à juger les affaires avec plusieurs participants ayant des intérêts différents.

Puisque l'intéressé est un autre sujet de droit que celui visé par la décision de l'OA, il y a lieu de reconnaître que le lien de sa sphère juridique avec la décision attaquée peut avoir, lui aussi, un caractère indirect. L'intéressé peut donc être, en même temps, l'agent économique ayant le droit de demander l'ouverture d'une procédure administrative conformément à l'art. 21, al. 2 de la Loi antimonopoliste. Ce sont donc les agents économiques dont l'intérêt a été ou peut être violé par les pratiques monopolistes, ou un groupe organisé de tels agents. Il ne semble pas, par contre, que puissent être intéressés les autres agents habilités à demander l'ouverture de la procédure prévue à l'art. 21, soit les organes de contrôle d'État ou social ainsi que les organisations sociales dont les tâches statutaires comportent la protection des intérêts du consommateur. La solution du procès ne concerne pas en effet les droits ou obligations propres de ces institutions et organisations. Cette constatation n'est pas en contradiction avec la faculté de laisser agir les organisations sociales en vertu de l'art. 61 du Cpc.

Dans la procédure devant le tribunal antimonopoliste, peuvent aussi être parties, au sens formel, le ministère public et certaines organisations sociales.

Les dispositions de la loi de 1990 ne mentionnent pas, il est vrai, la participation du ministère public, mais il ne peut faire de doute qu'en vertu de l'art. 7

du Cpc le procureur ne puisse, lui aussi, demander l'ouverture d'une procédure dans une affaire relevant de la lutte contre les pratiques monopolistes (et aussi participer éventuellement à toute procédure en cours).

L'amendement de l'art. 61 Cpc par la loi du 13 juillet 1990¹³ permet aussi d'agir devant le tribunal antimonopoliste à certaines organisations sociales. C'est parce qu'il sera possible de considérer certains cas du moins relevant de la lutte contre les pratiques monopolistes comme rentrant dans la notion de la protection des consommateurs. Les organisations sociales habilitées à agir dans l'intérêt des consommateurs, énumérées dans un arrêté du ministre de la Justice, pourront donc agir suivant les règles prévues à l'art. 8 et aux art. 61 — 63 du cpc. Outre le droit d'intenter l'action ou de se joindre au procès, entre aussi en jeu la faculté de l'organisation sociale habilitée (mais ne participant pas à l'affaire) de faire connaître son opinion d'intérêt essentiel pour l'affaire, exprimée dans une résolution ou une déclaration d'un organe statutaire de cette organisation.

D'autre part, aux termes de l'art. 479⁶ du Cpc, les organisations d'agents économiques peuvent participer à l'instance dans laquelle l'un de leurs membres est partie, à condition que l'agent concerné y consente (art. 62 et 63 du Cpc étant applicables). Comme cette disposition figure dans les dispositions générales concernant la procédure en matière économique, il sera applicable également aux affaires relevant de la lutte contre les pratiques antimonopolistes.

3. Le moyen tendant à engager la procédure devant le tribunal antimonopoliste est qualifié par la loi de 1990 comme le recours contre la décision de l'OA. Aux termes de l'art. 479³⁰ du Cpc, ce recours doit remplir les conditions prévues par une pièce du procès, désigner la décision attaquée, citer les griefs avec motifs sommaires, indiquer les preuves et proposer l'abolition ou la modification de la décision en tout ou en partie.

Le recours fait ouvrir le procès, mais après l'épuisement de la procédure devant l'OA. Le procès ainsi ouvert est contradictoire et concerne la lutte contre les pratiques monopolistes. Au cours du procès, peuvent être utilisées les preuves recueillies pendant la procédure devant l'OA. L'intérêt de cette dernière est borné à ce qu'en tant que procédure administrative elle rend recevable, une fois close, une demande en justice. Il en résulte que la demande faite avant la clôture de la procédure devant l'OA et la décision rendue par cet organe serait repoussée.

Le recours contre la décision de l'OA doit être traité comme une action judiciaire. Les éléments écrits du recours sont ceux, essentiels, d'une action, c'est-à-dire la demande et sa motivation. L'art. 479³⁰ n'indique pas les chefs du recours contre la décision de l'OA. L'exposé des griefs exigé par cette disposition c'est donc la demande de protection juridique à accorder par le tribunal, fondée sur le grief que les intérêts légalement protégés de l'agent économique sont méconnus. Les motifs de la demande doivent invoquer la violation des droits ou les obligations imposées sans fondement légal.

L'opportunité d'une telle construction juridique utilisée par la loi antimonopoliste de 1990 suscite des doutes, et il y a lieu de regretter que le législateur ne se soit directement référé à la construction de la demande en justice (comme il

¹³ De la modification du Cpc, J. des L., n° 55, texte 318.

l'avait fait par exemple en droit coopératif pour l'abolition de la résolution de l'assemblée générale de la coopérative¹⁴).

Le recours doit être introduit au tribunal antimonopoliste dans un délai de deux semaines à compter du jour de la signification de la décision. Ce n'est pas un délai processuel mais un délai de droit matériel¹⁵. (Il s'ensuit que les dispositions sur les délais de prescription des prétentions ne sont pas applicables à son égard). En tant que le délai processuel, il peut être restitué selon les règles générales prévues par le Cpc (*cf.* l'art. 168 et suiv.)¹⁶. Cependant, le tribunal repousse, en principe, le recours introduit après l'expiration du délai (art. 479²⁸ §2 du Cpc).

Conformément à l'art. 479²⁹, § 1 du Cpc, l'OA est tenu de transmettre, sans délai, le recours avec le dossier de l'affaire au tribunal. Bien que la loi ne le dise pas expressément, il ressort indirectement de cette disposition que le recours doit être transmis au tribunal antimonopoliste par l'intermédiaire de l'OA. Car ailleurs seulement peut être respecté le § 2 de l'art 479²⁹ aux termes duquel l'OA, s'il trouve que le recours est fondé, peut — sans communiquer le dossier au tribunal — abroger ou modifier sa décision en tout ou en partie, en informer sans délai la partie et notifier sans délai à celle-ci sa nouvelle décision qui sera susceptible de recours.

L'introduction, dans le délai prescrit, directement au tribunal antimonopoliste doit être reconnue comme efficace et n'entraîne pas de conséquences négatives pour la partie (p.ex. le rejet du recours). Dans cette situation, bien qu'il n'y ait pas de disposition expresse sur cette matière, ce tribunal doit transmettre d'abord le recours de l'OA.

4. Comme le recours est en réalité une demande en justice, la question se pose de savoir si, dans la procédure devant le tribunal antimonopoliste, la partie défenderesse, donc l'OA, est tenue de répondre à la demande dans un délai de deux semaines, comme l'exige l'art. 479¹⁴, § 1 du Cpc. Cette disposition figure dans le chapitre I^{er} («Dispositions générales») de la partie consacrée à la procédure en matière économique, aussi doit-elle être appliquée, comme les autres dispositions de ce chapitre, aux affaires relevant de la lutte contre les pratiques monopolistes, à moins de dispositions contraires du chapitre II^e, concernant notamment ces affaires. Je ne vois pas d'obstacle à reconnaître, par la voie d'interprétation, que le devoir de répondre à la demande en justice incombe également à l'OA.

La décision de l'OA peut être munie de la clause d'exécution immédiate (art. 10, al. 3 de la loi de 1990). Dans la procédure judiciaire, le tribunal antimonopoliste peut («en cas de recours introduit contre la décision de l'Office antimonopoliste»), à la requête du demandeur, suspendre l'exécution de la décision jus-

¹⁴ Aux termes de l'art. 42, §§2 et 3 de la Loi du 10 septembre 1982 portant droit coopératif, une telle demande doit indiquer la résolution attaquée et les griefs dont aile fait l'objet.

¹⁵ Cette conclusion semble justifiée bien qu'il fût dit plus haut que le recours doit être traité comme une demande en justice. Une réglementation imprévue par la loi de 1990 de la relation entre la procédure administrative devant l'OA et la procédure judiciaire fait que ce délai ne peut être considéré comme un délai de droit matériel.

¹⁶ Cela signifie entre autres que la partie doit démontrer que l'inobservation du délai n'est pas due à sa faute, et qu'à l'expiration d'une année à compter du délai inobservé sa restitution n'est possible que dans des cas exceptionnels.

qu'à la solution de l'affaire. Une telle décision incidente peut être rendue également en chambre du conseil (art. 479³³ du Cpc).

Dans la procédure devant le tribunal antimonopoliste, peut également être appliqué art. 479¹³, § 1, aux termes duquel le tribunal peut juger inadmissible le retrait de la demande en justice, la renonciation aux prétentions ou leur limitation, lorsqu'il ressort des circonstances que les actes susmentionnés résultant des pratiques monopolistes ou restrictives de l'autonomie des agents économiques défendues. Etant donné la formule non équivoque de l'art. 479¹⁵ du Cpc, le tribunal antimonopoliste n'est pas lié par l'acquiescement.

5. Comme nous l'avons déjà souligné, la procédure devant le tribunal antimonopoliste est une procédure devant le tribunal statuant en première instance et qu'elle ne vise pas directement à contrôler la procédure et la décision de l'OA mais à statuer au fond. Cela ne signifie pas toutefois que le tribunal ne procède à un contrôle indirect de la décision de l'OA dès que ce contrôle est nécessaire pour pouvoir statuer au fond.

Les dispositions assez énigmatiques concernant la procédure devant le tribunal antimonopoliste peuvent susciter des problèmes processuels dans la pratique. Tous ne peuvent être réglés par la référence directe aux dispositions générales sur la procédure spéciale en matière économique, car elles risquent d'être en contradiction avec la nature même de la procédure devant le tribunal antimonopoliste. Indiquons, à titre d'exemple, que des doutes surgissent quant à la possibilité d'application dans cette procédure des articles 479⁵, §§ 1 et 2, 479¹⁴, 479¹⁷ ou 479¹⁸. Des problèmes sérieux naissent aussi au sujet de la procédure de la preuve. Le tribunal antimonopoliste peut-il administrer toutes les preuves ou bien certaines seulement? Il paraît notamment opportun de répondre à cette dernière question. Les doutes sont suscités par ce que le tribunal antimonopoliste a non seulement le pouvoir de cassation, c'est-à-dire qu'il peut abroger la décision attaquée de l'OA et renvoyer l'affaire pour nouvel examen, mais qu'il peut aussi modifier cette décision en tout ou en partie et statuer au fond (art. 479³⁴, § 2 du Cpc). Dans le cas où le tribunal antimonopoliste tranche au fond, il doit aussi administrer les preuves dès que surgissent des doutes quelconques, et cela quels que soient l'objet de cette procédure et les genres de preuves. Cela signifie que le tribunal antimonopoliste peut admettre des preuves nouvelles, reprendre l'administration de toutes ou certaines preuves administrées par l'OA. Par contre, l'administration complète des preuves ne semble pas opportune, lorsque le tribunal antimonopoliste rend un jugement de cassation. Dans les deux cas, l'opportunité de la reprise des preuves administrées dans la procédure devant l'OA est laissée à l'appréciation du tribunal.

Etant donné le caractère spécifique de la procédure administrative par rapport à la procédure judiciaire, il semble que — quoique dans cette dernière soient applicables avant tout les dispositions sur la procédure devant la juridiction statuant en première instance — cela n'exclut pas le très discutabile problème de savoir si certaines dispositions relatives à la procédure de révision peuvent être appliquées par analogie et en quelque sorte parallèlement¹⁷.

On peut chercher les motifs d'une telle conclusion dans le fait que les dispo-

¹⁷ Ce qui est expressément prévu par les dispositions relatives à la procédure judiciaire en matière d'assurances sociales. Cf. également: Kolasinski, *Rozpoznawanie...*, *supra*, pp. 12 et. suiv.

sitions relatives à la procédure devant le tribunal antimonopoliste sont peu nombreuses et que le caractère de cette procédure ne permet pas toujours de les compléter convenablement par la référence aux dispositions générales sur la procédure en matière économique.

Parmi les dispositions générales concernant le pourvoi en révision, celles des art. 378 et 382 du Cpc par exemple pourraient être applicables.

6. Après avoir procédé, le tribunal antimonopoliste fait droit au recours ou le rejette. Aux termes de l'art. 479³⁴ du Cpc, le tribunal rejette le recours contre la décision de l'OA, si l'on n'est pas fondé à lui faire droit (§ 1), et s'il y fait droit, il abroge ou modifie, en tout ou en partie au fond, la décision attaquée. Cette solution indique que le jugement du tribunal antimonopoliste prend position sur la décision de l'OA. Formellement, cette décision fait l'objet de jugement judiciaire. Les jugements du tribunal antimonopoliste rendus en première instance ressembleront donc, à cet égard, aux jugements du tribunal de révision, sauf qu'ils prennent également position sur la décision antérieure rendue dans l'affaire donnée dans la procédure administrative. On voit donc que le jugement du tribunal antimonopoliste est construit comme le jugement du tribunal administratif, mais diffère de ce dernier par ce qu'il peut aussi être un jugement de réformation. Le caractère des jugements du tribunal antimonopoliste fait penser aussi à celui des jugements du tribunal de travail et d'assurances sociales, rendus en matière d'assurances sociales avant le 30 septembre 1990¹⁸. Ces derniers avaient cependant un caractère de jugement de réformation seulement (*cf.* l'art. 477¹⁴, § 2 du Cpc).

La prise de position dans le jugement du tribunal antimonopoliste sur la décision de l'OA par modification ou rejet du recours peut se justifier par le tendance à concentrer les matériaux de l'affaire et à assurer la célérité de la procédure.

Par cela également peut s'expliquer le fait que «les jugements du tribunal antimonopoliste ont la force de chose jugée» (art. 479³⁵ du Cpc). Cela signifie que les jugements du tribunal antimonopoliste ne sont pas susceptibles de recours, et c'est ainsi que devrait être formulée cette disposition.

L'art. 479³⁵ du Cpc doit être entendu de telle façon que la procédure devant le tribunal antimonopoliste est à instance unique. Ses jugements ne sont pas susceptibles de révision et ses décisions incidentes ne peuvent faire l'objet de réclamation. En revanche, ses jugements peuvent faire l'objet, selon les règles générales, de pourvois en révision extraordinaire ou de requête civile.

Cette solution signifie que, par exemple, un classement irrégulier de l'affaire par le tribunal antimonopoliste ne peut être infirmé que par un pourvoi en révision extraordinaire.

Un défaut essentiel de la loi du 24 février 1990 c'est qu'elle ne dit rien des frais de procédure devant le tribunal antimonopoliste. Car les dispositions existantes relatives aux frais de justice en matière civile ne donnent pas de fondement à fixer un droit de greffe, or il serait difficile de croire qu'il fût dans l'intention du législateur de laisser la procédure antimonopoliste se dérouler sans frais. Il y a lie aussi de faire remarquer que le fait que les affaires relevant de la lutte contre les pratiques monopolistes doivent faire l'objet de procès peut

¹⁸ Depuis le 1^{er} octobre 1990, la juridiction en matière d'assurances sociales est à deux instances.

susciter de nombreux doutes en ce qui concerne les dépens lesquels, selon les règles traditionnelles, doivent être remboursés par le perdant au gagnant (*cf.* l'art. 98 du Cpc). Si l'on reconnaît que l'intéressé est partie autonome au procès, quels sont les frais qu'il doit supporter et selon quelles règles?

7. Les solutions de la loi de 1990 comportent non seulement des défauts d'ordre processuel, mais aussi d'ordre matériel, qui se répercutent sur le champ de fonctionnement du tribunal antimonopoliste. En témoigne notamment la comparaison de l'art. 8, al. 2 avec l'art. 6 de la loi (la question de la nullité de plein droit des actes portant l'empreinte de pratiques monopolistes illégales, et la possibilité pour le tribunal de juger que les pratiques données ne sont pas monopolistes parce qu'elles sont indispensables à l'exercice de l'activité économique et ne font pas restreindre essentiellement la concurrence).

8. Le caractère du tribunal antimonopoliste fera sans doute l'objet de controverses doctrinales. Des analogies apparaissent ici avec le débat sur le caractère des tribunaux d'assurances sociales. De prime abord on peut constater que le tribunal antimonopoliste ne saurait être qualifié, sans équivoque et sans le moindre doute, comme tribunal civil ou tribunal administratif. La procédure devant ce tribunal comprend des éléments caractéristiques de ces deux catégories de tribunaux. Il serait peut-être utile de revenir ici à la notion de droit public, par lequel on peut entendre, en accord avec la tradition remontant au droit romain, le droit statué dans l'intérêt public, lors même qu'il utiliserait, en partie ou même surtout, la méthode civile de réglementation des rapports sociaux et des litiges. Or les affaires relevant de la lutte contre les pratiques monopolistes ont indubitablement ce caractère de droit public.