

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^{ME} VERICA TRSTENJAK
du 17 février 2011¹

Table des matières

I — Introduction	I - 3446
II — Cadre juridique	I - 3447
A — Droit de l'Union	I - 3447
1. Vue d'ensemble	I - 3447
2. Les directives	I - 3448
a) La directive service universel	I - 3448
b) La directive vie privée et communications électroniques	I - 3451
c) La directive 2002/77	I - 3453
B — Droit national	I - 3453
III — Faits et demande de décision préjudicielle	I - 3455
IV — Procédure devant la Cour	I - 3457
V — Arguments des parties	I - 3458
A — Sur la première question	I - 3458
B — Sur la seconde question	I - 3459
VI — Analyse juridique	I - 3460

¹ — Langue originale: l'allemand.

A — Première question	I - 3460
1. L'objet de l'obligation de transmission des données prévue à l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel	I - 3460
a) Interprétation littérale de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel	I - 3460
b) Interprétation systématique de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel	I - 3461
c) Interprétation téléologique de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel	I - 3463
d) Conclusion	I - 3465
2. L'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel ne prévoit pas une harmonisation complète de l'obligation de transmission des données	I - 3465
3. L'obligation des États membres de respecter les compétences des autorités réglementaires nationales	I - 3467
a) Compétences des autorités réglementaires nationales sur le marché des annuaires accessibles au public directement ou par l'intermédiaire de services de renseignements	I - 3468
b) Obligation de transmission des données externes prévue à l'article 47 du TKG en tant que mesure nationale ayant une incidence sur le domaine de compétence des autorités réglementaires nationales	I - 3469
c) Appréciation de la conformité aux directives de mesures nationales qui ont une incidence sur le domaine de compétence des autorités réglementaires nationales	I - 3470
d) Conclusion	I - 3476
B — Seconde question	I - 3476
VII — Conclusion	I - 3484
	I - 3445

I — Introduction

disposition des prestataires de services d'annuaires accessibles au public directement ou par l'intermédiaire de services de renseignements les données concernant les abonnés.

1. Dans la présente procédure préjudicielle en application de l'article 267 TFUE, le Bundesverwaltungsgericht (Allemagne, ci-après la «juridiction de renvoi») a saisi la Cour de deux questions sur l'interprétation 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 électroniques² (ci-après la «directive service universel»), et de la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 2002, concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques³ (ci-après la «directive vie privée et communications électroniques»).

2. Par ces questions, la juridiction de renvoi sollicite pour l'essentiel des éclaircissements sur les conditions et la portée de l'obligation faite aux entreprises qui attribuent des numéros de téléphone à des abonnés (ci-après les «entreprises de services téléphoniques»), aux termes de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel, de mettre à

3. Ces questions se posent dans le cadre d'un litige opposant Deutsche Telekom AG (ci-après la «requérante au principal») à la République fédérale d'Allemagne (ci-après la «défenderesse au principal»), représentée par la Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (agence fédérale des réseaux pour l'électricité, le gaz, les télécommunications, la poste et les chemins de fer, ci-après la «Bundesnetzagentur»). Le litige concerne la légalité d'une décision de la Bundesnetzagentur ayant imposé à la requérante au principal, dans le cadre d'une procédure de règlement des différends, à des conditions précisées dans cette décision, de mettre également à disposition, sur demande et aux fins de la fourniture de services d'annuaires accessibles au public, les données qu'elle détient relatives aux abonnés que ceux-ci ou leurs fournisseurs de services téléphoniques souhaitent voir publier uniquement par une ou plusieurs entreprises déterminées et alors que l'entreprise sollicitant la mise à disposition de ces données ne fait pas partie de ces entreprises «autorisées».

2 — JO L 108, p. 51.

3 — JO L 201, p. 37.

II — Cadre juridique

devaient, en revanche, contribuer à l'uniformisation des législations nationales disparates du secteur des télécommunications.

A — *Droit de l'Union*⁴

1. Vue d'ensemble

4. Depuis le milieu des années 1980, le législateur de l'Union s'attache à réaliser une ouverture et une libéralisation contrôlées des marchés nationaux des télécommunications. Dans une première phase, qui s'étend des années 1980 à 2002, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne ont adopté une série de directives. Les directives (de libéralisation) adoptées par la Commission visaient ainsi l'ouverture des marchés. Les directives (d'harmonisation) adoptées par le Parlement européen et le Conseil⁵

5. Ce cadre juridique des communications électroniques a été remplacé en 2002 par un nouveau dispositif qui, pour l'essentiel, consiste en une directive-cadre⁶ et quatre directives spécifiques⁷ du Parlement et du Conseil ainsi qu'une directive (concernant la concurrence)⁸ de la Commission. La directive service universel et la directive vie privée et communications électroniques, sur lesquelles porte la présente procédure préjudicielle, font partie des quatre directives spécifiques du Parlement et du Conseil.

4 — À l'instar des désignations utilisées dans le TUE et le TFUE, la notion de «droit de l'Union» est ici utilisée comme désignant à la fois le droit communautaire et le droit de l'Union. Dans la suite des présentes conclusions, lorsqu'il est fait référence à des dispositions précises du droit primaire, nous citerons les dispositions applicables *ratione temporis*.

5 — Voir ainsi notamment: directive 97/33/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 juin 1997, relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications en vue d'assurer un service universel et l'interopérabilité par l'application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP) (JO L 199, p. 32); directive 97/66/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 décembre 1997, concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications (JO L 24, p. 1), et directive 98/10/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 1998, concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale et l'établissement d'un service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel (JO L 101, p. 24).

6 — 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»).

7 — Directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive «accès») (JO L 108, p. 7); directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive «autorisation») (JO L 108, p. 21); directive service universel ainsi que directive vie privée et communications électroniques.

8 — Directive 2002/77/CE de la Commission, du 16 septembre 2002, relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques (JO L 249, p. 21).

2. Les directives

privée quant aux informations personnelles les concernant qui peuvent figurer dans un annuaire public.»

a) La directive service universel

8. Aux termes du trente-cinquième considérant de la directive service universel:

6. La directive service universel a remplacé la directive 98/10⁹ et une partie de la directive 97/33¹⁰.

«La prestation de services de renseignements téléphoniques et d'annuaires est d'ores et déjà ouverte à la concurrence. Les dispositions de la présente directive complètent celles de la directive 97/66/CE en accordant aux abonnés le droit de voir figurer les données personnelles les concernant dans un annuaire imprimé ou électronique. Tous les fournisseurs de service attribuant des numéros de téléphone à leurs abonnés sont tenus de mettre à leur disposition des informations utiles selon des modalités équitables, tenant compte des coûts et non discriminatoires.»

7. Le onzième considérant de la directive service universel énonce:

«Les services d'annuaires et de renseignements téléphoniques constituent des outils essentiels pour l'accès aux services téléphoniques accessibles au public et relèvent de l'obligation de service universel. Les utilisateurs et les consommateurs souhaitent des annuaires qui soient exhaustifs et un service de renseignements téléphoniques qui couvre l'ensemble des abonnés au téléphone répertoriés et leurs numéros (ce qui comprend les numéros de téléphone fixe et de téléphone mobile); ils désirent que ces informations soient présentées de façon impartiale. La directive 97/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications assure le droit des abonnés au respect de leur vie

9. L'article 5 de la directive service universel, sous l'intitulé «Services de renseignements téléphoniques et annuaires», est en ces termes:

«1. Les États membres veillent à ce que:

- a) au moins un annuaire complet soit mis à la disposition des utilisateurs finals sous une forme approuvée par l'autorité compétente, qu'elle soit imprimée ou électronique ou les deux à la fois, et soit régulièrement mis à jour, c'est-à-dire au moins une fois par an;

9 — Précitée note 5.

10 — Précitée note 5.

b) au moins un service de renseignements téléphoniques complets soit accessible à tous les utilisateurs finals, y compris aux utilisateurs de postes téléphoniques payants publics.

modification de lever toute ambiguïté éventuelle. En effet, en vertu de l'article 19, paragraphe 2, de la directive vie privée et communications électroniques, les références à la directive 97/66 s'entendent comme des références à la directive vie privée et communications électroniques.

2. Les annuaires visés au paragraphe 1 comprennent, sous réserve des dispositions de l'article 11 de la directive 97/66/CE, tous les abonnés des services téléphoniques accessibles au public.

11. L'article 25 de la directive service universel dispose, sous l'intitulé «Services d'assistance par opérateur/opératrice et services de renseignements téléphoniques»:

3. Les États membres veillent à ce que la ou les entreprises proposant les services visés au paragraphe 1 appliquent les principes de non-discrimination au traitement des informations qui leur ont été fournies par d'autres entreprises.»

«1. Les États membres veillent à ce que les abonnés des services téléphoniques accessibles au public aient le droit de figurer dans l'annuaire accessible au public visé à l'article 5, paragraphe 1, point a).

10. En vertu de la directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009, modifiant la directive 2002/22, la directive 2002/58 et le règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs¹¹, l'article 5, paragraphe 2, de la directive service universel a été modifié en ce sens que le renvoi, dans cet article, à l'article 11 de la directive 97/66 a été remplacé par un renvoi à l'article 12 de la directive vie privée et communications électroniques. Il s'agit simplement par cette

2. Les États membres veillent à ce que toutes les entreprises qui attribuent des numéros de téléphone à des abonnés répondent à toutes les demandes raisonnables de mise à disposition, aux fins de la fourniture de services de renseignements téléphoniques accessibles au public et d'annuaire, des informations pertinentes, sous une forme convenue et à des conditions qui soient équitables, objectives, modulées en fonction des coûts et non discriminatoires.

3. Les États membres veillent à ce que tout utilisateur final raccordé au réseau téléphonique public puisse avoir accès aux services d'assistance par opérateur/opératrice et aux services de renseignements téléphoniques,

11 — JO L 337, p. 11. Conformément à l'article 5 de la directive 2009/136, celle-ci entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*. Elle est donc entrée en vigueur le 19 décembre 2009. Son article 4, paragraphe 1, prévoit que les États membres doivent la transposer au plus tard pour le 25 mai 2011.

conformément à l'article 5, paragraphe 1, point b).

[...]

Les autorités réglementaires nationales sont en mesure d'imposer des obligations et des conditions aux entreprises contrôlant l'accès aux utilisateurs finals pour la fourniture de services de renseignements téléphoniques, conformément aux dispositions de l'article 5 de la directive 2002/19/CE (directive 'accès').

5. Les paragraphes 1, 2, 3 et 4 s'appliquent sous réserve des exigences de la législation communautaire en matière de protection des données à caractère personnel et de la vie privée et, en particulier, de l'article 11 de la directive 97/66/CE.»

[...]

12. La directive 2009/136 a modifié comme suit les paragraphes 1, 3 et 5 de l'article 25 de la directive service universel:

5. Les paragraphes 1 à 4 s'appliquent sous réserve des exigences de la législation communautaire en matière de protection des données à caractère personnel et de la vie privée et, en particulier, de l'article 12 de la directive 2002/58/CE (directive 'vie privée et communications électroniques').»

«1. Les États membres veillent à ce que les abonnés des services téléphoniques accessibles au public aient le droit de figurer dans l'annuaire accessible au public visé à l'article 5, paragraphe 1, point a), et de voir les informations qui les concernent mises à la disposition des fournisseurs de services de renseignements et/ou d'annuaires, conformément au paragraphe 2 du présent article.

13. Cette modification est expliquée en ces termes au trente-huitième considérant de la directive 2009/136:

[...]

3. Les États membres veillent à ce que tout utilisateur final auquel est fourni un service téléphonique accessible au public puisse avoir accès aux services de renseignements.

«Les services de renseignements téléphoniques devraient être, et sont souvent, fournis dans des conditions de marché concurrentiel, conformément à l'article 5 de la directive 2002/77/CE de la Commission du 16 septembre 2002 relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques. Les mesures concernant le marché de gros et garantissant l'inclusion dans les bases de données des données (tant fixes que mobiles) des utilisateurs finals devraient respecter les dispositions

assurant la protection des données à caractère personnel, notamment l'article 12 de la directive 2002/58/CE (directive 'vie privée et communications électroniques'). La fourniture, axée sur les coûts, de ces données aux prestataires de services, dans des conditions qui permettent aux États membres de mettre en place un mécanisme centralisé autorisant la transmission d'informations agrégées et complètes aux éditeurs d'annuaires, et la fourniture d'un accès au réseau dans des conditions raisonnables et transparentes devraient être assurées afin que les utilisateurs finals bénéficient pleinement de la concurrence, l'objectif ultime étant de pouvoir retirer ces services de la réglementation applicable au marché de détail et de proposer des offres de services d'annuaire dans des conditions raisonnables et transparentes.»

b) La directive vie privée et communications électroniques

14. La directive vie privée et communications électroniques a remplacé la directive 97/66¹².

15. Le deuxième considérant de cette directive est libellé comme suit:

«La présente directive vise à respecter les droits fondamentaux et observe les principes

reconnus notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En particulier, elle vise à garantir le plein respect des droits exposés aux articles 7 et 8 de cette charte.»

16. Les trente-huitième et trente-neuvième considérants de cette directive sont libellés comme suit:

«Les annuaires d'abonnés aux services de communications électroniques sont largement diffusés et publics. Pour protéger la vie privée des personnes physiques et l'intérêt légitime des personnes morales, il importe que l'abonné soit à même de déterminer si les données à caractère personnel qui le concernent doivent être publiées dans un annuaire et, dans l'affirmative, lesquelles de ces données doivent être rendues publiques. Il convient que les fournisseurs d'annuaires publics informent les abonnés qui figureront dans ces annuaires des fins auxquelles ceux-ci sont établis et de toute utilisation particulière qui peut être faite des versions électroniques des annuaires publics, notamment grâce aux fonctions de recherche intégrées dans le logiciel, telles que les fonctions de recherche inverse qui permettent aux utilisateurs d'un annuaire de trouver le nom et l'adresse d'un abonné à partir d'un simple numéro de téléphone.

C'est à la partie qui collecte des données à caractère personnel auprès d'abonnés que

12 — Précitée note 5.

devrait incomber l'obligation d'informer ceux-ci des fins auxquelles sont établis des annuaires publics comportant des données personnelles les concernant. Si ces données peuvent être transmises à un ou plusieurs tiers, l'abonné devrait être informé de cette possibilité ainsi que des destinataires ou catégories de destinataires éventuels. Une telle transmission ne devrait pouvoir se faire que s'il est garanti que les données ne pourront pas être utilisées à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été collectées. Si la partie qui a collecté ces données auprès de l'abonné ou un tiers quelconque auquel elles ont été transmises souhaitent les exploiter à d'autres fins, ladite partie ou ledit tiers devront obtenir une nouvelle fois le consentement de l'abonné.»

17. L'article 12 de cette directive, sous l'intitulé «Annuaire d'abonnés», est en ces termes:

«1. Les États membres veillent à ce que les abonnés soient informés gratuitement et avant d'y être inscrits des fins auxquelles sont établis des annuaires d'abonnés imprimés ou électroniques accessibles au public ou consultables par l'intermédiaire de services de renseignements, dans lesquels les données à caractère personnel les concernant peuvent figurer, ainsi que de toute autre possibilité d'utilisation reposant sur des fonctions de recherche intégrées dans les versions électroniques des annuaires.

2. Les États membres veillent à ce que les abonnés aient la possibilité de décider si les données à caractère personnel les concernant, et lesquelles de ces données, doivent figurer dans un annuaire public, dans la mesure où ces données sont pertinentes par rapport à la fonction de l'annuaire en question telle qu'elle a été établie par le fournisseur de l'annuaire. Ils font également en sorte que les abonnés puissent vérifier, corriger ou supprimer ces données. La non-inscription dans un annuaire public d'abonnés, la vérification, la correction ou la suppression de données à caractère personnel dans un tel annuaire est gratuite.

3. Les États membres peuvent demander que le consentement des abonnés soit également requis pour toute finalité d'annuaire public autre que la simple recherche des coordonnées d'une personne sur la base de son nom et, au besoin, d'un nombre limité d'autres paramètres.

4. Les paragraphes 1 et 2 s'appliquent aux abonnés qui sont des personnes physiques. Les États membres veillent également, dans le cadre du droit communautaire et des législations nationales applicables, à ce que les intérêts légitimes des abonnés autres que les personnes physiques soient suffisamment protégés en ce qui concerne leur inscription dans des annuaires publics.»

c) La directive 2002/77

Les données doivent être mises à disposition sans délai et de manière non discriminatoire.

18. L'article 5 de la directive 2002/77 dispose, sous l'intitulé «Services d'annuaires»:

«Les États membres prennent les mesures nécessaires pour supprimer tous les droits exclusifs et/ou spéciaux concernant l'établissement et la fourniture d'annuaires téléphoniques sur leur territoire, y compris l'édition d'annuaires téléphoniques et la fourniture de renseignements téléphoniques.»

(2) Les données relatives aux abonnés sont les données publiées dans des annuaires conformément à l'article 104 du TKG. Elles comprennent, outre le numéro de téléphone, tant les données destinées à être publiées, le nom, l'adresse et des données additionnelles telles que la profession, le secteur d'activité, le type de raccordement et les co-utilisateurs, dans la mesure où l'entreprise les détient. Elle comprennent en outre les informations, liens, rapprochements et classifications traités de façon à pouvoir être utilisées par les clients, selon l'état de la technique et conformément aux dispositions applicables en matière de protection des données, qui sont nécessaires à la publication de ces données dans des services de renseignements et des annuaires accessibles au public au sens de la première phrase. Les données doivent faire l'objet d'un traitement exhaustif et de fond, ainsi que technique, de façon à pouvoir être intégrées sans difficulté, selon l'état de la technique, dans un annuaire d'usage facile pour les clients ou dans une banque de données d'un service de renseignement conçue selon le même principe.

B — *Droit national*

19. L'article 47 de la loi sur les télécommunications (Telekommunikationsgesetz, ci-après le «TKG»), intitulé «Fourniture de données relatives aux abonnés», se lit comme suit:

«(1) Toute entreprise qui fournit des services de télécommunications accessibles au public et attribue des numéros d'appel à des utilisateurs finals est tenue de mettre à la disposition de toute autre entreprise, sur demande, des données relatives aux abonnés au sens du paragraphe 2, quatrième phrase, en vue de la fourniture de services de renseignements téléphoniques accessibles au public et d'annuaire.

(3) En cas de litige entre des entreprises concernant les droits et obligations résultant des paragraphes 1 et 2, l'article 133 s'applique par analogie.

(4) Une rémunération peut être perçue pour la mise à disposition des données relatives

aux abonnés; celle-ci est généralement soumise à un règlement ultérieur conformément à l'article 38, paragraphes 2 à 4. Une telle rémunération n'est soumise à autorisation selon l'article 31 que si l'entreprise est puissante sur le marché des services aux utilisateurs finals.»

(2) Il n'est possible de donner des renseignements téléphoniques relatifs aux numéros d'abonnés que si ces derniers ont été informés de manière appropriée qu'ils ont le droit de s'opposer à ce que leur numéro de téléphone soit communiqué et qu'ils n'ont pas fait usage de ce droit. Il n'est possible de donner des renseignements allant au-delà des données publiées conformément à l'article 104 que si l'abonné a donné son accord en fournissant des informations plus détaillées.

20. Selon l'article 104 du TKG, intitulé «Annuaire»:

«Les abonnés peuvent être inscrits dans les annuaires publics imprimés ou électroniques avec leur nom, leur adresse et des données additionnelles comme la profession, le secteur d'activité ou le type de raccordement, dans la mesure où ils en font la demande. Ils peuvent décider quelles données doivent être publiées dans les annuaires. Sur demande de l'abonné, il est possible d'inscrire des co-utilisateurs, avec leur accord.»

(3) Il est permis de donner des renseignements téléphoniques concernant le nom ou le nom et l'adresse d'un abonné dont seul le numéro est connu, lorsque cet abonné figure dans un annuaire téléphonique, après que son fournisseur de services l'a informé de son droit de s'y opposer et s'il n'en a pas fait usage.

21. L'article 105 du TKG dispose, sous l'intitulé «Communication de renseignements»:

«(1) Il est possible de fournir des renseignements relatifs aux numéros d'appel figurant dans des annuaires, en respectant les limitations prévues à l'article 104 et aux paragraphes 2 et 3.

(4) L'opposition formulée conformément au paragraphe 2, première phrase, ou au paragraphe 3, ou l'accord donné conformément au paragraphe 2, deuxième phrase, doit être immédiatement consigné dans les données relatives aux clients du fournisseur de services ou du fournisseur au sens du paragraphe 1, sur lesquelles sont basés les annuaires. Les autres fournisseurs de services doivent également en tenir compte dans la mesure où ils ont pu raisonnablement avoir eu connaissance de ce que l'opposition ou l'accord est consigné dans les annuaires du fournisseur de service et du fournisseur au sens du paragraphe 1.»

22. En vertu de l'article 133, paragraphe 1, du TKG, intitulé «Autres litiges entre entreprises»:

«Si des litiges à propos d'obligations résultant de la présente loi ou sur la base de cette dernière opposent des entreprises qui exploitent des réseaux de télécommunications publics ou qui fournissent des services de télécommunications au public, la Beschlusskammer [la Bundesnetzagentur] adopte, sauf disposition contraire prévue par la loi, sur demande d'une partie et après audition des intéressés, une décision contraignante. Elle est tenue de se prononcer sur le litige dans un délai maximal de quatre mois à compter de sa saisine par une des parties concernée par ledit litige.»

III — Faits et demande de décision préjudicielle

23. La requérante au principal est une entreprise de télécommunications qui permet à des utilisateurs finals d'accéder, par le biais de connexions téléphoniques analogiques ou ADSL, au réseau téléphonique public et d'utiliser ce dernier à des fins de services de téléphonie vocale. En tant qu'exploitante de réseau, elle attribue des numéros à ses abonnés. La requérante au principal exploite en outre un service de renseignements téléphoniques sur l'ensemble du territoire fédéral ainsi qu'un service de renseignements par

internet. Par ailleurs, elle édite des annuaires par l'intermédiaire de filiales. La requérante au principal gère les données nécessaires à cet effet dans une base de données relatives aux abonnés. Cette base de données contient non seulement des données relatives à ses propres clients, mais également des données relatives aux abonnés d'autres fournisseurs de services téléphoniques, notamment de ceux qui n'éditent pas eux-mêmes d'annuaires et qui, pour se conformer aux droits de leurs clients en matière d'inscription, recourent, sur une base contractuelle, aux annuaires de la requérante au principal.

24. La base de données de la requérante au principal relative aux abonnés se compose d'un sous-répertoire «public» et d'un sous-répertoire «non public». Le sous-répertoire public est constitué de données pour lesquelles ni l'abonné concerné ni le fournisseur de services téléphoniques de celui-ci ne s'est opposé à une publication dans des annuaires de fournisseurs concurrents. La requérante au principal met ces données également à la disposition d'autres entreprises en vue de leur publication dans les annuaires et services de renseignements de celles-ci. Les services de la requérante au principal collectent à titre exclusif d'autres données dans le sous-répertoire non public. Celui-ci contient des données que l'abonné concerné ou son fournisseur de services téléphoniques souhaite voir publier uniquement par la requérante au principal, ainsi que des données des services de renseignements téléphoniques de celle-ci issues de recherches propres et des données

dites «d'éditeur», obtenues par les éditeurs d'annuaires téléphoniques.

des intervenantes pour le surplus, au motif qu'il n'apparaissait pas que la requérante au principal violait systématiquement ses obligations à cet égard.

25. Parmi les entreprises auxquelles les données d'abonnés du sous-répertoire public sont mises à disposition contre rémunération figurent les sociétés GoYellow GmbH et Telix AG, intervenantes au principal (ci-après les «intervenantes au principal»), qui exploitent respectivement un service de renseignements par internet et un service de renseignements téléphoniques. À la suite de discussions entre ces entreprises et la requérante au principal sur l'étendue des données visées par l'obligation de mise à disposition, les intervenantes ont demandé à la Bundesnetzagentur de mettre en œuvre une procédure de règlement des différends en vue d'ordonner à la requérante au principal de mettre à leur disposition en une fois l'ensemble du stock de données relatives aux abonnés existant, admis à la publication dans le cadre d'un service de renseignements, puis de leur en permettre l'actualisation chaque jour ouvré.

26. Par décision du 11 septembre 2006, la Bundesnetzagentur a ordonné à la requérante au principal de mettre à la disposition des intervenantes au principal, à des conditions précisées dans cette décision, également les données relatives aux abonnés que ceux-ci ou leurs fournisseurs de services téléphoniques souhaitent voir publier uniquement par une ou plusieurs entreprises déterminées. Cette décision était fondée sur l'article 47 du TKG. La Bundesnetzagentur a rejeté la demande

27. Par son recours, la requérante au principal s'est opposée à l'obligation de mise à disposition de données qui lui était imposée, dans la mesure où cette obligation visait des données relatives à des abonnés d'autres fournisseurs (ci-après les «données externes»). Le Verwaltungsgericht a rejeté le recours. À l'appui de son recours en «Revision», autorisé par le Verwaltungsgericht, la requérante au principal fait valoir que la décision de la Bundesnetzagentur adoptée sur le fondement de l'article 47 du TKG est illégale dans la mesure où elle s'étend à des données relatives à des abonnés d'autres fournisseurs de services téléphoniques. La requérante au principal demande donc, par la réformation du jugement attaqué, l'annulation de la décision de la Bundesnetzagentur du 11 septembre 2006, dans la mesure où l'obligation qui lui est imposée s'étend aux données relatives aux abonnés d'autres fournisseurs de services de communication vocale accessibles au public. La défenderesse et les intervenantes concluent au rejet du recours en «Revision».

28. Selon la juridiction de renvoi, le recours en «Revision» de la requérante au principal n'est pas fondé en droit national. Le recours contre la décision de la Bundesnetzagentur est certes recevable, mais est voué à l'échec quant au fond selon les critères du droit national. La juridiction de renvoi a cependant des doutes sur la question de savoir si une telle obligation imposée à la requérante

au principal, en vertu de l'article 47 du TKG, relative à la mise à disposition de données d'abonnés aux fournisseurs d'annuaires et de services de renseignements, qui s'étend aux données externes qu'il détient et n'est pas subordonnée au consentement ou à l'absence d'opposition de l'abonné ou de son fournisseur de services téléphoniques, est conforme au droit de l'Union.

- 2) En cas de réponse affirmative à la question qui précède:

29. Dans ces conditions, la juridiction de renvoi a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

L'article 12 de la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 2002, concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques), doit-il être interprété en ce sens que l'imposition de l'obligation susmentionnée par le législateur national est subordonnée au fait que l'autre fournisseur de services téléphoniques ou ses abonnés consentent à la transmission des données ou du moins ne s'y opposent pas?»

«1) L'article 25, paragraphe 2, 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-il être interprété en ce sens que les États membres sont en droit d'imposer aux entreprises qui attribuent des numéros de téléphone à des abonnés la mise à disposition, aux fins de la fourniture de services de renseignements téléphoniques accessibles au public et d'annuaire, de données relatives à des abonnés auxquels l'entreprise en question n'a pas elle-même attribué de numéros de téléphone dans la mesure où elle détient ces données?

IV — Procédure devant la Cour

30. L'ordonnance de renvoi, datée du 28 octobre 2009, est parvenue au greffe de la Cour le 22 décembre 2009. La requérante au principal, la défenderesse au principal, les intervenantes au principal, les gouvernements du Royaume-Uni et italien, ainsi que la Commission, ont déposé des observations écrites. Les représentants de la requérante au principal, de la défenderesse au principal, des intervenantes au principal, du Royaume-Uni et de la Commission ont pris part à l'audience du 2 décembre 2010.

V — Arguments des parties

cadre réglementaire ne semble non plus pouvoir servir de base juridique à pareille extension de l'obligation existante.

A — Sur la première question

31. De l'avis de la *Commission*, l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel doit être interprété en ce sens que les États membres ne sont pas en droit d'imposer aux entreprises qui attribuent des numéros de téléphone à des abonnés la mise à disposition, aux fins de la fourniture de services de renseignements téléphoniques accessibles au public et d'annuaires, de données relatives à des abonnés auxquels l'entreprise en question n'a pas elle-même attribué de numéros de téléphone, même si elle détient ces données.

32. Il est déterminant selon elle que l'obligation de transmission des données prévue à l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel ne s'adresse qu'aux entreprises qui attribuent des numéros de téléphone. Par conséquent, les «informations pertinentes» devant être transmises ne correspondent qu'aux données qui sont liées à l'attribution de numéros de téléphone par l'entreprise visée. Vu son libellé et sa finalité, on ne saurait donc déduire de cette disposition une obligation plus étendue, qui imposerait aux entreprises de services téléphoniques de communiquer la totalité de leur stock de données, contenant aussi des informations sur les abonnés d'autres entreprises de services téléphoniques. Aucune autre disposition du

33. Dans la même ligne d'argumentation, le *gouvernement du Royaume-Uni* soutient qu'une interprétation large de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel serait contraire au libellé, à l'économie et à l'objectif de ladite directive. L'obligation de transmission des données imposée par ce texte ne porte que sur les informations pertinentes relatives aux abonnés propres aux entreprises attribuant des numéros de téléphone. En outre, il n'appartient pas aux États membres d'imposer aux entreprises de services téléphoniques une obligation plus large à cet égard.

34. La *requérante au principal* insiste, elle aussi, dans un premier temps sur le fait que l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel n'oblige pas les États membres à imposer une obligation de transmission en ce qui concerne des données externes. Cette reconnaissance ne permet, toutefois, pas encore de répondre à la question de savoir si, sous l'angle du droit de l'Union, les États membres sont en droit d'adopter une disposition en ce sens. La première question préjudicielle vise, par conséquent, à déterminer si l'article 25, paragraphe 2, restreint les pouvoirs des États membres quant à la possibilité d'imposer des obligations supplémentaires aux entreprises de télécommunications. Compte tenu, tout particulièrement, de la jurisprudence de la Cour sur les directives 98/10, 2002/19 et 2002/22 et du libellé, des finalités et de la

structure des directives 2002/21 et 2002/22, il convient en définitive selon elle de répondre par l'affirmative à la dernière question.

35. La *défenderesse au principal* conclut en revanche, dans le cadre d'une interprétation grammaticale, historique, systématique et téléologique de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel, que l'obligation de transmission des données qu'elle prescrit couvre ou peut couvrir également en principe les données externes dont il est question dans cette affaire. Selon le *gouvernement italien* également, il convient en définitive de répondre affirmativement à la première question, compte tenu du texte et de l'économie de la directive service universel.

36. Telle est également la conclusion des *parties intervenantes au principal*, qui estiment que l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel doit être interprété en ce sens que les États membres peuvent imposer aux entreprises de mettre à disposition toutes les données d'abonnés qu'elles détiennent, aux fins de la fourniture d'annuaires et de services de renseignements accessibles au public.

B — Sur la seconde question

37. Selon la *Commission*, l'article 12 de la directive vie privée et communications

électroniques doit être interprété en ce sens que l'imposition de l'obligation de transmission des données externes par le législateur national est subordonnée au fait que l'abonné ait été informé de la possible transmission de ses données. Si l'abonné a explicitement refusé cette transmission, celle-ci n'est pas autorisée. De l'avis du *gouvernement du Royaume-Uni*, toute publication des données d'un abonné dans un autre annuaire suppose le consentement des intéressés.

38. Pour la *défenderesse au principal* en revanche, il découle de l'interprétation grammaticale, historique, systématique et téléologique de l'article 12 de la directive vie privée et communications électroniques que la transmission des données externes par les entreprises de services téléphoniques ne dépend pas du consentement préalable ou de l'absence d'opposition de l'abonné concerné ou de l'entreprise tenue de les transmettre.

39. Selon les *intervenantes au principal* également, les fournisseurs de services téléphoniques et leurs abonnés n'ont pas le droit de s'opposer à la transmission à des tiers des données les concernant publiées dans un annuaire aux fins d'un service de renseignements ou d'annuaire ni de restreindre la publication de leurs données à un annuaire particulier ou un service de renseignements particulier.

40. Telle est la conclusion également du *gouvernement italien*, qui estime que l'article 12 de la directive vie privée et communications électroniques doit être interprété en ce sens

que l'imposition aux entreprises de services téléphoniques d'une obligation de transmission des données externes de la part du législateur national n'est pas subordonnée à la condition que l'abonné consente à la transmission des données ou du moins ne s'y oppose pas, et ce dans la mesure où l'annuaire ou le service de renseignements que l'on entend établir poursuit les mêmes objectifs que ceux pour lesquels l'abonné a donné son consentement en vue de faire figurer ses propres données dans l'annuaire constitué par l'opérateur auprès duquel il est abonné.

42. Pour répondre à cette question, il convient d'examiner, dans un premier temps, si l'obligation de transmission des données qui incombe aux entreprises de services téléphoniques conformément à l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel s'étend aux données externes que celles-ci détiennent. Dans la mesure où, selon nous, cette question appelle en définitive une réponse négative, il conviendra, dans un deuxième temps, de vérifier si l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel régit de manière exhaustive la question de l'obligation de transmission des données qui incombe aux entreprises de services téléphoniques et, dans la négative, si d'autres dispositions du cadre juridique applicable aux communications électroniques pourraient interdire aux États membres d'imposer à ces entreprises de services téléphoniques l'obligation de transmettre leurs données externes.

VI — Analyse juridique

A — Première question

1. L'objet de l'obligation de transmission des données prévue à l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel

41. Par sa première question, la juridiction de renvoi souhaite savoir pour l'essentiel si l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel s'oppose à une réglementation nationale qui impose aux entreprises de services téléphoniques de mettre à disposition, en vue de la fourniture de services de renseignements téléphoniques accessibles au public et d'annuaires, non seulement les données de leurs propres clients, mais également les données externes qu'elles détiennent.

a) Interprétation littérale de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel

43. En vertu du libellé de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel, les

États membres sont tenus de veiller à ce que toutes les entreprises qui attribuent des numéros de téléphone à des abonnés répondent à toutes les demandes raisonnables de mise à disposition, aux fins de la fourniture de services de renseignements téléphoniques accessibles au public et d'annuaires, des «informations pertinentes», sous une forme appropriée.

44. Il résulte de la structure de la phrase que les informations pertinentes qui doivent être transmises concernent les abonnés auxquels les entreprises assujetties à cette obligation de transmission des données attribuent des numéros de téléphone. Conformément à l'article 2, sous k), de la directive 2002/21, on entend par «abonnés» toute personne physique ou morale partie à un contrat avec un fournisseur de services de communications électroniques accessibles au public, pour la fourniture de tels services. Par conséquent, les informations pertinentes devant être transmises concernent les personnes physiques ou morales liées par un tel contrat à l'entreprise de services téléphoniques assujettie à l'obligation de transmission des données.

45. Il s'ensuit que, en vertu de l'interprétation de l'article 25, paragraphe 2, résultant de son texte et de sa structure grammaticale, l'obligation de transmission des données qui incombe aux entreprises de services téléphoniques concerne les données de leurs propres abonnés, auxquels elles ont attribué des numéros de téléphone.

b) Interprétation systématique de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel

46. Le résultat de l'interprétation littérale de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel est confirmé par son interprétation systématique.

47. Dans le contexte du cadre juridique applicable aux communications électroniques, la directive service universel concerne, en premier lieu, la relation entre les fournisseurs de réseaux ou de services de communications électroniques et les abonnés. Elle poursuit sur ce plan trois objectifs principaux, dont chacun est développé dans un chapitre qui lui est propre.

48. La directive service universel a *premièrement* pour objectif d'assurer que les utilisateurs finals bénéficient, dans chaque État membre, en tous points du territoire, d'un ensemble minimal de services de communication d'un prix abordable répondant à certaines exigences qualitatives. Cet ensemble minimal de services qualifié de «service universel»¹³ est régi au chapitre 2 de la directive service universel (articles 3 à 15) et comprend la mise à disposition, selon les modalités définies à l'article 5, d'au moins un annuaire complet et d'au moins un service de renseignements téléphoniques complets. La directive service universel a *deuxièmement*

13 — Voir, à cet égard, la notion de «service universel» telle que décrite à l'article 2, sous j), de la directive 2002/21.

comme objectif de garantir, sous certaines conditions, un certain degré de concurrence sur les marchés de détail sur lesquels il n'y a pas de concurrence effective du fait de la présence d'un fournisseur puissant. Le chapitre 3 de la directive service universel (articles 16 à 19) contient à cet effet un certain nombre de prescriptions quant aux contrôles réglementaires assurés par les autorités réglementaires nationales. *Troisièmement*, la protection des consommateurs fait partie intégrante de la directive service universel. Le chapitre 4 (articles 20 à 31) contient à cet égard une série de prescriptions dont le but est de protéger les intérêts et les droits des utilisateurs finals.

à première vue réglementer uniquement l'obligation de transmission des données qui incombe aux entreprises de services téléphoniques, la place qu'il occupe, d'un point de vue systématique, fait que ce paragraphe également concerne en premier lieu la situation juridique de l'abonné par rapport à l'entreprise de services téléphoniques à laquelle il est contractuellement lié. De ce point de vue, les États membres sont tenus, en vertu de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel, de veiller à ce que les entreprises de services téléphoniques mettent à disposition les informations pertinentes concernant leurs abonnés, sur demande, en vue de la fourniture de services de renseignements téléphoniques accessibles au public et d'annuaires.

49. Du point de vue systématique, l'article 25 figure au chapitre 4; il se trouve donc dans le chapitre de la directive service universel axé sur les intérêts des consommateurs finals. Dans ce contexte, l'article 25, paragraphe 1, part de la situation juridique de l'abonné de services téléphoniques accessibles au public qui doit bénéficier du droit de figurer dans un annuaire complet. Les paragraphes 3 et 4 sont également conçus en fonction de la situation des utilisateurs finals, qui doivent avoir accès aux services de renseignements téléphoniques (paragraphe 3) et pouvoir accéder directement au service de renseignements téléphoniques d'un autre État membre (paragraphe 4).

50. Bien que l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel ne fasse pas directement référence aux abonnés, mais semble

51. La modification de l'article 25, paragraphe 1, de la directive service universel introduite par la directive 2009/136 tend à conforter le bien-fondé de cette analyse systématique. Dans la nouvelle version, l'article 25, paragraphe 1, prévoit désormais également, outre le droit de l'abonné de services téléphoniques accessibles au public de figurer dans un annuaire, que ces derniers ont également le droit de voir les informations qui les concernent mises à la disposition des fournisseurs de services de renseignements et/ou d'annuaires, conformément aux dispositions de l'article 25, paragraphe 2. Cette obligation des entreprises de services téléphoniques de transmettre les données concernant leurs abonnés aux fournisseurs de services de renseignements et/ou d'annuaires prévue à l'article 25, paragraphe 2, de la directive service

universel se trouve ainsi reformulée sous la forme d'un droit de l'abonné et, par là même, confirmée de manière expresse.

services téléphoniques l'obligation de transmettre sur demande les données pertinentes concernant leurs abonnés permet d'assurer qu'au moins un annuaire complet des abonnés puisse être établi ¹⁴.

c) Interprétation téléologique de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel

52. Les considérants de la directive service universel apportent peu d'éléments sur les objectifs assignés à l'obligation de transmission des données prévue à l'article 25, paragraphe 2. Le trente-cinquième considérant précise à cet égard simplement que tous les fournisseurs de services attribuant des numéros de téléphone à leurs abonnés sont tenus de mettre à leur disposition des informations utiles selon des modalités équitables, tenant compte des coûts et non discriminatoires.

53. Si l'on examine la directive service universel dans une perspective globale, il apparaît que les auteurs de la directive ont assigné à cette obligation de transmission des données, au sens de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel, deux objectifs principaux.

54. D'une part, elle est censée garantir que l'offre minimale requise par l'article 5, paragraphe 1, en tant que service universel sur le marché des annuaires d'abonnés accessibles au public puisse également exister en pratique. Le fait d'imposer aux entreprises de

55. D'autre part, l'obligation de transmission des données garantit le respect du droit de l'abonné, désormais reconnu expressément à l'article 25, paragraphe 1, de la directive service universel, de voir les informations le concernant transmises aux fournisseurs de services de renseignements et/ou d'annuaires en vue de l'établissement des bases de données nécessaires à cet égard.

56. Ces deux objectifs principaux requièrent que les entreprises de services téléphoniques transmettent, sur demande et aux fins de la fourniture de services de renseignements téléphoniques accessibles au public et d'annuaires, les informations pertinentes sur leurs propres abonnés, conformément aux prescriptions de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel. Pour atteindre ces objectifs, il n'est pas nécessaire toutefois que les entreprises de services téléphoniques soient également tenues de communiquer,

14 — Cette finalité était exprimée de façon particulièrement claire dans la disposition antérieure de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 98/10. Il y était souligné que l'obligation de transmission des données incombant aux entreprises de services téléphoniques servait, entre autres, à garantir l'établissement d'annuaires complets. Voir, sur ce point, arrêt du 25 novembre 2004, KPN Telecom (C-109/03, Rec. p. I-11273, point 20).

sur demande et aux fins de la fourniture d'annuaires des abonnés, les données externes qu'elles détiendraient.

57. De l'avis de la défenderesse au principal, le législateur a également voulu, avec l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel, instaurer une concurrence efficace sur le marché des fournisseurs de services d'annuaires et de renseignements téléphoniques. Cette finalité requiert selon elle que l'obligation de transmission des données des entreprises de services téléphoniques soit interprétée, selon l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel, en ce sens qu'elle s'étend également aux données externes dont disposent ces entreprises. En effet, des structures concurrentielles viables ne sont selon elle concevables dans ce secteur qu'à condition que l'obtention des données par les fournisseurs de tels services soit simple, efficace et exhaustive, condition qui ne serait pas remplie si les données devaient être obtenues séparément auprès de chaque entreprise de services téléphoniques.

58. Cette argumentation de la défenderesse au principal ne saurait convaincre.

59. S'il n'est pas contestable que le cadre juridique applicable aux communications

électroniques, dans son ensemble, a également pour objectif de permettre aux consommateurs finals de jouir pleinement de la concurrence sur le marché de la fourniture de services de renseignements, cette finalité générale ne saurait justifier l'interprétation de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel préconisée par la défenderesse au principal, dans la mesure précisément, en effet, où ledit article 25, paragraphe 2, ne fait pas partie des dispositions qui, dans le contexte du cadre juridique général applicable aux communications électroniques, ont pour objectif concret de favoriser et de pérenniser des structures concurrentielles viables sur le marché des services de renseignements.

60. Il est certes exact que l'obligation de transmission des données — limitée aux propres abonnés de l'entreprise concernée — peut également, en vertu de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel avoir un effet positif sur la concurrence sur le marché de la fourniture de services de renseignements, car elle permet à tous les fournisseurs de services de renseignements et d'annuaires d'abonnés de constituer des bases de données complètes. Ce rôle positif pour la concurrence ne doit toutefois être envisagé que comme un effet secondaire — qu'il convient par principe de saluer — qui, dans le cadre d'une interprétation téléologique de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel doit s'effacer au profit des deux objectifs principaux mentionnés précédemment.

61. Il s'ensuit que l'interprétation téléologique de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel confirme également que seules les données concernant les propres abonnés des entreprises de services téléphoniques doivent être considérées comme des données devant être transmises au sens de cette disposition.

d) Conclusion

62. L'interprétation littérale, systématique et téléologique de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel nous amène à conclure que l'obligation de transmission des données qui incombe aux entreprises de services téléphoniques, au sens de cette disposition, ne s'étend qu'aux informations pertinentes concernant les abonnés auxquels ces entreprises ont attribué un numéro de téléphone.

2. L'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel ne prévoit pas une harmonisation complète de l'obligation de transmission des données

63. Il découle de nos observations précédentes que les entreprises de services téléphoniques ne sauraient en principe, en vertu

de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel, être tenues de transmettre les données externes qu'elles détiennent. La réponse à la question de savoir s'il est interdit aux États membres, en raison de cette disposition, d'instaurer une obligation légale de transmettre de telles données externes suppose de déterminer le degré d'harmonisation visé par l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel dans l'esprit des auteurs du texte. Si cette disposition avait pour objectif une harmonisation complète de l'obligation de transmission des données incombant aux entreprises de services téléphoniques, il serait en effet exclu d'introduire ou de maintenir en vigueur une obligation légale de transmission des données externes au-delà des prescriptions de la directive.

64. Nous sommes d'avis que l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel n'a pas pour objectif d'harmoniser de manière complète l'obligation de transmission des données qui pèse sur les entreprises de services téléphoniques¹⁵.

15 — S'agissant de la disposition antérieure de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 98/10, la Cour a déjà constaté dans son arrêt KPN Telecom (précité note 14, point 35) que le législateur n'avait pas voulu harmoniser de manière complète les données devant être transmises au sens de cette disposition, de sorte que les États membres restaient compétents pour déterminer si, dans le contexte national, certaines données supplémentaires devaient également être transmises. Dans son arrêt du 11 mars 2010, *Telekomunikacja Polska* (C-522/08, Rec. p. I-2079, point 29), la Cour a en outre constaté, de manière générale, que la directive-cadre et la directive service universel ne prévoient pas une harmonisation complète des aspects relatifs à la protection des consommateurs.

65. Comme nous l'avons déjà évoqué, l'un des objectifs principaux de l'obligation de transmission des données prévue à l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel vise à garantir que l'offre minimale requise par l'article 5, paragraphe 1, en tant que service universel sur le marché des annuaires accessibles au public puisse également exister en pratique.

66. En vertu de l'article 5, paragraphe 1, de la directive service universel, les États membres veillent à ce que *au moins* un annuaire complet et *au moins* un service de renseignements téléphoniques complets soient mis à la disposition des utilisateurs finals. Il découle directement du libellé de cette disposition qu'il s'agit pour les États membres d'une prescription minimale à respecter. Par conséquent, ils sont en principe libres d'adopter des dispositions plus exigeantes afin de garantir une offre multiple d'annuaires ou de services de renseignements téléphoniques complets sur les marchés de détail en cause.

67. Compte tenu tout particulièrement du rapport entre l'article 5, paragraphe 1, et l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel sur le plan systématique, la qualification de l'article 5, paragraphe 1, comme disposition d'harmonisation minimale conditionne nécessairement la réponse à la question de savoir si l'article 25, paragraphe 2, harmonise de manière complète l'obligation de transmission des données incombant aux entreprises de services téléphoniques.

68. Les États membres étant autorisés, en vertu de l'article 5, paragraphe 1, de la directive service universel, à mettre en place les conditions-cadres censées offrir aux utilisateurs finals une pluralité d'annuaires et de services de renseignements complets de différents fournisseurs, l'interprétation systématique et téléologique de la directive service universel a pour conséquence que les États membres peuvent également en principe, à cet effet, aller au-delà des prescriptions de l'article 25, paragraphe 2.

69. En ayant imposé aux entreprises de services téléphoniques cette obligation de transmission des données externes dont il est question dans la procédure au principal, la République fédérale d'Allemagne a justement fait usage de cette marge d'appréciation. En effet, elle avait pour objectif, en introduisant cette obligation, de créer, compte tenu des particularités du marché de détail allemand des annuaires, des conditions de marché permettant de favoriser durablement l'existence d'une pluralité de fournisseurs d'annuaires téléphoniques accessibles au public directement ou par l'intermédiaire de services de renseignements¹⁶.

70. Nous arrivons donc à la conclusion que l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel n'harmonise pas de manière complète l'obligation de transmission des données qui pèse sur les entreprises de services téléphoniques.

16 — Voir points 83 et suiv. des présentes conclusions.

3. L'obligation des États membres de respecter les compétences des autorités réglementaires nationales

71. Dès lors que l'obligation de transmission des données incombant aux entreprises de services téléphoniques, telle que définie à l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel, est qualifiée de disposition d'harmonisation minimale, les États membres peuvent en principe valablement adopter des mesures plus exigeantes. Si les États membres font usage de cette marge d'appréciation, ils restent toutefois tenus de respecter les autres prescriptions et dispositions de la directive service universel et des autres directives faisant partie du cadre juridique applicable aux communications électroniques.

72. Il y a lieu, à cet égard, de tenir compte notamment des prescriptions de l'article 3, paragraphe 2, de la directive service universel. Il prévoit que les États membres ont l'obligation de respecter les principes d'objectivité, de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité lorsqu'ils adoptent des dispositions visant à garantir le service universel. Selon ce texte, les États membres s'efforcent également de réduire au minimum les distorsions sur le marché, tout en sauvegardant l'intérêt public. Dans la présente procédure toutefois, aucun argument n'a été invoqué, qui permettrait de conclure que ces prescriptions n'ont pas été respectées s'agissant de l'obligation de transmission des données instaurée par l'article 47 du TKG.

73. Dans l'hypothèse d'une obligation de transmission des données externes instaurée au niveau national, telle que celle prévue à l'article 47 du TKG, la question se pose toutefois de savoir — au regard des faits à l'origine de la procédure au principal — si le législateur national, lorsqu'il a adopté cette mesure, a porté atteinte, en violation des directives, aux compétences reconnues aux autorités réglementaires nationales, dans le contexte du cadre juridique applicable aux communications électroniques, sur le marché de détail des annuaires téléphoniques directement accessibles au public ou par l'intermédiaire de services de renseignements¹⁷.

74. Pour répondre à cette question, nous présenterons tout d'abord ce que sont les tâches et compétences des autorités réglementaires nationales sur ce marché de détail avant d'aborder la question de savoir comment l'introduction d'une obligation légale de transmission des données externes, telle que celle prévue à l'article 47 du TKG, peut affecter ces compétences. Nous nous attacherons ensuite à examiner à quelles conditions les États

17 — Lors de l'audience, la défenderesse au principal a également fait valoir que l'instauration d'une obligation de transmission des données externes, telle que celle prévue à l'article 47 du TKG, constituerait une atteinte illicite aux droits fondamentaux, désormais expressément consacrés par la charte des droits fondamentaux, que sont la liberté d'entreprendre et le droit de propriété. Les éléments du dossier de l'affaire ne permettent pas toutefois de constater une telle atteinte illicite. La juridiction de renvoi a, en outre, expressément souligné à cet égard dans sa décision de renvoi (points 23 et suiv.) que la requérante au principal ne subit, du fait de l'obligation de transmettre l'ensemble des données qu'elle détient, y compris les données externes relatives aux abonnés d'autres fournisseurs, aucune restriction disproportionnée des droits à la liberté que lui confèrent les articles 14, paragraphe 1, 12, paragraphe 1, et 2, paragraphe 1, de la Loi fondamentale allemande (Grundgesetz). Il n'y a pas non plus, selon la juridiction de renvoi, de violation du principe d'égalité de l'article 3, paragraphe 1, de ladite Loi.

membres peuvent intervenir dans le domaine de compétence des autorités réglementaires nationales et si la République fédérale d'Allemagne, en instaurant l'obligation de transmission des données externes de l'article 47 du TKG, a enfreint les prescriptions du droit de l'Union devant être respectées dans ce cadre.

a) Compétences des autorités réglementaires nationales sur le marché des annuaires accessibles au public directement ou par l'intermédiaire de services de renseignements

75. S'agissant des tâches et des compétences des autorités réglementaires nationales, dans le contexte du cadre juridique régissant les communications électroniques, la Cour a souligné, dans son arrêt du 3 décembre 2009, *Commission/Allemagne*¹⁸, que la directive-cadre crée un cadre harmonisé pour la réglementation des services de communications électroniques, des réseaux de communications électroniques et des ressources et services associés, et détermine les tâches des autorités réglementaires nationales.

76. À cet égard, l'offre de services de renseignements et d'annuaires publiquement

accessibles doit être qualifiée de «service associé» au sens de la directive-cadre¹⁹, qu'il appartient aux autorités réglementaires nationales de réglementer dans l'exercice des compétences fixées dans la directive-cadre et la directive service universel.

77. Les compétences des autorités réglementaires nationales en matière de contrôles réglementaires des marchés de détail des services de renseignements et d'annuaires sont fixées pour l'essentiel à l'article 17 de la directive service universel²⁰.

78. En vertu de l'article 17, paragraphe 1, l'autorité réglementaire nationale impose des obligations réglementaires adéquates aux entreprises déterminées comme étant puissantes sur un marché de détail

19 — Conformément à l'article 2, sous e bis), de la directive-cadre, dans la version modifiée par la directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009, modifiant les directives 2002/21, 2002/19 et 2002/20 (JO L 337, p. 37), les «services associés» comprennent les services associés à un réseau de communications électroniques et/ou à un service de communications électroniques, qui permettent et/ou soutiennent la fourniture de services via ce réseau et/ou ce service ou en ont le potentiel. Cela concerne notamment, selon cette disposition, les services relatifs à l'identité, à l'emplacement et à l'occupation de l'utilisateur. Cette définition légale a été introduite par la directive 2009/140 qui, selon son douzième considérant, devait permettre de préciser certaines définitions afin de lever les éventuelles ambiguïtés.

20 — Dans la version initiale de la directive 2002/22, l'article 18 assignait certaines tâches aux autorités réglementaires nationales en ce qui concerne l'ensemble minimal de lignes louées. L'article 19 contenait un certain nombre de prescriptions en vue d'assurer à l'utilisateur final la liberté de sélection et de présélection des opérateurs. Ces deux dispositions ont été supprimées par la directive 2009/136. Les dix-neuvième et vingtième considérants de la directive 2009/136 permettent de comprendre les raisons à l'origine de cette modification.

18 — C-424/07, Rec. p. I-11431, point 53.

donné — déterminé en application de l'article 15 de la directive-cadre — conformément à l'article 14 de la directive-cadre lorsque, à la suite d'une analyse du marché — effectuée conformément à l'article 16 de la directive-cadre —, elle constate que ce marché n'est pas en situation de concurrence réelle et lorsqu'elle conclut que les obligations imposées au titre de la directive 2002/19 ne permettraient pas de réaliser les objectifs fixés à l'article 8 de la directive 2002/21.

b) Obligation de transmission des données externes prévue à l'article 47 du TKG en tant que mesure nationale ayant une incidence sur le domaine de compétence des autorités réglementaires nationales

81. Selon nous, il ne peut être sérieusement contesté que l'adoption d'une obligation légale de transmission des données externes, telle que celle prévue à l'article 47 du TKG, a une incidence sur le domaine de compétence des autorités réglementaires nationales.

79. L'article 17, paragraphe 2, de la directive service universel précise notamment à cet égard que les obligations imposées au titre du paragraphe 1 de cet article sont fondées sur la nature du problème identifié et sont proportionnelles et justifiées à la lumière des objectifs établis à l'article 8 de la directive-cadre.

82. La juridiction de renvoi relève à cet égard, dans le cadre de l'analyse de la genèse de l'article 47 du TKG et de la place qu'il occupe d'un point de vue systématique, que, lorsqu'il a institué l'obligation de mise à disposition des données externes, le législateur avait à l'évidence sous les yeux le modèle de la requérante au principal, en tant qu'entreprise intégrée verticalement qui produit elle-même des données en attribuant des numéros d'appel à ses propres clients et qui, en outre, édite des annuaires et exploite des services de renseignements²¹.

80. Il découle de ces considérations que les autorités réglementaires nationales qui ont constaté — dans le respect des prescriptions pertinentes des directives — qu'un marché de détail concernant les annuaires et les services de renseignements n'est pas en situation de concurrence réelle imposent ou doivent pouvoir imposer des obligations réglementaires adéquates aux entreprises déterminées comme étant puissantes sur ce marché.

83. Selon la juridiction de renvoi, la ratio legis de l'article 47 du TKG implique en outre que l'obligation de transmission des données qu'il énonce n'avait pas pour seul objectif de se conformer aux exigences minimales visant

21 — Point 16 de l'ordonnance de renvoi.

à garantir le service universel. Les motifs du législateur font apparaître que l'obligation de mise à disposition prévue à l'article 47 du TKG vise à permettre une offre de services de renseignements et d'annuaires couvrant tous les réseaux et services. Il s'agissait ainsi de réaliser non seulement les objectifs des dispositions relatives au service universel, mais aussi les finalités régulatrices de l'article 2, paragraphe 2, du TKG²², à savoir, notamment, de garantir une concurrence équitable et de promouvoir des marchés des télécommunications concurrentiels durables dans le domaine des services et des réseaux de télécommunications ainsi que des ressources et des services associés, et ce aussi bien dans les zones rurales qu'urbaines²³.

l'obligation de mise à disposition des données externes que prévoit l'article 47 du TKG doit être considérée comme une intervention structurelle sur les marchés de détail des annuaires et des services de renseignements, dont le but était de créer, sur ces marchés, des structures concurrentielles viables. Dès lors que cet objectif est atteint, les conditions fixées à l'article 17 de la directive service universel pour une éventuelle intervention ultérieure des autorités réglementaires nationales ne peuvent plus être réunies sur ce marché. En effet, parmi ces conditions figure l'absence de concurrence effective sur le marché de détail concerné²⁵. En ce sens, en instaurant l'obligation légale de transmission des données externes, le législateur allemand est intervenu activement dans le domaine de compétence des autorités réglementaires nationales.

84. Dans le cadre de son interprétation téléologique de l'article 47 du TKG, la juridiction de renvoi conclut dans ce contexte que l'obligation de mise à disposition des données au sens de l'article 47 du TKG est un instrument visant à promouvoir activement la concurrence; elle va donc au-delà d'un simple instrument de surveillance des abus. Il s'agissait pour le législateur d'éliminer les entraves faisant obstacle à la concurrence, non pas seulement dans la mesure strictement nécessaire, mais de la façon la plus large possible²⁴.

c) Appréciation de la conformité aux directives de mesures nationales qui ont une incidence sur le domaine de compétence des autorités réglementaires nationales

85. Compte tenu de ces réflexions de la juridiction de renvoi, il est manifeste que

86. Au vu de nos développements précédents, il convient de partir du principe que l'adoption d'une obligation de transmission des données externes, telle que celle prévue à l'article 47 du TKG, affecte le domaine de

22 — Point 15 de l'ordonnance de renvoi.

23 — Article 2, paragraphe 2, point 2, du TKG, cité expressément par la juridiction de renvoi au point 19 de son ordonnance.

24 — Point 22 de l'ordonnance de renvoi.

25 — Voir à cet égard article 17, paragraphe 5, de la directive service universel.

compétence des autorités réglementaires nationales.

cable aux communications électroniques. Cela n'implique pas toutefois que les États membres ne puissent plus exercer les compétences qui sont encore les leurs, dès lors que les mesures nationales adoptées dans l'exercice de ces compétences pourraient toucher *indirectement* aux compétences des autorités réglementaires nationales²⁷.

87. Même si l'on ne peut exclure en principe que le législateur national puisse également agir en tant qu'autorité réglementaire nationale²⁶, aucun élément du dossier n'indique que le législateur allemand aurait agi, dans le cadre de l'adoption de l'article 47 du TKG, en cette qualité.

88. Il convient par conséquent de déterminer, dans la suite de nos développements, si et, le cas échéant, à quelles conditions un législateur national peut, dans le contexte du cadre juridique général applicable aux communications électroniques, intervenir dans le domaine de compétence des autorités réglementaires nationales dans le cadre de son activité normative.

89. Selon nous, les arrêts de la Cour ayant déjà traité de cette matière doivent être interprétés en ce sens qu'il est interdit aux États membres d'exercer ou de restreindre *directement* les compétences devant être reconnues aux autorités réglementaires en vertu des directives relevant du cadre juridique appli-

90. À titre d'exemple montrant que les directives du cadre juridique commun applicable aux communications électroniques ne tolèrent aucune intervention directe des États membres dans le domaine des compétences devant être reconnues aux autorités réglementaires nationales, citons l'arrêt Commission/Allemagne²⁸. Dans le cadre de cette procédure en manquement, la Cour s'est penchée sur la question de la conformité au droit de l'Union d'une réglementation nationale qui avait exclu, par principe, certains marchés de toute réglementation par une autorité réglementaire nationale, limitant le pouvoir discrétionnaire de l'autorité réglementaire nationale dans l'exercice de son droit de réglementer ces marchés. Dans la mesure où cette réglementation avait en définitive pour effet de limiter les compétences devant être reconnues aux autorités réglementaires nationales conformément aux directives 2002/19,

26 — Arrêt du 6 octobre 2010, Base e.a. (C-389/08, Rec. p. I-9073, point 30).

27 — Voir, également, sur ce point conclusions de l'avocat général Cruz Villalón du 22 juin 2010 dans l'affaire Base e.a. (précitée note 26), point 46, qui estime selon la même ligne d'argumentation qu'il est certes envisageable que le législateur national puisse adopter des décisions qui affectent directement les fonctions des autorités réglementaires nationales, ajoutant toutefois qu'il ne peut adopter de telles décisions qu'à condition de ne pas s'attribuer par ce biais la qualité d'autorité réglementaire nationale et pour autant que de telles décisions ne limitent ni n'éliminent les fonctions qui ont été expressément attribuées aux autorités réglementaires nationales par les directives.

28 — Précité note 18.

2002/21 et 2002/22 de manière incompatible avec ces directives, la Cour a constaté la violation des dispositions pertinentes de celles-ci.

91. L'arrêt du 6 octobre 2010, *Commission/Belgique*²⁹, implique également en définitive que les États membres ne sauraient directement intervenir dans le domaine des compétences devant être reconnues aux autorités réglementaires nationales. Dans cette procédure en manquement, la Cour a eu à examiner la conformité aux directives d'une réglementation prévue par une loi qui prévoyait notamment que toute situation déficitaire d'une entreprise résultant de la fourniture d'un certain service universel devait être qualifiée de «charge déraisonnable» au sens de l'article 12 de la directive service universel, justifiant par conséquent un droit à indemnisation au profit de l'entreprise tenue d'assurer ce service universel. Cette réglementation posait surtout problème au regard des articles 12 et 13 de la directive service universel, qui reconnaissent aux autorités réglementaires nationales des compétences étendues s'agissant du calcul et du financement des «charges déraisonnables» que supportent les entreprises soumises à l'obligation de service universel.

92. Sur la base d'une analyse nuancée des dispositions nationales en cause dans cette affaire, la Cour a d'abord souligné que les

auteurs de la directive n'avaient pas voulu, à l'article 12 de la directive service universel, fixer les conditions en vertu desquelles les autorités réglementaires nationales devraient conclure que la fourniture d'un service universel pourrait représenter une charge injustifiée. Il appartient par conséquent au législateur national de fixer des critères sur la base desquels les autorités réglementaires nationales devront déterminer si une charge concrète est injustifiée au sens de l'article 12 de la directive service universel³⁰. Ces critères devraient toutefois, d'une part, être conformes aux prescriptions impératives de la directive service universel³¹. D'autre part, le législateur national ne saurait aller jusqu'à déterminer de manière globale ce que constitue une charge injustifiée ouvrant droit à indemnisation à la place de l'autorité réglementaire nationale et sans tenir compte des modalités fixées dans la directive service universel³². Le législateur belge n'ayant pas respecté ces prescriptions, la Cour a finalement constaté la violation de la directive service universel.

93. Si la Cour, dans cet arrêt, a admis le principe de la compatibilité avec la directive service universel des mesures du législateur national ayant pour objet de fixer les critères à respecter par les autorités réglementaires nationales pour identifier une «charge injustifiée» au sens de l'article 12 de la directive

30 — Ibidem, points 44 et suiv. et 55 et suiv.

31 — Ibidem, point 84.

32 — Ibidem, points 57 et suiv.

29 — C-222/08, Rec. p. I-9017.

service universel, c'est en partant de la prémisses que les États membres exercent dans ce cas une compétence qui leur est reconnue dans le cadre de la directive service universel. Cela étant précisé, l'arrêt *Commission/Belgique* confirme en définitive que le législateur national peut exercer les compétences qu'il a conservées pour définir la notion de «charge injustifiée» au sens de l'article 12 de la directive service universel dans le respect des limites prescrites par cette directive et sans toutefois exercer directement les compétences dévolues aux autorités réglementaires nationales. Le législateur belge n'ayant pas respecté ces prescriptions, la Cour a logiquement constaté la violation de la directive.

susceptible d'influer sur l'activité des autorités réglementaires et l'exercice de leurs compétences sur les marchés soumis à leur contrôle. Il convient, au contraire, de partir du principe que les mesures nationales qui n'affectent qu'*indirectement* les compétences des autorités réglementaires nationales sont admises. En effet, dans le régime organisé par le cadre juridique commun aux communications électroniques comme dans l'articulation entre le droit de l'Union et le droit national, les compétences des États membres et des autorités réglementaires nationales se rejoignent dans de nombreux domaines³⁴, ce qui fait que, dans le contexte du cadre juridique commun applicable aux communications électroniques, les formes indirectes d'intervention des États membres dans le domaine de compétence des autorités réglementaires nationales ne sont pas seulement admises, mais précisément prévues et organisées.

94. À cet égard, les États membres sont en outre tenus, en vertu de la jurisprudence de la Cour, de veiller à ce que les autorités réglementaires nationales soient en mesure, en termes d'organisation et de fonctionnement, d'assurer les tâches qui leur sont confiées en vertu de la directive-cadre et de la directive service universel³³.

95. Cette exclusion de toute intervention directe dans le domaine des compétences des autorités réglementaires nationales n'implique pas pour autant que les États membres ne peuvent adopter aucune mesure

96. Cette analyse est confirmée par l'arrêt *Telekomunikacja Polska*³⁵. Dans cet arrêt rendu à titre préjudiciel, la Cour avait été saisie de la question de savoir si les directives relevant du cadre juridique commun applicable aux communications électroniques s'opposaient à une réglementation nationale issue de la loi interdisant de subordonner la conclusion d'un contrat de fourniture de services de télécommunications accessibles au public — y

33 — Arrêt *Base e.a.* (précité note 26, points 27 et suiv.).

34 — On peut relever, dans la directive service universel, de nombreux exemples de cette coexistence des compétences des États membres et des autorités réglementaires nationales, notamment à l'article 25, paragraphe 3, tel que modifié par la directive 2009/136.

35 — Arrêt précité note 15.

compris de fourniture d'un raccordement au réseau téléphonique public — à la conclusion par l'abonné d'un contrat relatif à la fourniture d'autres services. Il s'agissait, en particulier, d'examiner si une telle réglementation avait de manière illicite porté atteinte aux compétences des autorités réglementaires nationales. En effet, cette réglementation avait interdit une certaine pratique des entreprises de télécommunications, alors que l'autorité réglementaire nationale également — dès lors que toutes les conditions des articles 15 et suivants de la directive-cadre et de l'article 17 de la directive service universel étaient réunies — aurait pu prendre des dispositions à l'encontre d'une telle pratique.

97. La Cour a estimé que la mesure nationale litigieuse n'affectait pas de manière contraire aux directives les compétences reconnues aux autorités réglementaires nationales. Elle a constaté à cet égard, d'une part, que les compétences de ces autorités réglementaires n'étaient pas affectées de manière directe³⁶. Elle a, d'autre part, souligné que la mesure nationale en question visait une protection accrue des consommateurs dans leurs relations avec les opérateurs de services de télécommunications, en précisant que la directive-cadre et la directive service universel ne prévoyaient pas une harmonisation

complète des aspects relatifs à la protection des consommateurs³⁷.

98. Le principe de la légalité au regard du droit de l'Union des formes indirectes d'intervention de l'État dans le domaine de compétence des autorités réglementaires nationales est également corroboré par les considérants de la directive 2009/136, qui a modifié, entre autres, l'article 25 de la directive service universel. Sur la question de la fourniture de services de renseignements téléphoniques, le trente-huitième considérant relève expressément que la fourniture, axée sur les coûts, des données (tant fixes que mobiles) des utilisateurs finals aux prestataires de services, dans des conditions qui permettent aux États membres de mettre en place un mécanisme centralisé autorisant la transmission d'informations agrégées et complètes aux éditeurs d'annuaires, et la fourniture d'un accès au réseau dans des conditions raisonnables et transparentes devraient être assurées afin que les utilisateurs finals bénéficient pleinement

37 — Ibidem, point 29. La Cour a cité à cet égard l'article 20, paragraphe 1, de la directive service universel, qui prévoit que les paragraphes 2, 3 et 4 s'appliquent sans préjudice de la réglementation communautaire relative à la protection des consommateurs, en particulier les directives 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 mai 1997, concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance (JO L 144, p. 19), et 93/13/CEE du Conseil, du 5 avril 1993, concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (JO L 95, p. 29), ainsi que de la réglementation nationale conforme à la législation communautaire. Dans le cadre de la modification de la directive service universel par la directive 2009/136, cette disposition issue de l'article 20 a été supprimée. Un nouveau paragraphe 4 a en même temps été ajouté à l'article 1^{er} de la directive service universel, lequel prévoit que les dispositions de la directive en ce qui concerne les droits des utilisateurs finals s'appliquent sans préjudice de la réglementation communautaire relative à la protection des consommateurs, en particulier les directives 93/13 et 97/7, ni de la réglementation nationale conforme à la législation communautaire.

36 — Ibidem, point 28.

de la concurrence, l'objectif ultime étant de pouvoir retirer ces services de la réglementation applicable au marché de détail et de proposer des offres de services d'annuaires dans des conditions raisonnables et transparentes.

99. Ce trente-huitième considérant exprime donc clairement la conception des auteurs de la directive selon laquelle les États membres peuvent adopter, dans le domaine d'application de la directive service universel, des mesures nationales destinées à faciliter la fourniture des données des abonnés aux fournisseurs de services de renseignements téléphoniques, pour pouvoir ainsi, *de manière indirecte*, exclure la régulation de ces services au niveau du marché de détail.

100. Nous en arrivons donc à la conclusion que les directives du cadre juridique commun applicable aux communications électroniques s'opposent à ce que les États membres interviennent directement dans le domaine relevant des compétences des autorités réglementaires nationales. En revanche, les formes indirectes d'intervention des États membres dans ces domaines de compétences sont admises.

101. À la lumière de ces principes, la réponse à la question de la compatibilité avec la directive service universel de l'obligation — dont il est question dans la procédure

au principal — de transmettre les données externes conformément à l'article 47 du TKG dépend, en définitive, de la possibilité de qualifier l'adoption de cette obligation par le législateur national d'intervention directe dans le domaine des compétences des autorités réglementaires nationales, qualification qui dépend elle-même de la finalité de l'obligation de transmission des données externes requise par l'article 47 du TKG et de ses caractéristiques dans le contexte du marché national de détail concernant les annuaires et services de renseignements téléphoniques.

102. À supposer que le législateur allemand ait conçu l'obligation de transmission des données externes requise par l'article 47 du TKG comme une mesure visant une ou plusieurs entreprises présentes sur le marché de détail des services d'annuaires et des services de renseignements téléphoniques, au motif que ce marché n'était pas en situation de concurrence réelle et que ces entreprises ont été jugées puissantes sur ce marché, ce qui avait pour conséquence de rendre plus difficile l'accès au marché des nouveaux entrants, cette mesure nationale doit être qualifiée d'intervention directe et partant illicite dans le domaine des compétences devant être reconnues aux autorités réglementaires nationales. Dans ce cas, le législateur allemand aurait en effet, en adoptant l'obligation litigieuse relative à la transmission des données externes, exercé de manière directe les compétences dévolues aux autorités réglementaires nationales en vertu de l'article 17 de la directive

service universel — sous réserve du respect des conditions prévues dans cette disposition.

103. En revanche, si la République fédérale d'Allemagne, en prescrivant à l'article 47 du TKG cette obligation de transmission des données externes, a simplement, de manière objective et générale, fixé des conditions-cadres destinées à faciliter davantage la fourniture des données relatives aux abonnés aux fournisseurs d'annuaire et de services de renseignements téléphoniques, il s'agit d'une intervention indirecte, et partant licite, dans le domaine de compétence des autorités réglementaires nationales.

104. Il incombe, à cet égard, à la juridiction de renvoi de déterminer la finalité assignée à l'obligation de transmission des données externes requise par l'article 47 du TKG et d'en analyser les caractéristiques dans le contexte du marché national de détail relatif aux annuaires et aux services de renseignements téléphoniques.

aux entreprises qui attribuent des numéros de téléphone à des abonnés la mise à disposition, aux fins de la fourniture de services de renseignements téléphoniques accessibles au public et d'annuaires, des données qu'elles détiennent concernant des abonnés auxquels l'entreprise en question n'a pas elle-même attribué de numéros de téléphone.

106. L'adoption d'une telle réglementation par un législateur national constitue toutefois une atteinte, contraire aux directives, aux compétences qui doivent être reconnues aux autorités réglementaires nationales conformément à la directive service universel, dès lors que cette obligation a été adoptée spécialement à l'égard d'une ou de plusieurs entreprises présentes sur le marché de détail des annuaires et des services de renseignements téléphoniques, au motif que cette ou ces entreprises sont puissantes sur le marché, ce qui a pour conséquence de rendre plus difficile l'accès au marché de nouveaux entrants, et qu'il n'y a pas de concurrence réelle sur ce marché. Il incombe à la juridiction de renvoi de constater si telles sont la finalité et les caractéristiques de la réglementation nationale.

d) Conclusion

B — *Seconde question*

105. Il s'ensuit qu'il y a lieu de répondre à la première question en ce sens que l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel ne s'oppose pas à une réglementation nationale, telle que l'article 47 du TKG, qui impose

107. Par sa seconde question, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur la compatibilité d'une réglementation nationale avec l'article 12 de la directive vie privée et communications électroniques, dans l'hypothèse où,

en application de cette réglementation nationale, les entreprises de services téléphoniques auxquelles il est demandé de transmettre les données qu'elles détiennent concernant les abonnés d'autres entreprises de services téléphoniques, aux fins de la fourniture de services de renseignements téléphoniques accessibles au public et d'annuaires, ont l'obligation de transmettre ces données même lorsque les abonnés concernés ou les entreprises de services téléphoniques leur ayant attribué leur numéro de téléphone n'ont pas autorisé une telle transmission, voire s'y sont opposés.

108. La juridiction de renvoi souhaite donc savoir, premièrement, si les abonnés bénéficient, dans le contexte du cadre juridique applicable aux communications électroniques, du droit d'autoriser ou de refuser la transmission des données à caractère personnel aux fins de la fourniture de services de renseignements téléphoniques accessibles au public et d'annuaires. La juridiction de renvoi demande également si les entreprises ayant attribué des numéros de téléphone aux abonnés peuvent s'opposer à la transmission de ces données en vue de leur intégration dans les annuaires accessibles au public directement ou par l'intermédiaire de services de renseignements.

109. Pour répondre à cette seconde question, il convient de partir de l'article 5, para-

graphe 2, de la directive service universel. Selon cette disposition, les annuaires accessibles au public ou consultables par l'intermédiaire de services de renseignements comprennent tous les abonnés des services téléphoniques accessibles au public, sous réserve des dispositions de l'article 12 de la directive vie privée et communications électroniques³⁸.

110. Ce renvoi à l'article 12 de la directive vie privée et communications électroniques confirme que les questions liées à la protection des données dans le cadre de la constitution des annuaires accessibles au public directement ou par l'intermédiaire de services de renseignements doivent, en premier lieu, être examinées sur la base de cette directive, et non pas de la directive 95/46/CE³⁹ (vie privée «générale»). En effet, par rapport à cette directive générale, la directive vie privée et communications électroniques doit être considérée comme une *lex specialis*, qui prime sur les dispositions de la directive générale dans les domaines qu'elle régit expressément⁴⁰.

38 — Dans sa version initiale, l'article 5, paragraphe 2, de la directive service universel renvoyait à l'article 11 de la directive 97/66. Cette directive a été abrogée par la directive vie privée et communication électronique à compter du 31 octobre 2003 (article 19, premier alinéa). Conformément à l'article 19, deuxième alinéa, de la directive vie privée et communications électroniques, les références faites à la directive 97/66 s'entendent comme étant faites à cette directive. La directive 2009/136 a adapté le texte de l'article 5, paragraphe 2, de la directive service universel à cette nouvelle situation juridique.

39 — 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 L 281, p. 31).

40 — C'est ce qui découle directement de l'article 1^{er}, paragraphes 1 et 2, de la directive vie privée et communications électroniques et du dixième considérant de cette directive.

111. En vertu de l'article 12, paragraphe 1, de la directive vie privée et communications électroniques, les États membres veillent à ce que les abonnés soient informés gratuitement et avant d'y être inscrits des fins auxquelles sont établis des annuaires d'abonnés imprimés ou électroniques accessibles au public ou consultables par l'intermédiaire de services de renseignements, dans lesquels les données à caractère personnel les concernant peuvent figurer, ainsi que de toute autre possibilité d'utilisation reposant sur des fonctions de recherche intégrées dans les versions électroniques des annuaires.

112. Selon l'article 12, paragraphe 2, de cette directive, les États membres veillent à ce que les abonnés aient la possibilité de décider si les données à caractère personnel les concernant, et lesquelles de ces données, doivent figurer dans un annuaire public, dans la mesure où ces données sont pertinentes par rapport à la fonction de l'annuaire en question telle qu'elle a été établie par le fournisseur de l'annuaire, et font également en sorte que les abonnés puissent vérifier, corriger ou supprimer ces données. La non-inscription dans un annuaire public d'abonnés, la vérification, la correction ou la suppression de données à caractère personnel dans un tel annuaire est gratuite.

113. En vertu de l'article 12, paragraphe 4, les paragraphes 1 et 2 s'appliquent aux abonnés qui sont des personnes physiques. Les États membres veillent également, dans le cadre du droit de l'Union et des législations nationales

applicables, à ce que les intérêts légitimes des abonnés autres que les personnes physiques soient suffisamment protégés en ce qui concerne leur inscription dans des annuaires publics.

114. Il découle donc des prescriptions combinées de l'article 5, paragraphe 2, de la directive service universel et de l'article 12 de la directive vie privée et communications électroniques, d'une part, que les abonnés qui sont des personnes physiques ont toujours le droit de décider eux-mêmes si leurs données peuvent figurer dans un annuaire public. À cet effet, ils doivent d'abord avoir été informés des fins auxquelles est établi l'annuaire en question ainsi que des fonctions de recherche utilisables. Lorsque ces données ont été intégrées dans un annuaire public, les abonnés peuvent en outre décider librement de leur suppression.

115. Il résulte, d'autre part, clairement des dispositions combinées de l'article 5, paragraphe 2, de la directive service universel et de l'article 12 de la directive vie privée et communications électroniques que, lorsqu'il s'agit de décider si les données à caractère personnel de leurs abonnés peuvent figurer dans des annuaires accessibles au public directement ou par l'intermédiaire de services de renseignements, les entreprises qui ont attribué leur numéro de téléphone aux abonnés ne peuvent exercer à cet égard aucune influence.

116. Ces entreprises sont, au contraire, tenues en principe de respecter les décisions, qui appartiennent à leurs abonnés, concernant la publication de leurs données dans des annuaires accessibles au public. Compte tenu tout particulièrement du rapport entre les articles 5 et 25 de la directive service universel sur le plan systématique, il convient en effet de partir du principe que l'obligation de transmission des données qui pèse sur les entreprises de services téléphoniques en vertu de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel s'applique sous réserve des prescriptions en matière de protection des données de l'article 12 de la directive vie privée et communications électroniques, ce que confirme expressément l'article 25, paragraphe 5, de la directive service universel⁴¹. La même règle doit s'appliquer à l'égard d'une obligation de transmission des données externes, telle que celle de l'article 47 du TKG, qui va au-delà de l'obligation de transmission des données prévue à l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel. En effet, une telle obligation sert également à la mise en œuvre de services de renseignements et d'annuaires complets au sens de l'article 5

de la directive service universel et doit, par conséquent, être appréciée au regard des prescriptions de l'article 12 de la directive vie privée et communications électroniques.

117. Il résulte des considérations qui précèdent qu'une entreprise de services téléphoniques à laquelle il est demandé, conformément aux prescriptions de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel ou de l'article 47 du TKG, de transmettre les données d'abonnés qu'elle détient, en vue de leur publication dans un annuaire accessible au public, doit toujours respecter les dispositions de l'article 12 de la directive vie privée et communications électroniques en matière de protection des données. Il s'ensuit que ces entreprises de services téléphoniques ne doivent donner suite à cette demande de transmission de données que pour autant que l'abonné concerné a donné son accord éclairé à une telle publication des données le concernant dans cet annuaire public.

41 — Voir, également, à cet égard article 20, paragraphe 1, sous c), de la directive service universel, tel que modifié par la directive 2009/136, qui prévoit que le contrat écrit qui doit être conclu entre l'entreprise de services téléphoniques et ses abonnés doit contenir la décision expresse de l'abonné quant à la publication ou non de ses données à caractère personnel dans un annuaire, et le cas échéant les données concernées. Dans le même sens, conformément à l'article 21, paragraphe 3, de la directive service universel, tel que modifié par la directive 2009/136, les États membres doivent veiller à ce que les autorités réglementaires nationales soient en mesure d'obliger ces entreprises de services téléphoniques à informer les abonnés de leur droit de décider de faire figurer ou non des données à caractère personnel les concernant dans un annuaire et des types de données concernées.

118. Au regard des faits à l'origine de la procédure au principal, il convient en particulier de déterminer à cet égard si les abonnés peuvent limiter leur autorisation de faire figurer leurs données à caractère personnel dans un annuaire accessible au public directement ou par l'intermédiaire de services de renseignements à un fournisseur particulier de tels annuaires ou bien si cette autorisation de faire figurer leurs données dans un annuaire

public précis doit, sous certaines conditions, être étendue à d'autres annuaires publics de même nature.

celles pour lesquelles elles ont été collectées. Si la partie qui a collecté ces données auprès de l'abonné ou un tiers auquel elles ont été transmises souhaitent les exploiter à d'autres fins, il est nécessaire, selon ce considérant, d'obtenir une nouvelle fois le consentement de l'abonné.

119. Le texte de l'article 12 de la directive vie privée et communications électroniques ne permet, à cet égard, de tirer aucune conclusion certaine. On trouve, en revanche, dans les trente-huitième et trente-neuvième considérants de cette directive, des indications claires quant aux limites à la liberté de décision des abonnés souhaitant faire figurer les données les concernant dans un annuaire accessible au public conformément à l'article 12 de la directive vie privée et communications électroniques en ce qui concerne le choix du support de publication de ces données.

120. Selon le trente-huitième considérant, les abonnés peuvent déterminer si les données à caractère personnel qui les concernent doivent être publiées dans un annuaire. Le trente-neuvième considérant précise qu'il incombe aux entreprises qui collectent des données à caractère personnel auprès d'abonnés, en vue de leur publication dans un annuaire accessible au public, d'informer ceux-ci des fins auxquelles sont établis ces annuaires. Selon ce considérant, la transmission de telles données à des tiers n'est possible que si l'abonné a été informé de cette possibilité ainsi que des destinataires ou des catégories de destinataires éventuels et que les données ne sont pas utilisées à des fins autres que

121. Il ressort en substance de ces considérants qu'il appartient aux abonnés de décider de faire figurer les données les concernant dans un annuaire public, ce qui suppose qu'ils aient été informés au préalable des fins auxquelles sont établis ces annuaires. Si les fournisseurs de tels annuaires ou les entreprises qui collectent ces données sont susceptibles de transmettre les données collectées, aux mêmes fins que celles pour lesquelles elles ont été collectées, à des tiers, les abonnés doivent être informés de cette possibilité de transmission, et les destinataires ou catégories de destinataires doivent être indiqués. Il n'est pas fait mention, dans ces considérants, d'un éventuel droit de l'abonné de s'opposer à une telle transmission. Ce n'est que lorsque les données doivent être transmises à d'autres fins qu'il convient de solliciter une nouvelle autorisation.

122. Il résulte, par conséquent, de ces considérants que, selon la volonté des auteurs de la directive, il appartient en principe à l'abonné de décider si les données le concernant seront publiées à des fins précises dans un annuaire public. À cet égard, l'objet d'une telle autorisation porte toutefois, en premier lieu, sur la finalité de la publication de ces données dans un annuaire public, mais non sur le fournisseur d'un tel annuaire, ce qui explique que,

selon le trente-neuvième considérant, l'abonné doit simplement être informé de la possibilité que les données le concernant puissent être transmises à un tiers pour être utilisées à cette même fin, et qu'une nouvelle autorisation ne s'impose que si le destinataire de ces données souhaite les exploiter à d'autres fins.

123. La conception exprimée dans ces considérants laisse donc à penser qu'il convient d'interpréter l'article 12 de la directive vie privée et communications électroniques en ce sens que, s'il appartient en principe aux abonnés de décider de la publication des données personnelles les concernant dans un annuaire public, cette autorisation ne saurait toutefois être arbitrairement limitée à un fournisseur en particulier. Par conséquent, s'il existe sur un marché plusieurs fournisseurs équivalents d'annuaires publics et que ces annuaires poursuivent les mêmes fins et présentent des fonctions de recherche comparables, les abonnés n'ont alors pas la faculté de limiter arbitrairement leur autorisation de publication à l'un de ces fournisseurs.

124. Cette interprétation est corroborée par l'analyse systématique et téléologique de l'article 12 de la directive vie privée et communications électroniques dans le contexte général du cadre juridique applicable aux communications électroniques.

125. L'article 12 de la directive vie privée et communications électroniques a pour objectif de protéger la vie privée des personnes physiques et les intérêts légitimes des personnes morales dans le cadre de la publication des données les concernant dans des annuaires publics. Cet objectif doit être concilié avec l'obligation, fixée à l'article 5 de la directive service universel, de fourniture d'au moins un annuaire complet et d'au moins un service de renseignements téléphoniques complets, et avec l'obligation de transmission des données imposée à cet effet aux entreprises de services téléphoniques par l'article 25, paragraphe 2, de cette même directive.

126. Si les abonnés devaient bénéficier, quant à la décision relative à la publication des données les concernant, d'une liberté telle qu'ils puissent consentir à la publication de leurs données dans l'annuaire accessible au public d'un fournisseur en particulier tout en interdisant leur publication dans l'annuaire, établi aux mêmes fins et doté de fonctions de recherche comparables, d'un concurrent équivalent, cela compromettrait sérieusement la réalisation de l'objectif fixé à l'article 5 de la directive service universel, à savoir la fourniture d'au moins un annuaire complet accessible au public directement ou par l'intermédiaire de services de renseignements. Si plusieurs fournisseurs d'annuaires publics sont présents sur le marché dans un État membre et que les abonnés peuvent librement opter pour la publication de leurs données dans un seul annuaire, indépendamment du fait que ces annuaires ont les mêmes fins et que

leurs fournisseurs sont équivalents, aucun de ces fournisseurs ne serait plus en mesure de garantir la fourniture d'un annuaire complet.

127. Ces considérations nous amènent à conclure que l'article 12 de la directive vie privée et communications électroniques doit être interprété en ce sens que l'autorisation des abonnés de faire figurer les données à caractère personnel les concernant dans l'annuaire accessible au public directement ou par l'intermédiaire de services de renseignements d'un fournisseur en particulier implique également nécessairement l'autorisation de faire figurer ces données dans les annuaires, dont les finalités sont les mêmes et les fonctions de recherche comparables, de fournisseurs équivalents, dès lors que les abonnés ont été informés de l'existence de ces fournisseurs et de la possibilité que les données les concernant soient publiées dans ces autres annuaires.

électroniques est du reste conforme à la conception qui se dégage des articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la directive étant censée contribuer à la mise en œuvre de ces dispositions⁴². En effet, comme la Cour l'a encore confirmé récemment dans son arrêt *Volker und Markus Schecke et Eifert*⁴³, le droit fondamental à la protection des données à caractère personnel inscrit à l'article 8, paragraphe 1, de la charte, étroitement lié au droit fondamental au respect de la vie privée consacré à l'article 7 de cette même charte, n'est pas une prérogative absolue. Ce droit doit, au contraire, être pris en considération, et donc également être interprété, par rapport à sa fonction dans la société.

129. En résumé, nous arrivons donc à la conclusion que les entreprises de services

128. Cette interprétation de l'article 12 de la directive vie privée et communications

42 — Voir, sur ce point, deuxième considérant de la directive vie privée et communications électroniques.

43 — Arrêt du 9 novembre 2010 (C-92/09 et C-93/09, Rec. p. I-11063, points 47 et suiv.).

téléphoniques auxquelles il est demandé, conformément aux prescriptions de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel ou de l'article 47 du TKG, de communiquer les données d'abonnés qu'elles détiennent, sont tenues de respecter les prescriptions de l'article 12 de la directive vie privée et communications électroniques quant à la protection des données. Il appartient, selon ce texte, aux abonnés de décider de faire figurer ou non les données les concernant dans un annuaire accessible au public directement ou consultable par l'intermédiaire de services de renseignements. Cependant, lorsque l'abonné opte pour la publication des données le concernant dans un tel annuaire public, l'article 12 de la directive vie privée et communications électroniques ne lui reconnaît aucun droit de consentir ou, le cas échéant, de s'opposer à la transmission de telles données à des fournisseurs équivalents d'annuaires ou de services de renseignements publics ayant les mêmes fins et dotés de fonctions de recherche comparables, dès lors qu'il a été informé de la possibilité d'une telle transmission ainsi que des destinataires ou des catégories de destinataires éventuels⁴⁴, et pour autant que ces données ne sont pas exploitées par ce destinataire à d'autres fins

que celles pour lesquelles l'abonné en a autorisé la publication.

130. Il s'ensuit qu'il y a lieu de répondre à la seconde question en ce sens qu'une réglementation nationale qui impose aux entreprises qui attribuent des numéros de téléphone à des abonnés la mise à disposition, sur demande, aux fins de la fourniture de services de renseignements téléphoniques accessibles au public et d'annuaires, de données relatives à des abonnés auxquels l'entreprise en question n'a pas elle-même attribué de numéros de téléphone, est compatible avec l'article 12 de la directive vie privée et communications électroniques, sous réserve de veiller à ce que les abonnés aient été informés non seulement de cette obligation de transmission des données aux fournisseurs d'annuaires accessibles au public, mais également des différents fournisseurs de tels annuaires ainsi que du contenu, de la finalité et des fonctions de recherche de ces annuaires et qu'ils aient autorisé la publication des données les concernant dans de tels annuaires. S'il existe sur un marché plusieurs fournisseurs équivalents de tels annuaires accessibles au public et que ces annuaires ont les mêmes fins et présentent des fonctions de recherche comparables, les abonnés n'ont pas la faculté de limiter arbitrairement cette autorisation de publication à l'un de ces fournisseurs.

44 — Étant donné que les entreprises de services téléphoniques soumises à une obligation de communiquer leur données d'abonnés à des fournisseurs d'annuaires publics conformément aux prescriptions de l'article 25, paragraphe 2, de la directive service universel ou de l'article 47 du TKG ne peuvent s'acquitter d'une telle obligation qu'avec l'accord de l'abonné concerné, elles sont en principe tenues d'informer les abonnés de cette obligation de transmission des données y compris externes, ou de faire en sorte qu'ils en soient informés, et de s'assurer à cet égard du consentement des abonnés à la transmission de leurs données en vue de leur publication dans un annuaire accessible au public; voir article 20, paragraphe 1, sous c), de la directive service universel, telle que modifiée par la directive 2009/136.

VII — Conclusion

131. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre comme suit aux questions déférées par le Bundesverwaltungsgericht:

- «1) L'article 25, paragraphe 2, 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, ne s'oppose pas à une réglementation nationale, telle que l'article 47 de la loi sur les télécommunications (Telekommunikationsgesetz, ci-après le 'TKG'), qui impose aux entreprises qui attribuent des numéros de téléphone à des abonnés la mise à disposition, aux fins de la fourniture de services de renseignements téléphoniques accessibles au public et d'annuaires, des données qu'elles détiennent concernant des abonnés auxquels l'entreprise en question n'a pas elle-même attribué de numéros de téléphone.

L'adoption d'une telle réglementation par un législateur national constitue toutefois une atteinte, contraire aux directives, aux compétences qui doivent être reconnues aux autorités réglementaires nationales conformément à la directive 2002/22, dès lors que cette obligation a été adoptée spécialement à l'égard d'une ou de plusieurs entreprises présentes sur le marché de détail des annuaires et des services de renseignements téléphoniques, au motif que cette ou ces entreprises sont puissantes sur le marché, ce qui a pour conséquence de rendre plus difficile l'accès au marché de nouveaux entrants, et qu'il n'y a pas de concurrence réelle sur ce marché. Il incombe à la juridiction de renvoi de constater si telles sont la finalité et les caractéristiques de la réglementation nationale.

- 2) Une réglementation nationale qui impose aux entreprises qui attribuent des numéros de téléphone à des abonnés la mise à disposition, sur demande, aux fins de la fourniture de services de renseignements téléphoniques accessibles au public et d'annuaires, de données relatives à des abonnés auxquels l'entreprise en question n'a pas elle-même attribué de numéros de téléphone, est compatible avec l'article 12 de la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 2002, concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, sous réserve de veiller à ce que les abonnés aient été informés non seulement de cette obligation de transmission des données aux fournisseurs d'annuaires accessibles au public, mais également des différents fournisseurs de tels annuaires ainsi que du contenu, de la finalité et des fonctions de recherche de ces annuaires et qu'ils aient autorisé la publication des données les concernant dans de tels annuaires. S'il existe sur un marché plusieurs fournisseurs équivalents de tels annuaires accessibles au public et que ces annuaires ont les mêmes fins et présentent des fonctions de recherche comparables, les abonnés n'ont pas la faculté de limiter arbitrairement cette autorisation de publication à l'un de ces fournisseurs.»