Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

19 octobre 2016*

«Renvoi préjudiciel — Réseaux et services de communications électroniques — Directive 2002/21/CE — Article 3 — Impartialité et indépendance des autorités réglementaires nationales — Réforme institutionnelle — Fusion de l'autorité réglementaire nationale avec d'autres autorités de réglementation — Congédiement du président et d'un conseiller de l'autorité réglementaire nationale fusionnée avant l'échéance de leurs mandats — Motif de congédiement non prévu par le droit national»

Dans l'affaire C-424/15,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne), par décision du 3 juillet 2015, parvenue à la Cour le 31 juillet 2015, dans la procédure

Xabier Ormaetxea Garai,

Bernardo Lorenzo Almendros

contre

Administración del Estado,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. M. Ilešič, président de chambre, M^me^ A. Prechal, M. A. Rosas, M^me^ C. Toader et M. E. Jarašiūnas (rapporteur), juges,

avocat général : M. Y. Bot,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

— pour le gouvernement espagnol, par M. A. Rubio González, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement belge, par M^mes^ J. Van Holm et M. Jacobs, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement néerlandais, par M. J. Langer ainsi que par M^mes^ M. Bulterman et M. de Ree, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : l'espagnol.

— pour la Commission européenne, par MM. J. Rius et G. Braun ainsi que par M[me] L. Nicolae, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 30 juin 2016,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de 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 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 »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant MM. Xabier Ormaetxea Garai et Bernardo Lorenzo Almendros à l'Administración del Estado (administration de l'État, Espagne) au sujet de décrets royaux ayant mis fin à leurs mandats de, respectivement, conseiller et président de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Commission du marché des télécommunications, Espagne, ci-après « CMT »), une autorité réglementaire nationale (ci-après une « ARN ») au sens de la directive-cadre.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive-cadre

3 Le considérant 11 de la directive-cadre énonce :

« Conformément au principe de la séparation des fonctions de réglementation et d'exploitation, les États membres devraient garantir l'indépendance de la ou des [ARN], afin d'assurer l'impartialité de leurs décisions. Cette exigence d'indépendance ne porte pas atteinte à l'autonomie institutionnelle ni aux obligations constitutionnelles des États membres, ni au principe de neutralité, établi à l'article [345 TFUE], à l'égard des règles régissant le régime de la propriété applicables dans les États membres. Il convient que les [ARN] soient en possession de toutes les ressources nécessaires, en termes de personnel, de compétences et de moyens financiers, pour l'exécution de leurs missions. »

4 L'article 2, sous g), de la directive-cadre définit la notion d'« [ARN] » comme visant « l'organisme ou les organismes chargés par un État membre d'une quelconque des tâches de réglementation assignées dans la présente directive et dans les directives particulières ». Cet article 2, sous l), énumère les directives qui, outre la directive-cadre, composent le cadre réglementaire applicable en matière de communications électroniques et qui sont visées par la notion de « directives particulières ».

5 La directive 2009/140 a introduit, à l'article 3 de la version initiale de la directive-cadre, de nouveaux paragraphes 3 à 3 quater, relatifs à l'indépendance des ARN. Le considérant 13 de la directive 2009/140 précise à cet égard :

« Il convient de renforcer l'indépendance des [ARN] afin d'assurer une application plus efficace du cadre réglementaire et d'accroître leur autorité et la prévisibilité de leurs décisions. À cet effet, il y a lieu de prévoir, en droit national, 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. […] À cette fin, il convient d'établir préalablement des règles concernant les motifs de congédiement du chef de l'[ARN] afin de dissiper tout doute raisonnable quant à la neutralité de cet organisme et à son imperméabilité aux facteurs extérieurs. Il est important que les [ARN] responsables de la régulation du marché ex ante disposent de leur propre budget qui leur permette, en particulier, de recruter suffisamment de personnel qualifié. Afin de garantir la transparence, ce budget devrait être publié tous les ans. »

6 L'article 3 de la directive-cadre, intitulé « [ARN] », dispose :

«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.

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 […] 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) [créé par le règlement (CE) nº 1211/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009, instituant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) ainsi que l'Office (JO 2009, L 337, p. 1)].

[…]

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. […]

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. […]

6. Les États membres notifient à la Commission toutes les [ARN] chargées d'accomplir des tâches en application de la présente directive et des directives particulières, ainsi que leurs responsabilités respectives. »

7 L'article 4 de la directive-cadre, intitulé « Droit de recours », prévoit, en substance, que les États membres veillent à ce que des mécanismes de recours efficaces permettent, au niveau national, à tout utilisateur ou à toute entreprise qui est affecté par une décision d'une ARN d'introduire un recours auprès d'un organisme indépendant des parties intéressées.

La directive 95/46/CE

8 L'article 28 de 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 (JO 1995, L 281, p. 31), est intitulé « Autorité de contrôle ». Cet article dispose, à son paragraphe 1 :

« 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. »

Le droit espagnol

9 Le Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (décret-loi royal 6/1996 portant libéralisation des télécommunications), du 7 juin 1996 (BOE nº 139, du 8 juin 1996, p. 18973), 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 dans le secteur des télécommunications ainsi que d'arbitrer les conflits entre les opérateurs de ce secteur.

10 La Ley 2/2011 de Economía Sostenible (loi 2/2011 relative à l'économie durable), du 4 mars 2011 (BOE nº 55, du 5 mars 2011, p. 25033), a eu pour objet de réformer le statut de certains organismes de régulation et de supervision existant en vue, notamment, de renforcer leur indépendance. Son

article 13 a ainsi établi de nouvelles règles relatives à la désignation du président et des conseillers de ces organismes, à la durée de leurs mandats et aux modalités de renouvellement de ceux-ci. Cet article, qui s'appliquait notamment à la CMT, disposait :

« 1. Le président et les conseillers sont nommés par le gouvernement par décret royal pris sur proposition du titulaire du ministère compétent ; ils sont choisis parmi des personnes dont l'autorité et la compétence professionnelle sont reconnues, 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) […]

2. Le mandat du président et des conseillers est de six ans sans possibilité de réélection comme membre du conseil. Les conseillers sont renouvelés partiellement pour assurer la stabilité et la continuité du conseil. »

11 L'article 16 de la loi 2/2011 prévoyait :

« Le président et les conseillers cessent d'exercer leurs fonctions :

a) par démission ;

b) à l'expiration de leur mandat ;

c) en raison d'une incompatibilité survenue ex post ;

d) à la suite d'une condamnation pour un délit intentionnel ;

e) pour cause d'incapacité permanente ;

f) par un retrait d'emploi décidé par le gouvernement en cas de manquement grave aux devoirs liés à leurs fonctions ou de manquement aux obligations en matière d'incompatibilités, de conflits d'intérêts et de devoir de réserve. […] »

12 La neuvième disposition additionnelle de la loi 2/2011 établissait des mesures transitoires visant à adapter la composition des conseils des organismes de régulation et de supervision concernés et de la Comisión Nacional de la Competencia (Commission nationale de la concurrence, Espagne) à la réforme que cette loi mettait en œuvre. Cette disposition prévoyait notamment que, dans un délai de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de ladite loi, le gouvernement devait, par décret royal, congédier les membres des conseils des organismes dont le mandat avait expiré à la date d'entrée en vigueur de ce décret royal, que la désignation des nouveaux présidents interviendrait à l'échéance du mandat des présidents qui étaient en place, et que les nouveaux conseillers seraient désignés à partir du moment où le nombre de conseillers dont le mandat est sur le point d'expirer est inférieur à six. S'agissant des vice-présidents, cette disposition prévoyait que, à la date d'entrée en vigueur de la loi 2/2011, ceux-ci continueraient d'exercer leur charge jusqu'à l'expiration de leur mandat, la charge de vice-président de chaque organisme étant par la suite supprimée.

13 Le 10 mai 2011 ont été publiés le Real Decreto 667/2011 por el que se nombra Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Bernardo Lorenzo Almendros (décret royal 667/2011 portant nomination de M. Lorenzo Almendros en qualité de président de la Commission du marché des télécommunications), du 9 mai 2011 (BOE nº 111, du 10 mai 2011, p. 47215), ainsi que le Real Decreto 669/2011 por el que se nombra Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Xabier Ormaetxea Garai (décret royal 669/2011 portant nomination de M. Ormaetxea Garai en qualité de conseiller de la Commission du marché des télécommunications), du 9 mai 2011 (BOE nº 111, du 10 mai 2011, p. 47217). Ces nominations ont été effectuées conformément à l'article 13 et à la neuvième disposition additionnelle de la loi 2/2011.

14 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 (BOE nº 134, du 5 juin 2013, p. 42191), a abrogé l'article 13 de la loi 2/2011.

15 Le préambule de la loi 3/2013 précise notamment que la réforme que cette loi met en place, qui consiste à créer la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Commission nationale des marchés et de la concurrence, Espagne, ci-après la « CNMC »), laquelle regroupera les fonctions relatives au bon fonctionnement des marchés et des secteurs supervisés jusqu'alors par différentes autorités de réglementation, est destinée à accroître les économies d'échelle et à garantir la cohérence et l'efficacité de la régulation de toutes les industries de réseau, au bénéfice des consommateurs et des utilisateurs. Ce préambule indique également que la CNMC est dotée d'une personnalité juridique propre et de la pleine capacité publique et privée et qu'elle agit en pleine conformité avec la loi, en toute autonomie organique et fonctionnelle et en toute indépendance par rapport au gouvernement, aux administrations publiques et aux intérêts entrepreneuriaux et commerciaux.

16 En vertu de 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 articles de cette loi la chargent d'autres fonctions, telles que celle de préserver et de promouvoir la concurrence sur tous les marchés et secteurs productifs ainsi que celle de supervision et de contrôle des secteurs de l'électricité et du gaz, du marché postal, du marché de la communication audiovisuelle et du secteur ferroviaire.

17 La deuxième disposition additionnelle de la loi 3/2013 dispose, à son paragraphe 1, que la constitution de la CNMC entraîne la suppression de la Commission nationale de la concurrence, de la Comisión Nacional de Energía (Commission nationale de l'énergie, Espagne), de la CMT, de la Comisión Nacional del Sector Postal (Commission nationale du secteur postal, Espagne), du Comité de Regulación Ferroviaria (Comité de réglementation ferroviaire, Espagne), de la Comisión Nacional del Juego (Commission nationale des jeux d'argent et de hasard, Espagne), de la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (Commission de réglementation économique aéroportuaire, Espagne) et du Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (Conseil national des médias audiovisuels, Espagne).

18 L'article 23, paragraphe 1, de la loi 3/2013 prévoit, en substance, les mêmes causes de cessation des fonctions des membres du conseil dirigeant de la CNMC que celles qui étaient auparavant prévues à l'article 16 de la loi 2/2011.

19 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) a été adopté le 30 août 2013 (BOE nº 209, du 31 août 2013, p. 63623).

20 Le 10 septembre 2013 ont été publiés les décrets royaux du 9 septembre 2013 portant nomination du président, du vice-président et des conseillers de la CNMC (BOE nº 217, p. 66444 et suivantes).

21 Le 11 octobre 2013 ont été adoptés 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. Lorenzo Almendros de ses fonctions de président de la Commission du marché des télécommunications) (BOE nº 247, du 15 octobre 2013, p. 83736) 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. Ormaetxea Garai de ses fonctions de conseiller de la Commission du marché des télécommunications) (BOE nº 247, du 15 octobre 2013, p. 83741). Ces décrets royaux prévoient que ces congédiements prennent effet, de manière rétroactive, le 7 octobre 2013.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

22 MM. Ormaetxea Garai et Lorenzo Almendros contestent devant le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne) les décrets royaux 795/2013 et 800/2013 qui les ont privés de leurs mandats de, respectivement, conseiller et président de la CMT. Au soutien de leur recours, ils font notamment valoir que leur congédiement viole l'article 3, paragraphe 3 bis, de la directive-cadre, au motif que, par ces décrets royaux, il a été mis fin à leurs fonctions avant l'échéance de leurs mandats en l'absence de cause légale de congédiement, ces causes étant limitativement prévues par le droit national. Ils soulignent également que l'adoption desdits décrets royaux n'a été précédée d'aucune procédure disciplinaire, que ceux-ci ne sont pas motivés et que les motifs de leur congédiement ne leur ont pas été communiqués.

23 La juridiction de renvoi, se référant à l'article 3, paragraphe 3 bis, deuxième alinéa, de la directive-cadre ainsi qu'aux arrêts du 6 mars 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143), du 6 octobre 2010, Base e.a. (C-389/08, EU:C:2010:584), et du 8 avril 2014, Commission/Hongrie (C-288/12, EU:C:2014:237), se demande si la création d'un seul organisme de supervision et de régulation des marchés et de la concurrence, qui fusionne plusieurs autorités de réglementation nationales qui étaient en charge de différents secteurs, dont l'ARN au sens de la directive-cadre, est compatible avec les dispositions de cette directive. En effet, selon cette juridiction, cette dernière pourrait être comprise en ce sens qu'elle exige que, pour que l'indépendance ainsi que la compétence technique des ARN au sens de ladite directive soient suffisamment garanties, celles-ci soient dotées d'une structure propre, non intégrée dans une autre entité.

24 La juridiction de renvoi s'interroge également sur le fait de savoir si, lors d'une telle réforme institutionnelle, et à supposer qu'elle soit valide au regard de la directive-cadre, il est possible de ne pas respecter la totalité de la durée des mandats initialement conférés aux conseillers et au président de l'ARN antérieurement en place. Elle relève, à cet égard, qu'une telle réforme et les congédiements qui en résultent pourraient relever de la liberté des États membres de déterminer le modèle de leur ARN. Cependant, le fait que cette réforme a entraîné la cessation anticipée des mandats des conseillers antérieurement désignés alors qu'aucun des motifs de congédiement expressément prévus à l'article 16 de la loi 2/2011 n'était établi, et ce en l'absence de dispositions transitoires permettant l'achèvement de ces mandats, pourrait, selon elle, être considéré comme étant contraire à l'exigence d'indépendance des ARN prévue à l'article 3, paragraphes 2 et 3 bis, de la directive-cadre.

25 Dans ce contexte, ladite juridiction se demande, en particulier, si la notion d'« indépendance » des ARN visée par la directive-cadre doit être interprétée à la lumière des considérations développées dans l'arrêt du 8 avril 2014, Commission/Hongrie (C-288/12, EU:C:2014:237), à propos de la condition d'indépendance des autorités de contrôle de la protection des données à caractère personnel prévue à l'article 28 de la directive 95/46.

26 Dans ces conditions, 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 dans [le domaine des réseaux et 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], 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 de la [Cour] 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] sont congédiés avant l'échéance de leur mandat en raison d'un nouveau cadre légal qui crée un organe de supervision regroupant diverses autorités nationales de réglementation de [divers] secteurs […] ? 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 [d'exercice] 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] ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

27 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la directive-cadre doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une législation nationale qui consiste à fusionner une ARN, au sens de cette directive, avec d'autres autorités de réglementation nationales, telles que celles en charge de la concurrence, du secteur postal et du secteur de l'énergie, afin de créer un organisme de réglementation multisectoriel notamment chargé des tâches dévolues aux ARN, au sens de ladite directive.

28 Aux termes de l'article 2, sous g), de la directive-cadre, la notion d'« ARN » désigne l'organisme ou les organismes chargés par un État membre d'une quelconque des tâches de réglementation assignées dans la directive-cadre et dans les directives particulières. Cependant, comme la Cour l'a déjà relevé, ni la directive-cadre ni les directives particulières ne désignent les organes des États membres auxquels ces derniers doivent confier les tâches de réglementation assignées à leurs ARN (voir, en ce sens, arrêt du 6 octobre 2010, Base e.a., C-389/08, EU:C:2010:584, point 23).

29 À cet égard, il doit être rappelé qu'il résulte de l'article 288 TFUE que les États membres sont obligés, lors de la transposition d'une directive, d'assurer le plein effet de celle-ci, tout en disposant d'une ample marge d'appréciation quant au choix des voies et des moyens destinés à en assurer la mise en œuvre. Cette liberté laisse ainsi entière l'obligation, pour chacun des États membres destinataires, de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le plein effet de la directive concernée, conformément à l'objectif que celle-ci poursuit (voir, en ce sens, arrêt du 6 octobre 2010, Base e.a., C-389/08, EU:C:2010:584, points 24 et 25 ainsi que jurisprudence citée).

30 Partant, si, dans ces conditions, les États membres jouissent d'une autonomie institutionnelle dans l'organisation et la structuration de leurs ARN au sens de l'article 2, sous g), de la directive-cadre, cette autonomie ne peut être exercée que dans le plein respect des objectifs et des obligations fixés par cette directive (arrêts du 6 mars 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, point 24 ; du 6 octobre 2010, Base e.a., C-389/08, EU:C:2010:584, point 26, ainsi que du 17 septembre 2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, point 53).

31 Ainsi, un État membre ne saurait, dans le cadre d'une réforme institutionnelle, telle que celle en cause au principal, attribuer à un organisme de réglementation multisectoriel les tâches incombant aux ARN en vertu de la directive-cadre et des directives particulières que si, dans l'exercice de ces tâches, cet

organisme répond aux conditions d'organisation et de fonctionnement auxquelles lesdites directives soumettent les ARN (voir, par analogie, arrêt du 6 octobre 2010, Base e.a., C-389/08, EU:C:2010:584, point 27).

32 À cet égard, il ressort de l'article 3, paragraphes 1 à 3, de la directive-cadre que les États membres doivent veiller à ce que chacune des tâches assignées aux ARN soit accomplie par un organisme compétent, qu'ils doivent garantir l'indépendance de ces 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, et qu'ils doivent veiller à ce que lesdites ARN exercent leurs pouvoirs de manière impartiale, transparente et au moment opportun et à ce qu'elles disposent des ressources financières et humaines nécessaires pour accomplir les tâches qui leur sont assignées.

33 De plus, en vertu de l'article 3, paragraphe 3 bis, de la directive-cadre, sans préjudice des cas de consultation et de coopération avec d'autres autorités nationales prévus aux paragraphes 4 et 5 de cet article, les ARN responsables de la régulation du marché ex ante ou du règlement des litiges entre entreprises doivent agir en toute indépendance et ne solliciter ni n'accepter d'instruction d'aucun autre organe en ce qui concerne l'accomplissement des tâches qui leur sont assignées. En vertu de ce même article 3, paragraphe 3 bis, les États membres doivent veiller à ce que de telles ARN disposent de budgets annuels distincts, rendus publics, et à ce que ces ARN disposent des ressources financières et humaines adéquates pour leur permettre de participer activement et de contribuer à l'ORECE.

34 L'article 3, paragraphes 4 et 6, de la directive-cadre prévoit, en outre, que les États membres publient les tâches à accomplir par les ARN d'une manière aisément accessible et qu'ils notifient à la Commission toutes les ARN chargées d'accomplir des tâches en application de la directive-cadre et des directives particulières, ainsi que leurs responsabilités respectives.

35 Par ailleurs, conformément à l'article 4 de la même directive, les décisions des ARN doivent pouvoir faire l'objet de recours effectifs auprès d'un organisme indépendant des parties intéressées.

36 Il convient dès lors de constater que la directive-cadre ne s'oppose pas, en principe, à ce qu'une ARN, au sens de cette directive, soit fusionnée avec d'autres autorités de réglementation nationales et à ce que l'ensemble forme un seul organisme de réglementation multisectoriel sous réserve que, dans l'exercice des tâches que la directive-cadre et les directives particulières attribuent aux ARN, cet organisme réponde aux conditions de compétence, d'indépendance, d'impartialité et de transparence prévues par la directive-cadre et que les décisions qu'il prend puissent faire l'objet de recours effectifs auprès d'un organisme indépendant des parties intéressées (voir, par analogie, 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).

37 Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si la CNMC répond à ces conditions lorsqu'elle intervient dans le domaine des communications électroniques en tant qu'ARN. À cet égard, il peut toutefois être observé qu'il paraît ressortir de la loi 3/2013 que celle-ci contient les dispositions nécessaires visant à garantir que la CNMC exerce les fonctions attribuées aux ARN par la directive-cadre et les directives particulières, que la CNMC est structurée afin de tenir compte des différentes fonctions qui lui sont attribuées, que ses organes directeurs sont composés de membres dont l'autorité et la compétence professionnelle sont reconnues dans les domaines dont la CNMC est responsable et qu'elle dispose d'un patrimoine propre et indépendant de celui de l'administration générale espagnole ainsi que de l'autonomie suffisante et de la capacité juridique nécessaire à la gestion de ses ressources. Il ressort également des termes de la loi 3/2013 que des voies de recours sont prévues contre les décisions de la CNMC.

38 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que la directive-cadre doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas, en principe, à une législation nationale qui consiste à fusionner une ARN, au sens de cette directive, avec d'autres autorités de réglementation nationales, telles que celles en charge de la concurrence, du secteur postal et du secteur de l'énergie, afin de créer un organisme de réglementation multisectoriel notamment chargé des tâches dévolues aux ARN, au sens de ladite directive, sous réserve que, dans l'exercice de ces tâches, cet organisme réponde aux conditions de compétence, d'indépendance, d'impartialité et de transparence prévues par celle-ci et que les décisions qu'il prend puissent faire l'objet de recours effectifs auprès d'un organisme indépendant des parties intéressées, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

Sur les deuxième et troisième questions

39 Par ses deuxième et troisième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 3, paragraphe 3 bis, de la directive-cadre doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que, du seul fait d'une réforme institutionnelle consistant à fusionner une ARN, responsable de la régulation du marché ex ante ou du règlement des litiges entre entreprises, avec d'autres autorités de réglementation nationales afin de créer un organisme de réglementation multisectoriel notamment chargé des tâches dévolues aux ARN, au sens de cette directive, le président et un conseiller de l'ARN fusionnée soient congédiés avant l'échéance de leurs mandats.

40 L'article 3, paragraphe 3 bis, deuxième alinéa, de la directive-cadre prévoit, en substance, que les États membres veillent à ce que le chef d'une ARN responsable de la régulation du marché ex ante ou du règlement des litiges entre entreprises ou, le cas échéant, les membres de l'instance collégiale exerçant cette fonction au sein de l'ARN ne puissent être congédiés que s'ils ne remplissent plus les conditions requises pour exercer leurs fonctions, préalablement définies en droit national. En outre, en vertu de cette disposition, la décision de congédiement doit être rendue publique et les motifs de ce congédiement doivent être communiqués au chef congédié ou aux membres congédiés de l'instance collégiale exerçant cette fonction, lesquels ont le droit d'en demander la publication si celle-ci n'intervient pas d'office.

41 En l'occurrence, il y a lieu de relever qu'il est constant, d'une part, que la CMT, qui était notamment responsable du règlement des litiges entre entreprises du secteur des télécommunications, était dirigée par une instance collégiale et, d'autre part, que le congédiement du président et du conseiller de la CMT, requérants au principal, qui est intervenu avant l'échéance de leurs mandats respectifs, résulte de l'application non pas d'un des motifs de cessation de leurs fonctions qui était prévu à l'article 16 de la loi 2/2011, mais de la réforme institutionnelle en cause au principal, qui a entraîné la suppression de la CMT et la reprise des tâches d'ARN de cette dernière, au sens de la directive-cadre, par la CNMC.

42 Il est également constant que si, lors de la réforme résultant de la loi 2/2011, des mesures transitoires avaient été prévues, cela n'a pas été le cas lors de la réforme résultant de la loi 3/2013, laquelle a eu pour effet de mettre fin de manière anticipée aux mandats de président et de conseiller de la CMT détenus par les requérants au principal.

43 Force est donc de constater, au vu du libellé de l'article 3, paragraphe 3 bis, deuxième alinéa, de la directive-cadre, que le congédiement en cause au principal ne répond pas aux conditions posées par cette disposition, dès lors qu'il est intervenu pour un motif autre que le fait, pour lesdits requérants, de ne plus remplir les conditions requises pour exercer leurs fonctions, préalablement définies en droit national.

44 La juridiction de renvoi s'interroge toutefois sur le fait de savoir si, en raison de l'autonomie institutionnelle reconnue aux États membres dans l'organisation et la structuration de leurs ARN, une réforme institutionnelle telle que celle en cause au principal pourrait néanmoins constituer un juste motif de congédiement anticipé, ne heurtant pas l'indépendance des ARN telle qu'elle est garantie par la directive-cadre.

45 À cet égard, il convient de rappeler que si l'article 3 de la directive-cadre, dans sa version initiale, visait, pour l'essentiel, conformément au considérant 11 de cette directive, à garantir l'indépendance et l'impartialité des ARN en assurant la séparation des fonctions de réglementation et d'exploitation, le législateur de l'Union a, avec la directive 2009/140 et comme le considérant 13 de celle-ci l'indique, entendu renforcer l'indépendance des ARN afin d'assurer une application plus efficace du cadre réglementaire et d'accroître leur autorité et la prévisibilité de leurs décisions (voir, en ce sens, arrêt du 28 juillet 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, points 32 et 34).

46 Le considérant 13 de la directive 2009/140 énonce ainsi qu'il y a lieu, à cet effet, de prévoir, en droit national, 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 et que, à cette fin, il convient d'établir préalablement des règles concernant les motifs de congédiement du chef de l'ARN afin de dissiper tout doute raisonnable quant à la neutralité de cet organisme et à son imperméabilité aux facteurs extérieurs.

47 Or, cet objectif de renforcement de l'indépendance et de l'impartialité des ARN désormais poursuivi par la directive-cadre, qui trouve son expression dans l'article 3, paragraphe 3 bis, de celle-ci, serait compromis si, du seul fait d'une réforme institutionnelle, telle que celle en cause au principal, il était permis de mettre fin de manière anticipée et immédiate au mandat d'un ou de plusieurs membres de l'instance collégiale dirigeant l'ARN en cause. En effet, si cela était admis, le risque de révocation immédiate, pour un motif autre que ceux préalablement prévus par la loi, auquel même un seul membre d'une telle instance collégiale pourrait ainsi être confronté, serait susceptible de créer un doute raisonnable quant à la neutralité de l'ARN concernée et à son imperméabilité aux facteurs extérieurs et de porter atteinte à son indépendance, à son impartialité et à son autorité.

48 Il convient également de souligner que, comme l'a relevé, en substance, M. l'avocat général au point 45 de ses conclusions, les ARN, dans le cadre des tâches qui leur sont assignées par la directive-cadre et les directives particulières, sont notamment amenées à attribuer des droits individuels et à régler des litiges entre entreprises, sont dotées d'un certain pouvoir réglementaire, en particulier en matière de contrôle des prix, et peuvent imposer des obligations aux entreprises qui disposent d'une puissance significative sur un marché. La Cour a d'ailleurs déjà constaté que, dans l'exercice des fonctions de réglementation des marchés des communications électroniques qui leur sont attribuées par la directive-cadre, les ARN disposent d'un pouvoir étendu afin qu'elles puissent apprécier le besoin de réglementation d'un marché en fonction de chaque situation au cas par cas (voir, en sens, arrêt du 3 décembre 2009, Commission/Allemagne, C-424/07, EU:C:2009:749, points 55 à 61).

49 Dans ce contexte, il importe de rappeler que, si le renforcement de l'indépendance des ARN a été effectué par la directive 2009/140, ainsi que cela a déjà été relevé au point 45 du présent arrêt, afin d'assurer une application plus efficace du cadre réglementaire et d'accroître leur autorité et la prévisibilité de leurs décisions, il demeure que, conformément à la jurisprudence constante de la Cour rappelée au point 30 du présent arrêt, les États membres jouissent, dans la limite du plein respect des objectifs et des obligations fixés par la directive-cadre, d'une autonomie institutionnelle dans l'organisation et la structuration de leurs ARN.

50 La nécessité de respecter l'impartialité et l'indépendance du chef d'une ARN responsable de la régulation du marché ex ante ou du règlement des litiges entre entreprises, ou, le cas échéant, des membres de l'instance collégiale exerçant cette fonction, ne saurait donc faire obstacle à ce qu'une réforme institutionnelle, telle que celle en cause au principal, intervienne lorsque leurs mandats sont encore en cours.

51 Toutefois, il incombe alors à l'État membre concerné, afin de satisfaire aux obligations fixées par l'article 3, paragraphe 3 bis, de la directive-cadre, de prévoir des règles qui garantissent que le congédiement avant l'échéance de leurs mandats ne porte pas atteinte à l'indépendance et à l'impartialité des personnes concernées.

52 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'il convient de répondre aux deuxième et troisième questions que l'article 3, paragraphe 3 bis, de la directive-cadre doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que, du seul fait d'une réforme institutionnelle consistant à fusionner une ARN, responsable de la régulation du marché ex ante ou du règlement des litiges entre entreprises, avec d'autres autorités de réglementation nationales afin de créer un organisme de réglementation multisectoriel notamment chargé des tâches dévolues aux ARN, au sens de cette directive, le président et un conseiller, membres de l'instance collégiale dirigeant l'ARN fusionnée, soient congédiés avant l'échéance de leurs mandats, dès lors que ne sont pas prévues des règles qui garantissent qu'un tel congédiement ne porte pas atteinte à leur indépendance et à leur impartialité.

Sur les dépens

53 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 (deuxième chambre) dit pour droit :

1) **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, en principe, à une législation nationale qui consiste à fusionner une autorité réglementaire nationale, au sens de la directive 2002/21, telle que modifiée par la directive 2009/140, avec d'autres autorités de réglementation nationales, telles que celles en charge de la concurrence, du secteur postal et du secteur de l'énergie, afin de créer un organisme de réglementation multisectoriel notamment chargé des tâches dévolues aux autorités réglementaires nationales, au sens de ladite directive telle que modifiée, sous réserve que, dans l'exercice de ces tâches, cet organisme réponde aux conditions de compétence, d'indépendance, d'impartialité et de transparence prévues par celle-ci et que les décisions qu'il prend puissent faire l'objet de recours effectifs auprès d'un organisme indépendant des parties intéressées, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.**

2) **L'article 3, paragraphe 3 bis, de la directive 2002/21, telle que modifiée par la directive 2009/140, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que, du seul fait d'une réforme institutionnelle consistant à fusionner une autorité réglementaire nationale, responsable de la régulation du marché ex ante ou du règlement des litiges entre entreprises, avec d'autres autorités de réglementation nationales afin de créer un organisme de réglementation multisectoriel notamment chargé des tâches dévolues aux autorités réglementaires nationales, au sens de cette directive telle que modifiée, le président et un conseiller, membres de l'instance collégiale dirigeant l'autorité réglementaire nationale fusionnée,**

soient congédiés avant l'échéance de leurs mandats, dès lors que ne sont pas prévues des règles qui garantissent qu'un tel congédiement ne porte pas atteinte à leur indépendance et à leur impartialité.

Signatures