ARRÊT DE LA COUR
12 décembre 1996 *

Dans l'affaire C-302/94,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par la High Court of Justice (Queen's Bench Division) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

The Queen

et

Secretary of State for Trade and Industry,

ex parte: **British Telecommunications plc,**

une décision à titre préjudiciel sur de la directive 90/387/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative à l'établissement du marché intérieur des services de télécommunications par la mise en œuvre de la fourniture d'un réseau ouvert de télécommunications (JO L 192, p. 1), et sur l'interprétation et la validité de la directive 92/44/CEE du Conseil, du 5 juin 1992, relative à l'application de la fourniture d'un réseau ouvert aux lignes louées (JO L 165, p. 27),

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, G. F. Mancini et J. C. Moitinho de Almeida, présidents de chambre, C. N. Kakouris, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet (rapporteur), P. Jann et H. Ragnemalm, juges,

avocat général: M. G. Teauro,
greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur,

considérant les observations écrites présentées:

— pour British Telecommunications plc, par MM. G. Barling, QC, et D. Anderson, barrister,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en qualité d'agent, assisté de MM. K. P. E. Lasok, QC, et S. Richards, barrister,

— pour le gouvernement français, par M^me^ E. Belliard, directeur adjoint à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M. J. -M. Belorgey, chargé de mission à la même direction, en qualité d'agents,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par MM. A. Lopes Sabino et M. Bishop, membres du service juridique, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. R. Wainwright, conseiller juridique principal, et M^me^ C. Schmidt, membre du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de British Telecommunications plc, représentée par MM. D. Wyatt, QC, et D. Anderson, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par MM. J. E. Collins et K. P. E. Lasok, du gouvernement français, représenté par M. J.-M. Belorgey, du Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. A. Lopes Sabino et M. Bishop, et de la Commission des Communautés européennes, représentée par M. R. Wainwright et M^me^ C. Schmidt, à l'audience du 9 janvier 1996,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 23 mai 1996,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 25 juillet 1994, parvenue à la Cour le 14 novembre suivant, la High Court of Justice (Queen's Bench Division) a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE, plusieurs questions sur l'interprétation de la directive 90/387/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative à l'établissement du marché intérieur des services de télécommunications par la mise en œuvre de la fourniture d'un réseau ouvert de télécommunications (JO L 192, p. 1, ci-après la « directive 'réseau ouvert' »), et sur l'interprétation et la validité de la directive 92/44/CEE du Conseil, du 5 juin 1992, relative à l'application de la fourniture d'un réseau ouvert aux lignes louées (JO L 165, p. 27, ci-après la « directive 'lignes louées' »).

2 La directive « réseau ouvert », prise le même jour que la directive 90/388/CEE de la Commission, du 28 juin 1990, relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications (JO L 192, p. 10, ci-après la « directive 'services' »),

s'inscrit dans le cadre de l'action engagée par la Communauté en vue de la création d'un marché commun des services de télécommunications. Elle est fondée sur l'article 100 A du traité et vise à créer un réseau ouvert de télécommunications afin d'assurer la mise en œuvre complète de ce marché commun (voir quatrième considérant de cette directive).

3 La directive « réseau ouvert » reprend, à son article 2, points 1 et 2, les définitions données à l'article 1er, point 1, premier et deuxième tirets, de la directive « services ». Elle dispose ainsi:

« Aux fins de la présente directive, on entend par:

1) 'organismes de télécommunications', les entités publiques ou privées auxquelles un État membre octroie des droits spéciaux ou exclusifs pour l'établissement de réseaux publics de télécommunications et, le cas échéant, la fourniture de services publics de télécommunications.

Pour les besoins de la présente directive, les États membres notifient à la Commission les entités auxquelles ils ont octroyé des droits spéciaux ou exclusifs;

2) 'droits spéciaux ou exclusifs', les droits octroyés par un État membre ou une autorité publique à un ou plusieurs organismes publics ou privés au moyen de tout instrument législatif, réglementaire ou administratif, leur réservant la fourniture d'un service ou l'exploitation d'une activité déterminée. »

4 Il est précisé, en outre, à l'article 2, point 10, de cette directive, que l'on entend par:

« 'conditions de fourniture du réseau ouvert', l'ensemble des conditions, harmonisées conformément à la présente directive, qui concernent l'accès ouvert et efficace aux réseaux publics de télécommunications et, le cas échéant, aux services publics de télécommunications, ainsi que l'utilisation efficace de ces réseaux et de ces services ».

5 Selon l'article 3 de cette directive, les conditions de fourniture du réseau ouvert doivent être fondées sur des critères objectifs, être transparentes et publiées de manière appropriée, garantir l'égalité d'accès des opérateurs au réseau et ne pas être discriminatoires. En outre, ces conditions ne doivent pas restreindre l'accès aux réseaux publics ou aux services publics de télécommunications, si ce n'est pour des raisons fondées sur des exigences essentielles, à savoir la sécurité ou le maintien de l'intégrité du réseau, l'interopérabilité des services et la protection des données, ou pour des raisons découlant de l'exercice des droits spéciaux ou exclusifs accordés par les États membres.

6 L'article 6 de la directive « réseau ouvert » dispose que le Conseil, statuant conformément à l'article 100 A du traité, doit adopter des directives spécifiques établissant les conditions de fourniture du réseau ouvert.

7 C'est en application de cette disposition qu'a été adoptée la directive « lignes louées », dès lors fondée sur l'article 100 A du traité. D'après son article 1er, cette directive tend à « l'harmonisation des conditions permettant un accès et une utilisation ouverts et efficaces en ce qui concerne les lignes louées fournies aux utilisateurs sur les réseaux publics de télécommunications, ainsi que la disponibilité dans toute la Communauté d'un ensemble minimal de lignes louées présentant des caractéristiques techniques harmonisées ».

8 L'article 2, paragraphe 1, de cette directive dispose:

« Les définitions figurant dans la directive 90/387/CEE sont applicables, le cas échéant, à la présente directive ».

9 A l'article 2, paragraphe 2, les « lignes louées » sont définies comme « les systèmes de télécommunications fournis dans le contexte de l'établissement, du développement et de l'exploitation du réseau public de télécommunications, qui offrent une capacité de transmission transparente entre les points de terminaison du réseau, à l'exclusion de la commutation sur demande... ».

10 Les articles 3 à 10 de cette directive imposent certaines obligations aux États membres pour la fourniture de lignes louées:

— l'article 3, paragraphe 3, impose aux États membres d'assurer que les informations concernant les nouveaux types d'offres de lignes louées soient publiées dans un certain délai;

— l'article 5 oblige les États membres à veiller à ce que les offres soient maintenues pendant un délai raisonnable, à ce qu'il ne puisse être mis fin à une offre qu'après consultation des utilisateurs concernés et à ce que les utilisateurs soient autorisés à porter l'affaire devant l'autorité réglementaire nationale lorsqu'ils n'acceptent pas la date de résiliation envisagée par l'organisme de télécommunications;

— l'article 6 impose certaines conditions en ce qui concerne l'accès et l'utilisation des lignes louées;

— l'article 7, paragraphe 1, exige des États membres qu'ils assurent que les organismes de télécommunications fournissent, séparément ou conjointement, un ensemble minimal de lignes louées conformes à l'annexe II de la directive afin de garantir une offre harmonisée dans toute la Communauté;

— l'article 8 oblige les autorités nationales à veiller à ce que les organismes de télécommunications respectent le principe de non-discrimination lorsqu'ils utilisent le réseau public de télécommunications pour fournir des services qui peuvent être fournis également par d'autres prestataires;

— l'article 10 enjoint aux États membres de garantir que les tarifs des lignes louées respectent certains principes fondamentaux d'orientation en fonction des coûts et de transparence.

11 Il ressort du dossier qu'au Royaume-Uni l'exploitation d'un système de télécommunications est soumise, en vertu de l'article 7 du Telecommunications Act de 1984, à l'octroi d'une licence par le ministre compétent, sous peine de sanctions pénales.

12 Le ministre dispose, en vertu de l'article 9 du Telecommunications Act, du pouvoir de conférer la qualité de « système public de télécommunications » à tout système de télécommunications ayant donné lieu à une licence répondant aux conditions définies à l'article 8 de la même réglementation, telles que l'obligation de fournir des services spécifiés et celle d'accepter la connexion d'autres systèmes de télécommunications. Les exploitants de ces services sont alors qualifiés d'« opérateurs publics de télécommunications » (ci-après les « PTO »).

13 Afin d'exercer les fonctions pour lesquelles la licence leur a été accordée, les PTO peuvent se voir reconnaître certains droits exorbitants du droit commun, tels que le droit d'acquérir des terrains par la contrainte, de pénétrer sur des terrains à des fins d'exploration, de placer des équipements de réseau au-dessus ou en dessous des voies publiques, de placer des appareils sur des terrains privés avec le consentement des personnes intéressées sauf dispense accordée par les tribunaux.

14 Il ressort des indications fournies dans l'ordonnance de renvoi ainsi que des observations déposées devant la Cour qu'entre 1983 et 1991 le gouvernement du Royaume-Uni a réservé les licences portant sur la fourniture de services de télécommunications entre des points fixes à British Telecommunications plc (ci-après « BT ») et à Kingston-upon-Hull City Council (Kingston Communications plc, ci-après « Kingston »), d'une part, et à Mercury Communications Ltd (ci-après « Mercury »), d'autre part.

15 BT exploite un réseau public de télécommunications et fournit des services publics de télécommunications sur l'ensemble du territoire national, à l'exception de la zone de Hull, où Kingston exploite son propre réseau. Ces deux entreprises sont notamment soumises à une « obligation de service universel », c'est-à-dire à l'obligation de fournir des services de téléphonie vocale à quiconque en fait la demande dans l'ensemble de la zone où elles exploitent un réseau.

16 Mercury exploite aussi un réseau et fournit des services publics de télécommunications sur l'ensemble du territoire national. En revanche, elle n'est pas tenue à l'obligation de service universel.

17 Les autorités du Royaume-Uni ont mis fin à cette politique de duopole en mars 1991 et ont décidé de réserver, en principe, une suite favorable aux demandes de licences pour l'exploitation de réseaux de télécommunications au plan national, à moins que des raisons valables ne s'y opposent.

18 D'après les pièces du dossier, 600 licences environ ont été octroyées depuis lors et 140 opérateurs environ possèdent la qualité de PTO, à savoir BT, Mercury, Kingston, une centaine d'opérateurs de câble et quelques opérateurs de radio cellulaire.

19 BT et Mercury demeurent cependant les seuls opérateurs autorisés à exploiter des liaisons internationales, et notamment des liaisons intracommunautaires. Le juge de renvoi précise à cet égard qu'aucune licence pour l'exploitation de telles liaisons n'a été accordée depuis 1991, mais que les autres opérateurs de télécommunications ont la possibilité de se connecter aux réseaux de BT et de Mercury ou de louer des lignes à ces dernières en vue de fournir des services internationaux de télécommunications.

20 S'agissant des lignes louées, il ressort du dossier que BT exploitait, en 1993/1994, environ 800 000 lignes de ce type, tant au Royaume-Uni qu'au niveau international, que Mercury exploitait environ 8 300 lignes au Royaume-Uni et 800 au niveau international, Kingston environ 4 000 lignes au Royaume-Uni, les 130 autres PTO se partageant les 200 à 300 lignes restantes au Royaume-Uni.

21 En application de l'article 2, point 1, de la directive « réseau ouvert », le Royaume-Uni a notifié à la Commission qu'il avait octroyé des droits spéciaux ou exclusifs à BT, à Mercury, à Kingston, à douze autres sociétés ainsi qu'à plus d'une centaine de sociétés de câble.

22 Le Royaume-Uni a transposé la directive « lignes louées » au moyen des Telecommunications (Leased Lines) Regulations 1993 (SI 1993 n° 2330). Ce texte a modifié les conditions des licences de BT, de Kingston et de Mercury, de façon à leur imposer tout ou partie des conditions de cette directive. Aucun autre opérateur, même parmi ceux dont le nom a été notifié à la Commission au titre de l'article 2, point 1, de la directive réseau ouvert, ne s'est vu imposer ces conditions.

23 BT a introduit un recours contre le Secretary of State for Trade and Industry pour contester la transposition de la directive « lignes louées ». BT considère qu'elle ne bénéficie pas de droits spéciaux ou exclusifs, au sens de la directive réseau ouvert,

et qu'elle ne devait donc pas être soumise aux obligations de la directive « lignes louées ». Même si le Royaume-Uni avait le droit de lui imposer ces obligations, le principe de non-discrimination aurait exigé de les imposer à tous les opérateurs autorisés à fournir des lignes louées; en effet, la directive « lignes louées » ne contiendrait pas de seuil en deçà duquel les opérateurs ne seraient pas soumis aux obligations de la directive (exception dite « de minimis »). Enfin, l'obligation de fournir un ensemble minimal de lignes louées présentant certaines caractéristiques techniques harmonisées contreviendrait au principe de proportionnalité, étant donné qu'il n'y a pas de demande de tels services au Royaume-Uni.

24 Mercury et Kingston sont intervenues dans cette procédure au soutien de BT.

25 C'est dans le cadre de ce recours que la High Court of Justice (Queen's Bench Division) a posé à la Cour les questions suivantes:

« 1) a) Les directives 90/387/CEE et 92/44/CEE du Conseil doivent-elles être interprétées en ce sens qu'elles autorisent ou obligent les États membres à exécuter les obligations qui leur incombent en vertu des articles 3 à 10 de la directive 92/44/CEE en imposant certaines conditions uniquement aux entités publiques ou privées ('entreprises') au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 92/44/CEE, c'est-à-dire celles auxquelles un État membre a octroyé des 'droits spéciaux ou exclusifs' pour la fourniture de lignes louées?

b) En cas de réponse négative à la question 1, sous a), dans quelles circonstances un État membre est-il en droit ou tenu d'exécuter lesdites obligations en imposant des conditions à une entreprise non titulaire de 'droits spéciaux ou exclusifs'?

2) a) Aux fins de la directive 92/44/CEE, un État membre est-il fondé à traiter une entreprise comme étant titulaire de 'droits spéciaux ou exclusifs' au sens de l'article 2 de la directive 90/387/CEE si:

i) l'exploitation d'un système de télécommunications dans l'État membre concerné constitue une infraction pénale lorsqu'elle n'a pas été autorisée par une licence octroyée par les autorités compétentes de cet État;

ii) la politique déclarée de l'État membre concerné est d'examiner au fond, dans le cadre du droit national applicable, toute demande de licence relative au service en question, l'autorité compétente étant généralement présumée accorder la licence sauf raisons spécifiques s'y opposant et le nombre de licences de ce type accordées n'étant soumis à aucune limite;

iii) plusieurs entreprises (y compris la demanderesse et les parties intervenantes au présent litige) fournissent effectivement des lignes louées suivant les conditions fixées par ces licences?

b) Si les éléments énoncés sous a) ne sont pas déterminants pour la réponse à cette question, quels sont les critères pertinents?

3) Sous réserve des réponses apportées aux questions 1 et/ou 2:

a) la directive 92/44/CEE doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle permet à un État membre de s'abstenir d'imposer tout ou partie des obligations énumérées aux articles 3 à 10 de cette directive à une entreprise:

i) qui est autorisée par l'État membre à fournir des lignes louées mais qui ne le fait pas actuellement;

ii) qui offre le service en question?

b) En cas de réponse affirmative à la question 3, sous a), i) et/ou ii), dans quelles conditions et par référence à quels critères la directive 92/44/CEE doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle permet à un État membre de s'abstenir d'imposer lesdites obligations, ou l'une quelconque d'entre elles, à une telle entreprise?

c) En particulier,

i) la directive doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle permet à un État membre de s'abstenir d'imposer ces obligations au motif que la fourniture effective de lignes louées par une entreprise est, d'après cet État membre, d'une importance minime?

ii) si tel est le cas, comment cette exception de minimis doit-elle être définie? En particulier, un État membre peut-il limiter son appréciation à la position sur le marché à la date de mise en œuvre de la directive, ou doit-il prendre aussi en compte le développement potentiel du marché?

iii) le principe de non-discrimination, combiné avec le principe de sécurité juridique, impose-t-il de spécifier dans les mesures nationales de mise en œuvre de la directive un quelconque seuil de minimis, à supposer que la fixation d'un tel seuil soit autorisée?

4) Sous réserve des réponses aux questions 1 et/ou 2, la directive 92/44/CEE, et en particulier son article 7, paragraphe 1, doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle permet ou impose à un État membre de soumettre deux des entreprises qu'il a autorisées à fournir le service en question, à l'exclusion de toute autre, à l'obligation de fournir un ensemble minimal de lignes louées conformément à l'annexe II?

5) En cas de réponse affirmative à l'une des parties des questions 3 ou 4, la directive 92/44/CEE est-elle invalide, dans cette mesure, en tant qu'elle est, notamment, contraire au principe de non-discrimination?

6) La directive 92/44/CEE, et en particulier son article 7, paragraphe 1, combiné avec l'annexe II, est-elle invalide pour violation du principe de proportionnalité dans la mesure où elle exige la fourniture, dans tous les États membres, de lignes louées de type numérique à 2 048 kbits/s structuré, conformément aux caractéristiques techniques spécifiées dans ladite annexe?

7) a) Un État membre est-il tenu, au titre du droit communautaire, d'indemniser une entreprise pour la perte qu'elle a subie par suite de:

i) la mise en œuvre incorrecte à l'égard de cette entreprise d'une ou de plusieurs obligations inscrites aux articles 3 à 10 de la directive 92/44/CEE?

ii) la mise en œuvre de la directive en cause de façon à enfreindre le principe d'égalité de traitement?

iii) la mise en œuvre des obligations en cause dans des circonstances où les dispositions pertinentes de la directive sont invalides en tant qu'elles violent le principe d'égalité de traitement et/ou le principe de proportionnalité?

b) En cas de réponse affirmative à la question 7, sous a), i), ii) ou iii), dans quelles conditions cette responsabilité naît-elle? »

Sur les quatre premières questions

26 Par ses quatre premières questions, qu'il convient d'examiner ensemble compte tenu des liens étroits qu'elles comportent, le juge national s'interroge sur le champ d'application de la directive « lignes louées ». Il se demande si cette directive est applicable aux « organismes de télécommunications », au sens de l'article 2, point 1, de la directive « réseau ouvert », c'est-à-dire aux entités publiques ou privées auxquelles les États membres ont octroyé des droits exclusifs ou spéciaux pour l'établissement de réseaux publics de télécommunications ou la fourniture de services publics de télécommunications (première question), droits dont il demande à la Cour de préciser la définition (deuxième question), ou si la directive « lignes louées » est applicable à d'autres entreprises et, dans l'affirmative, lesquelles (troisième question), en particulier en ce qui concerne son article 7 (quatrième question).

27 Selon le deuxième considérant de la directive « services », à l'époque à laquelle cette directive ainsi que la directive « réseau ouvert » ont été adoptées, l'établissement et l'exploitation des réseaux de télécommunications ainsi que la fourniture de services y afférents étaient généralement délégués, dans tous les États membres, à une ou plusieurs entreprises qui bénéficiaient, à cet effet, de droits « exclusifs ou spéciaux », c'est-à-dire de droits « caractérisés par le pouvoir discrétionnaire que l'État exerce à des degrés divers en ce qui concerne l'accès au marché des services de télécommunications ».

28 La directive « services » a imposé aux États membres de supprimer les droits exclusifs ou spéciaux octroyés à ces entreprises pour la fourniture de la plupart des services de télécommunications, de manière à assurer que ces services puissent être offerts librement dans l'ensemble de la Communauté (voir notamment article 2, premier alinéa, de la directive).

29 En revanche, les droits exclusifs ou spéciaux octroyés à ces mêmes entreprises pour l'établissement et l'exploitation des réseaux n'ont pas été remis en cause.

30 Afin d'éviter que le maintien de ces droits exclusifs ou spéciaux sur les réseaux de télécommunications ne gênent la libre prestation des services de télécommunications dans les États membres ainsi qu'entre ceux-ci, la directive « réseau ouvert » a prévu la création d'un réseau ouvert de télécommunications à l'échelle de la Communauté, accessible à tous les opérateurs, dans les mêmes conditions. La directive harmonise ainsi certaines des conditions d'accès et d'utilisation des réseaux de télécommunications.

31 Cette directive prévoit toutefois que l'harmonisation se réalisera par étapes, pour tenir compte des situations et des contraintes techniques ou administratives existant dans les différents États membres (voir le cinquième considérant et l'article 4 de la directive).

32 La directive « lignes louées » est une directive spécifique, qui précise, conformément à l'article 6 de la directive « réseau ouvert », les conditions d'accès aux lignes louées fournies par les exploitants des réseaux de télécommunications des États membres. Elle harmonise certaines des conditions d'accès à ces lignes, notamment en matière de tarifs (articles 3 à 10), et prévoit la mise à disposition des utilisateurs d'un ensemble minimal de lignes louées présentant des caractéristiques harmonisées, dans chacun des États membres (article 7).

33 Ainsi qu'il ressort du préambule et des dispositions de la directive « réseau ouvert » et de la directive « lignes louées » (voir, en particulier, les articles 6, paragraphe 4, 7, paragraphe 1, 8, paragraphe 2, et 10, paragraphe 2, de cette dernière directive), ces diverses obligations sont destinées à s'appliquer aux « organismes de télécommunications », c'est-à-dire, selon les définitions données à l'article 2, point 1, de la directive « réseau ouvert », auxquelles renvoie l'article 2, paragraphe 1, de la directive « lignes louées », aux entités publiques ou privées auxquelles les États membres ont octroyé des droits exclusifs ou spéciaux pour l'établissement de réseaux publics de télécommunications et, le cas échéant, la fourniture de services publics de télécommunications.

34 Il ressort de l'article 2 de la directive 94/46/CE de la Commission, du 13 octobre 1994, modifiant les directives 88/301/CEE et 90/388/CEE en ce qui concerne en particulier les communications par satellite (JO L 268, p. 15), qui modifie les définitions données à l'article 1er, point 1, de la directive « services », dont les termes ont été repris à l'article 2, points 1 et 2, de la directive « réseau ouvert », du contexte factuel dans lequel les directives « services », « réseau ouvert » et « lignes louées » ont été adoptées ainsi que des objectifs qu'elles cherchent à atteindre que les droits exclusifs ou spéciaux auxquels il est fait référence doivent être compris, de manière générale, comme les droits qui sont conférés par les autorités d'un État membre à une entreprise ou à un nombre limité d'entreprises, selon des critères qui ne sont pas objectifs, proportionnels et non discriminatoires, et qui affectent substantiellement la capacité des autres entreprises d'établir ou d'exploiter des réseaux de télécommunications ou de fournir des services de télécommunications sur le même territoire, dans des conditions substantiellement équivalentes.

35 Le juge national s'interrogeant sur l'application de la notion de droits exclusifs ou spéciaux au regard de sa législation nationale, il y a lieu d'examiner si les éléments mentionnés dans l'ordonnance de renvoi et notamment dans la deuxième question préjudicielle sont de nature à caractériser l'existence de tels droits.

36 Le juge national mentionne, tout d'abord, le fait que les autorités nationales ont indiqué à la Commission, en application de l'article 2, point 1, deuxième alinéa, de la directive « réseau ouvert », qu'elles avaient octroyé des droits exclusifs ou spéciaux à BT, à Kingston, à Mercury ainsi qu'à une centaine d'autres entreprises.

37 La seule notification du nom d'une entreprise à la Commission ne permet pas de retenir que les droits dont dispose cette entreprise doivent être regardés comme des droits exclusifs ou spéciaux, même si elle peut constituer une présomption sérieuse en ce sens. En effet, l'application des directives à certaines entités ne saurait dépendre des déclarations de l'État membre concerné. Le gouvernement du Royaume-Uni indique d'ailleurs avoir mentionné le nom de la plupart des entreprises par précaution, en réponse à une question de la Commission.

38 Le juge national relève, ensuite, que, dans son système national, l'exploitation de réseaux de télécommunications sur le marché intérieur est subordonnée à une autorisation de l'autorité publique compétente, délivrée sauf raisons spécifiques s'y opposant, après un examen au fond de la demande, sans que le nombre des autorisations soit limité. Le juge national précise, en outre, que les demandes qui n'ont pas reçu une suite favorable jusqu'à présent « ont été rejetées pour des raisons objectives ».

—

39 L'octroi d'une autorisation dans ces conditions ne peut pas être qualifié d'octroi de droits exclusifs ou spéciaux. En effet, les droits que confère une telle autorisation le sont selon des critères que le juge national présente comme objectifs, proportionnés et non discriminatoires, et n'ont pas pour effet de limiter le nombre des entreprises exploitant des réseaux ou des services publics de télécommunications.

40 Le juge national indique aussi que « l'ensemble des PTO peut se voir reconnaître le droit d'acquérir des terrains par la contrainte, de pénétrer sur des terrains à des fins d'exploration et d'acquérir des terrains par contrat » et que « la plupart des PTO sont autorisés à placer des équipements de réseau au-dessus ou en dessous des voies publiques et à placer des appareils sur des terrains privés avec le consentement des personnes intéressées sauf dispense accordée par les tribunaux ».

41 De tels pouvoirs ne peuvent pas davantage être regardés comme des droits exclusifs ou spéciaux. En effet, des prérogatives de ce type, qui sont simplement destinées à faciliter l'établissement des réseaux par les opérateurs concernés et qui sont ou peuvent être attribués à tous ces opérateurs, ne confèrent pas à leurs titulaires d'avantage substantiel par rapport à leurs concurrents potentiels.

42 Le juge national relève aussi que deux entreprises, à savoir BT et Mercury, sont les seules à être autorisées à exploiter des lignes internationales, y compris des lignes intracommunautaires. Il indique que les autres opérateurs ont toutefois le droit de se connecter aux réseaux de ces entreprises et qu'ils peuvent louer des lignes internationales à ces entreprises.

43 Il ressort, en outre, des observations déposées devant la Cour, notamment par BT, que les autorités du Royaume-Uni n'envisagent pas, pour l'instant, d'autoriser d'autres entreprises à exploiter des lignes internationales, car elles estiment que les conditions nécessaires à une modification de la politique dans ce domaine ne sont pas encore remplies.

44 Le fait de réserver à deux entreprises, comme BT et Mercury, l'exploitation des liaisons internationales, et notamment des liaisons intracommunautaires, suffit à caractériser l'octroi, à leur avantage, de droits exclusifs ou spéciaux sur les réseaux publics ou les services publics de télécommunications.

45 En effet, ces deux entreprises se voient ainsi conférer, selon des critères qui n'apparaissent ni objectifs, ni proportionnés, ni dépourvus de caractère discriminatoire, un avantage concurrentiel substantiel par rapport aux autres exploitants de réseaux et aux autres prestataires de services de télécommunications. D'une part, elles sont les seules à pouvoir exploiter des lignes internationales, indispensables à la prestation de services de télécommunications entre les États membres. D'autre part, elles peuvent facilement raccorder leurs propres lignes intérieures, qui couvrent la quasi-totalité du territoire national, à ces lignes internationales et offrir ainsi une gamme plus étendue de services de télécommunications sur ces lignes.

46 S'il est vrai que les entreprises en question sont obligées d'accepter, en contrepartie, la connexion des autres opérateurs à leur réseau, en fonction de tarifs fixés par l'autorité publique, il n'apparaît pas que ces contraintes soient de nature à les priver des avantages dont elles disposent. Tout d'abord, comme le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission le font observer à juste titre, seules ces entreprises ont un accès direct aux réseaux étrangers et peuvent donc négocier des tarifs d'accès à ces réseaux. Ensuite, les tarifs que leur impose l'autorité publique sont notamment destinés, comme le confirme le gouvernement du Royaume-Uni, à éviter que ces entreprises n'abusent de leur position à l'égard des autres opérateurs.

47 Il en résulte que de telles entreprises doivent être regardées comme des « organismes de télécommunications » au sens des directives « réseau ouvert » et « lignes louées ».

48 L'ordonnance de renvoi laisse, enfin, supposer que Kingston dispose d'une licence qui a été délivrée sur la base de critères qui ne sont ni objectifs, ni proportionnels, ni dépourvus de caractère discriminatoire, et qui lui confère le droit exclusif d'exploiter un réseau public de télécommunications dans une zone géographique déterminée.

49 Si tel est effectivement le cas, ce qu'il appartient au juge national de vérifier, les droits ainsi conférés à cette entreprise doivent être, eux aussi, regardés comme des droits exclusifs ou spéciaux.

50 Une entreprise de ce type constitue donc, également, un « organisme de télécommunications », au sens des directives « réseau ouvert » et « lignes louées ».

51 Il en résulte que des entreprises telles que celles en cause dans le litige au principal doivent se voir appliquer les dispositions de la directive « lignes louées ».

52 Dans sa quatrième question, le juge national interroge cependant la Cour sur la possibilité, pour un État membre, de n'appliquer l'article 7 de cette directive qu'à certaines entreprises seulement.

53 Afin d'assurer le développement des services de télécommunications utilisant les lignes louées dans toute la Communauté, le législateur communautaire a estimé qu'il était nécessaire de mettre à la disposition des utilisateurs un ensemble minimal de lignes louées répondant à des spécifications techniques harmonisées sur l'ensemble du territoire de la Communauté (voir le douzième considérant de la directive).

54 L'article 7 de la directive prévoit que cet ensemble minimal de lignes louées, dont les caractéristiques techniques sont définies à l'annexe II de la directive, doit être fourni, dans chacun des États membres, par un ou plusieurs des organismes de télécommunications.

55 Il appartient donc aux autorités des États membres de déterminer quels sont les organismes de télécommunications qui doivent être tenus de fournir des lignes louées conformes aux caractéristiques techniques définies à l'annexe II de la directive, de manière à ce qu'un ensemble minimal de lignes de ce type soit disponible sur la totalité de leur territoire.

56 En conséquence, un État membre peut ne soumettre aux obligations de l'article 7 de la directive que certains organismes de télécommunications, dès lors que cette soumission est suffisante pour permettre aux utilisateurs de disposer d'un nombre minimal de lignes louées conformes aux spécifications prévues par la directive sur l'ensemble du territoire national. Il peut, en particulier, ne soumettre à ces obligations que les organismes de télécommunications qui sont les principaux exploitants de lignes de télécommunications dans chacune des zones géographiques composant son territoire.

57 Dans ces conditions, il y a lieu de répondre aux quatre premières questions que la directive « lignes louées » s'applique aux « organismes de télécommunications », au sens de l'article 2, point 1, de la directive « réseau ouvert ». Constituent, en particulier, des « organismes de télécommunications » au sens de cette disposition les deux entreprises auxquelles un État membre a réservé, selon des critères qui ne sont pas objectifs, proportionnels et non discriminatoires, l'exploitation des lignes internationales et notamment intracommunautaires de télécommunications ainsi que l'entreprise à laquelle un État membre a réservé, dans les mêmes conditions, l'exploitation d'un réseau public de télécommunications sur une partie de son territoire. Un État membre peut ne soumettre aux obligations de l'article 7 de la directive « lignes louées » que certains « organismes de télécommunications », dès lors que cette soumission est suffisante pour permettre aux utilisateurs de disposer d'un nombre minimal de lignes louées conformes aux spécifications prévues par cette directive sur l'ensemble du territoire national. Un État membre peut, en

particulier, ne soumettre aux obligations de cette disposition que les « organismes de télécommunications » qui sont les principaux exploitants de lignes de télécommunications dans chacune des zones géographiques composant son territoire.

Sur les cinquième et sixième questions

58 Les cinquième et sixième questions du juge national portent sur la validité de la directive « lignes louées ».

59 La cinquième question n'est posée qu'au cas où la Cour répondrait que la directive « lignes louées » s'applique à des entreprises autres que les « organismes de télécommunications ». Compte tenu des réponses apportées aux quatre premières questions, il n'y a pas lieu de répondre à cette question.

60 La sixième question porte sur le point de savoir si la directive « lignes louées », et en particulier son article 7, paragraphe 1, ainsi que son annexe II, ne méconnaît pas le principe de proportionnalité.

61 Dans son ordonnance de renvoi, le juge national expose que la directive exige la fourniture, dans tous les États membres, de lignes louées d'un certain type numérique, conformément aux caractéristiques techniques spécifiées dans l'annexe II, sans tenir compte de l'existence de la demande d'un tel service sur le marché national. Or, sur le marché du Royaume-Uni, une demande de lignes louées répondant aux normes visées à l'annexe II ferait défaut.

62 Sur ce point, il convient de rappeler que l'article 7 de la directive vise à garantir une offre harmonisée dans toute la Communauté d'un ensemble minimal de lignes louées conformes aux spécifications de l'annexe II de cette directive.

63 Ainsi qu'il est précisé au douzième considérant de la directive, la garantie d'un tel ensemble minimal harmonisé des lignes louées vise tant les communications au sein d'un État membre que celles entre les États membres.

64 Il résulte de ce qui précède que l'objectif de la directive consiste à la fois à harmoniser les conditions d'offre dans les différents États membres et à abolir les obstacles techniques aux services transfrontaliers en matière de télécommunications.

65 Dans ces circonstances, la directive ne saurait être considérée comme violant le principe de proportionnalité au motif que, au moment de son adoption ou de sa transposition en droit national, le marché national d'un État membre n'aurait pas connu de demande du type de services dont l'offre est imposée par la directive.

66 Il y a lieu dès lors de répondre que l'examen des questions préjudicielles n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité de la directive « lignes louées ».

Sur la septième question

67 Compte tenu des réponses qui ont été apportées aux questions précédentes, il n'y a pas lieu de répondre à cette question.

Sur les dépens

68 Les frais exposés par le gouvernement du Royaume-Uni, le gouvernement français et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

statuant sur les questions à elle soumises par la High Court of Justice (Queen's Bench Division), par ordonnance du 25 juillet 1994, dit pour droit:

1) La directive 92/44/CEE du Conseil, du 5 juin 1992, relative à l'application de la fourniture d'un réseau ouvert aux lignes louées, s'applique aux « organismes de télécommunications », au sens de l'article 2, point 1, de la directive 90/387/CEE, du Conseil, du 28 juin 1990, relative à l'établissement du marché intérieur des services de télécommunications par la mise en œuvre de la fourniture d'un réseau ouvert de télécommunications. Constituent, en particulier, des « organismes de télécommunications » au sens de cette disposition les deux entreprises auxquelles un État membre a réservé, selon des critères qui ne sont pas objectifs, proportionnels et non discriminatoires, l'exploitation des lignes internationales et notamment intracommunautaires de télécommunications ainsi que l'entreprise à laquelle un État membre a réservé, dans les mêmes conditions, l'exploitation d'un réseau public de télécommunications sur une partie de son territoire. Un État membre peut ne soumettre aux obligations de l'article 7 de la directive 92/44 que certains

des « organismes de télécommunications », dès lors que cette soumission est suffisante pour permettre aux utilisateurs de disposer d'un nombre minimal de lignes louées conformes aux spécifications prévues par cette directive sur l'ensemble du territoire national. Un État membre peut, en particulier, ne soumettre aux obligations de cette disposition que les « organismes de télécommunications » qui sont les principaux exploitants de lignes de télécommunications dans chacune des zones géographiques composant son territoire.

2) L'examen des questions préjudicielles n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité de la directive 92/44.

Rodríguez Iglesias Mancini Moitinho de Almeida

Kakouris Gulmann Edward

Puissochet Jann Ragnemalm

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 décembre 1996.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias