

Affaire C-562/23

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

11 septembre 2023

Juridiction de renvoi :

Upravno sodišče Republike Slovenije (Slovénie)

Date de la décision de renvoi :

24 août 2023

Partie requérante :

T-2 družba za ustvarjanje, razvoj in trženje elektronskih komunikacij in opreme d.o.o.

Partie défenderesse :

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije

RÉPUBLIQUE DE SLOVÉNIE

UPRAVNO
SODIŠČE

[OMISSIS]

DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE

Le Upravno sodišče Republike Slovenije (Cour administrative de la République de Slovénie) est saisi d'un litige administratif opposant la partie requérante **T-2 d.o.o.** [OMISSIS] à la partie défenderesse **AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJSKA OMREŽJA IN STORITVE** [OMISSIS] au sujet de radiofréquences.

Le Upravno sodišče Republike Slovenije [OMISSIS] a sursis à statuer et décidé de soumettre à la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « Cour ») une

demande de décision préjudicielle conformément à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE »).

Présentation succincte des faits et de la procédure au principal

- 1 La partie requérante, la société T-2 d.o.o., était titulaire de droits individuels d'utilisation de radiofréquences – de 1935 MHz à 1950 MHz, de pair avec les radiofréquences de 2125 MHz à 2140 MHz et de 1910 MHz à 1915 MHz – qui lui ont été accordés pour la période du 21 septembre 2006 au 21 septembre 2021 par la décision n° 655294, et ce en vue d'assurer aux consommateurs finaux des services publics de communications (ci-après la « décision d'octroi de radiofréquences » ou « DOR »). Par une demande du 20 août 2021, la partie requérante a sollicité la prolongation de la validité de la DOR pour la partie qui concerne les paires de fréquences de 1935 MHz à 1950 MHz et de 2125 MHz à [2040] MHz.

Procédure devant la Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije

- 2 Par décision n° 38115-75/2021/5 du 1^{er} octobre 2021, l'Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (Agence du réseau et des services de communication de la République de Slovénie, ci-après la « défenderesse ») a rejeté la demande de prolongation de la DOR au motif qu'en vertu du Zakon o elektronskih komunikacijah (loi sur les communications électroniques, ci-après « ZEKom-1 »), la durée de validité de la DOR pour la fourniture de services de télécommunications aux consommateurs finaux ne peut pas être prolongée au-delà de 15 ans. Selon la défenderesse, l'article 49 de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen (ci-après la « directive CCEE ») qu'invoque la partie requérante ne peut pas être appliqué à la prolongation car cette disposition n'est pas juridiquement parfaite. Elle est en partie ouverte dans la mesure où elle doit être complétée par des contenus concrets, et accorde aux États membres un pouvoir d'appréciation quant à la manière de la transposer en droit national. La République de Slovénie a, par exemple, décidé de ne pas transposer l'article 49, paragraphe 2, de la directive CCEE dans une nouvelle loi, mais a d'emblée prévu une durée de validité des droits de 20 ans. Elle estime qu'en vertu de l'article 49 de la directive CCEE, la prolongation automatique des droits d'utilisation du spectre, comme la suggère la partie requérante, n'est pas non plus prévue. En outre, la prolongation de la durée des droits individuels d'utilisation conformément à l'article 49, [paragraphe 2, alinéa 2] de la directive CCEE, n'a été prévue, afin d'assurer une prévisibilité de la régulation sur 20 ans, que pour la première fois dans la directive CCEE. Cela signifie cependant aussi que les conditions d'une prolongation doivent être connues dès l'octroi des droits d'utilisation des radiofréquences. L'octroi en 2006 des radiofréquences en cause ne prévoyait pas ces conditions.

Litige administratif

- 3 La partie requérante a introduit un recours par lequel elle souhaite obtenir l'annulation de la décision par laquelle la défenderesse a rejeté sa demande de prolongation de la validité de la DOR. Elle fait valoir dans son recours que conformément à l'article 49, paragraphe 2, de la directive CCEE et en cas de décisions d'octroi de radiofréquences dont la durée de validité est de 15 ans, la défenderesse doit permettre, avant l'expiration desdites décisions, leur prolongation pour une période supplémentaire de 5 ans car la réglementation contenue dans le ZEKom-1 est manifestement contraire à la directive CCEE. L'article 49, paragraphe 2, de la directive CCEE est de son avis claire, précise et inconditionnelle de sorte qu'elle est d'effet direct. Son objet est d'assurer la sécurité juridique des titulaires actuels de droits et une prévisibilité de la régulation d'au moins 20 ans. Elle soutient que par conséquent, lorsque les droits ont été accordés pour une période de 15 ans, l'autorité de régulation est tenue de conduire une procédure de renouvellement au plus tard deux ans avant leur expiration. Elle signale que la directive CCEE lie la République de Slovénie dès le jour de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne à savoir en décembre 2018. Elle estime en outre que la directive CCEE ne limite pas l'application de l'article 49, paragraphe 2, seulement à la prolongation des droits individuels d'utilisation des radiofréquences qui ont été accordés après son entrée en vigueur, mais vaut aussi pour les droits accordés avant son adoption et qui n'avaient pas encore expiré au moment de l'entrée en vigueur de la directive. La défenderesse aurait dû permettre, sur le fondement de cette disposition de la directive CCEE, qu'à compter du 21 décembre 2020, les droits qui ont été accordés pour une période inférieure à 20 ans jouissent d'une période de validité de 20 ans. Il en va également ainsi pour la requérante car la période de 15 ans pour laquelle elle s'est vue accorder les radiofréquences litigieuses a expiré le 21 septembre 2021, de sorte que son droit au moment de l'entrée en vigueur de la directive CCEE et de l'expiration de son délai de transposition, n'avait pas encore expiré. Elle suggère à la juridiction de renvoi d'annuler la décision contestée et de renvoyer l'affaire à la défenderesse pour une nouvelle procédure.
- 4 La défenderesse soutient dans son mémoire en défense que l'article 49, paragraphe 2, de la directive CCEE est assortie de conditions et qu'il laisse aux États membres une marge d'appréciation car il ne prescrit pas de prolongation automatique. Elle affirme également que la prolongation de la durée de validité des droits individuels d'utilisation pour les services de communications électroniques à haut débit sans fil est prévue pour assurer une prévisibilité de la régulation de 20 ans, mais uniquement pour les radiofréquences qui sont accordées à compter de l'entrée en vigueur de la directive CCEE et cette disposition ne peut pas être appliquée rétroactivement. Elle souligne que les conditions de la prolongation devraient être connues dès l'octroi des droits d'utilisation des radiofréquences et donc au 9 juin 2006 lorsqu'a été publié au journal officiel de la République de Slovénie l'avis de marché en lien avec les fréquences en cause. Étant donné que l'avis de marché et ultérieurement la DOR

ne prévoyaient pas la possibilité d'une prolongation, la DOR en cause n'est pas prorogeable d'après les termes de l'article 49 de la directive CCEE.

Droit pertinent

Droit de l'Union européenne

5 À l'époque où la défenderesse a accordé à la requérante avec la DOR un droit individuel à utiliser le spectre radioélectrique (ci-après « SRE »), ce domaine était réglé en droit de l'Union par la 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 »), qui a été modifiée par la directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant les directives 2002/21/CE, 2002/19/CE et 2002/20/CE (ci-après la « directive modifiant la directive autorisation »). Les dispositions pertinentes sont reproduites ci-après.

6 L'article 5 de la directive autorisation disposait :

1. Lorsque cela est possible, notamment lorsque le risque de brouillage préjudiciable est négligeable, les États membres ne soumettent pas l'utilisation des radiofréquences à l'octroi de droits individuels d'utilisation, mais incluent les conditions d'utilisation de ces radiofréquences dans l'autorisation générale.

2. Lorsqu'il est nécessaire d'octroyer des droits individuels d'utilisation des radiofréquences et des numéros, les États membres les octroient, sur demande, à toute entreprise fournissant ou utilisant des réseaux ou des services dans le cadre de l'autorisation générale, sous réserve des dispositions des articles 6 et 7 et de l'article 11, paragraphe 1, point c), de la présente directive, et de toute autre règle garantissant l'emploi efficace de ces ressources, conformément à la directive 2002/21/CE (directive « cadre »).

Sans préjudice des critères et procédures particuliers adoptés par les États membres pour octroyer le droit d'utilisation des radiofréquences à des fournisseurs de services de contenus de radio ou de télédiffusion en vue de poursuivre des objectifs d'intérêt général conformément au droit communautaire, ces droits d'utilisation sont octroyés par le biais de procédures ouvertes, transparentes et non discriminatoires. Lorsqu'ils octroient des droits d'utilisation, les États membres précisent s'ils peuvent être transférés à l'initiative de leur titulaire et, dans le cas des radiofréquences, à quelles conditions, conformément à l'article 9 de la directive 2002/21/CE (directive « cadre »). *Lorsque les États membres octroient des droits d'utilisation pour une durée limitée, celle-ci est adaptée au service concerné.*

(...)

7 L'article 3 de la directive modifiant la directive autorisation disposait que l'article 5, paragraphe 2, de cette directive est remplacé par la disposition suivante :

2. Lorsqu'il est nécessaire d'octroyer des droits individuels d'utilisation des radiofréquences et des numéros, les États membres les octroient, sur demande, à toute entreprise pour la fourniture de réseaux ou de services dans le cadre de l'autorisation générale visée à l'article 3, sous réserve des dispositions des articles 6 et 7 et de l'article 11, paragraphe 1, point c), de la présente directive, et de toute autre règle garantissant l'emploi efficace de ces ressources, conformément à la directive 2002/21/CE (directive « cadre »).

Sans préjudice des critères et procédures particuliers adoptés par les États membres pour octroyer le droit d'utilisation des radiofréquences à des fournisseurs de services de contenus de radio ou de télédiffusion en vue de poursuivre des objectifs d'intérêt général conformément à la législation communautaire, les droits d'utilisation de radiofréquences et de numéros sont octroyés par le biais de procédures ouvertes, objectives, transparentes, non discriminatoires et proportionnées et, dans le cas des radiofréquences, conformément aux dispositions de l'article 9 de la directive 2002/21/CE (directive « cadre »). Les procédures peuvent, exceptionnellement, ne pas être ouvertes lorsque l'octroi de droits individuels d'utilisation de radiofréquences aux fournisseurs de services de contenus de radio ou de télédiffusion est nécessaire à la réalisation d'un objectif d'intérêt général défini par les États membres conformément à la législation communautaire.

(...)

Lorsque les États membres octroient des droits d'utilisation pour une durée limitée, celle-ci est adaptée au service concerné eu égard à l'objectif poursuivi, en tenant dûment compte de la nécessité de prévoir une période appropriée pour l'amortissement de l'investissement.

(...)

8 L'article 49 de la directive CCEE qui est entré en vigueur alors que la DOR était encore valable disposait :

1. Lorsque les États membres autorisent l'utilisation du spectre radioélectrique sous la forme de droits individuels d'utilisation pour une durée limitée, ils veillent à ce que les droits d'utilisation individuels soient accordés pour une durée appropriée eu égard aux objectifs poursuivis conformément à l'article 55, paragraphe 2, en tenant dûment compte de la nécessité de garantir la concurrence ainsi que d'assurer, notamment, une utilisation efficace et efficiente du spectre radioélectrique et de favoriser l'innovation et des investissements efficaces, y compris en prévoyant une période appropriée pour l'amortissement des investissements.

2. Lorsque les États membres octroient des droits d'utilisation individuels du spectre radioélectrique pour lequel des conditions harmonisées ont été établies par des mesures techniques d'application conformément à la décision n° 676/2002/CE afin de permettre son utilisation pour les services de communications électroniques à haut débit sans fil (ci-après dénommés « services à haut débit sans fil ») pour une durée limitée, ils garantissent la prévisibilité de la régulation pour les titulaires des droits sur une durée d'au moins vingt ans en ce qui concerne les conditions d'investissement dans des infrastructures qui dépendent de l'utilisation de ce spectre radioélectrique, en tenant compte des exigences visées au paragraphe 1 du présent article. Le présent article est soumis, le cas échéant, à toute modification des conditions dont sont assortis ces droits d'utilisation, conformément à l'article 18.

À cet effet, les États membres veillent à ce que ces droits soient valables pour une durée d'au moins quinze ans et, lorsque cela est nécessaire pour se conformer au premier alinéa, prévoient leur prolongation pour une durée appropriée, dans les conditions fixées dans le présent paragraphe.

Les États membres mettent les critères généraux de prolongation de la durée des droits d'utilisation à la disposition de toutes les parties intéressées de manière transparente avant d'octroyer de tels droits, dans le cadre des conditions fixées au titre de l'article 55, paragraphes 3 et 6. Ces critères généraux ont trait :

- a) à la nécessité d'assurer l'utilisation efficace et efficiente du spectre radioélectrique concerné, aux objectifs poursuivis à l'article 45, paragraphe 2, points a) et b), ou à la nécessité d'atteindre les objectifs d'intérêt général relatifs à la sauvegarde de la vie humaine, à l'ordre public, à la sécurité publique ou à la défense ; et
- b) à la nécessité d'assurer une concurrence non faussée.

Au plus tard deux ans avant l'expiration de la durée initiale d'un droit individuel d'utilisation, l'autorité compétente procède à une évaluation prospective objective des critères généraux applicables à la prolongation de la durée de ce droit d'utilisation, à la lumière de l'article 45, paragraphe 2, point c). *Pour autant qu'elle n'ait pas pris de mesure d'exécution pour non-respect des conditions relatives aux droits d'utilisation en application de l'article 30, l'autorité compétente accorde la prolongation de la durée du droit d'utilisation, à moins qu'elle n'établisse que cette prolongation ne satisferait pas aux critères généraux fixés au troisième alinéa, point a) ou b), du présent paragraphe.*

Sur la base de cette évaluation, l'autorité compétente informe le titulaire du droit quant à l'octroi ou non de la prolongation de la durée du droit d'utilisation.

Si cette prolongation ne peut pas être octroyée, l'autorité compétente applique l'article 48 pour l'octroi de droits d'utilisation de la bande concernée du spectre radioélectrique.

Toute mesure prise au titre du présent paragraphe est proportionnée, non discriminatoire, transparente et motivée.

Par dérogation à l'article 23, les parties intéressées ont la possibilité de présenter des observations sur tout projet de mesure pris en vertu des troisième et quatrième alinéas du présent paragraphe dans un délai d'au moins trois mois.

Le présent paragraphe est sans préjudice de l'application des articles 19 et 30.

Lorsqu'ils fixent des redevances pour les droits d'utilisation, les États membres tiennent compte du mécanisme prévu par le présent paragraphe.

3. Lorsque cela est dûment justifié, les États membres peuvent déroger au paragraphe 2 du présent article dans les cas suivants :

a) dans des zones géographiques limitées, lorsque l'accès aux réseaux à haut débit est fortement déficient ou absent et que cette dérogation est nécessaire pour garantir la réalisation des objectifs de l'article 45, paragraphe 2 ;

b) pour des projets spécifiques de courte durée ;

c) en cas d'utilisation expérimentale ;

d) pour les utilisations du spectre radioélectrique qui, conformément à l'article 45, paragraphes 4 et 5, peuvent coexister avec des services à haut débit sans fil ; ou

e) en cas d'utilisation alternative du spectre radioélectrique conformément à l'article 45, paragraphe 3.

4. Les États membres peuvent moduler la durée des droits d'utilisation prévue par le présent article afin d'assurer l'expiration simultanée de la durée des droits dans une ou plusieurs bandes.

9 L'article 50, paragraphe 1, de la directive CCEE dispose :

Les autorités de régulation nationales ou les autres autorités compétentes prennent une décision sur le renouvellement des droits d'utilisation individuels du spectre radioélectrique harmonisé en temps utile avant l'expiration de la durée de ces droits, sauf dans les cas où, au moment de l'assignation, la possibilité de renouvellement a été expressément exclue. À cette fin, lesdites autorités évaluent la nécessité d'un tel renouvellement soit de leur propre initiative soit à la demande du titulaire des droits et, dans ce dernier cas, au plus tôt cinq ans avant l'expiration de la durée des droits en question. La présente disposition est sans préjudice des clauses de renouvellement applicables aux droits en vigueur.

10 Aux termes de l'article 124 de la directive CCEE :

1. Les États membres adoptent et publient, au plus tard le 21 décembre 2020, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se

conformer à la présente directive. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

Les États membres appliquent ces dispositions à partir du 21 décembre 2020.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Elles contiennent également une mention précisant que les références faites, dans les dispositions législatives, réglementaires et administratives en vigueur, aux directives abrogées par la présente directive s'entendent comme faites à la présente directive. Les modalités de cette référence et la formulation de cette mention sont arrêtées par les États membres.

(...)

Le droit national

11 L'article 155 de la Constitution de la République de Slovénie dispose :

Les lois, autres dispositions et actes généraux ne sauraient avoir d'effet rétroactif. Seule la loi peut déterminer que certaines de ses dispositions ont un effet rétroactif, si l'intérêt public l'exige et cela ne porte pas atteinte aux droits acquis.

12 À l'époque de l'adoption de la DOR en cause et de l'octroi à la requérante des droits individuels d'utilisation du SRE, la loi sur les communications électroniques (Zakon o elektronskih komunikacijah – ci-après « ZEKom ») était applicable en République de Slovénie.¹

13 Aux termes de l'article 50 ZEKom :

(1) La décision d'octroi des radiofréquences est adoptée par l'agence pour une durée déterminée, à savoir une durée maximale de 15 ans, sauf pour l'octroi de radiofréquences destinées aux services mobiles aériens ou maritimes.

(...)

14 En vertu de l'article 51 ZEKom :

La durée de validité de la décision d'octroi des radiofréquences peut être prolongée sur demande de son titulaire, si toutes les conditions prescrites pour l'utilisation de ces radiofréquences sont remplies à l'expiration de sa validité.

¹ Journal officiel de la République de Slovénie n° 43/04, 86/04-ZVOP-1, 129/06, 102/07-ZDRad, 110/09, 33/11.

15 À l'époque de l'expiration de la DOR et des droits individuels d'utilisation du SRE s'appliquait le ZEKom-1², qui le 15 janvier 2013 a remplacé le ZEKom, et s'appliquait jusqu'au 9 novembre 2022 ; le 10 novembre 2022 a commencé à s'appliquer le ZEKom-2³, qui transpose dans l'ordre juridique national notamment la directive EECC.

16 Le ZEKom-1 prévoyait à l'article 53, paragraphe 1 :

La décision d'octroi des radiofréquences est adoptée par l'agence pour une durée déterminée, tenant compte de la durée appropriée nécessaire à l'amortissement des investissements, *mais n'excédant pas 15 ans*, sauf pour l'octroi de radiofréquences destinées aux services mobiles aériens ou maritimes.

(...)

17 Article 54 :

(1) La validité d'une décision d'octroi de radiofréquences, exception faite des décisions d'octroi de radiofréquences pour la fourniture de services publics de communication aux utilisateurs finals, peut être prolongée sur demande de son titulaire, si toutes les conditions prévues pour l'utilisation de ces radiofréquences au terme de sa validité sont respectées, et sous réserve du respect des objectifs visés dans les articles 194, 195, 196 et 197 de la présente loi.

(...)

(5) En cas de prolongation, l'agence adopte une nouvelle décision d'octroi des radiofréquences.

(6) La validité de la décision d'octroi des radiofréquences destinées aux besoins de mesures, de certification et autres tests des équipements radio, et de la décision d'octroi des radiofréquences destinées aux événements ne peut pas être prolongée.

18 En vertu de l'article 240 ZEKom-1, les décisions adoptées sur le fondement du ZEKom, peuvent être modifiées, annulées ou expirer selon les conditions et les modalités définies par la présente loi.

19 L'article 307, paragraphe 1, ZEKom-2 dispose que les décisions qui ont été adoptées sur le fondement du ZEKom-1 et sont liées à des délais qui au moment de l'entrée en vigueur de la loi n'avaient pas encore expiré sont modifiées, annulée ou expirent selon les conditions et les modalités définies par la présente loi.

² Journal officiel de la République de Slovénie n° 109/12, 110/13, 40/14-ZIN-B, 54/14-odl.US, 81/15, 40/17, 30/19-odl. US, 189/21-ZDU-1M.

³ Journal officiel de la République de Slovénie n° 130/22, 18/23-ZDU-10.

Questions tenant au droit de l'Union

- 20 La présente affaire soulève la question de savoir s'il convient d'assurer le plein effet de la directive CCEE en prolongeant la validité de la DOR et si les règles relatives à la durée de validité des droits individuels d'utilisation du SRE, telles que posées dans cette directive, ne valent que pour les droits qui ont été accordés après son entrée en vigueur. Dans l'hypothèse où il n'en irait pas ainsi se pose la question de savoir s'il convient d'assurer le plein effet de la directive autorisation en évaluant s'il est approprié de prolonger la validité de la DOR en question. Les circonstances juridiquement pertinentes clés sont les suivantes :
1. la défenderesse a adopté la DOR le 21 septembre 2006 pour une période de 15 ans, c'est-à-dire jusqu'au 21 septembre 2021 ;
 2. à la date d'octroi des droits, à savoir le 21 septembre 2006, la directive autorisation était en vigueur dans l'Union européenne celle-ci prévoyant que la durée de validité du droit d'utilisation lorsqu'il est accordé pour une période déterminée, devait être adaptée au service concerné, mais en République de Slovénie le texte en vigueur était le ZEKom qui permettait une prolongation de n'importe quelle DOR au-delà de 15 ans si toutes les conditions prescrites à l'expiration de sa validité pour l'utilisation de ces radiofréquences étaient remplies ;
 3. le 21 septembre 2021, lorsque la DOR a expiré, la directive CCEE était en vigueur dans l'Union européenne celle-ci n'imposant pas explicitement aux États membres comment régler le régime de prolongation des droits individuels d'utilisation du SRE qui n'avaient pas été attribués au moment de la validité de cette directive, mais qui au moment de son entrée en vigueur étaient encore valables ;
 4. à la date du 21 septembre 2021, il convenait d'appliquer en République de Slovénie le ZEKom-1, qui en cas de droits individuels d'utilisation du SRE attribués en vue d'assurer des services publics de communication pour les utilisateurs finaux excluait expressément une prolongation au-delà des 15 ans ;
 5. la République de Slovénie, au moment de l'expiration de la validité de la DOR (c'est-à-dire le 21 septembre 2021), n'avait pas encore mis en œuvre dans son ordre juridique la directive CCEE, ce qui aurait dû intervenir avant le 20 décembre 2020.
- 21 La décision dans la présente affaire dépend donc entièrement de la constatation si l'article 49, paragraphe 1 et paragraphe 2, de la directive CCEE est directement applicable de sorte que le droit [d'utilisation] doit normalement, à l'expiration des 15 ans de durée de validité, être prolongé de 5 années supplémentaires et de la constatation s'il s'applique (également) aux droits individuels d'utilisation des radiofréquences qui sont nés avant l'entrée en vigueur de la directive CCEE et n'ont jusqu'à cette date pas encore expiré, voire s'il se peut pour les droits qui sont encore valables que l'article 5 de la directive autorisation soit directement

applicable et s'il faut à l'expiration de la DOR apprécier le caractère approprié de sa durée de validité ou de la période appropriée pour l'amortissement de l'investissement car cette disposition est contraire à la disposition nationale en vertu de laquelle la prolongation au-delà des 15 ans est exclue indépendamment du caractère approprié de la durée et de l'amortissement des investissements.

- 22 En vertu de la jurisprudence constante de la Cour, les dispositions des directives peuvent être d'effet direct si l'État membre ne les a pas transposées à temps dans son ordre juridique. Un particulier peut, si les mesures de transposition n'ont pas été adoptées à temps, invoquer à l'encontre de toute disposition nationale qui n'est pas conforme à la directive, les dispositions de la directive qui sont inconditionnelles, dont la mise en œuvre ne dépend d'aucun acte des institutions de l'Union ou des États membres et sont suffisamment précises pour être invoquées par un justiciable et appliquées par le juge lorsqu'elles énoncent une obligation dans des termes non équivoques.⁴
- 23 Il est constant que la République de Slovaquie n'a pas transposé à temps la directive CCEE dans son ordre juridique car elle ne l'a fait qu'avec le ZEKom-2, qui a été adopté le 28 septembre 2022 et est entré en vigueur le 10 novembre 2022.
- 24 Le Upravno sodišče nourrit néanmoins un doute quant au caractère inconditionnel et précis de l'article 49, paragraphe 2, alinéas 1, 2, 3 et 4, de la directive CCEE. La décision dans le litige dépend de la question clé de savoir comment interpréter la notion de « prévisibilité de la régulation pour les titulaires des droits ». La partie requérante l'interprète en ce sens que le droit [d'utilisation] doit être accordé pour une période de 15 ans, la prévisibilité de 20 ans étant assurée ainsi que le droit doit être prolongé de 5 ans supplémentaires conformément aux exigences au titre de l'article 49, paragraphe 1, de la directive sauf si une telle prolongation n'est pas conforme aux critères de l'article 49, paragraphe 2, alinéa 3, sous a) ou sous b) de la directive CCEE ou si l'autorité a introduit à l'encontre du titulaire des mesures en raison de la non satisfaction des conditions du droit d'utilisation au titre de l'alinéa 4 dudit article.
- 25 Selon la juridiction de céans, il s'agit là incontestablement de l'une des interprétations possibles, mais elle constate que d'autres sont également possibles. Il n'est ainsi pas clair s'il appartient aux États membres de prévoir à quelles conditions la prévisibilité de 20 ans des droits sera assurée, c'est-à-dire à quelles conditions ils assureront leur prolongation de 5 ans s'ils déterminent que la durée

⁴ Arrêts du 4 décembre 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, point 12 ; du 5 avril 1979, Ratti, 148/78, EU:C:1979:110, points 19 à 23 ; du 19 janvier 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, points 17 à 25 ; du 8 mars 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Effet direct), C-205/20, EU:C:2022:168, points 16 à 32 ; du 15 avril 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223 points 56 à 80), et du 12 juillet 2012, Vodafone España et France Telecom España, C-55/11, C-57/11 et C-58/11, EU:C:2012:446, points 36 à 39.

de validité est de 15 ans⁵. La juridiction de céans se demande en outre si la directive est suffisamment précise pour quelle puisse fonder sa décision dessus.

- 26 La question qui se pose est donc celle de savoir si la directive autorise les États membres à déterminer quelles conditions seront prises en compte lors de la prolongation des droits. Cela ressort avant tout de l'article 49, paragraphe 2, alinéa 3, de la directive CCEE qui dispose qu'avant d'octroyer les droits, les États membres mettent à la disposition de toutes les parties intéressées les critères généraux de prolongation de la durée des droits d'utilisation et qui présente par la suite à quoi peuvent renvoyer les critères généraux. Si en effet, les conditions de la directive CCEE s'appliquaient directement, assurer une mise à disposition spéciale de ces critères ne serait pas nécessaire car il y aurait lieu de considérer que les personnes auxquelles ces critères sont destinés les connaissent ou devraient les connaître. D'un autre côté, la juridiction de céans se demande si la directive impose déjà elle-même les conditions générales qui doivent être respectées lors de la prolongation (garantir la concurrence et l'utilisation efficace du SRE, promouvoir l'innovation et les investissements, ainsi que les ressources investies). Il ne semble surtout pas clair pour la juridiction de renvoi si l'État peut librement décider que la prolongation dépend du montant des investissements réalisés dans les infrastructures ou si la directive exige déjà elle-même que cette condition – l'amortissement des ressources investies – soit essentielle pour la prolongation, car cet aspect transparaît tant de l'article 49, paragraphe 1⁶, que de l'article 49, paragraphe 2⁷, et elle se demande quel est le rapport entre les différents critères, c'est-à-dire quel critère prime sur les autres et s'il appartient aux États membres de déterminer ce rapport (uniquement) lors de la transposition de la directive. La juridiction de céans se demande uniquement à titre illustratif comment il conviendrait d'appliquer directement ces critères si, par exemple, la concurrence et l'utilisation rationnelle du SRE exigeaient qu'il n'y ait pas de prolongation, mais que l'investissement du titulaire des droits n'était toujours pas amorti après 15 ans.
- 27 Si la Cour devait répondre par l'affirmative à la question de savoir si l'article 49, paragraphes 1 et 2, de la directive CCEE a un effet direct dans les rapports de droit verticaux, le Upravno sodišče demande en outre si la directive CCEE impose une prévisibilité de 20 ans ou une prolongation de la durée de la validité des droits de 15 ans par une période supplémentaire de 5 ans (sous certaines conditions)

⁵ La République de Slovénie a prévu dans le ZEKom-2 que la décision d'octroi des radiofréquences pour les services de communications électroniques à haut débit sans fil a une durée de validité de 20 ans. L'agence peut prolonger la durée des droits d'utilisation [OMISSIS] uniquement dans le but d'assurer l'expiration simultanée de la période de validité des droits pour l'une ou plusieurs des bandes de radiofréquences.

⁶ « y compris en prévoyant une période appropriée pour l'amortissement des investissements. »

⁷ « ils garantissent la prévisibilité de la régulation pour les titulaires des droits sur une durée d'au moins vingt ans en ce qui concerne les conditions d'investissement dans des infrastructures qui dépendent de l'utilisation de ce spectre radioélectrique, en tenant compte des exigences visées au paragraphe 1 du présent article. »

notamment pour les droits individuels d'utilisation du SRE qui ont été attribués avant l'entrée en vigueur de la directive CCEE. L'article 124 de la directive CCEE ne règle en effet pas de régime transitoire pour ces droits, et la juridiction de céans ne saurait non plus déduire des considérants de la directive CCEE l'objectif de ladite directive pour ces rapports. Il ressortirait éventuellement implicitement de l'article 49, paragraphe 2, alinéa 3, de la directive que celle-ci ne s'applique pas rétroactivement, celle-ci disposant que les critères de la prolongation doivent être connus avant même l'octroi des droits et de l'alinéa 4 en vertu duquel la procédure de prolongation commence au plus tard deux ans avant l'expiration. Pour les droits qui expirent avant une période de deux ans suivant l'entrée en vigueur de la directive CCEE, ce délai ne peut en effet pas être garanti. Il faut encore préciser à cet égard que le régime transitoire est réglé par la disposition nationale du ZEKom-2, qui s'applique à compter du 10 novembre 2022, mais uniquement pour les droits qui étaient encore applicables au moment de son entrée en vigueur. Dans le présent litige, le droit avait expiré dès avant l'entrée en vigueur du ZEKom-2, qui n'est pas entré en vigueur dans le délai prévu par la directive CCEE. Si le droit était encore en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du ZEKom-2, il n'aurait pu expirer que selon les conditions et les modalités déterminées par cette loi qui, comme il a déjà été précisé, pose une durée de validité de 20 ans.

- 28 Le Upravno sodišče a conscience de la jurisprudence de la Cour selon laquelle en appliquant le droit interne, les juridictions nationales sont tenues de l'interpréter dans toute la mesure du possible à la lumière du texte et de la finalité de la directive en cause pour atteindre le résultat visé par celle-ci et, partant, se conformer à l'article 288, paragraphe 3, TFUE⁸. Le principe de l'interprétation conforme requiert que les juridictions nationales fassent tout ce qui relève de leur compétence, en prenant en considération l'ensemble du droit interne et en faisant application des méthodes d'interprétation reconnues par celui-ci, aux fins de garantir la pleine effectivité de la directive en cause et d'aboutir à une solution conforme à la finalité poursuivie par celle-ci.⁹ Étant donné que l'obligation d'interprétation en conformité avec la directive est limitée par les principes généraux de droit (en particulier le principe de sécurité juridique et l'interdiction de la rétroactivité), elle ne saurait servir de fondement à une interprétation du droit national *contra legem*.¹⁰ La juridiction de céans ne peut donc pas appliquer le ZEKom-2 au rapport de droit litigieux qui a expiré avant l'entrée en vigueur de ladite loi car il n'y a pas dans le droit national de disposition qui reconnaîtrait à cette disposition un effet rétroactif¹¹. Ainsi qu'il a déjà été précisé, la juridiction

⁸ Arrêts du 10 avril 1984, von Colson et Kamann, 14/83, EU:C:1984:153, point 26 ; du 5 octobre 2004, Pfeiffer e.a., C-397/01 à C-403/01, EU:C:2004:584, point 113 et du 4 juillet 2006, Adeneler e.a., C-212/04, EU:C:2006:443, point 108.

⁹ Arrêts du 5 octobre 2004, Pfeiffer e.a., C-397/01 à C-403/01, EU:C:2004:584, points 115, 116, 118 et 119 et du 4 juillet 2006, Adeneler e.a., C-212/04, EU:C:2006:443, point 111.

¹⁰ Arrêts du 16 juin 2005, Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, points 44 et 47 et du 4 juillet 2006, Adeneler e.a., C-212/04, EU:C:2006:443, point 110.

¹¹ Telle est également la réponse de la Cour au point 4 de l'arrêt dans l'affaire C-268/06.

de céans se demande cependant (a fortiori pour ce même motif) si elle peut appliquer directement la directive CCEE.

- 29 Elle se pose par ailleurs la question de savoir si, au vu de la disposition de l'article 50, paragraphe 1, de la directive, la décision de prolongation pourrait être affectée si la possibilité de prolongation des droits est expressément exclue par une loi qui était en vigueur au moment de l'expiration de ce droit.
- 30 Dans l'hypothèse où la Cour répondrait par la négative à la question de savoir si la directive CCEE s'applique à la prolongation des droits individuels d'utilisation du SRE qui ont été accordés avant leur entrée en vigueur, le Upravno sodišče se demande s'il faut éventuellement assurer le même effet qu'exige la directive CCEE sur le fondement de l'article 5, paragraphe 3, de la directive autorisation en vigueur au moment de l'octroi du droit et en vertu duquel la durée de validité du droit doit être *adaptée* au service concernée et en prévoyant *une période appropriée pour l'amortissement de l'investissement* dans la mesure où cette disposition est inconditionnelle et claire et ne requiert pas l'adoption du moindre acte des institutions de l'Union ou des États membres. Le Upravno sodišče a en effet connaissance de la jurisprudence de la Cour qui dans l'affaire C-205/20 a jugé, que l'article 20 de la directive 2014/67 a un effet direct, cet article disposant que les sanctions prévues doivent être effectives, *proportionnées* et dissuasives. L'adéquation et le caractère proportionné sont au regard du caractère inconditionnel et de la clarté des notions comparables. S'il faut appliquer les dispositions citées de la directive autorisation ou de la directive modifiant la directive autorisation, la juridiction de céans se demande quels critères s'appliquent pour la prolongation d'un droit individuel d'utilisation du SRE.
- 31 Les réponses aux questions en cause ici sont de l'avis du Upravno sodišče Republike Slovenije décisives pour la solution du litige et il n'y pas encore de jurisprudence de la Cour sur ces questions.

Eu égard aux considérations qui précèdent le Upravno sodišče soumet à la Cour les questions suivantes :

1. L'article 49, paragraphes 1 et 2, de la directive (UE) 2018/1972 (directive CCEE) est-il clair, inconditionnel et suffisamment précis pour que les justiciables puissent l'invoquer dans le cadre d'une procédure devant les autorités et les juridictions nationales ?
2. Convient-il d'appliquer l'article 49, paragraphes 1 et 2, de la directive CCEE également pour la prolongation des droits individuels d'utilisation du spectre radioélectrique qui ont été accordés avant l'entrée en vigueur de ladite directive et quels sont dans un tel cas les critères généraux qui s'appliquent lors de l'appréciation du point de savoir si un droit individuel doit être prolongé ?
3. Dans l'hypothèse où il serait répondu par la négative à la deuxième question, le Upravno sodišče se demande si, pour apprécier le caractère approprié de la

durée des droits individuels d'utilisation du spectre radioélectrique qui ont été accordés au cours de la période de validité de la directive 2002/20/CE (directive autorisation) et, dans ce contexte, de la possibilité de les prolonger, il faut appliquer l'article 5, paragraphe 2, de la directive autorisation, voire l'article 5, paragraphe 2, alinéa 4, de la directive modifiant la directive autorisation et si, à cette fin, ces dispositions sont suffisamment claires, inconditionnelles et précises pour apprécier, sur leur fondement, le caractère approprié de la durée du droit individuel d'utilisation du spectre radioélectrique ?

4. Dans l'hypothèse où il serait répondu par l'affirmative à la question précédente, quels sont les critères qui doivent être appliqués pour apprécier le caractère approprié de la durée du droit individuel d'utilisation du spectre radioélectrique et l'obligation de le prolonger ?

5. Dans l'hypothèse où il serait répondu par l'affirmative à la première, à la deuxième et à la troisième questions, le fait qu'une disposition nationale en vigueur au moment de l'expiration de ce droit excluait expressément la possibilité d'une prolongation au-delà de 15 ans est-il pertinent pour la décision relative à la prolongation ?

[OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL