Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

20 novembre 2025 *

« Renvoi préjudiciel – Code des communications électroniques européen – Directive (UE) 2018/1972 – Mesures correctrices en matière d'accès imposées à des entreprises puissantes sur le marché – Article 72 – Obligations d'accès aux actifs de génie civil – Conditions »

Dans l'affaire C-327/24 [Lolach] [i],

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Verwaltungsgericht Köln (tribunal administratif de Cologne, Allemagne), par décision du 2 mai 2024, parvenue à la Cour le 3 mai 2024, dans la procédure

Telekom Deutschland GmbH

contre

Bundesrepublik Deutschland,

LA COUR (première chambre),

composée de M. F. Biltgen, président de chambre, M. T. von Danwitz, vice-président de la Cour, faisant fonction de juge de la première chambre, M^me^ I. Ziemele, MM. A. Kumin et S. Gervasoni (rapporteur), juges,

avocat général : M. M. Campos Sánchez-Bordona,

greffier : M. I. Illéssy, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 20 mars 2025,

considérant les observations présentées :

– pour Telekom Deutschland GmbH, par M^es^ F. Hölscher et J. von Lucius, Rechtsanwälte,

– pour la Bundesrepublik Deutschland, par M. C. Mögelin et M^mes^ M. Otremba et J. Schölzel,

– pour le gouvernement hellénique, par M^mes^ K. Konsta, S. Papaioannou, M. Tassopoulou et D. Tsagkaraki, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : l'allemand.

[i] Le nom de la présente affaire est un nom fictif. Il ne correspond au nom réel d'aucune partie à la procédure.

– pour la Commission européenne, par MM. G. Conte, O. Gariazzo et G. Meeßen, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 15 mai 2025,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 72 et 73 de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018, établissant le code des communications électroniques européen (JO 2018, L 321, p. 36).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Telekom Deutschland GmbH à la Bundesrepublik Deutschland (République fédérale d'Allemagne), représentée par la Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Agence fédérale des réseaux pour l'électricité, le gaz, les télécommunications, la poste et les chemins de fer, Allemagne) (ci-après l'« Agence fédérale des réseaux »), au sujet d'une obligation d'accès à des infrastructures de génie civil dans le secteur des télécommunications.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Le considérant 29 de la directive 2018/1972 expose :

« L'objectif de la présente directive est de réduire progressivement les règles sectorielles ex ante au fur et à mesure que la concurrence s'intensifie sur les marchés et, à terme, de garantir que les communications électroniques ne soient régies que par le droit de la concurrence. Compte tenu du fait que les marchés des communications électroniques ont fait preuve d'une forte dynamique concurrentielle ces dernières années, il est essentiel que les obligations de régulation ex ante ne soient imposées qu'en l'absence de concurrence effective et durable sur les marchés concernés. L'objectif des interventions en matière de régulation ex ante est de procurer des avantages à l'utilisateur final en rendant les marchés de détail effectivement concurrentiels de manière durable. Les obligations au niveau du gros devraient être imposées lorsqu'il est improbable qu'un ou plusieurs marchés de détail deviennent, dans le cas contraire, effectivement concurrentiels en l'absence de ces obligations. Il est probable que les autorités de régulation nationales peuvent progressivement constater, sur la base d'une procédure d'analyse du marché, que des marchés de détail sont concurrentiels, même en l'absence de régulation du gros, eu égard notamment aux progrès attendus en matière d'innovation et de concurrence. Dans un tel cas, l'autorité de régulation nationale devrait conclure que la régulation n'est plus nécessaire au niveau du gros et devrait évaluer le marché de gros pertinent correspondant en vue du retrait de la régulation ex ante. [...] »

4 Le considérant 187 de cette directive énonce :

« Les actifs de génie civil qui peuvent héberger un réseau de communications électroniques sont essentiels au bon déploiement de nouveaux réseaux, en raison du coût élevé de leur duplication et des économies importantes qui peuvent être réalisées lorsqu'ils sont réutilisés. Par conséquent, en plus des règles relatives aux infrastructures physiques prévues par la directive 2014/61/UE [du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit (JO 2014, L 155, p. 1)], une mesure correctrice spécifique est nécessaire dans les situations où les actifs de génie civil sont détenus par une entreprise désignée comme étant puissante sur le marché. Dans la mesure où des actifs de génie civil existent et sont réutilisables, l'accès effectif à ces actifs a un effet positif très important sur le déploiement d'infrastructures concurrentes et il est, dès lors, nécessaire de veiller à ce que l'accès à ces actifs puisse être utilisé comme une mesure correctrice autonome pour améliorer la dynamique de la concurrence et du déploiement sur tout marché en aval, qu'il convient d'envisager avant d'évaluer la nécessité d'imposer d'autres mesures correctrices éventuelles, et non uniquement comme une mesure correctrice accessoire liée à d'autres produits ou services de gros ou comme une mesure correctrice limitée aux entreprises recourant à ces autres produits ou services de gros. [...] »

5 Aux termes de l'article 3, intitulé « Objectifs généraux », de ladite directive :

« 1. Les États membres veillent, dans l'accomplissement des tâches de régulation précisées dans la présente directive, à ce que les autorités de régulation nationales et les autres autorités compétentes prennent toutes les mesures raisonnables nécessaires et proportionnées à la réalisation des objectifs énoncés au paragraphe 2. [...]

[...]

2. Dans le cadre de la présente directive, les autorités de régulation nationales et les autres autorités compétentes, ainsi que l'[Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE)], la Commission et les États membres poursuivent chacun les objectifs généraux suivants, énumérés sans ordre de priorité :

a) promouvoir la connectivité et l'accès, pour l'ensemble des citoyens et des entreprises de l'Union, à des réseaux à très haute capacité, y compris des réseaux fixes, mobiles et sans fil, et la pénétration de tels réseaux ;

b) promouvoir la concurrence dans la fourniture de réseaux de communications électroniques et de ressources associées, y compris une concurrence efficace fondée sur les infrastructures, et dans la fourniture de services de communications électroniques et de services associés ;

c) contribuer au développement du marché intérieur en éliminant les derniers obstacles à l'investissement dans les réseaux de communications électroniques, les services de communications électroniques, les ressources associées et les services associés dans l'ensemble de l'Union et à la fourniture de ces réseaux, services et ressources, et en facilitant les conditions de convergence en faveur de cet investissement ; en élaborant des règles communes et des approches régulatrices prévisibles ; en favorisant l'utilisation efficace, efficiente et coordonnée du spectre radioélectrique, l'innovation ouverte, l'établissement et le développement de réseaux transeuropéens, la fourniture, la disponibilité et l'interopérabilité de services paneuropéens et la connectivité de bout en bout ;

d) promouvoir les intérêts des citoyens de l'Union, en assurant la connectivité et la disponibilité et la pénétration à grande échelle des réseaux à très haute capacité, y compris les réseaux fixes, mobiles et sans fil, et des services de communications électroniques ; en offrant un maximum d'avantages en termes de choix, de prix et de qualité sur la base d'une concurrence effective ; en préservant la sécurité des réseaux et services ; en assurant un niveau commun élevé de protection des utilisateurs finaux grâce à la réglementation sectorielle nécessaire et en répondant aux besoins, tels que des prix abordables, de groupes sociaux particuliers, notamment les utilisateurs finaux handicapés, les utilisateurs finaux âgés et les utilisateurs finaux ayant des besoins sociaux particuliers, ainsi qu'en assurant un accès et un choix équivalents pour les utilisateurs finaux handicapés.

[...] »

6 L'article 67 de la directive 2018/1972, intitulé « Procédure d'analyse de marché », prévoit :

« 1. Les autorités de régulation nationales déterminent si un marché pertinent défini conformément à l'article 64, paragraphe 3, est tel qu'il justifie l'imposition des obligations règlementaires énoncées dans la présente directive. [...]

Un marché peut être considéré comme justifiant l'imposition d'obligations règlementaires énoncées dans la présente directive si tous les critères suivants sont remplis :

a) il existe des obstacles à l'entrée importants et non transitoires d'ordre structurel, juridique ou réglementaire ;

b) la structure du marché ne présage pas d'évolution vers une concurrence effective au cours de la période visée, compte tenu de la situation de la concurrence fondée sur les infrastructures et d'autres facteurs influant sur la concurrence, indépendamment des obstacles à l'entrée ;

c) le droit de la concurrence ne permet pas à lui seul de remédier de manière adéquate aux défaillances du marché constatées.

[...]

3. Lorsqu'une autorité de régulation nationale conclut qu'un marché pertinent ne justifie pas l'imposition d'obligations règlementaires conformément à la procédure prévue aux paragraphes 1 et 2 du présent article, ou lorsque les conditions énoncées au paragraphe 4 du présent article ne sont pas remplies, elle n'impose ni ne maintient aucune obligation règlementaire spécifique conformément à l'article 68. [...]

[...]

4. Lorsqu'une autorité de régulation nationale détermine que, sur un marché pertinent, l'imposition d'obligations règlementaires conformément aux paragraphes 1 et 2 du présent article est justifiée, elle identifie les entreprises qui, individuellement ou conjointement, sont puissantes sur ce marché pertinent conformément à l'article 63. L'autorité de régulation nationale impose aussi à ces entreprises des obligations réglementaires spécifiques appropriées au titre de l'article 68, ou maintient ou modifie ces obligations si elles sont déjà appliquées, si elle considère que les résultats pour les utilisateurs finaux ne seraient pas effectivement concurrentiels en l'absence desdites obligations.

[...] »

7 L'article 68 de cette directive, intitulé « Imposition, modification ou retrait des obligations », énonce :

« 1. Les États membres veillent à ce que les autorités de régulation nationales soient habilitées à imposer les obligations énoncées aux articles 69 à 74 et aux articles 76 à 81.

2. Lorsqu'à la suite d'une analyse du marché réalisée conformément à l'article 67, une entreprise est désignée comme étant puissante sur un marché spécifique, les autorités de régulation nationales lui imposent, selon le cas, l'une des obligations énoncées aux articles 69 à 74 et aux articles 76 et 80. Conformément au principe de proportionnalité, une autorité de régulation nationale choisit la manière la moins intrusive de remédier aux problèmes relevés dans l'analyse de marché.

3. Les autorités de régulation nationales n'imposent les obligations énoncées aux articles 69 à 74 et aux articles 76 et 80 qu'aux entreprises qui ont été désignées comme étant puissantes sur le marché conformément au paragraphe 2 du présent article, sans préjudice :

a) des articles 61 et 62,

b) des articles 44 et 17 de la présente directive, de la condition 7 à la partie D de l'annexe I appliquée en vertu de l'article 13, paragraphe 1, de la présente directive, des articles 97 et 106 de la présente directive et des dispositions pertinentes de la directive 2002/58/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 2002, concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques) (JO 2002, L 201, p. 37)], qui imposent des obligations à des entreprises autres que celles qui sont désignées comme étant puissantes sur le marché ; ou

c) de la nécessité de se conformer aux engagements internationaux.

[...]

4. Les obligations imposées conformément au présent article sont :

a) fondées sur la nature du problème constaté par une autorité de régulation nationale dans le cadre de l'analyse de marché qu'elle a réalisée, le cas échéant en tenant compte de la demande transnationale constatée en vertu de l'article 66 ;

b) proportionnées, eu égard, si possible, aux coûts et avantages ;

c) justifiées au regard des objectifs énoncés à l'article 3 ; [...]

[...] »

8 L'article 72 de ladite directive, intitulé « Accès au génie civil », prévoit :

« 1. Une autorité de régulation nationale peut, conformément à l'article 68, imposer des obligations aux entreprises pour satisfaire les demandes raisonnables visant à obtenir l'accès au

génie civil et à pouvoir utiliser celui-ci, y compris, mais pas uniquement, les bâtiments ou les accès aux bâtiments, le câblage des bâtiments, les antennes, les tours et autres constructions de soutènement, les poteaux, les pylônes, les gaines, les conduites, les chambres de visite, les regards de visite et les armoires, lorsque, ayant étudié l'analyse de marché, l'autorité de régulation nationale conclut qu'un refus d'octroi de l'accès ou des conditions d'accès déraisonnables ayant un effet similaire empêcheraient l'émergence d'un marché concurrentiel durable et ne serviraient pas les intérêts de l'utilisateur final.

2. Les autorités de régulation nationales peuvent imposer à une entreprise des obligations en matière de fourniture d'accès conformément au présent article, que les actifs touchés par les obligations fassent ou non partie du marché pertinent selon l'analyse de marché, à condition que lesdites obligations soient proportionnées et nécessaires pour atteindre les objectifs énoncés à l'article 3. »

9 L'article 73 de la même directive, intitulé « Obligations relatives à l'accès à des éléments de réseau spécifiques et à des ressources associées et à leur utilisation », est libellé comme suit :

« 1. Les autorités de régulation nationales peuvent, conformément à l'article 68, imposer à des entreprises des obligations pour satisfaire les demandes raisonnables d'accès à des éléments de réseau spécifiques et à des ressources associées et d'utilisation de ces éléments et ressources, notamment lorsqu'elles considèrent qu'un refus d'octroi de l'accès ou des conditions déraisonnables ayant un effet similaire empêcheraient l'émergence d'un marché de détail concurrentiel durable et ne serviraient pas les intérêts de l'utilisateur final.

[...]

2. [...]

Lorsqu'une autorité de régulation nationale envisage, conformément à l'article 68, d'imposer des obligations sur le fondement de l'article 72 ou du présent article, elle examine si l'imposition d'obligations sur le seul fondement de l'article 72 serait un moyen proportionné de promouvoir la concurrence et les intérêts de l'utilisateur final.

[...] »

10 Le considérant 28 de la recommandation (UE) 2020/2245 de la Commission, du 18 décembre 2020, concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil établissant le code des communications électroniques européen (JO 2020, L 439, p. 23), mentionne :

« En outre, l'article 72 du code autorise les autorités de régulation nationales à imposer l'accès au génie civil, à titre de mesure correctrice isolée, sur tout marché de gros pertinent. Cette obligation de donner accès aux infrastructures de génie civil peut être justifiée sans qu'il faille déterminer si l'infrastructure physique à laquelle l'accès est accordé fait partie du marché réglementé pertinent, et les autorités de régulation nationales devraient l'envisager avant l'imposition d'autres obligations d'accès en aval, si elle est proportionnée et suffisante pour favoriser la concurrence dans l'intérêt des utilisateurs finaux. »

Le droit allemand

11 L'article 26 du Telekommunikationsgesetz (loi sur les télécommunications), du 23 juin 2021 (BGBl. 2021 I, p. 1858), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après le « TKG »), qui transpose les articles 72 et 73 de la directive 2018/1972 en droit allemand, dispose :

« Obligations d'accès

(1) L'Agence fédérale des réseaux peut obliger une entreprise disposant d'une puissance significative sur le marché à accorder un accès à d'autres entreprises lorsqu'un refus d'accès empêcherait l'émergence d'un marché de détail concurrentiel durable et nuirait aux intérêts de l'utilisateur final.

(2) Lorsqu'elle examine si les obligations d'accès visées au paragraphe 1 sont justifiées et, le cas échéant, lesquelles, et si elles sont proportionnées aux objectifs visés à l'article 2, l'Agence fédérale des réseaux vérifie si :

1. les obligations qui ont déjà été imposées ou qui vont selon toute prévision être imposées en vertu de la présente partie, ou les accords commerciaux en matière d'accès qui ont déjà été conclus ou qui sont proposés sur le marché de gros, qu'il s'agisse du marché concerné ou d'un marché connexe, et

2. la simple imposition d'obligations au titre du paragraphe 3, point 10,

suffisent à garantir les objectifs visés à l'article 2.

[...]

(3) Dans le respect du paragraphe 1, l'Agence fédérale des réseaux peut notamment imposer les obligations suivantes aux entreprises disposant d'une puissance significative sur le marché :

[...]

10. accorder l'accès au génie civil, y compris, mais pas uniquement, les bâtiments ou les accès aux bâtiments, le câblage des bâtiments, les antennes, les tours et autres constructions de soutènement, les poteaux, les pylônes, les gaines, les conduites, les chambres de visite, les regards de visite et les armoires, même si ces actifs ne font pas partie du marché pertinent visé à l'article 10, à condition que l'obligation d'accès soit nécessaire et proportionnée au regard du problème identifié dans l'analyse de marché visée à l'article 11.

[...] »

Le litige au principal et la question préjudicielle

12 Telekom Deutschland est une entreprise de télécommunications qui a été désignée, dans le cadre d'une analyse de marché du 10 octobre 2019, comme une entreprise puissante sur le marché de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée.

13 Par décision du 21 juillet 2022, l'Agence fédérale des réseaux a imposé à Telekom Deutschland plusieurs obligations d'accès dont deux ainsi libellées :

« 1.1. : Donner à d'autres entreprises accès aux canalisations de câbles, ainsi qu'aux pylônes et systèmes de soutènement des lignes aériennes existant au moment de la demande, aux fins du déploiement et de l'exploitation de réseaux à très haute capacité en position déterminée, ou de l'accès à la boucle locale au niveau du sous-répartiteur ou MultiService Access Node (MSAN) (points 1.2 ou 1.3) dans le cadre des capacités disponibles, [Telekom Deutschland] étant autorisée à conserver une réserve d'exploitation appropriée et à satisfaire en priorité ses propres besoins. [...]

1.2. Accorder à d'autres entreprises un accès physiquement dégroupé à la boucle locale cuivre au niveau du répartiteur principal ou d'un point situé plus près de l'unité de raccordement d'abonnés que du répartiteur principal (notamment au niveau du sous-répartiteur ou du boîtier de terminaison – point de démarcation), sauf si les dispositions des annexes 1 et 2 au présent point du dispositif – respectivement, refus d'accès à la boucle locale à l'extérieur de la zone de proximité du répartiteur principal, et refus d'accès à la boucle locale à l'intérieur de la zone de proximité du répartiteur principal – lui permettent ou lui font obligation de refuser l'accès [...] »

14 Pour justifier sa décision, l'Agence fédérale des réseaux a indiqué qu'elle pouvait, en vertu de l'article 26, paragraphe 1, première phrase, du TKG, obliger les opérateurs de réseaux publics de télécommunications puissants sur le marché à accorder à d'autres entreprises un accès, y compris un accès dégroupé adapté à la demande, notamment lorsqu'un refus d'accès empêcherait l'émergence, en aval, d'un marché de détail concurrentiel durable ou ne servirait pas les intérêts de l'utilisateur final. Elle a ajouté qu'il ressortait de l'article 26 du TKG et de son renvoi aux objectifs de régulation visés à l'article 2 du TKG que les mesures imposées devaient s'inscrire dans un vaste faisceau d'objectifs, et respecter, simultanément, certaines conditions préalables.

15 L'Agence fédérale des réseaux a considéré que ce faisceau comprenait quatre finalités fondamentales : premièrement, assurer la connectivité et promouvoir l'accès, pour l'ensemble des citoyens et des entreprises, à des réseaux à très haute capacité, deuxièmement, promouvoir la concurrence, en particulier sur le marché de détail, troisièmement, protéger les intérêts des utilisateurs, notamment des consommateurs, quatrièmement, promouvoir le développement du marché intérieur de l'Union.

16 L'Agence fédérale des réseaux a indiqué qu'il convenait, pour atteindre ces objectifs, de respecter certaines conditions préalables. Ainsi, l'appréciation de la condition tenant à la nécessité de la mesure devrait, notamment, porter sur la question de savoir si la simple imposition d'obligations d'accès en ce qui concerne les canalisations de câbles, les pylônes et les systèmes de soutènement des lignes aériennes suffit à garantir les objectifs de régulation mentionnés à l'article 2 du TKG.

17 Le 19 août 2022, Telekom Deutschland a introduit un recours contre la décision du 21 juillet 2022 de l'Agence fédérale des réseaux devant le Verwaltungsgericht Köln (tribunal administratif de Cologne, Allemagne), qui est la juridiction de renvoi.

18 Elle a demandé à cette juridiction d'annuler partiellement cette décision, en ce qu'elle lui impose, au point 1.1 du dispositif, de donner à d'autres entreprises accès aux canalisations de câbles, aux pylônes et aux systèmes de soutènement des lignes aériennes aux fins du déploiement et de l'exploitation de réseaux à très haute capacité en position déterminée.

19 La juridiction de renvoi relève que la portée des dispositions nationales pertinentes est équivoque. En effet, certains éléments plaideraient en faveur d'une lecture de l'article 26 du TKG selon laquelle l'Agence fédérale des réseaux aurait dû procéder « à titre liminaire » à un examen limité à la réunion des conditions d'application de l'article 26, paragraphe 1, du TKG, à savoir qu'un refus d'accès, d'une part, empêcherait l'émergence d'un marché de détail concurrentiel durable et, d'autre part, nuirait aux intérêts de l'utilisateur final. En revanche, d'autres éléments suggéreraient que cette autorité doit apprécier la nécessité d'imposer des obligations d'accès au regard d'un « faisceau d'objectifs » plus large. Cette juridiction ajoute que l'interprétation de l'article 26 du TKG, qui transpose en droit allemand les articles 72 et 73 de la directive 2018/1972, doit être conforme à ses articles.

20 La juridiction de renvoi considère que l'issue du litige au principal dépend de la réponse à la question de savoir si une autorité de régulation nationale qui envisage d'imposer une mesure d'accès à des actifs de génie civil sur le fondement des articles 72 et 73 de la directive 2018/1972 doit procéder uniquement à un examen des objectifs énoncés à l'article 72, paragraphe 1, de cette directive ou peut se référer, à cet égard, à un « faisceau d'objectifs » plus large qui inclut, notamment, les objectifs énoncés à l'article 3 de ladite directive.

21 La juridiction de renvoi estime ne pas être en mesure de résoudre la question en application de la théorie de l'« acte clair ». En particulier, l'article 73, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2018/1972 ne permettrait pas de répondre directement à cette question, étant donné que l'article 72 de cette directive serait seul pertinent en ce qui concerne l'imposition d'une obligation d'accès aux actifs de génie civil. En outre, l'article 72, paragraphe 2, de la directive 2018/1972 ne serait clair qu'en apparence, car la manière dont cette disposition s'articule avec l'article 72, paragraphe 1, de cette directive ne serait pas évidente.

22 Dans ces conditions, le Verwaltungsgericht Köln (tribunal administratif de Cologne) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Les articles 72 et 73 de la directive [2018/1972] doivent-ils être interprétés en ce sens que les autorités de régulation nationales, lorsqu'elles examinent la question de savoir s'il y a lieu d'imposer une obligation d'accès à des actifs de génie civil qui ne font pas partie du marché pertinent selon l'analyse de marché,

doivent *uniquement* examiner le point de savoir si l'absence d'imposition de cette obligation empêcherait l'émergence d'un marché concurrentiel durable ou ne servirait pas les intérêts de l'utilisateur final,

ou

si l'imposition d'une obligation d'accès à de tels actifs peut être examinée au regard d'un "faisceau d'objectifs" qui inclut, en sus des conditions susmentionnées et *au même rang* que celles-ci, les autres objectifs énoncés à l'article 3 de la directive [2018/1972], voire d'autres objectifs encore ? »

Sur la question préjudicielle

23 La juridiction de renvoi invite la Cour à préciser la nature de l'examen que doivent mener les autorités de régulation nationales, lorsqu'elles envisagent d'imposer à une entreprise, désignée comme puissante sur un marché donné, une obligation d'accès à des actifs de génie civil ne relevant pas du marché pertinent selon l'analyse de marché. Dans sa question posée à la Cour, cette juridiction se réfère tant à l'article 72 qu'à l'article 73 de la directive 2018/1972.

24 À cet égard, il y a lieu de relever que l'article 72 de la directive 2018/1972 permet d'imposer l'accès aux infrastructures de génie civil en tant que « mesure correctrice autonome », en ce sens qu'il permet d'imposer l'accès au seul génie civil, tandis que l'article 73 de cette directive permet d'imposer l'accès aux infrastructures de génie civil en tant que « mesure correctrice accessoire », en visant l'accès à des éléments de génie civil associé à l'accès à un réseau ou à un service de communications électroniques.

25 Bien que le libellé de la question préjudicielle vise à la fois les articles 72 et 73 de la directive 2018/1972, il ressort de la décision de renvoi et ainsi qu'en sont d'ailleurs convenus l'ensemble des participants à l'audience devant la Cour, que seule l'interprétation de l'article 72 est utile pour résoudre le litige au principal.

26 Dans ces conditions, il convient de considérer que, par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 72 de la directive 2018/1972 doit être interprété en ce sens que, lorsqu'une autorité de régulation nationale apprécie s'il y a lieu d'imposer à une entreprise désignée comme puissante sur un marché donné une obligation d'accès à des actifs de génie civil, que ces actifs fassent ou non partie du marché pertinent selon l'analyse de marché, cette autorité doit examiner uniquement si l'absence d'imposition de cette obligation empêcherait l'émergence d'un marché concurrentiel durable ou ne servirait pas les intérêts de l'utilisateur final, ou si, à cette fin, elle peut prendre en compte, outre ces deux éléments et au même rang que ceux-ci, les autres objectifs énoncés à l'article 3 de la directive 2018/1972.

27 Conformément à une jurisprudence constante, en vue de l'interprétation d'une disposition de droit de l'Union, il y a lieu de tenir compte non seulement des termes de cette disposition, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (voir arrêts du 17 novembre 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, point 12, et du 1er août 2025, Alace et Canpelli, C-758/24 et C-759/24, EU:C:2025:591, point 91).

28 En premier lieu, s'agissant du libellé de l'article 72 de la directive 2018/1972, cet article subordonne, à son paragraphe 1, l'imposition d'une mesure correctrice autonome en matière d'accès au génie civil à la condition qu'un refus d'octroi de l'accès ou des conditions d'accès déraisonnables ayant un effet similaire empêcheraient l'émergence d'un marché concurrentiel durable et ne serviraient pas les intérêts de l'utilisateur final.

29 Il convient de relever que, à la différence de plusieurs versions linguistiques, notamment les versions en langues espagnole, anglaise, française, italienne et hongroise de cette disposition, dans lesquelles les critères d'imposition d'une obligation d'accès relatifs à « l'émergence d'un marché concurrentiel durable » et aux « intérêts de l'utilisateur final » sont reliés par la conjonction « et », dans la version en langue allemande de celle-ci, ces critères sont reliés par la conjonction « ou ». À cet égard, il ressort d'une jurisprudence constante que la formulation utilisée dans une des versions linguistiques d'une disposition du droit de l'Union ne saurait servir de base unique à l'interprétation de cette disposition ou se voir attribuer un caractère prioritaire

par rapport à d'autres versions linguistiques. En cas de divergence entre les versions linguistiques, la disposition en cause doit être interprétée en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément (voir arrêts du 27 mars 1990, Cricket St Thomas, C-372/88, EU:C:1990:140, points 18 et 19, et du 4 septembre 2025, Hakamp, C-203/24, EU:C:2025:662, point 34).

30 En outre, l'article 72 de cette directive prévoit, à son paragraphe 2, que les autorités de régulation nationales peuvent imposer à une entreprise des obligations en matière de fourniture d'accès conformément à cet article, que les actifs touchés par ces obligations fassent ou non partie du marché pertinent selon l'analyse de marché, à condition que lesdites obligations soient proportionnées et nécessaires pour atteindre les objectifs énoncés à l'article 3 de ladite directive.

31 Les objectifs énoncés audit article 3 consistent à promouvoir, premièrement, la connectivité et l'accès, pour l'ensemble des citoyens et des entreprises, à des réseaux de très haute capacité et la pénétration de tels réseaux ainsi que, deuxièmement, la concurrence dans la fourniture de réseaux de communications électroniques et de ressources associées, troisièmement, à contribuer au développement du marché intérieur et, quatrièmement, à promouvoir les intérêts des citoyens de l'Union, notamment en leur offrant un maximum d'avantages en termes de choix, de prix et de qualité.

32 Lesdits objectifs généraux incluent ainsi ceux auxquels l'article 72, paragraphe 1, de la directive 2018/1972 se réfère dans l'énoncé des deux critères d'imposition d'une obligation d'accès, mais également d'autres objectifs, tels que celui de promouvoir la connectivité et l'accès à des réseaux de très haute capacité et la pénétration de tels réseaux.

33 En deuxième lieu, s'agissant du contexte dans lequel s'inscrit l'article 72 de cette directive, il y a lieu de relever, premièrement, que cette dernière établit le code des communications électroniques européen. Elle opère la refonte de plusieurs directives et institue un cadre harmonisé et simplifié pour, notamment, la réglementation des réseaux de communications électroniques, des services de communications électroniques et des ressources et services associés. La directive 2018/1972 ne se limite pas à codifier les actes du droit de l'Union qu'elle modifie ou remplace, mais elle apporte des modifications au cadre réglementaire en vigueur avant son adoption afin de tenir compte de l'évolution des technologies et du marché (arrêt du 27 février 2025, T – 2, C-562/23, EU:C:2025:126, point 37 et jurisprudence citée). À cet égard, l'article 72 de la directive 2018/1972 constitue, quant à lui, une nouvelle disposition par rapport au cadre réglementaire précédent.

34 L'article 68 de la directive 2018/1972, contenu au chapitre IV du titre II de la partie II de cette directive, consacré aux mesures correctrices en matière d'accès imposées à des entreprises puissantes sur le marché, prévoit, à la première phrase de son paragraphe 2, que, lorsqu'une entreprise est désignée comme puissante sur un marché donné à la suite d'une analyse de marché, les autorités de régulation nationales lui imposent, selon le cas, l'une des obligations énoncées aux articles 69 à 74 et aux articles 76 et 80 de ladite directive.

35 Figure au nombre des mesures correctrices en matière d'accès contenues à ce chapitre IV, d'une part, l'article 72 de la directive 2018/1972, qui habilite les autorités de régulation nationales à imposer à une entreprise puissante sur un marché donné l'obligation spécifique de satisfaire les demandes raisonnables visant à obtenir l'accès aux seules infrastructures de génie civil et à pouvoir utiliser celles-ci. D'autre part, l'article 73 de cette directive confère aux autorités de régulation nationales le pouvoir d'imposer à une entreprise puissante sur un marché donné

l'obligation de satisfaire les demandes raisonnables d'accès à des éléments de réseau spécifiques et à des ressources associées et d'en autoriser l'utilisation (voir, en ce sens, arrêt du 19 juin 2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, point 30). Conformément à l'article 2, point 10, de ladite directive, une telle obligation d'accès aux « ressources associées » peut inclure l'accès à des infrastructures physiques, à condition que ces dernières soient associées à un réseau ou à un service de communications électroniques.

36 En outre, comme le confirment au demeurant le considérant 28 de la recommandation 2020/2245 et le document de travail des services de la Commission accompagnant cette recommandation, les autorités de régulation nationales peuvent imposer des obligations d'accès sur le fondement de l'article 72 de la directive 2018/1972, même lorsque les actifs concernés ne font pas partie du marché pertinent selon l'analyse de marché.

37 Deuxièmement, il convient de relever que l'article 68, paragraphe 2, de la directive 2018/1972 prévoit, à sa seconde phrase, que, conformément au principe de proportionnalité, une autorité de régulation nationale choisit la manière la moins intrusive de remédier aux problèmes relevés dans l'analyse de marché. En outre, le paragraphe 4 de cet article exige que les obligations imposées conformément audit article soient, notamment, fondées sur la nature du problème constaté par une autorité de régulation nationale dans l'analyse de marché qu'elle a réalisée, proportionnées, eu égard, si possible, aux coûts et avantages, et justifiées au regard des objectifs énoncés à l'article 3 de cette directive.

38 Il s'ensuit qu'une autorité de régulation nationale est tenue, lorsqu'elle envisage d'adopter une mesure correctrice autonome conformément à l'article 72 de la directive 2018/1972, de s'assurer que cette mesure est proportionnée et justifiée au regard de l'ensemble des objectifs énoncés à l'article 3 de cette directive.

39 Troisièmement, il ressort de l'article 67 de la directive 2018/1972 qu'une mesure correctrice en matière d'accès ne peut être imposée à une entreprise puissante sur le marché qu'après qu'il a été constaté, dans le cadre d'une analyse de marché, sur la base des critères énoncés au paragraphe 1, deuxième alinéa, de cet article, l'absence de concurrence effective et durable sur un marché donné. Le paragraphe 4, seconde phrase, dudit article prévoit que l'autorité de régulation nationale n'impose des obligations au titre de l'article 68 de cette directive que si, en leur absence, les résultats pour les utilisateurs finaux ne seraient pas effectivement concurrentiels.

40 En outre, aux termes de l'article 73, paragraphe 2, second alinéa, de la directive 2018/1972, lorsqu'une autorité de régulation nationale envisage, conformément à l'article 68 de cette directive, d'imposer des obligations sur le fondement de l'article 72 ou de l'article 73 de ladite directive, elle doit s'assurer que l'imposition d'obligations sur le seul fondement de cet article 72 serait un moyen proportionné de promouvoir la concurrence et les intérêts de l'utilisateur final.

41 Il en découle que, à l'instar des articles 67 et 73 de la directive 2018/1972, qui se réfèrent à la fois à la concurrence et à l'utilisateur final, les critères d'imposition d'une obligation d'accès relatifs à « l'émergence d'un marché concurrentiel durable » et aux « intérêts de l'utilisateur final », mentionnés à l'article 72, paragraphe 1, de cette directive, présentent un caractère cumulatif.

42 Il en découle également que la condition d'imposition d'une obligation d'accès posée à l'article 72, paragraphe 1, de la directive 2018/1972 coïncide, en substance, avec l'exigence, résultant des articles 67 et 73 de cette directive, selon laquelle une telle obligation doit être proportionnée et nécessaire par rapport aux objectifs de promotion de la concurrence et des intérêts des utilisateurs

finaux. Étant donné que ces deux objectifs sont inclus dans les objectifs généraux énoncés à l'article 3 de cette directive, cette condition doit être considérée comme remplie lorsqu'une obligation d'accès aux actifs de génie civil, imposée à une entreprise désignée comme puissante sur un marché donné, fondée sur la nature du problème constaté dans l'analyse de marché, conformément à l'article 68, paragraphe 4, de ladite directive, est proportionnée et nécessaire au regard de l'ensemble des objectifs énoncés à cet article 3.

43 L'interprétation qui ressort des points 28 à 42 du présent arrêt est, en troisième lieu, confortée par les objectifs poursuivis par la réglementation en cause. En effet, ainsi qu'il ressort de l'article 68, paragraphe 4, de la directive 2018/1972, les mesures correctrices en matière d'accès imposées à des entreprises puissantes sur le marché poursuivent les objectifs énoncés à l'article 3 de cette directive. Selon le considérant 29 de ladite directive, les interventions ex ante visent, notamment, à procurer des avantages à l'utilisateur final en rendant les marchés de détail effectivement concurrentiels de manière durable. Il ressort également de ce considérant que l'un des objectifs du législateur de l'Union est de réduire progressivement ces interventions au fur et à mesure que la concurrence s'intensifie et, à terme, de garantir que les communications électroniques ne soient régies que par le droit de la concurrence.

44 L'article 72 de la directive 2018/1972 vise à la réalisation des mêmes objectifs. Le considérant 187 de cette directive précise que l'accès effectif aux actifs de génie civil a pour finalité d'améliorer la dynamique de la concurrence et le déploiement des réseaux sur tout marché en aval. Il souligne que ces actifs, qui peuvent héberger un réseau de communications électroniques, sont essentiels au bon déploiement des nouveaux réseaux, en raison du coût élevé de leur duplication et des économies importantes qui peuvent être réalisées lorsqu'ils sont réutilisés.

45 Il en résulte qu'une autorité de régulation nationale ne peut pas se borner à constater qu'une mesure fondée sur l'article 72 de la directive 2018/1972 est proportionnée et nécessaire pour promouvoir la concurrence et les intérêts de l'utilisateur final mais qu'elle doit apprécier si tel est le cas au regard de l'ensemble des objectifs visés à l'article 3 de cette directive (voir, par analogie, arrêt du 15 septembre 2016, Koninklijke KPN e.a., C-28/15, EU:C:2016:692, point 50).

46 Il y a lieu, en outre, de rappeler que les objectifs généraux mentionnés à l'article 3 de cette directive sont énumérés sans ordre de priorité.

47 Dès lors, lorsqu'une autorité de régulation nationale examine s'il convient d'imposer une mesure sur le fondement de l'article 72 de la directive 2018/1972, elle n'est pas tenue d'apprécier, à titre liminaire, si cette mesure est proportionnée et nécessaire pour promouvoir la concurrence ainsi que l'intérêt des utilisateurs finaux. Elle peut procéder à l'examen de la proportionnalité et de la nécessité de ladite mesure en commençant son analyse par l'un ou l'autre des objectifs énoncés à l'article 3 de cette directive.

48 Ainsi, il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier si l'obligation d'accès aux actifs de génie civil imposée à Telekom Deutschland, en application de la législation nationale transposant l'article 72 de la directive 2018/1972, est fondée sur la nature du problème constaté dans l'analyse de marché conformément à l'article 68, paragraphe 4, de cette directive et si elle est proportionnée et nécessaire au regard de l'ensemble des objectifs énoncés, sans ordre de priorité, à l'article 3 de ladite directive.

49 Il résulte de ce qui précède que l'article 72 de la directive 2018/1972 doit être interprété en ce sens que, lorsqu'une autorité de régulation nationale apprécie s'il y a lieu d'imposer à une entreprise désignée comme puissante sur un marché donné une obligation d'accès à des actifs de génie civil, que ces actifs fassent ou non partie du marché pertinent selon l'analyse de marché, cette autorité doit examiner si l'absence d'imposition de cette obligation empêcherait l'émergence d'un marché concurrentiel durable et ne servirait pas les intérêts de l'utilisateur final. En outre, ladite autorité doit également s'assurer que ladite obligation est fondée sur la nature du problème constaté dans l'analyse de marché et si elle est proportionnée et nécessaire, au regard de l'ensemble des objectifs énoncés, sans ordre de priorité, à l'article 3 de cette directive.

Sur les dépens

50 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit :

L'article 72 de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018, établissant le code des communications électroniques européen,

doit être interprété en ce sens que :

lorsqu'une autorité de régulation nationale apprécie s'il y a lieu d'imposer à une entreprise désignée comme puissante sur un marché donné une obligation d'accès à des actifs de génie civil, que ces actifs fassent ou non partie du marché pertinent selon l'analyse de marché, cette autorité doit examiner si l'absence d'imposition de cette obligation empêcherait l'émergence d'un marché concurrentiel durable et ne servirait pas les intérêts de l'utilisateur final. En outre, ladite autorité doit également s'assurer que ladite obligation est fondée sur la nature du problème constaté dans l'analyse de marché et si elle est proportionnée et nécessaire, au regard de l'ensemble des objectifs énoncés, sans ordre de priorité, à l'article 3 de cette directive.

Signatures