ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

22 décembre 2008 *

Dans l'affaire C-336/07,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Verwaltungsgericht Hannover (Allemagne), par décision du 14 juin 2007, parvenue à la Cour le 19 juillet 2007, dans la procédure

Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH & Co. KG

contre

Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk,

en présence de:

Norddeutscher Rundfunk,

Zweites Deutsches Fernsehen,

* Langue de procédure: l'allemand.

ARTE GEIE,

Bloomberg LP,

Mitteldeutscher Rundfunk,

MTV Networks Germany GmbH, venant aux droits de VIVA Plus Fernsehen GmbH,

VIVA Music Fernsehen GmbH & Co. KG,

MTV Networks Germany GmbH, venant aux droits de MTV Networks GmbH & Co. oHG,

Westdeutscher Rundfunk,

RTL Television GmbH,

RTL II Fernsehen GmbH & Co. KG,

VOX Film und Fernseh-GmbH & Co. KG,

RTL Disney Fernsehen GmbH & Co. KG,

SAT. 1 Satelliten-Fernsehen GmbH e.a.,

Regio.TV GmbH,

Eurosport SA,

TM-TV GmbH & Co. KG,

ONYX Television GmbH,

Radio Bremen,

Hessischer Rundfunk,

Nederland 2,

Hamburg 1 Fernsehen Beteiligungs GmbH & Co. KG,

Turner Broadcasting System Deutschland GmbH,

n-tv Nachrichtenfernsehen GmbH & Co. KG,

Bayerischer Rundfunk,

Deutsches Sportfernsehen GmbH,

NBC Europe GmbH,

BBC World,

Mediendienst Borkum — Kurverwaltung NSHB Borkum GmbH,

Friesischer Rundfunk GmbH,

Home Shopping Europe GmbH & Co. KG,

Euro News SA,

Reise-TV GmbH & Co. KG,

SKF Spielekanal Fernsehen GmbH,

TV 5 Europe,

DMAX TV GmbH & Co. KG, anciennement XXP TV — Das Metropolenprogramm GmbH & Co. KG,

RTL Shop GmbH,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président de chambre, M. T. von Danwitz, M^me^ R. Silva de Lapuerta, MM. G. Arestis (rapporteur) et J. Malenovský, juges,

avocat général: M. M. Poiares Maduro,
greffier: M^me^ R. Şereş, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 2 octobre 2008,

considérant les observations présentées:

— pour Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH & Co. KG, par M^es^ H.-J. Niemeyer et W. Spoerr, Rechtsanwälte,

— pour le Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk, par M. A. Fischer, en qualité d'agent, assisté de M. C. Krebs, juriste,

— pour DMAX TV GmbH & Co. KG, anciennement XXP TV — Das Metropolenprogramm GmbH & Co. KG, par M[es] A. Luedtke et P. Kempermann, Rechtsanwälte,

— pour Eurosport SA, par M[e] M. Schmittmann, Rechtsanwalt,

— pour Home Shopping Europe GmbH & Co. KG, par M[e] R. Schütz, Rechtsanwalt,

— pour Norddeutscher Rundfunk, par M. H. Brendel, juriste, assisté de M[e] W. Hahn, Rechtsanwalt,

— pour MTV Networks Germany GmbH, venant aux droits de VIVA Plus Fernsehen GmbH e.a., par M[e] J. Kreile, Rechtsanwalt,

— pour SAT. 1 Satelliten-Fernsehen GmbH e.a., par M[es] C. Wagner et A. Gründwald, Rechtsanwälte,

— pour Westdeutscher Rundfunk, par M[me] E.-M. Michel et M. M. Libertus, juristes,

— pour TM-TV GmbH & Co. KG, par M^e E. Freifrau von Weichs, Rechtsanwältin,

— pour le gouvernement allemand, par MM. M. Lumma et J. Möller, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement belge, par M. T. Materne, en qualité d'agent, assisté de M^es A. Berenboom et A. Joachimowicz, avocats,

— pour l'Irlande, par M. D. O'Hagan, en qualité d'agent, assisté de MM. A. Collins, SC, et N. Cahill, barrister,

— pour le gouvernement suédois, par M^me A. Falk, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^me V. Jackson, en qualité d'agent, assistée de M^me M. Gray, barrister,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. A. Nijenhuis et G. Braun, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 31, paragraphe 1, de la directive 2002/22/CE 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 L 108, p. 51).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH & Co. KG (ci-après «Kabel Deutschland») à la Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk (Office du Land de Basse-Saxe pour la radiodiffusion privée, ci-après la «NLM») au sujet de l'obligation qui lui est imposée par cette dernière de diffuser sur le réseau câblé analogique les chaînes de télévision émises par certains organismes de radiodiffusion désignées par la NLM.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

La directive 2002/21/CE

3 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») (JO L 108, p. 33, ci-après la «directive-cadre»), énonce à ses cinquième et sixième considérants:

«(5) La convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information implique que tous les réseaux de transmission et les services associés soient soumis à un même cadre réglementaire. Ce cadre réglementaire se compose de la présente directive et de […] la [directive 'service universel'] […] (ci-après dénommées 'directives particulières'). Il est nécessaire de séparer la réglementation de la transmission de celle des contenus. Ce cadre ne s'applique donc pas aux contenus des services fournis sur les réseaux de communications électroniques à l'aide de services de communications électroniques, tels que les contenus radiodiffusés, les services financiers et certains services propres à la société de l'information, et ne porte donc pas atteinte aux mesures relatives à ces services qui sont arrêtées au niveau communautaire ou national, conformément au droit communautaire, afin de promouvoir la diversité culturelle et linguistique et de garantir la défense du pluralisme des médias. […] La séparation entre la réglementation de la transmission et la réglementation des contenus ne porte pas atteinte à la prise en compte des liens qui existent entre eux, notamment pour garantir le pluralisme des médias, la diversité culturelle ainsi que la protection du consommateur.

(6) La politique audiovisuelle et la réglementation en matière de contenus sont mises en œuvre pour atteindre des objectifs d'intérêt général, tels que la liberté d'expression, le pluralisme des médias, l'impartialité, la diversité culturelle et linguistique, l'intégration sociale, la protection des consommateurs et la protection des mineurs. […]»

4 L'article 1er, paragraphe 3, de la directive-cadre dispose:

«La présente directive, ainsi que les directives particulières, ne portent pas atteinte aux mesures prises au niveau communautaire ou national, dans le respect du droit communautaire, pour poursuivre des objectifs d'intérêt général, notamment en ce qui concerne la réglementation en matière de contenus et la politique audiovisuelle.»

La directive «service universel»

5 Conformément au quarante-troisième considérant de la directive «service universel», «[l]es États membres devraient être en mesure d'imposer aux entreprises sous leur juridiction, en considération d'intérêts publics légitimes et uniquement lorsque cela est nécessaire pour atteindre des objectifs d'intérêt général clairement définis par eux conformément au droit communautaire, des obligations qui devraient être proportionnées, transparentes et soumises à un réexamen périodique. […]».

6 L'article 31 de ladite directive, figurant dans le chapitre IV de celle-ci, intitulé «Intérêts et droits des utilisateurs finals», qui concerne les obligations de diffuser («must carry»), est libellé comme suit:

«1. Les États membres peuvent imposer des obligations raisonnables de diffuser ('must carry'), pour la transmission des chaînes ou des services de radio et de télévision spécifiés, aux entreprises qui, sous leur juridiction, exploitent des réseaux de communications électroniques utilisés pour la diffusion publique d'émissions de radio ou de télévision, lorsqu'un nombre significatif d'utilisateurs finals de ces réseaux les utilisent comme leurs moyens principaux pour recevoir des émissions de radio ou de télévision. De telles obligations ne peuvent être imposées que lorsqu'elles sont nécessaires pour atteindre des objectifs d'intérêt général clairement définis et doivent être proportionnées et transparentes. Ces obligations sont soumises à un réexamen périodique.

2. Ni le paragraphe 1 du présent article, ni l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2002/19/CE (directive 'accès') ne portent préjudice à la faculté des États membres de déterminer une rémunération appropriée, le cas échéant, concernant les mesures prises conformément au présent article tout en garantissant que, dans des conditions similaires, il n'existe aucune discrimination dans le traitement des entreprises fournissant des réseaux de communications électroniques. Lorsqu'une rémunération est fournie, les États membres veillent à ce qu'elle le soit de manière proportionnée et transparente.»

La réglementation nationale

7 Les articles 52 et 53 du traité d'État relatif à la radiodiffusion et les télé-médias (Rundfunkstaatsvertrag), du 31 août 1991, dans la version du huitième traité d'État

modificatif relatif à la radiodiffusion (Achter Rundfunkänderungsstaatsvertrag), des 8 et 15 octobre 2004 (ci-après le «RStV»), ont transposé dans le droit interne de la République fédérale d'Allemagne l'article 31, paragraphe 1, de la directive «service universel».

8 S'agissant de la retransmission des chaînes de télévision sur le réseau câblé analogique, l'article 52, paragraphe 1, du RStV dispose:

«La retransmission simultanée et sans aucune modification des programmes de télévision qui peuvent être captés sur tout le territoire de la République fédérale et qui sont diffusés de manière légale en Europe et conformément à la convention européenne sur la télévision transfrontière est autorisée par la législation des Länder dans le cadre des possibilités techniques existantes. La retransmission de programmes de télévision peut être suspendue dans le respect des dispositions européennes en matière de radiodiffusion. Les réglementations des Länder en matière d'utilisation des chaînes analogiques sont licites lorsqu'elles sont nécessaires pour atteindre des objectifs d'intérêt général clairement définis. Elles peuvent notamment être adoptées en vue de garantir un régime des médias pluraliste et organisé en fonction de l'exigence relative à la diversité d'opinions. Les détails, notamment le classement des candidats selon un ordre de priorité lors de la répartition des possibilités d'utilisation des chaînes câblées, sont réglés par la législation des Länder.»

9 L'article 53a du RStV prévoit:

«Les articles 52 et 53 font périodiquement, à savoir tous les trois ans et pour la première fois le 31 mars 2007, l'objet d'un réexamen conformément à l'article 31, paragraphe 1, de la directive ['service universel'].»

10 Dans le Land de Basse-Saxe, la loi sur les médias (Niedersächsisches Mediengesetz), du 1er novembre 2001, dans sa version qui est applicable au litige au principal, à

savoir celle du 6 septembre 2005 (ci-après le «NMedienG»), régit la retransmission des services de radiodiffusion et la fourniture des services de médias sur le réseau câblé analogique.

11 L'attribution des chaînes du réseau câblé analogique est prévue à l'article 37, paragraphes 1, 2 et 7, du NMedienG, qui énonce:

«1. Le câble destiné à capter de manière analogique les programmes de télévision doit permettre de capter au moins les programmes de télévision qui, selon la présente loi, peuvent être transmis par réseau terrestre ou au moyen du câble ou qui sont diffusés conformément à une autre loi du Land de Basse-Saxe. Si les chaînes du câble ont des portées techniques différentes, les programmes visés dans la première phrase doivent être intégrés dans l'offre des chaînes ayant la plus grande portée. Quant à la transmission des programmes de la radiodiffusion citoyenne, il convient d'appliquer les première et deuxième phrases uniquement sur les territoires déterminés à l'article 28, paragraphe 1. […]

2. En l'absence d'un nombre suffisant de chaînes sur le câble pour d'autres programmes de télévision, la [NLM] établit un classement par ordre de priorité pour régler l'attribution d'une chaîne du câble aux programmes de télévision qui n'ont pas été pris en compte en vertu du paragraphe 1. Il inclut de manière équitable les services des médias au sens du traité d'État sur les services de médias (Staatsvertrag über Mediendienste). L'élément déterminant pour l'établissement de ce classement est la contribution des différents programmes ou services à la diversité de l'offre sur le câble; il convient de tenir compte des besoins en matière d'information sur le plan régional ou sur un territoire dépassant les limites du Land.

[…]

7. Dans les territoires déterminés conformément à l'article 28, paragraphe 1, les câblo-opérateurs sont tenus de mettre gratuitement à disposition jusqu'à une chaîne de télévision et une chaîne de radio pour la transmission d'émissions d'organismes de radiodiffusion citoyenne autorisés sur lesdits territoires, à la demande de ceux-ci.»

Le litige au principal et la question préjudicielle

12 Dans le Land de Basse-Saxe, Kabel Deutschland exploite des réseaux câblés dont il est propriétaire. Sur ces réseaux câblés, il dispose de 32 chaînes pouvant durablement faire l'objet d'une utilisation analogique.

13 Les 37 parties intervenantes dans le litige au principal sont des organismes de radiodiffusion télévisuelle ou des fournisseurs de services de médias («télé-médias»), certains d'entre eux fournissant des services de télé-achat (ci-après, ensemble, les «organismes de radiodiffusion»). Tous ces organismes de radiodiffusion intègrent leurs chaînes de télévision ou leurs services de télé-médias dans les réseaux câblés de Kabel Deutschland. Quelques-uns d'entre eux sont également diffusés par le réseau terrestre selon les normes de la télévision numérique hertzienne («Digital Video Broadcasting Terrestrial», ci-après le «DVB-T») dans certaines parties du Land de Basse-Saxe.

14 Par décision du 19 septembre 2005, la NLM, en qualité d'autorité compétente dans ce Land, a réglé l'attribution des 32 chaînes de télévision disponibles sur le réseau câblé analogique de Kabel Deutschland de la manière suivante: 18 chaînes ont été attribuées à des organismes de radiodiffusion dont les chaînes ont été qualifiées de «chaînes spécifiées» par le NMedienG étant donné qu'elles étaient déjà diffusées par le DVB-T; le bénéfice d'une autre chaîne a été accordé pour partie au Bürgerfernsehen (télévision des citoyens), également en tant qu'organisme diffusant un programme spécifié par cette loi sur des territoires déterminés; quant aux 13 chaînes

restantes, comme il y avait plus de candidats que de chaînes disponibles, la NLM a établi, conformément à l'article 37, paragraphe 2, du NMedienG, un classement par ordre de priorité des différents organismes de radiodiffusion.

15 Ce régime d'utilisation du câble a abouti à une utilisation de toutes les chaînes disponibles du réseau câblé analogique de Kabel Deutschland.

16 Ce dernier a introduit, devant le Verwaltungsgericht Hannover, un recours contre la décision du 19 septembre 2005, dans lequel il invoque l'incompatibilité des dispositions du NMedienG en matière d'utilisation du réseau câblé analogique avec l'article 31, paragraphe 1, de la directive «service universel». Selon Kabel Deutschland, il convient de considérer comme illégale l'obligation, imposée par la NLM, d'intégrer dans son réseau câblé analogique les chaînes de télévision de certains organismes de radiodiffusion au motif que celles-ci sont déjà diffusées par le DVB-T dans de grandes parties du Land de Basse-Saxe et qu'elles devraient, dès lors, être rendues accessibles aux mêmes utilisateurs finals. Kabel Deutschland a également soulevé l'illégalité de l'obligation d'utiliser la totalité des disponibilités de son réseau câblé analogique lorsque, comme en l'espèce, il y a plus de candidats que de chaînes analogiques disponibles.

17 Par ailleurs, le 19 avril 2007, la NLM a remplacé la décision du 19 septembre 2005 par une décision analogue aboutissant également à l'utilisation de la totalité du réseau câblé analogique de Kabel Deutschland. À l'exception du changement de quelques organismes de radiodiffusion, cette dernière décision a le même contenu que celle à laquelle elle s'est substituée et, en outre, elle a fait l'objet d'un recours formé par Kabel Deutschland dans une nouvelle procédure qui a été suspendue sur demande des parties au principal.

18 Dans ces conditions, le Verwaltungsgericht Hannover, ayant des doutes sur la conformité avec l'article 31, paragraphe 1, de la directive «service universel» de l'obligation imposée à Kabel Deutschland et découlant de l'article 37 du NMedienG, notamment en ce qui concerne le caractère proportionnel et raisonnable d'une telle obligation, a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Faut-il considérer que des dispositions comme celles de l'article 37, paragraphe 1, du [NMedienG] sont compatibles avec l'article 31, paragraphe 1, de la directive ['service universel'], lorsqu'un câblo-opérateur est contraint d'intégrer dans son offre, sur plus de la moitié des chaînes existant sur ses réseaux et pouvant durablement faire l'objet d'une utilisation analogique, des programmes qui sont déjà — certes sans couvrir la totalité du territoire du Land de Basse-Saxe — diffusés par réseau terrestre selon les normes de la télévision numérique hertzienne ('DVB-T')?

2) Faut-il considérer que des dispositions comme celles de l'article 37, paragraphe 1, du [NMedienG] sont compatibles avec l'article 31, paragraphe 1, de la directive ['service universel'], lorsqu'un câblo-opérateur est contraint d'intégrer des programmes de télévision dans l'offre sur ses réseaux câblés analogiques également dans les parties du territoire du Land dans lesquelles les utilisateurs finals du câble seraient en mesure, en tout cas au moyen d'une antenne ou d'un décodeur, de capter les mêmes programmes de télévision également par réseau terrestre selon les normes de la télévision numérique hertzienne ('DVB-T')?

3) Les 'services de télévision' au sens de l'article 31, paragraphe 1, première phrase, de la directive ['service universel'] visent-ils également les fournisseurs de services de médias ou de télé-médias, par exemple de télé-achat?

4) Faut-il considérer que des dispositions comme celles de l'article 37, paragraphe 2, du [NMedienG] sont compatibles avec l'article 31, paragraphe 1, de la directive ['service universel'], lorsque, en cas de pénurie de chaînes, l'autorité nationale compétente doit établir un classement des candidats selon un ordre de priorité qui aboutit à l'utilisation de la totalité des chaînes dont dispose le câblo-opérateur?»

Sur les questions préjudicielles

Sur les première, deuxième et quatrième questions

19 Par ses première, deuxième et quatrième questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande en substance si l'article 31, paragraphe 1, de la directive «service universel» doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui, d'une part, oblige le câblo-opérateur à intégrer dans son réseau câblé analogique les chaînes et services de télévision qui sont déjà diffusés par voie terrestre, aboutissant ainsi à l'utilisation de plus de la moitié des disponibilités sur ce réseau, et, d'autre part, en cas de pénurie de chaînes, impose un classement des candidats selon un ordre de priorité qui conduit à l'utilisation de la totalité des chaînes disponibles dudit réseau.

20 À titre liminaire, il convient de relever que la directive «service universel» fait partie du cadre réglementaire commun des secteurs de télécommunications, des médias et des technologies de l'information, instauré par la directive-cadre et les directives particulières, au nombre desquelles figure la directive «service universel», ainsi qu'il ressort du cinquième considérant de la directive-cadre. Il s'ensuit que ce cadre régle-

mentaire doit être pris en compte pour l'interprétation des dispositions de la directive «service universel».

21 Aux termes de l'article 31, paragraphe 1, de la directive «service universel», les États membres peuvent imposer des obligations raisonnables de «must carry», pour la transmission des chaînes ou des services de télévision spécifiés, aux entreprises exploitant des réseaux de communications électroniques utilisés pour la diffusion publique d'émissions de télévision, lorsqu'un nombre significatif d'utilisateurs finals de ces réseaux les utilisent comme leurs moyens principaux pour recevoir de telles émissions. Cette disposition prévoit également que ces obligations ne peuvent être imposées que lorsqu'elles sont nécessaires pour atteindre des objectifs d'intérêt général clairement définis et doivent être proportionnées et transparentes.

22 Afin que les États membres puissent imposer les obligations de «must carry», la première phrase de ladite disposition exige que les chaînes de télévision soient spécifiées et qu'un nombre significatif d'utilisateurs finals utilisent les réseaux de communications électroniques comme moyens principaux pour recevoir des émissions de télévision.

23 Dans l'affaire au principal, il ressort de la décision de renvoi que le réseau câblé analogique remplit cette dernière condition étant donné que, en Allemagne, ce mode de transmission atteindrait environ 57 % des ménages et constituerait donc le moyen de transmission le plus utilisé.

24 S'agissant du caractère spécifié des chaînes qui peuvent bénéficier du statut de «must carry», il ressort du libellé de l'article 31, paragraphe 1, de la directive «service universel» que les États membres sont tenus d'indiquer de manière spécifique les chaînes auxquelles sera accordé le statut de «must carry».

25 À cet égard, il convient de relever que l'article 37, paragraphe 1, du NMedienG précise que le câble destiné à capter de manière analogique les programmes des chaînes de télévision doit permettre de capter au moins ceux qui sont admis pour la transmission par réseau terrestre. Conformément au paragraphe 2 du même article, la décision que l'autorité compétente est obligée de prendre, spécifie, en effectuant un classement des candidats par ordre de priorité, les chaînes que le câblo-opérateur est tenu de diffuser. Dès lors, de telles dispositions indiquent de manière spécifique les chaînes auxquelles sera accordé le statut de «must carry».

26 La seule circonstance que l'application de la réglementation nationale aboutit à ce que le câblo-opérateur est contraint, d'une part, d'intégrer dans son offre, sur plus de la moitié des chaînes disponibles, les programmes diffusés par voie terrestre et, d'autre part, de confier toutes ses chaînes encore disponibles pour la transmission des programmes choisis, selon un ordre de priorité établi par l'autorité compétente, n'empêche pas de considérer ces obligations comme se rapportant à la transmission des chaînes de télévision «spécifiées» au sens de l'article 31, paragraphe 1, de la directive «service universel». En effet, en exigeant que les chaînes de télévision à transmettre soient «spécifiées», ladite directive ne vise pas à établir une condition quantitative.

27 Dans ces conditions, force est de constater que l'article 37 du NMedienG est conforme aux conditions imposées par l'article 31, paragraphe 1, première phrase, de la directive «service universel», telles que rappelées au point 22 du présent arrêt.

28 S'agissant de la question de proportionnalité des obligations imposées, qui est soulevée par la juridiction de renvoi, il convient de rappeler que l'article 31, paragraphe 1, de la directive «service universel» exige que ces obligations soient raisonnables, proportionnées, transparentes et nécessaires pour garantir la réalisation d'objectifs d'intérêt général clairement définis.

29 En effet, selon le quarante-troisième considérant de la directive «service universel», les États membres devraient être en mesure d'imposer aux entreprises sous leur juridiction, en considération d'intérêts publics légitimes et uniquement lorsque cela est nécessaire pour atteindre des objectifs d'intérêt général clairement définis par eux conformément au droit communautaire, des obligations de diffuser qui devraient être proportionnées, transparentes et soumises à un réexamen périodique.

30 L'article 31, paragraphe 1, de la directive «service universel» ne définissant pas les objectifs d'intérêt général poursuivis par l'obligation de transmettre des chaînes de télévision, leur définition incombe aux États membres, conformément au droit communautaire.

31 Pour apprécier la définition de ces objectifs d'intérêt général effectuée par les États membres et la proportionnalité des mesures prises pour la mise en œuvre de tels objectifs, il convient de tenir compte, comme il est rappelé au point 20 du présent arrêt, du cadre réglementaire commun des secteurs de télécommunications, des médias et des technologies de l'information.

32 Ainsi qu'il ressort du cinquième considérant de la directive-cadre, il est nécessaire de distinguer la réglementation de la transmission de celle des contenus. Selon ledit considérant, le cadre réglementaire communautaire ne s'applique pas au contenu radiodiffusé et, par conséquent, l'article 1er, paragraphe 3, de cette directive dispose que celle-ci ainsi que la directive «service universel» ne portent pas atteinte aux mesures prises au niveau national dans le respect du droit communautaire pour poursuivre des objectifs d'intérêt général, notamment en ce qui concerne la réglementation en matière de contenus et la politique audiovisuelle. Selon le sixième considérant de la directive-cadre, la politique audiovisuelle et la réglementation en matière des contenus sont mises en œuvre pour atteindre des objectifs d'intérêt général, tels que la liberté d'expression, le pluralisme des médias, l'impartialité, la diversité culturelle, l'intégration sociale, la protection des consommateurs et des mineurs.

33 Il convient de souligner, en particulier, l'importance de la liberté fondamentale de recevoir des informations dont les destinataires sont les utilisateurs finals et dont les États membres sont les garants en vertu de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950.

34 Il en découle que l'interprétation de l'article 31, paragraphe 1, de la directive «service universel» ne saurait porter atteinte aux réglementations nationales qui, dans le respect du droit communautaire, poursuivent des objectifs d'intérêt général, notamment en ce qui concerne la réglementation relative aux contenus et à la politique audiovisuelle. Conformément à cette répartition de compétences, l'article 31, paragraphe 1, de la directive «service universel», qui s'insère dans le chapitre IV de celle-ci, intitulé «Intérêts et droits des utilisateurs finals», n'instaure pas un droit, au profit du câblo-opérateur, de choisir les chaînes à diffuser, mais limite ce droit pour autant que celui-ci existe en vertu du droit national applicable.

35 Afin d'examiner la proportionnalité des obligations de diffuser découlant dudit article 31, paragraphe 1, il y a lieu de constater que, s'agissant des objectifs d'intérêt général poursuivis par la réglementation nationale en cause au principal, il ressort des termes de l'article 37 du NMedienG lu en combinaison avec l'article 52, paragraphe 1, du RStV, que cette réglementation vise à garantir le pluralisme dans les médias et la diversité de l'offre sur le réseau câblé analogique.

36 Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, l'objectif de l'article 52, paragraphe 1, du RStV est d'assurer une offre aussi large que possible sur le réseau câblé analogique ainsi que la diversité d'opinions dans une société pluraliste en tenant compte des particularités et des sujets régionaux. L'article 37 du NMedienG reprend un tel objectif et, notamment, son paragraphe 2 prévoit que l'élément déterminant pour l'établissement du classement des chaînes par ordre de priorité est leur contribution à la diversité de l'offre sur le câble et que, dans ce contexte, il convient de tenir

compte des besoins en matière d'information sur le plan régional ou sur un territoire dépassant les limites du Land de Basse-Saxe.

37 À cet égard, il y a lieu de rappeler que le maintien du pluralisme qu'entend garantir la réglementation en cause au principal est lié à la liberté d'expression, telle qu'elle est protégée par l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, cette liberté figurant parmi les droits fondamentaux garantis par l'ordre juridique communautaire (voir arrêts du 25 juillet 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda, C-288/89, Rec. p. I-4007, point 23; du 3 février 1993, Veronica Omroep Organisatie, C-148/91, Rec. p. I-487, point 10; du 5 octobre 1994, TV10, C-23/93, Rec. p. I-4795, point 19, et du 13 décembre 2007, United Pan-Europe Communications Belgium e.a., C-250/06, Rec. p. I-11135, point 41).

38 Partant, il convient d'admettre qu'une telle réglementation poursuit un objectif d'intérêt général, dès lors qu'elle vise à préserver le caractère pluraliste de l'offre des chaînes de télévision dans le Land de Basse-Saxe et qu'elle s'insère ainsi dans une politique culturelle qui a pour but de sauvegarder, dans le secteur de l'audiovisuel, la liberté d'expression des différentes composantes, notamment sociales, culturelles et linguistiques, existant dans ce Land (voir, en ce sens, arrêt United Pan-Europe Communications Belgium e.a., précité, point 42).

39 Dans ce contexte, la juridiction de renvoi demande, en premier lieu, si l'obligation imposée à Kabel Deutschland, prévue à l'article 37, paragraphe 1, du NMedienG, d'intégrer les chaînes déjà diffusées par le DVB-T, aboutissant à l'utilisation de plus de la moitié des disponibilités de son réseau câblé analogique, présente un caractère proportionné au sens de l'article 31, paragraphe 1, seconde phrase, de la directive «service universel». Ainsi, cette juridiction se demande si une telle disposition est apte à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi par celle-ci et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

40 L'objectif même de garantir une offre identique aux utilisateurs finals diffusée par les différents moyens de transmission s'oppose à ce que puisse être admise une obligation limitée de diffuser les chaînes, tenant compte de la circonstance que, dans certaines régions du territoire du Land de Basse-Saxe, les utilisateurs finals sont en mesure de capter les mêmes chaînes de télévision au moyen du réseau terrestre. De plus, cet objectif exige que le nombre de chaînes du réseau câblé analogique visé par l'obligation de diffuser corresponde au nombre de celles qui sont diffusées par voie terrestre. Ainsi, dans l'affaire au principal, l'obligation en cause, aboutissant à l'utilisation de plus de la moitié des chaînes disponibles peut s'avérer proportionnée, à défaut de mesures alternatives permettant d'atteindre l'objectif poursuivi de manière aussi efficace et eu égard au nombre de chaînes diffusées par voie terrestre ainsi qu'aux disponibilités du réseau câblé analogique.

41 Toutefois, pour éviter que le câblo-opérateur ne soit exposé à des obligations déraisonnables et arbitraires, il y a lieu de vérifier, d'une part, le fonctionnement du mécanisme instauré par la réglementation en cause au principal, qui effectue un renvoi aux chaînes diffusées par voie terrestre pour spécifier l'obligation de diffuser, et, d'autre part, les conséquences économiques qui en résultent pour le câblo-opérateur.

42 S'agissant du mécanisme de renvoi instauré par ladite réglementation, il convient de relever que la Cour a jugé, en interprétant l'article 49 CE, que le statut de «must carry» ne saurait être automatiquement accordé à toutes les chaînes de télévision diffusées par un même organisme privé de radiodiffusion, mais il doit être strictement limité à celles dont le contenu global des programmes est apte à réaliser un tel objectif. En outre, le nombre de canaux réservés aux organismes privés de radiodiffusion relevant dudit statut ne doit pas manifestement excéder ce qui est nécessaire pour réaliser cet objectif (voir arrêt United Pan-Europe Communications Belgium e.a., précité, point 47).

43 Ainsi, il y a lieu d'examiner si le mécanisme de renvoi institué par la réglementation en cause au principal établit un tel automatisme.

44 Pour le réseau câblé analogique, l'article 37, paragraphe 1, du NMedienG octroie le statut de «must carry» aux chaînes de télévision qui sont déjà diffusées par le DVB-T. Il ressort du dossier transmis à la Cour par la juridiction de renvoi que la sélection réalisée pour l'octroi de ce statut aux chaînes diffusées par le DVB-T est fondée sur des critères de pluralisme et de diversité d'opinions, conformément aux dispositions du NMedienG, la décision d'une telle sélection étant adoptée sur le fondement de ces critères par l'assemblée de la NLM qui est indépendante des pouvoirs publics et qui est composée, pour l'essentiel, de représentants de la société civile.

45 Par conséquent, le mécanisme de renvoi n'établit pas un automatisme tel que celui évoqué au point 42 du présent arrêt, mais constitue seulement un moyen technique afin d'assurer que les chaînes diffusées par voie terrestre et ayant été, en vertu de leur contribution au pluralisme et à la diversité d'opinions, admises à ce moyen de diffusion soient également diffusées par le réseau câblé analogique.

46 S'agissant des conséquences économiques résultant des obligations imposées au câblo-opérateur, il convient d'examiner si celles-ci s'avèrent déraisonnables en raison du fait qu'elles sont de nature à empêcher ce dernier de les accomplir dans des conditions économiquement acceptables, eu égard, le cas échéant, à l'ensemble de ses opérations.

47 Cette appréciation relevant de la compétence de la juridiction de renvoi, il incombe toutefois à la Cour, selon une jurisprudence constante, de fournir à la juridiction nationale tous les éléments d'interprétation relevant du droit communautaire qui peuvent être utiles au jugement de l'affaire dont elle est saisie, qu'elle y ait fait ou non référence dans l'énoncé de ses questions (voir, notamment, arrêt du 11 septembre 2007, Céline, C-17/06, Rec. p. I-7041, point 29).

48 Partant, dans son appréciation, si les obligations imposées au câblo-opérateur en vertu de la réglementation en cause s'avèrent déraisonnables, il appartient à la juridiction de renvoi de prendre en considération le fait que, d'une part, le câblo-opérateur est libre de confier les chaînes de son réseau à une utilisation analogique ou numérique, cette dernière n'étant pas soumise à un régime comparable, et que, d'autre part, l'article 31, paragraphe 2, de la directive «service universel» accorde la faculté aux États membres de déterminer une rémunération appropriée. À cet égard, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si les obligations imposées sont de nature à rendre nécessaire l'octroi d'une telle rémunération.

49 La juridiction de renvoi demande, en second lieu, si l'article 31, paragraphe 1, de la directive «service universel» s'oppose à l'article 37, paragraphe 2, du NMedienG, au motif que celui-ci oblige l'autorité réglementaire compétente à établir, pour les disponibilités restantes et en cas de pénurie de chaînes, un classement des candidats selon un ordre de priorité qui conduit à l'utilisation de la totalité des chaînes disponibles sur le réseau câblé analogique.

50 Il ressort de l'article 37, paragraphe 2, du NMedienG que, en l'absence d'un nombre suffisant de chaînes sur le câble pour d'autres programmes de télévision, la NLM établit un classement par ordre de priorité pour régler l'attribution d'une chaîne du câble aux programmes de télévision qui n'ont pas été pris en compte en vertu du paragraphe 1 de cet article. L'élément déterminant pour l'établissement de ce classement est, selon cette disposition, la contribution des différents programmes ou services à la diversité de l'offre sur le câble.

51 Il y a lieu d'admettre, à cet égard, que l'établissement d'un classement par ordre de priorité pour régler l'attribution des chaînes disponibles restantes du réseau câblé analogique, sur la base de la contribution des candidats à la diversité de l'offre sur ce réseau, est apte à garantir la réalisation des objectifs d'intérêt général visés par ladite

disposition. En effet, une disposition nationale, telle que l'article 37, paragraphe 2, du NMedienG, constitue un moyen approprié pour atteindre l'objectif culturel visé, dès lors que, dans une telle situation, elle est de nature à permettre aux téléspectateurs de recevoir une offre pluraliste et diverse sur le réseau câblé analogique.

52 Quant à la question de savoir si la réglementation en cause au principal réalise ces objectifs de manière raisonnable et proportionnée, il y a lieu de rappeler que l'article 31, paragraphe 1, de la directive «service universel» n'instaure pas un droit, au profit du câblo-opérateur, de choisir les chaînes à diffuser, mais limite ce droit pour autant que celui-ci existe en vertu du droit national applicable.

53 Dans le cadre de la politique audiovisuelle, ladite réglementation confie, en cas de pénurie des chaînes disponibles par rapport à la demande des chaînes de transmission, à l'autorité compétente la mission de choisir les chaînes du câble analogique parmi les demandeurs, en fonction de la contribution de leurs programmes à la diversité de l'offre et aux besoins d'information du public, au lieu de permettre au câblo-opérateur lui-même d'effectuer son propre choix selon des considérations purement économiques. Ainsi, cet objectif peut rendre nécessaire que la totalité des chaînes disponibles soit, dans le cadre d'une procédure transparente et sauvegardant les droits du câblo-opérateur, utilisée pour la transmission des chaînes, afin d'accorder, dans la mesure du possible, au plus grand nombre de demandeurs le méritant en raison des chaînes diffusées, la possibilité de trouver accès au réseau câblé analogique.

54 Par conséquent, dès lors que les obligations imposées sont, dans le cadre de la politique audiovisuelle nationale, nécessaires pour réaliser les objectifs de pluralisme et de diversité dans les médias, une telle réglementation ne saurait, en principe, être considérée comme disproportionnée.

55 Toutefois, s'agissant de l'éventuel caractère déraisonnable des conséquences économiques résultant des obligations instituées par la réglementation nationale à l'endroit du câblo-opérateur, il incombe à la juridiction de renvoi d'examiner si ces conséquences sont de nature à empêcher ce dernier de les accomplir dans des conditions économiquement acceptables, eu égard, le cas échéant, à l'ensemble de ses opérations.

56 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux première, deuxième et quatrième questions que l'article 31, paragraphe 1, de la directive «service universel» doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui impose au câblo-opérateur d'intégrer dans son réseau câblé analogique les chaînes et services de télévision qui sont déjà diffusés par voie terrestre, aboutissant ainsi à l'utilisation de plus de la moitié des chaînes disponibles sur ce réseau, et qui prévoit, en cas de pénurie de chaînes disponibles, un classement des candidats selon un ordre de priorité conduisant à l'utilisation de la totalité des chaînes disponibles dudit réseau, pour autant que ces obligations n'engendrent pas des conséquences économiques déraisonnables, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

Sur la troisième question

57 Par cette question, la juridiction de renvoi demande si les services de télé-médias, tels que le télé-achat, sont compris dans la notion de «services de télévision», au sens de l'article 31, paragraphe 1, de la directive «service universel».

58 Il y a lieu, d'une part, de constater que cette disposition ne comporte aucune définition de la notion de «services de télévision». Il convient, dès lors, afin d'interpréter

une telle notion, d'examiner son libellé ainsi que son objectif à la lumière de la finalité de la directive «service universel».

59 Selon l'article 31, paragraphe 1, de cette directive, les États membres peuvent imposer des obligations raisonnables de diffuser, pour la transmission des chaînes ou des services de radio et de télévision spécifiés, aux exploitants de réseaux de communications électroniques. À cet égard, le libellé de cette disposition vise, de manière générale, les chaînes et les services de radio et de télévision, sans spécifier pour quel type de services de telles obligations peuvent être imposées et, notamment, sans préciser expressément si les services de télé-médias sont également susceptibles de bénéficier du statut de «must carry».

60 En effet, ladite disposition ne vise pas le contenu des chaînes et des services de télévision, mais se rapporte effectivement à la réglementation de leur transmission au moyen de réseaux de télécommunications.

61 Ce constat ressort également de la lecture du quarante-troisième considérant de la directive «service universel», selon lequel les États membres imposent certaines obligations de diffusion sur ces réseaux pour la diffusion au public d'émissions de radio ou de télévision.

62 Partant, il ressort de l'article 31, paragraphe 1, de ladite directive, ainsi que de l'objectif visé par cette disposition, que le législateur communautaire s'est abstenu d'imposer une quelconque limitation des obligations de «must carry» au niveau du contenu des services de télévision.

63 D'autre part, il convient de relever que la Cour a eu l'occasion d'examiner la notion de «services de radiodiffusion télévisuelle», au sens de la directive 89/552/CEE du Conseil, du 3 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (JO L 298, p. 23), telle que modifiée par la directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 juin 1997 (JO L 202, p. 60, ci-après la directive 89/552»).

64 En effet, dans son arrêt du 2 juin 2005, Mediakabel (C-89/04, Rec. p. I-4891), la Cour a dit pour droit qu'un service relève de la notion de «radiodiffusion télévisuelle» visée à l'article 1er, sous a), de la directive 89/552 s'il consiste en l'émission primaire de programmes télévisés destinés au public, c'est-à-dire à un nombre indéterminé de téléspectateurs potentiels, auprès desquels les mêmes images sont simultanément transmises. À cet égard, le critère déterminant d'une telle notion est celui de l'émission de programmes télévisés «destinés au public», le point de vue du prestataire de service devant être, par conséquent, privilégié dans l'analyse. Ainsi, la Cour a également dit pour droit dans cet arrêt que la technique de transmission des images n'est pas un élément déterminant dans cette appréciation.

65 Or, il convient d'indiquer que les services de télé-médias, tels que le télé-achat, diffusés par les différents réseaux de communications électroniques sont, indépendamment de la technique de transmission utilisée par ceux-ci, «destinés au public». Il s'ensuit que lesdits services sont des «services de radiodiffusion télévisuelle» au sens de la directive 89/552.

66 Une telle analyse est transposable à la notion de «services de télévision» au sens de l'article 31, paragraphe 1, de la directive «service universel». En effet, ainsi qu'il a été indiqué aux points 52 et 53 du présent arrêt, cette disposition a pour objectif non pas de définir lesdits services, mais de réglementer la transmission de ceux-ci par l'imposition d'obligations de «must carry». Par conséquent, les services de télé-médias, tels que le télé-achat, sont des services de télévision, au sens de ladite disposition, et ils entrent dans le champ d'application de celle-ci.

67 Cependant, les services de télé-médias, en tant que services de télévision, ne sauraient relever de l'obligation de «must carry» imposée par les États membres que s'ils remplissent les conditions prévues à l'article 31, paragraphe 1, de la directive «service universel», telles qu'elles sont rappelées aux points 22 et 26 du présent arrêt.

68 Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier si de telles conditions sont réunies eu égard à l'ensemble des circonstances de l'affaire au principal.

69 Il y a lieu de répondre à la troisième question que la notion de «services de télévision», au sens de l'article 31, paragraphe 1, de la directive «service universel», recouvre les services de télé-médias, tels que le télé-achat, pour autant que les conditions prévues à cette disposition sont réunies, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier.

Sur les dépens

70 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 (quatrième chambre) dit pour droit:

1) **L'article 31, paragraphe 1, de la directive 2002/22/CE 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»), doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui impose au câblo-opérateur d'intégrer dans son réseau câblé analogique les chaînes et services de télévision qui sont déjà diffusés par voie terrestre, aboutissant ainsi à l'utilisation de plus de la moitié des chaînes disponibles sur ce réseau, et qui prévoit, en cas de pénurie de chaînes disponibles, un classement des candidats selon un ordre de priorité conduisant à l'utilisation de la totalité des disponibilités dudit réseau, pour autant que ces obligations n'engendrent pas des conséquences économiques déraisonnables, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.**

2) **La notion de «services de télévision», au sens de l'article 31, paragraphe 1, de la directive 2002/22, recouvre les services des organismes de radiodiffusion télévisuelle ou des fournisseurs de services de médias, tels que le télé-achat, pour autant que les conditions prévues à cette disposition sont réunies, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier.**

Signatures