Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. YVES BOT
présentées le 30 juin 2016[1]

Affaire C-424/15

Xabier Ormaetxea Garai,
Bernardo Lorenzo Almendros
contre
Administración del Estado
[demande de décision préjudicielle

formée par le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne)]

«Renvoi préjudiciel — Directive 2002/21/CE — Secteur des télécommunications — Réseaux et services de communications électroniques — Autorités réglementaires nationales — Exigence d'indépendance — Autonomie institutionnelle des États membres»

1. Par la présente affaire, la Cour est, en premier lieu, amenée à examiner la question de savoir, eu égard à l'autonomie institutionnelle dont bénéficient les États membres en la matière, de quelle marge de manœuvre ces derniers disposent aux fins d'organisation et de restructuration de leurs autorités réglementaires nationales (ci-après les « ARN »). La Cour est, en second lieu, interrogée sur le point de savoir si le congédiement du président et d'un conseiller d'une ARN avant l'échéance de leur mandat, à la suite d'une réforme institutionnelle ayant pour effet de fusionner cette ARN avec d'autres autorités de régulation, porte atteinte à la garantie d'indépendance de ladite ARN.

2. En l'espèce, le gouvernement espagnol a entrepris une réforme de grande ampleur visant à optimiser les économies d'échelle et à garantir une approche cohérente de la régulation de toutes les industries de réseau en rassemblant les différents organismes régulateurs en un seul organisme multisectoriel. C'est ainsi que, par une réforme institutionnelle, l'ARN en cause au principal, à savoir la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones [Commission du marché des télécommunications (CMT), Espagne], a fusionné avec, notamment, la Comisión Nacional de la Competencia (Commission nationale de la concurrence, Espagne), la Comisión Nacional del Sector Postal (Commission nationale du secteur postal, Espagne) et la Comisión Nacional de Energía (Commission nationale de l'énergie, Espagne). Cette réforme a eu pour conséquence directe de mettre fin, notamment, au mandat du président de cette ARN et à celui de l'un de ses conseillers de manière anticipée, sans que ces congédiements soient fondés sur les motifs limitativement prévus par la loi espagnole.

1 — Langue originale : le français.

3. Dans les présentes conclusions, nous indiquerons que, selon nous, la directive 2002/21/CE [2] doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à la fusion d'une ARN, dans le cadre d'une réforme institutionnelle, avec d'autres autorités de régulation, telles que celles de la concurrence, du secteur postal ou du secteur de l'énergie, pour autant que les tâches que confie cette directive aux ARN puissent être exercées dans le respect des exigences et des garanties prévues par celle-ci, ce qu'il appartient à la juridiction nationale de vérifier.

4. Puis, nous exposerons les raisons pour lesquelles nous estimons que l'article 3, paragraphe 3 bis, de la directive-cadre doit être interprété en ce sens que le congédiement du président et d'un conseiller d'une ARN avant l'échéance de leur mandat, à la suite d'une réforme institutionnelle ayant pour effet de fusionner cette ARN avec d'autres autorités de régulation, sans qu'il soit prévu de dispositions transitoires permettant de garantir le respect de la durée du mandat pour le premier et un aménagement du mandat pour le second, porte atteinte à l'indépendance de ladite ARN.

I – Le cadre juridique

A – *Le droit de l'Union*

5. La directive-cadre instaure un cadre réglementaire relatif aux communications électroniques afin de créer des conditions d'une concurrence effective dans le secteur des télécommunications [3].

6. En particulier, la directive-cadre fixe les tâches qui incombent aux ARN et les principes à la base de leur fonctionnement.

7. L'article 2, sous g), de la directive-cadre définit l'ARN comme « l'organisme ou les organismes chargés par un État membre d'une quelconque des tâches de réglementation assignées dans [cette] directive et dans les directives particulières ».

8. L'article 3 de la directive-cadre est rédigé comme suit :

« 1. Les États membres veillent à ce que chacune des tâches assignées aux [ARN] dans la présente directive et dans les directives particulières soit accomplie par un organisme compétent.

2. Les États membres garantissent l'indépendance des [ARN] en faisant en sorte que celles-ci soient juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes de toutes les organisations assurant la fourniture de réseaux, d'équipements ou de services de communications électroniques. Les États membres qui conservent la propriété ou le contrôle d'entreprises qui assurent la fourniture de réseaux et/ou de services de communications électroniques veillent à la séparation structurelle effective de la fonction de réglementation d'une part, et des activités inhérentes à la propriété ou à la direction de ces entreprises d'autre part.

3. Les États membres veillent à ce que les [ARN] exercent leurs pouvoirs de manière impartiale, transparente et au moment opportun. Les États membres veillent à ce que les [ARN] disposent des ressources financières et humaines nécessaires pour accomplir les tâches qui leur sont assignées.

2 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002, relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre ») (JO 2002, L 108, p. 33), telle que modifiée par la directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009 (JO 2009, L 337, p. 37, et rectificatif JO 2013, L 241, p. 8, ci-après la « directive-cadre »).

3 — Voir considérant 1 de cette directive.

3 bis. Sans préjudice des paragraphes 4 et 5, les [ARN] responsables de la régulation du marché ex ante ou du règlement des litiges entre entreprises conformément à l'article 20 ou 21 de la présente directive agissent en toute indépendance et ne sollicitent ni n'acceptent d'instruction d'aucun autre organe en ce qui concerne l'accomplissement des tâches qui leur sont assignées en vertu du droit national transposant le droit communautaire. Ceci n'empêche pas une surveillance conformément aux dispositions nationales de droit constitutionnel. Seuls les organismes de recours établis conformément à l'article 4 ont le pouvoir de suspendre ou d'infirmer les décisions prises par les [ARN].

Les États membres veillent à ce que le chef d'une [ARN] visée au premier alinéa ou son remplaçant ou, le cas échéant, les membres de l'instance collégiale exerçant cette fonction au sein de l'[ARN] ou leurs remplaçants ne puissent être congédiés que s'ils ne remplissent plus les conditions requises pour exercer leurs fonctions, préalablement définies en droit national. La décision de congédier le chef de l'[ARN] concernée ou, le cas échéant, les membres de l'instance collégiale exerçant cette fonction est rendue publique au moment du congédiement. Le chef congédié ou, le cas échéant, les membres congédiés de l'instance collégiale exerçant cette fonction reçoivent un exposé des motifs et ont le droit d'en demander publication si celle-ci n'intervient pas d'office, auquel cas celui-ci est publié.

Les États membres veillent à ce que les [ARN] visées au premier alinéa disposent des budgets annuels distincts. Les budgets sont rendus publics. Les États membres veillent également à ce que les [ARN] disposent des ressources financières et humaines adéquates pour leur permettre de participer activement et de contribuer à l'organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) [4].

3 ter. Les États membres veillent à ce que les [ARN] soutiennent activement les objectifs de l'ORECE s'agissant de promouvoir une meilleure coordination et une plus grande cohérence en matière de réglementation.

3 quater. Les États membres veillent à ce que les [ARN] tiennent le plus grand compte des avis de l'ORECE et de ses positions communes lorsqu'elles adoptent leurs propres décisions concernant leurs marchés nationaux.

4. Les États membres publient les tâches à accomplir par les [ARN] d'une manière aisément accessible, en particulier lorsque ces tâches sont confiées à plusieurs organismes. Les États membres assurent, le cas échéant, la consultation et la coopération entre ces autorités, ainsi qu'entre ces autorités et les autorités nationales chargées de l'application du droit de la concurrence et les autorités nationales chargées de l'application de la législation en matière de protection des consommateurs, sur des sujets d'intérêt commun. Lorsque plus d'une autorité est compétente pour traiter ces questions, les États membres veillent à ce que les tâches respectives de chaque autorité soient publiées d'une manière aisément accessible.

5. Les [ARN] et les autorités nationales en matière de concurrence se communiquent les informations nécessaires à l'application des dispositions de la présente directive et des directives particulières. En ce qui concerne les informations échangées, l'autorité qui les reçoit assure le même niveau de confidentialité que l'autorité qui les fournit.

[…] »

4 — Règlement (CE) nº 1211/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009, établissant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) ainsi que l'Office (JO 2009, L 337, p. 1).

9. La directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données[5], met en place un cadre réglementaire afin d'établir un équilibre entre un niveau élevé de la protection de la vie privée des personnes et la libre circulation des données à caractère personnel au sein de l'Union européenne.

10. À cette fin, l'article 28, paragraphe 1, de cette directive énonce ce qui suit :

« Chaque État membre prévoit qu'une ou plusieurs autorités publiques sont chargées de surveiller l'application, sur son territoire, des dispositions adoptées par les États membres en application de la présente directive.

Ces autorités exercent en toute indépendance les missions dont elles sont investies. »

B – *Le droit espagnol*

11. Le Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (décret-loi royal 6/1996, portant libéralisation des télécommunications), du 7 juin 1996[6], a créé la CMT en tant qu'organe indépendant chargé de veiller à l'application des principes de libre concurrence, de transparence et d'égalité de traitement ainsi que d'arbitrer les conflits entre les opérateurs du secteur.

12. L'article 13, paragraphe 1, de la Ley 2/2011 de Economía Sostenible (loi 2/2011, relative à l'économie durable), du 4 mars 2011[7], prévoyait que le président et les conseillers de la CMT étaient nommés par le gouvernement, par décret royal pris sur proposition du titulaire du ministère compétent. Ils étaient choisis parmi des personnes dont le prestige et la compétence professionnelle étaient reconnus, après audition du ministre et des personnes proposées comme président et conseillers par la commission correspondante du Congreso de los Diputados (Congrès des députés, Espagne), cette audition devant porter sur la capacité des candidats. L'audition du président devait porter, en outre, sur son plan d'action au sein de l'organisme et sur le secteur régulé.

13. L'article 13, paragraphe 2, de la loi 2/2011 indiquait que le mandat du président et des conseillers était de six ans, sans possibilité de réélection comme membre du conseil. Les conseillers étaient renouvelés partiellement pour assurer la stabilité et la continuité du conseil.

14. Conformément à l'article 16 de cette loi, le président et les conseillers des organismes de régulation ne pouvaient être congédiés que pour un nombre limité de causes, à savoir la démission, l'échéance du mandat, la survenance ex post d'une incompatibilité, une condamnation pour délit intentionnel, une incapacité permanente ou le retrait d'emploi décidé par le gouvernement en cas de violation grave des devoirs liés à la charge ou de manquement aux obligations en matière d'incompatibilités, de conflits d'intérêts et de devoir de réserve. À cet égard, le retrait d'emploi était décidé par le gouvernement indépendamment du régime de sanction qui pouvait, le cas échéant, être applicable après examen du dossier par le titulaire du ministère compétent.

5 — JO 1995, L 281, p. 31.

6 — BOE nº 139, du 8 juin 1996, p. 18973.

7 — BOE nº 55, du 5 mars 2011, p. 25033, ci-après la « loi 2/2011 ».

15. Dans le cadre de la réforme que la loi 2/2011 mettait en place afin d'adapter le nombre de membres des conseils des organismes de régulation et de la Commission nationale de la concurrence, la disposition additionnelle neuvième de cette loi prévoyait des dispositions transitoires. Par ces dispositions, il était prévu, notamment, que la désignation de nouveaux présidents de ces organismes interviendrait à l'échéance du mandat des présidents en poste et que les nouveaux conseillers seraient désignés à partir du moment où le nombre de conseillers dont le mandat était sur le point d'expirer serait inférieur à six.

16. Dans le préambule de la Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (loi 3/2013, portant création de la Commission nationale des marchés et de la concurrence), du 4 juin 2013 [8], il est indiqué que celle-ci vise à créer la Commission nationale des marchés et de la concurrence (CNMC), qui regroupera différents organismes régulateurs, à savoir la Commission nationale de l'énergie, la CMT, la Commission nationale de la concurrence, le Comité de Regulación Ferroviaria (Comité de régulation ferroviaire, Espagne), la Commission nationale du secteur postal, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (Commission de régulation économique aéroportuaire, Espagne) et le Consejo Audiovisual del Estado (Conseil étatique de l'audiovisuel, Espagne). Cette loi abroge l'article 13 de la loi 2/2011.

17. Conformément à l'article 6 de la loi 3/2013, la CNMC est chargée de la surveillance et du contrôle du bon fonctionnement des marchés des communications électroniques. D'autres dispositions de cette loi la chargent, notamment, de préserver et de promouvoir de manière générale la concurrence effective sur tous les marchés et les secteurs productifs ainsi que de superviser et de contrôler les marchés de l'électricité et du gaz, le secteur postal, la communication audiovisuelle et le secteur ferroviaire.

18. L'article 23 de la loi 3/2013 prévoit les mêmes causes de congédiement des membres du conseil que celles qui figuraient à l'article 16 de la loi 2/2011.

19. En vertu de la disposition additionnelle deuxième de la loi 3/2013, la constitution de la CNMC entraîne la suppression de la Commission nationale de la concurrence, de la Commission nationale de l'énergie, de la CMT, de la Commission nationale du secteur postal, du Comité de régulation ferroviaire, de la Comisión Nacional del Juego (Commission nationale du jeu, Espagne), de la Commission de régulation économique aéroportuaire et du Conseil étatique de l'audiovisuel.

20. Le Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (décret royal 657/2013, portant adoption du statut organique de la Commission nationale des marchés et de la concurrence), du 30 août 2013 [9], a été publié le 31 août 2013. Par des décrets royaux publiés le 10 septembre 2013, le président et les conseillers de la CNMC ont été nommés.

21. Enfin, le Real Decreto 795/2013 por el que se dispone el cese de don Bernardo Lorenzo Almendros como Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (décret royal 795/2013, démettant M. Bernardo Lorenzo Almendros de ses fonctions de président de la Commission du marché des télécommunications), du 11 octobre 2013 [10], ainsi que le Real Decreto 800/2013 por el que se dispone el cese de don Xabier Ormaetxea Garai como Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (décret royal 800/2013, démettant M. Xabier Ormaetxea Garai de ses fonctions de conseiller de la Commission du marché des télécommunications), du 11 octobre 2013 [11], ont mis fin aux mandats du président et d'un conseiller de la CMT. Ces deux décrets royaux prévoient, en outre, que les congédiements prennent effet de manière rétroactive au 7 octobre 2013.

8 — BOE nº 134, du 5 juin 2013, p. 42191, ci-après la « loi 3/2013 ».

9 — BOE nº 209, du 31 août 2013, p. 63623.

10 — BOE nº 247, du 15 octobre 2013, p. 83736.

11 — BOE nº 247, du 15 octobre 2013, p. 83741.

II – Les faits du litige au principal et les questions préjudicielles

22. Le 10 mars 2011, MM. Bernardo Lorenzo Almendros et Xabier Ormaetxea Garai (ci-après les « requérants ») ont été nommés, respectivement, président et conseiller de la CMT. À la suite de la réforme entreprise par le gouvernement espagnol, ont été publiés, le 15 octobre 2013, les décrets royaux 795/2013 et 800/2013 congédiant les requérants avec effet au 7 octobre 2013.

23. Les requérants ont alors formé un recours contre ces décrets royaux. Ils estiment que ces derniers ont mis fin à leurs fonctions avant l'échéance de leur mandat sans qu'aucun motif légal de congédiement soit constitué. Ils avancent également le fait que leur adoption n'a été précédée d'aucune procédure disciplinaire ni même de la communication des motifs aux requérants, et ce en violation de l'article 3, paragraphe 3 bis, deuxième alinéa, de la directive-cadre.

24. Le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne) précise, également, que, par courrier du 4 novembre 2013, une plainte visant la violation de cette disposition a été déposée par l'un des requérants auprès de la Commission européenne, plainte qui a été enregistrée.

25. Éprouvant des doutes quant à l'interprétation qu'il convient de donner du droit de l'Union, le Tribunal Supremo (Cour suprême) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'interprétation de la [directive-cadre] permet-elle de considérer comme compatible avec cette directive, du point de vue de la sauvegarde effective des intérêts généraux dont la défense incombe à l'organe national de régulation [en matière de réseaux et de services de communications électroniques], la création par le législateur national d'un organe de régulation et de supervision qui réponde à un modèle institutionnel non spécialisé, qui fusionne en un seul organisme les organes de contrôle existant jusque-là, notamment dans le domaine de l'énergie, des télécommunications et de la concurrence ?

2) Les conditions de l'"indépendance" des [ARN] en matière de réseaux et de services de communications électroniques, auxquelles se réfère l'article 3, paragraphes 2 et 3 bis, de la [directive-cadre], doivent-elles être analogues à celles exigées pour les autorités nationales de contrôle de la protection des données personnelles au sens de l'article 28 de la directive 95/46[…] ?

3) La doctrine contenue dans l'arrêt […] du 8 avril 2014, [Commission/Hongrie (C-288/12, EU:C:2014:237)], peut-elle s'appliquer au cas où les responsables d'une [ARN] des télécommunications seraient congédiés avant l'échéance de leur mandat en raison d'un nouveau cadre légal qui crée un organe de supervision regroupant diverses [ARN] de secteurs régulés ? Ce congédiement anticipé, du seul fait de l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi nationale et non à cause de la disparition ex post des conditions personnelles de leurs agents, qui avaient été fixées à l'avance en droit national, peut-il être considéré comme compatible avec les dispositions de l'article 3, paragraphe 3 bis, de la [directive-cadre] ? »

III – Notre analyse

26. Par sa première question, la juridiction de renvoi se demande, en substance, si la directive-cadre doit être interprétée en ce sens que la fusion d'une ARN, dans le cadre d'une réforme institutionnelle, avec d'autres autorités de régulation, telles que celles de la concurrence, du secteur postal ou du secteur de l'énergie, porte atteinte aux exigences prévues dans les dispositions de cette directive relatives, notamment, à l'indépendance, à la capacité et à la compétence technique de cette ARN.

27. Par ses deuxième et troisième questions, qu'il convient, selon nous, de traiter ensemble, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si l'article 3, paragraphe 3 bis, de la directive-cadre doit être interprété en ce sens que le congédiement du président et d'un conseiller d'une ARN avant l'échéance de leur mandat, à la suite d'une réforme institutionnelle ayant pour effet de fusionner cette ARN avec d'autres autorités de régulation, porte atteinte à la garantie d'indépendance de ladite ARN.

28. La première question posée par la juridiction de renvoi nous amène, en réalité, à examiner la question de savoir, eu égard à l'autonomie institutionnelle dont bénéficient les États membres en la matière, de quelle marge de manœuvre ces derniers disposent aux fins d'organisation et de restructuration de leurs ARN.

29. La directive-cadre ne pose aucune exigence quant à la forme que doit revêtir une ARN. L'article 2, sous g), de cette directive se limite à définir l'ARN comme « l'organisme ou les organismes chargés par un État membre d'une quelconque des tâches de réglementation assignées dans [ladite] directive et dans les directives particulières ». Par ailleurs, en vertu d'une jurisprudence constante, si les États membres jouissent en la matière d'une autonomie institutionnelle dans l'organisation et la structuration de leurs ARN, au sens de cette disposition, celle-ci ne peut toutefois être exercée que dans le plein respect des objectifs et des obligations fixés par la directive-cadre [12].

30. Ainsi, la Cour a admis que la directive 2002/22/CE [13] ne s'oppose pas en principe, par elle-même, à ce que le législateur national intervienne en qualité d'ARN au sens de la directive-cadre ou encore à ce qu'un État membre attribue des tâches résultant de l'application du cadre réglementaire applicable aux services de communications électroniques à plusieurs organismes, pour autant que, dans l'exercice de leurs fonctions, ces organismes répondent aux conditions de compétence, d'indépendance, d'impartialité et de transparence prévues dans lesdites directives et que les décisions qu'ils prennent dans le cadre de ces fonctions puissent faire l'objet de recours effectifs auprès d'un organisme indépendant des parties intéressées [14]. De même, les fonctions d'assignation des ressources nationales de numérotation ainsi que celles de gestion des plans nationaux de numérotation, fonctions dévolues aux ARN, peuvent être partagées entre plusieurs autorités réglementaires indépendantes, en ce compris des autorités ministérielles, sous réserve que la répartition des tâches soit rendue publique, aisément accessible et notifiée à la Commission [15].

31. Il ressort de cette jurisprudence que, dans le cadre de leur autonomie institutionnelle, les États membres disposent d'une large marge de manœuvre quant à l'organisation et à la structuration de leurs ARN dont la limite se trouve dans le respect des exigences et des garanties prévues par la directive-cadre.

32. Ainsi, conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la directive-cadre, l'organisme national chargé d'accomplir les tâches assignées par celle-ci aux ARN doit être juridiquement distinct et fonctionnellement indépendant de toutes les organisations assurant la fourniture de réseaux, d'équipements ou de services de communications électroniques et, le cas échéant, l'État membre doit veiller à la séparation structurelle effective de la fonction de réglementation, d'une part, et de celle des activités inhérentes à la propriété ou à la direction des entreprises qui assurent la fourniture de réseaux et/ou de services de communications électroniques, d'autre part.

12 — Voir arrêt du 17 septembre 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, point 53 et jurisprudence citée).

13 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002, concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel ») (JO 2002, L 108, p. 51), telle que modifiée par la directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009 (JO 2009, L 337, p. 11).

14 — Voir arrêts du 6 octobre 2010, Base e.a. (C-389/08, EU:C:2010:584, point 30), ainsi que du 17 septembre 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, point 57).

15 — Voir arrêt du 6 mars 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, points 25 à 27).

33. En outre, aux fins du respect des exigences prévues à l'article 3, paragraphe 3, de la directive-cadre, cet organisme doit pouvoir exercer les tâches assignées par celle-ci aux ARN de manière impartiale, transparente et au moment opportun, et doit, également, disposer des ressources financières et humaines nécessaires pour accomplir ces tâches.

34. Dès lors, nous pensons que rien ne s'oppose, en principe, à ce que la législation d'un État membre prévoie qu'une ARN fusionne avec d'autres organismes de régulation et à ce que l'ensemble ne forme qu'une entité, comme le prévoit la loi espagnole. Le juge national doit, cependant, vérifier que les tâches confiées par la directive-cadre à l'ARN sont exercées dans le respect des exigences et des garanties prévues par cette directive.

35. Du reste, le modèle espagnol ne fait pas figure d'exception au sein de l'Union. En effet, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas se sont également dotés d'un organisme unique ayant pour mission la régulation des différents secteurs, tels ceux du transport, du gaz, de l'énergie, des services postaux ou encore des communications électroniques. Au Royaume-Uni, l'office des communications a pour mission de surveiller le marché des secteurs de la télévision, de la radio et des communications électroniques. En Belgique, en Grèce, en France, en Slovaquie et en Suède, un seul organisme est chargé de la réglementation du secteur des postes et des télécommunications [16].

36. Par conséquent, au vu de ce qui précède, nous estimons que la directive-cadre doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à la fusion d'une ARN, dans le cadre d'une réforme institutionnelle, avec d'autres autorités de régulation, telles que celles de la concurrence, du secteur postal ou du secteur de l'énergie, pour autant que les tâches que confie cette directive aux ARN puissent être exercées dans le respect des exigences et des garanties prévues par celle-ci, ce qu'il appartient à la juridiction nationale de vérifier.

37. Cela étant posé, il convient, à présent, d'examiner le point de savoir si, à la suite d'une telle réforme institutionnelle, le congédiement du président et d'un conseiller de l'ARN avant l'échéance de leur mandat a eu pour effet de porter atteinte à la garantie d'indépendance de cette ARN.

38. En particulier, la juridiction de renvoi se demande si la jurisprudence de la Cour portant sur la directive 95/46 peut être transposée à la présente affaire. En effet, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 8 avril 2014, Commission/Hongrie (C-288/12, EU:C:2014:237), la Cour, dans le cadre d'un recours en manquement, était amenée, notamment, à examiner si l'exigence, prévue à l'article 28, paragraphe 1, second alinéa, de cette directive, selon laquelle il convient de garantir que l'autorité de contrôle compétente pour la surveillance du traitement des données à caractère personnel exerce en toute indépendance les missions dont elle est investie impliquait l'obligation pour l'État membre concerné de respecter la durée du mandat d'une telle autorité jusqu'à son terme initialement prévu [17].

39. La Cour rappelle, dans cet arrêt, que les autorités de contrôle compétentes pour la surveillance du traitement des données à caractère personnel doivent jouir d'une indépendance qui leur permette d'exercer leurs missions sans être soumises à une influence extérieure, excluant, ainsi, toute injonction et toute autre influence extérieure sous quelque forme que ce soit, qu'elle soit directe ou indirecte, qui seraient susceptibles d'orienter leurs décisions et qui pourraient donc remettre en cause l'accomplissement, par lesdites autorités, de leur tâche consistant à établir un juste équilibre entre la protection du droit à la vie privée et la libre circulation de ces données [18]. Pour la Cour, le seul risque

16 — Voir site Internet de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes à l'adresse suivante : http://www.arcep.fr/index.php?id=11270#c21478.

17 — Arrêt du 8 avril 2014, Commission/Hongrie (C-288/12, EU:C:2014:237, point 50).

18 — Arrêt du 8 avril 2014, Commission/Hongrie (C-288/12, EU:C:2014:237, point 51).

que les autorités de tutelle de l'État puissent exercer une influence politique sur les décisions des autorités de contrôle suffit pour entraver l'exercice indépendant des missions de celles-ci, dans la mesure où, nous dit la Cour, il pourrait en résulter une « obéissance anticipée » de ces autorités et un soupçon de partialité [19].

40. C'est la raison pour laquelle la Cour a jugé, dans ledit arrêt, que, « s'il était loisible à chaque État membre de mettre fin au mandat d'une autorité de contrôle avant le terme initialement prévu de celui-ci sans respecter les règles et les garanties préétablies à cette fin par la législation applicable, la menace d'une telle cessation anticipée qui planerait alors sur cette autorité tout au long de l'exercice de son mandat pourrait conduire à une forme d'obéissance de celle-ci au pouvoir politique, incompatible avec ladite exigence d'indépendance […]. Cela est vrai même lorsque la fin anticipée du mandat résulte d'une restructuration ou d'un changement de modèle, lesquels doivent être organisés de façon à respecter les exigences d'indépendance posées par la législation applicable» [20].

41. Pour les gouvernements espagnol, belge et néerlandais ainsi que pour la Commission, les différences fondamentales entre les tâches assignées, d'une part, aux autorités de contrôle de la protection des données à caractère personnel et, d'autre part, aux ARN justifieraient que la notion d'indépendance trouve une définition, dans la présente affaire, différente de celle dégagée par la Cour dans la jurisprudence susmentionnée.

42. S'il est vrai que le rôle assigné aux autorités de contrôle de la protection des données à caractère personnel et celui assigné aux ARN visent des objectifs différents, il n'en reste pas moins que le respect de la garantie d'indépendance est également une condition essentielle au bon fonctionnement des ARN. Nous ne voyons aucune raison, dès lors, d'appliquer une solution différente de celle qui a été dégagée dans l'arrêt du 8 avril 2014, Commission/Hongrie (C-288/12, EU:C:2014:237).

43. Il ne faut pas minimiser l'importance de la régulation des services de communications électroniques qui, notamment, touche directement à la liberté de communication et à la protection des consommateurs. Ainsi, l'indépendance des ARN doit être effective vis-à-vis non seulement des acteurs économiques, mais également des acteurs politiques. C'est, du reste, ce qui ressort clairement des textes mêmes du droit de l'Union.

44. En effet, l'article 3, paragraphe 2, de la directive-cadre indique que les États membres garantissent l'indépendance des ARN en faisant en sorte que celles-ci soient juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes de toutes les organisations assurant la fourniture de réseaux, d'équipements ou de services de communications électroniques. Quant à l'article 3, paragraphe 3 bis, de cette directive, qui a été ajouté par la directive 2009/140/CE [21], il ressort du considérant 13 de cette dernière que, par cet ajout, le législateur de l'Union souhaitait précisément renforcer l'indépendance des ARN, « [en prévoyant] une disposition expresse garantissant que, dans l'exercice de ses fonctions, une [ARN] responsable de la régulation du marché ex ante ou du règlement des litiges entre entreprises est *à l'abri de toute intervention extérieure ou pression politique* susceptible de compromettre son impartialité dans l'appréciation des questions qui lui sont soumises» [22]. Et le législateur de l'Union d'expliquer qu'« [u]ne telle influence externe rend un organisme législatif national impropre à agir en qualité d'[ARN] dans le cadre réglementaire ».

19 — Arrêt du 8 avril 2014, Commission/Hongrie (C-288/12, EU:C:2014:237, point 53).

20 — Arrêt du 8 avril 2014, Commission/Hongrie (C-288/12, EU:C:2014:237, point 54).

21 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009, modifiant les directives 2002/21, 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, et 2002/20/CE relative à l'autorisation des réseaux et services de communications électroniques (JO 2009, L 337, p. 37).

22 — Italique ajouté par nos soins.

45. Au vu de la fonction de régulation attribuée aux ARN et des compétences qui lui sont octroyées à cette fin, la volonté de la part du législateur de l'Union de renforcer la garantie d'indépendance des ARN n'est pas surprenante. En effet, nous rappelons que les ARN, dans le cadre des tâches qui leur sont assignées par la directive-cadre, sont amenées, notamment, à attribuer des droits individuels [23] et à régler les litiges entre entreprises avec la possibilité d'imposer des obligations [24]. Elles disposent, également, d'un certain pouvoir réglementaire dans la mesure où elles peuvent être amenées à contrôler les prix [25] ou encore à adopter des mesures correctrices si elles estiment que le marché n'est pas concurrentiel en imposant des obligations aux entreprises dotées d'une puissance significative sur ce marché [26]. Elles disposent donc de pouvoirs étendus, ainsi que la Cour l'a rappelé dans son arrêt du 3 décembre 2009, Commission/Allemagne (C-424/07, EU:C:2009:749) [27].

46. Il apparaît, dès lors, fondamental que la garantie d'indépendance soit respectée et que les ARN puissent exercer leurs fonctions de manière impartiale et sans pression extérieure, et ce d'autant plus lorsque l'État membre a conservé la propriété ou le contrôle d'entreprises qui assurent la fourniture de réseaux et/ou de services de communications électroniques. La Cour l'avait déjà souligné dans son arrêt du 9 mars 2010, Commission/Allemagne (C-518/07, EU:C:2010:125), dans lequel elle avait indiqué que de telles autorités indépendantes – en l'occurrence, la Cour visait non seulement les autorités de contrôle compétentes pour la surveillance du traitement des données à caractère personnel allemandes, mais aussi d'autres autorités administratives existantes dans le système juridique allemand – ont souvent des fonctions régulatrices ou exercent des missions qui doivent être soustraites à l'influence politique, tout en restant soumises au respect de la loi, sous le contrôle des juridictions compétentes [28].

47. À ce titre, la composition des ARN, la durée du mandat de leurs membres et, surtout, leur irrévocabilité pour des motifs autres que ceux prévus par la loi sont autant de garanties contre d'éventuelles pressions extérieures. En prévoyant, à l'article 3, paragraphe 3 bis, deuxième alinéa, de la directive-cadre, que le chef de l'ARN ou son remplaçant ou, le cas échéant, les membres de l'instance collégiale exerçant cette fonction au sein de l'ARN ou leurs remplaçants ne peuvent être congédiés pour des raisons autres que celles prévues par la loi et parce qu'ils ne remplissent plus les conditions requises pour exercer leurs fonctions, le législateur de l'Union vise à renforcer la garantie d'indépendance des ARN en mettant le ou les membres décideurs à l'abri de toute pression extérieure, et notamment de celle qui consiste à agiter – même de manière non explicite – la menace d'une fin de mandat anticipée pour des motifs autres que ceux prévus par la loi.

48. Le congédiement anticipé du chef d'une ARN, comme en l'espèce, et, potentiellement, celui de l'un des conseillers au seul motif que l'État membre a choisi de modifier le modèle institutionnel de cette ARN peuvent donc constituer une atteinte à la garantie d'indépendance de celle-ci.

49. Comment concilier, dans ce cas, l'autonomie institutionnelle dont dispose chaque État membre avec la garantie d'indépendance ?

23 — Voir, notamment, articles 9 à 11 de la directive-cadre. Voir, également, directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive « autorisation ») (JO 2002, L 108, p. 21), telle que modifiée par la directive 2009/140.

24 — Voir article 20 de la directive-cadre.

25 — Voir article 13 de la directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive « accès ») (JO 2002, L 108, p. 7), telle que modifiée par la directive 2009/140.

26 — Voir article 17 de la directive 2002/22, telle que modifiée.

27 — Voir point 61 et jurisprudence citée.

28 — Voir point 42.

50. Dans son arrêt du 8 avril 2014, Commission/Hongrie (C-288/12, EU:C:2014:237), la Cour a indiqué que la fin anticipée du mandat d'une autorité de contrôle porte atteinte à la garantie d'indépendance et « [c]ela est vrai même lorsque [cette] fin […] résulte d'une restructuration ou d'un changement de modèle, *lesquels doivent être organisés de façon à respecter les exigences d'indépendance posées par la législation applicable*» [29]. Nous en déduisons que la restructuration ou le changement de modèle d'une autorité de contrôle ou, pour ce qui nous concerne, d'une ARN ne sont donc pas nécessairement incompatibles avec le respect de l'indépendance de cette ARN.

51. À cet égard, nous pensons, au vu de la jurisprudence susmentionnée, que des dispositions transitoires permettant d'assurer le respect de la garantie d'indépendance d'une ARN tout en préparant la restructuration de cette dernière doivent pouvoir être mises en place par l'État membre concerné.

52. En l'occurrence, nous notons que le gouvernement espagnol avait, en 2011, prévu de telles dispositions, avant qu'elles ne soient abrogées par la loi 3/2013. En effet, la disposition additionnelle neuvième de la loi 2/2011 relative à l'adaptation de la composition du nombre de membres des conseils des organismes de régulation et de la Commission nationale de la concurrence prévoyait des mesures transitoires permettant précisément de préparer la réforme que cette loi mettait en œuvre tout en garantissant la durée du mandat des présidents concernés. Ainsi, selon ladite loi, la désignation de nouveaux présidents devait intervenir à l'échéance du mandat des présidents en poste et les nouveaux conseillers devaient être désignés à partir du moment où le nombre de conseillers dont le mandat était sur le point d'expirer était inférieur à six. De même, il était prévu que, à l'entrée en vigueur de la loi 2/2011, les vice-présidents des conseils des organismes de régulation continueraient d'exercer leur charge jusqu'à l'expiration de leur mandat, après quoi la charge de vice-président de chaque organisme serait supprimée.

53. Si, comme le note le gouvernement espagnol, le maintien du mandat de tous les conseillers de l'ARN ainsi que des autres organismes régulateurs concernés par la réforme pourrait créer une nouvelle entité coûteuse et inefficace, nous pensons, néanmoins, que des dispositions transitoires prévoyant que le mandat du chef de l'ARN ou, le cas échéant, celui des membres de l'instance collégiale exerçant cette fonction en son sein est mené jusqu'à son terme permettraient de garantir l'indépendance de cette ARN.

54. De même, si la fonction d'un conseiller d'une ARN se distingue de celle de chef de cette autorité, il n'en reste pas moins que, en tant que membre de celle-ci, ce conseiller doit pouvoir agir, également, en toute indépendance et ne doit solliciter ni accepter aucune instruction provenant de l'extérieur [30]. La loi espagnole ayant prévu pour les conseillers le même nombre limité de causes susceptibles de mener au congédiement, le changement de modèle institutionnel voulu par le gouvernement espagnol ne peut pas, sans dispositions transitoires, avoir pour effet de mettre un terme purement et simplement à leur mandat. Il nous semble, à cet égard, que la solution initialement adoptée par la loi 2/2011 aurait permis de respecter la garantie d'indépendance de l'ARN. Le juge national doit donc, à notre avis, examiner dans quelle mesure un aménagement du mandat de ces conseillers aurait pu être mis en place par des dispositions transitoires.

55. Au vu de l'ensemble de ces éléments, nous estimons que l'article 3, paragraphe 3 bis, de la directive-cadre doit être interprété en ce sens que le congédiement du président et d'un conseiller d'une ARN avant l'échéance de leur mandat, à la suite d'une réforme institutionnelle ayant pour effet de fusionner cette ARN avec d'autres autorités de régulation, sans qu'il soit prévu de dispositions transitoires permettant de garantir le respect de la durée du mandat pour le premier et un aménagement du mandat pour le second, porte atteinte à l'indépendance de ladite ARN.

29 — Point 54. Italique ajouté par nos soins.

30 — Voir article 3, paragraphe 3 bis, premier alinéa, de la directive-cadre.

IV – Conclusion

56. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre au Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne) de la manière suivante :

La directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre »), telle que modifiée par la directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009, doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à la fusion d'une autorité réglementaire nationale, dans le cadre d'une réforme institutionnelle, avec d'autres autorités de régulation, telles que celles de la concurrence, du secteur postal ou du secteur de l'énergie, pour autant que les tâches que confie la directive 2002/21, telle que modifiée, aux autorités réglementaires nationales puissent être exercées dans le respect des exigences et des garanties prévues dans celle-ci, ce qu'il appartient à la juridiction nationale de vérifier.

L'article 3, paragraphe 3 bis, de la directive 2002/21, telle que modifiée, doit être interprété en ce sens que le congédiement du président et d'un conseiller d'une autorité réglementaire nationale avant l'échéance de leur mandat, à la suite d'une réforme institutionnelle ayant pour effet de fusionner cette autorité avec d'autres autorités de régulation, sans qu'il soit prévu de dispositions transitoires permettant de garantir le respect de la durée du mandat pour le premier et un aménagement du mandat pour le second, porte atteinte à l'indépendance de ladite autorité.