

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

6 décembre 2001 \*

Dans l'affaire C-146/00,

**Commission des Communautés européennes**, représentée initialement par M. B. Doherty et M<sup>me</sup> F. Siredey-Garnier, puis par M. E. Gippini Fournier et M<sup>me</sup> F. Siredey-Garnier, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

**République française**, représentée initialement par M<sup>me</sup> K. Rispal-Bellanger, MM. F. Million et S. Pailler, puis par MM. G. de Bergues, F. Million et S. Pailler, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en ne se conformant pas aux dispositions de l'article 4 quater de la directive 90/388/CEE de la Commission, du 28 juin

\* Langue de procédure: le français.

1990, relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications (JO L 192, p. 10), telle que modifiée par la directive 96/19/CE de la Commission, du 13 mars 1996 (JO L 74, p. 13), et en ne respectant pas les dispositions de l'article 5, paragraphes 1 et 3 à 5, de la 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), la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE et desdites directives,

LA COUR (sixième chambre),

composée de M<sup>me</sup> F. Macken, président de chambre, M<sup>me</sup> N. Colneric, MM. C. Gulmann (rapporteur), J.-P. Puissochet et J. N. Cunha Rodrigues, juges,

avocat général: M. L. A. Geelhoed,  
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 7 juin 2001,

rend le présent

### Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 17 avril 2000, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, en ne se conformant pas aux dispositions de l'article 4 quater de la directive 90/388/CEE de la Commission, du 28 juin 1990, relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications (JO L 192, p. 10), telle que modifiée par la directive 96/19/CE de la Commission, du 13 mars 1996 (JO L 74, p. 13, ci-après la «directive 90/388 modifiée»), et en ne respectant pas les dispositions de l'article 5, paragraphes 1 et 3 à 5, de la 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), la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE et desdites directives.

### Le droit communautaire

- 2 L'obligation de fournir un service universel de téléphonie vocale fixe résulte de la directive 95/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 1995, relative à l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale (JO L 321, p. 6), remplacée par la 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). Le service universel est défini à cette fin à l'article 2, paragraphe 2, sous f), de la directive 98/10 comme un ensemble de services minimal défini d'une qualité donnée, qui est accessible à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et, à la lumière de conditions spécifiques nationales, à un prix abordable.

- 3 La directive 98/10 énumère, en ses articles 5 à 8, les prestations que comprend dans tous les cas le service universel. Il s'agit, notamment, du raccordement au réseau téléphonique public fixe, des services d'annuaires et des postes téléphoniques payants publics.
  
- 4 La directive 96/19 a, par son article 1<sup>er</sup>, point 6, introduit dans la directive 90/388 certaines dispositions concernant l'instauration du service universel, et notamment un nouvel article 4 quater qui dispose:

«Sans préjudice de l'harmonisation par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP), tout régime national qui est nécessaire pour partager le coût net de fourniture d'obligations de service universel imposées aux organismes de télécommunications, avec d'autres organismes, qu'il s'agisse d'un système de redevances d'accès complémentaires ou d'un fonds de service universel:

- a) ne s'applique qu'aux entreprises exploitant des réseaux publics de télécommunications;
  
- b) alloue les charges respectives à chaque entreprise selon des critères objectifs et non discriminatoires et conformément au principe de proportionnalité.

Les États membres communiquent tout plan de ce type à la Commission, afin qu'elle vérifie sa compatibilité avec le traité.

Les États membres autorisent leurs organismes de télécommunications à rééquilibrer leurs tarifs en tenant compte des conditions spécifiques du marché et de la nécessité d'assurer un service universel abordable, et notamment ils les autorisent à adapter les tarifs actuels qui ne sont pas liés aux coûts et qui augmentent la charge de la fourniture du service universel, afin d'asseoir leur structure tarifaire sur les coûts réels. Lorsque ce rééquilibrage ne peut être achevé avant le 1<sup>er</sup> janvier 1998, les États membres concernés font rapport à la Commission sur la suppression graduelle des déséquilibres tarifaires subsistant. Ce rapport contient un calendrier détaillé de mise en œuvre.

[...]»

- 5 La directive 96/19 prévoit, à son article 2, que les États membres fournissent à la Commission, dans un délai de neuf mois à compter de l'entrée en vigueur de cette directive, les informations lui permettant de constater que les dispositions figurant à l'article 1<sup>er</sup>, points 1 à 8, de ladite directive sont respectées. Celle-ci a été publiée le 22 mars 1996 et est entrée en vigueur le 11 avril 1996. La période de neuf mois prévue à son article 2 est donc arrivée à expiration le 11 janvier 1997.
- 6 Ces dispositions relatives au service universel ont été complétées par l'article 5 de la directive 97/33, qui est rédigé comme suit:

«1. Lorsqu'un État membre établit, conformément aux dispositions du présent article, que les obligations de service universel représentent une charge

inéquitable pour un organisme, il met en place un mécanisme de partage du coût net des obligations de service universel avec d'autres organismes exploitant des réseaux publics de télécommunications et des services de téléphonie vocale accessibles au public. Les États membres tiennent dûment compte des principes de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité lorsqu'ils fixent les contributions à apporter. Seuls les réseaux publics de télécommunications et les services de télécommunications accessibles au public figurant à l'annexe I première partie peuvent être financés de cette manière.

2. Les contributions éventuelles au coût des obligations de service universel peuvent être fondées sur un mécanisme établi spécifiquement à cet effet et géré par un organisme indépendant des bénéficiaires, et/ou peuvent prendre la forme d'une redevance supplémentaire ajoutée à la redevance d'interconnexion.

3. Pour déterminer la charge éventuelle que représente la fourniture du service universel, les organismes ayant des obligations de service universel calculent, à la demande de leur autorité réglementaire nationale, le coût net de ces obligations conformément à l'annexe III. Le calcul du coût net des obligations de service universel est vérifié par l'autorité réglementaire nationale ou un autre organisme compétent, indépendant de l'organisme de télécommunications, et approuvé par l'autorité réglementaire nationale. Le résultat du calcul du coût et les conclusions de la vérification sont mis à la disposition du public, conformément à l'article 14 paragraphe 2.

4. Lorsque le calcul du coût net visé au paragraphe 3 le justifie et compte tenu de l'avantage éventuel sur le marché qu'en retire un organisme offrant un service universel, les autorités réglementaires nationales déterminent s'il y a lieu d'établir un mécanisme de partage du coût net des obligations de service universel.

5. Lorsqu'un mécanisme de partage du coût net des obligations de service universel visé au paragraphe 4 est établi, les autorités réglementaires nationales

veillent à ce que les principes de partage du coût et le détail du mécanisme appliqué soient mis à la disposition du public conformément à l'article 14 paragraphe 2.

Les autorités réglementaires nationales veillent à ce qu'un rapport annuel soit publié, indiquant le coût calculé des obligations de service universel et précisant les contributions apportées par toutes les parties concernées.

6. [...]»

- 7 L'annexe III de la directive 97/33 indique la manière dont sont calculés les coûts du service universel de téléphonie vocale. Cette annexe dispose:

«[...]

Le coût des obligations de service universel se calcule en établissant la différence de coût net pour un organisme selon qu'il exerce ses activités avec ou sans les obligations de service universel.

[...]

Le calcul est fondé sur les coûts imputables:

- i) aux éléments des services définis qui ne peuvent être fournis qu'à perte ou dans des conditions ne correspondant pas aux normes commerciales classiques.

Cette catégorie peut comprendre les éléments de services tels que l'accès aux services téléphoniques d'urgence, la fourniture de certains téléphones publics payants, la fourniture de certains services ou équipements pour les personnes handicapées, etc.;

- ii) aux utilisateurs finals ou groupes d'utilisateurs finals spécifiques qui, compte tenu du coût de la fourniture du réseau et du service mentionnés, des recettes obtenues et de toute péréquation géographique des prix imposée par l'État membre, ne peuvent être servis qu'à perte ou dans des conditions de prix ne correspondant pas aux normes commerciales classiques.

Cette catégorie comprend les utilisateurs finals ou groupes d'utilisateurs finals qui ne seraient pas servis par un exploitant commercial non soumis à une obligation de fournir un service universel.

[...]

Les recettes sont prises en considération dans le calcul des coûts nets. Les coûts et recettes sont prévisionnels.»

- 8 L'article 23, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 97/33 prévoit que les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à ladite directive au plus tard le 31 décembre 1997 et qu'ils en informent immédiatement la Commission.

### Le droit français

- 9 L'article 22-II de la loi n° 96-659, du 26 juillet 1996, de réglementation des télécommunications (ci-après la «loi»), prévoyait que la fourniture, par des opérateurs autres que l'opérateur historique France Télécom, du service téléphonique entre points fixes sur les réseaux autorisés en application de l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications (ci-après le «code»), tel que modifié par la loi, ne pourrait prendre effet qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998.
- 10 Un mécanisme de financement partagé du coût net des obligations de service universel assumées par France Télécom a été mis en œuvre en France à compter de 1997. Les dispositions à cet effet ont été adoptées à la suite de l'établissement d'un document dit «rapport Champsaur» en 1996. Ce rapport avait été rédigé par un groupe d'experts indépendants à la demande du gouvernement français.
- 11 L'article L. 35-3, point II, du code, tel que modifié par la loi, dispose notamment que «le financement des coûts imputables aux obligations de service universel est assuré par les exploitants de réseaux ouverts au public et les fournisseurs de services téléphoniques au public» et que «les méthodes d'évaluation, de compensation et de partage des coûts nets liés aux obligations de service universel sont rendues publiques un an au moins avant leur mise en application».

12 L'article R. 20-31 du code, dans sa version résultant du décret n° 97-475, du 13 mai 1997, relatif au financement du service universel pris pour l'application de l'article L. 35-3 du code (ci-après le «décret»), prévoit une ventilation du coût net du service universel en trois composantes:

- une composante dénommée C1, représentant le coût net des obligations tarifaires correspondant au déséquilibre résultant de la structure courante des tarifs téléphoniques;
  
- une composante dénommée C2, correspondant aux obligations de péréquation géographique et destinée à éviter une discrimination fondée sur la localisation géographique;
  
- une composante dénommée C3, destinée à couvrir les coûts nets de l'offre et des obligations telles que les tarifs spécifiques à certaines catégories d'abonnés en vue de leur assurer l'accessibilité du service, la desserte du territoire en cabines téléphoniques ainsi que l'annuaire universel et le service de renseignements correspondant.

13 L'article 3 du décret prévoit, pour l'année 1997 seulement, une évaluation forfaitaire de l'ensemble des trois composantes C1, C2 et C3, avant la mise en œuvre de modalités de calcul spécifiques pour chacune d'elles.

- 14 Pour les années 1998 et 1999, l'article R. 20-32 du code, inséré par le décret, indique que la composante C1 est calculée selon la formule suivante:

$$C = 12 \times (P_e - P) \times N, \text{ où}$$

- $P_e$  est le tarif d'abonnement mensuel de référence, égal à 65 FRF hors taxes;
  - $P$  est le tarif d'abonnement mensuel moyen de l'année considérée, comprenant l'abonnement au service téléphonique, la facturation détaillée et les services permettant à un abonné de restreindre son accès au service téléphonique.  $P$  est évalué en tenant compte des taux de pénétration de ces prestations associées;
  - $N$  représente le nombre moyen, dans l'année considérée, des abonnés de l'opérateur de service universel, à l'exclusion de ceux bénéficiant d'abonnements spécifiques ou d'options tarifaires qui correspondent à une résorption du déséquilibre des tarifs.
- 15 L'article R. 20-33, point III, du code, inséré par le décret, dispose que, jusqu'à l'établissement de modèles et d'une comptabilité appropriés, les coûts nets des abonnés situés dans les zones rentables qui ne seraient pas desservis par un opérateur dans les conditions du marché sont évalués à 1 % du chiffre d'affaires du service téléphonique ouvert au public entre points fixes de l'opérateur de service universel.

- 16 L'article L. 35-3, point II, 3°, du code, tel que modifié par la loi, dispose que le déséquilibre résultant, à l'époque de son adoption, de la structure courante des tarifs téléphoniques au regard du fonctionnement normal du marché doit être résorbé progressivement par l'opérateur public avant le 31 décembre 2000 et que, lorsque le déséquilibre aura été résorbé, donc au plus tard le 31 décembre 2000, il sera mis fin au versement de la rémunération correspondant à la composante C1.

### La procédure précontentieuse

- 17 Par lettre du 4 juin 1997, les autorités françaises ont notifié à la Commission, au titre de la directive 96/19, la loi, qui modifiait le code, et un certain nombre de décrets d'application, dont le décret.
- 18 La Commission a, par lettre du 7 novembre 1997, posé au gouvernement français un certain nombre de questions relatives notamment au calendrier de rééquilibrage de la structure tarifaire de France Télécom et aux modalités de calcul du déséquilibre de cette structure ainsi qu'aux modalités de financement et de calcul du coût net des obligations de service universel. Les autorités françaises ont répondu à ces questions par lettre du 4 décembre 1997.
- 19 La Commission est parvenue à la conclusion que certains aspects des mesures adoptées par la République française pour transposer ou appliquer l'article 4 quater de la directive 90/388 modifiée et l'article 5 de la directive 97/33, en liaison avec l'annexe III de celle-ci, n'étaient pas conformes à ces dispositions. La Commission a donc mis la République française en demeure, par lettre du 24 juillet 1998, de lui présenter ses observations à ce sujet.

- 20 Les autorités françaises ont répondu à cette lettre de mise en demeure par lettre du 4 novembre 1998. Elles ont également transmis à la Commission, le 16 décembre 1998, un projet de décret relatif aux tarifs sociaux de France Télécom. La Commission ayant estimé que ces mesures n'étaient pas adéquates pour rendre la réglementation française conforme aux dispositions des directives 90/388 modifiée et 97/33, elle a adressé, le 8 juillet 1999, un avis motivé à la République française conformément à l'article 226 CE.
- 21 Par lettre du 3 décembre 1999, les autorités françaises ont répondu à l'avis motivé en maintenant les arguments déjà développés dans la réponse à la lettre de mise en demeure. La Commission a donc décidé de saisir la Cour du présent recours.

**Sur le premier grief, relatif à la mise en œuvre d'un financement partagé au titre du service universel en 1997**

- 22 Par son premier grief, la Commission soutient qu'il n'existe aucune base juridique pour obliger les nouveaux concurrents de France Télécom à contribuer au financement du service universel pour l'année 1997. Durant cette année, France Télécom aurait disposé d'un monopole presque entier en matière de téléphonie vocale fixe, ce qui aurait dû suffire pour financer le service universel. Or, certains opérateurs de téléphonie mobile auraient été obligés d'acquitter une contribution au financement du service universel en 1997, en sus des frais d'interconnexion dus pour connecter leurs réseaux à celui de France Télécom. Le service universel serait cependant défini pour le marché de la téléphonie fixe et serait entièrement distinct du marché de la téléphonie mobile.
- 23 Dans sa réplique, la Commission a précisé que, en tout état de cause, les conditions découlant du droit communautaire pour mettre en œuvre un financement partagé au titre du service universel n'étant pas remplies, il n'était pas nécessaire de prendre position sur le point de savoir si des opérateurs de téléphonie mobile pouvaient, en tant que tels, être mis à contribution.

- 24 Le gouvernement français fait valoir qu'il s'agit essentiellement de déterminer si l'ouverture du marché de la téléphonie mobile a eu des répercussions sur le coût net du service universel supporté par France Télécom. Il soutient qu'il en a bien été ainsi dès 1997. Par conséquent, selon le gouvernement français, la contribution des opérateurs de téléphonie mobile au financement du service universel répondait dès cette année à une nécessité économique.
- 25 Ainsi, ce premier grief porte sur la question de savoir si, pour l'année 1997, il était «nécessaire» de mettre en place un mécanisme de partage du coût net du service universel, conformément à la condition ainsi établie pour l'établissement d'un tel mécanisme à l'article 4 quater de la directive 90/388 modifiée.
- 26 À cet égard, il convient, d'abord, de souligner que, ainsi qu'il ressort du cinquième considérant de la directive 96/19, le but de la prolongation, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1998, du monopole des opérateurs historiques sur la téléphonie vocale fixe était de sauvegarder leur équilibre financier et de leur permettre de fournir un service universel pour le réseau téléphonique fixe.
- 27 Ensuite, il y a lieu de constater que, durant l'année 1997, France Télécom disposait, à l'exception de quelques licences expérimentales, toujours d'un monopole dans le domaine de la téléphonie vocale fixe où s'applique l'obligation de fournir un service universel.
- 28 Enfin, il convient de rappeler que la Commission relève que la concurrence qui existait en 1997 en France sur le marché des télécommunications à la suite de l'ouverture du marché de la téléphonie mobile n'a pas créé une situation rendant nécessaire pour France Télécom la mise en œuvre d'un système de financement partagé du coût net du service universel précisément en se référant au fait que France Télécom disposait à l'époque d'un monopole presque entier dans le domaine de la téléphonie vocale fixe.

- 29 FacFace à cette argumentation de la Commission, le gouvernement français s'est borné à formuler des remarques générales sur l'importance de l'ouverture du marché de la téléphonie mobile sans préciser en quoi cette ouverture aurait affecté le coût net du service universel.
- 30 Or, de telles remarques générales ne suffisent pas, compte tenu de l'argumentation de la Commission, à rendre plausible qu'il était «nécessaire» de mettre en place un mécanisme de partage du coût net du service universel, conformément à la condition ainsi établie pour l'établissement d'un tel mécanisme à l'article 4 quater de la directive 90/388 modifiée.
- 31 Dans ces conditions, il convient de constater que le premier grief formulé par la Commission, tel que précisé dans sa réplique, est fondé.

### **Sur le deuxième grief, relatif au rééquilibrage tarifaire**

- 32 Dans le cadre de son deuxième grief, la Commission rappelle ce qui suit:

— L'article 4 quater, troisième alinéa, de la directive 90/388 modifiée a introduit une disposition obligeant les États membres à autoriser leurs opérateurs à «rééquilibrer leurs tarifs». Le but de cette opération était de corriger le déséquilibre des tarifs par lesquels, dans les États membres, certains prix, notamment l'abonnement des ménages et les communications locales, étaient maintenus à un niveau artificiellement bas, alors que des prix élevés étaient pratiqués pour d'autres services, tels que les appels interurbains ou internationaux.

- Aux termes de cette même disposition, si le processus de rééquilibrage n'a pas pu être réalisé avant le 1<sup>er</sup> janvier 1998, l'État membre concerné est tenu de faire rapport à la Commission sur ses plans visant la suppression graduelle des déséquilibres tarifaires subsistants et ce rapport doit comporter un calendrier détaillé de mise en œuvre.
- 33 Or, selon la Commission, comme le processus de rééquilibrage n'a pas été réalisé avant le 1<sup>er</sup> janvier 1998, la République française aurait dû respecter les obligations prévues pour cette éventualité, spécialement celle de communiquer un calendrier. Or, cet État membre ne se serait pas conformé auxdites obligations. À ce propos, la Commission souligne que l'article L. 35-3, point II, 3<sup>o</sup>, du code, tel que modifié par la loi, imposait seulement d'achever le rééquilibrage tarifaire pour le 31 décembre 2000.
- 34 Dans sa duplique, le gouvernement français affirme que les recettes tirées des abonnements téléphoniques ne couvraient pas la totalité du coût de raccordement, le déficit d'accès étant toujours couvert grâce aux tarifs pratiqués par France Télécom sur les communications locales. Il est donc exact, reconnaît le gouvernement français, que, selon la définition de la Commission d'après laquelle les tarifs doivent être rééquilibrés pour chaque service, le rééquilibrage n'a pas été réalisé avant le 1<sup>er</sup> janvier 1998. À propos du calendrier, le gouvernement français insiste sur le fait qu'il était très difficile d'établir un calendrier comportant des étapes intermédiaires. Selon ce gouvernement, la fixation d'une date butoir réaliste répondait aux objectifs de la directive 90/388 modifiée et permettait d'assurer en faveur des opérateurs entrant sur le marché la transparence nécessaire.
- 35 Dès lors qu'il est constant que le rééquilibrage tarifaire visé à l'article 4 quater, troisième alinéa, de la directive 90/388 modifiée n'était pas pleinement réalisé le 1<sup>er</sup> janvier 1998 et que le gouvernement français n'a pas transmis à la Commission un rapport sur ses plans visant la suppression graduelle des déséquilibres tarifaires subsistants, y compris un calendrier détaillé de mise en œuvre, il convient de constater que la République française a manqué aux

obligations expressément prévues par cette disposition. En effet, l'exigence d'un calendrier détaillé ne peut se satisfaire de la mention d'une simple échéance finale, comme celle prévue à l'article L. 35-3, point II, 3<sup>o</sup>, du code, tel que modifié par la loi

- 36 Il convient donc de constater que le deuxième grief formulé par la Commission est fondé.

### Sur le troisième grief, relatif au principe et au mode de calcul de la composante C1

- 37 Dans le cadre de son troisième grief, la Commission rappelle que l'annexe III de la directive 97/33 dispose, notamment, que le calcul du coût net du service universel est fondé sur les coûts imputables aux utilisateurs finals qui ne peuvent être servis qu'à perte ou dans des conditions de prix ne correspondant pas aux normes commerciales classiques. Dès lors, cette directive requerrait une sélectivité dans la détermination des utilisateurs formant l'assiette de calcul du coût net du service universel. Selon la Commission, ladite directive n'autorise pas à englober dans cette assiette l'ensemble des abonnés résidentiels sans aucune distinction de situation. Or, la Commission fait valoir, en tant que première branche de ce grief, que, en incluant dans la formule de calcul de la composante C1 le coût d'abonnés résidentiels rentables, la République française a inclus dans le coût net du service universel des coûts qui ne répondent pas aux exigences de ladite directive à cet égard.
- 38 Dans ce contexte, la Commission entend par «abonnés rentables» ceux dont le volume de consommation de services de téléphonie vocale atteint un niveau suffisant pour que, compte tenu des frais fixes inhérents à leur abonnement individuel et des coûts variables liés au trafic téléphonique qu'ils engendrent, la recette réalisée par l'opérateur sur leur abonnement et leurs communications téléphoniques permette à cet opérateur de dégager une marge.

- 39 Le gouvernement français soutient essentiellement que la formule de calcul de la composante C1 est justifiée par le deuxième critère retenu à l'annexe III de la directive 97/33, à savoir l'inclusion des coûts des services qui ne peuvent être fournis que dans des conditions ne correspondant pas aux normes commerciales classiques. Or, tant que le rééquilibrage tarifaire n'était pas effectué, il n'aurait pas été possible d'identifier les abonnés servis dans ces conditions et donc de sélectionner les abonnés à inclure dans l'assiette de calcul du coût net du service universel.
- 40 À cet égard, il est constant que la République française a inclus dans la formule de calcul de la composante C1 le coût de tous les abonnés résidentiels, donc également celui des abonnés rentables. Sur ce point, le gouvernement français s'est limité à présenter une argumentation générale relative à une prétendue impossibilité de distinguer entre les abonnés conformément aux critères de l'annexe III de la directive 97/33. Dès lors, il convient de constater que la République française a inclus dans le coût net du service universel des coûts qui ne remplissent pas les conditions prévues à cette annexe.
- 41 Par la seconde branche de son troisième grief, la Commission soutient que la formule de calcul de la composante C1 retenue par l'article R. 20-32 du code, quand bien même elle serait justifiée dans son principe, n'alloue pas les charges liées au financement du service universel à chaque entreprise selon des critères objectifs, comme requis par l'article 4 quater de la directive 90/388 modifiée. En outre, selon la Commission, elle ne prend pas en compte le principe de transparence comme prévu à l'article 5, paragraphe 1, de la directive 97/33.
- 42 La Commission rappelle à cet égard que la formule en cause repose sur la différence entre le prix moyen de l'abonnement actuel, P, et le prix théorique d'un abonnement jugé rééquilibré,  $P_e$ , dont la valeur est obtenue par comparaison internationale avec des pays étant réputés avoir achevé le rééquilibrage tarifaire. Toutefois, la formule contiendrait deux défauts dans sa traduction concrète: d'un côté, la valeur de référence  $P_e$  ne serait pas clairement justifiée et, de l'autre, les valeurs P et  $P_e$  ne seraient pas comparables.

- 43 Pour ce qui concerne le premier défaut, la Commission fait valoir qu'il ressort des chiffres fournis par le gouvernement français à propos de la valeur de référence  $P_e$  que celle-ci, qui influe sur les composantes C1 et C2, n'a pas été fixée de manière transparente. S'agissant, d'abord, de la technique utilisée par le rapport Champsaur, la fourchette de tarifs indiquée par ce rapport serait très large puisqu'elle irait de 55 FRF à 75 FRF, soit une marge de 30 %. Ceci proviendrait notamment du fait que les tarifs d'abonnement dits «rééquilibrés» dans les différents pays utilisés pour cette comparaison couvrent un ensemble de services différents, et donc non comparables. D'ailleurs, le rapport Champsaur aurait indiqué que «ce rapport a été rédigé alors que les résultats de l'étude et de l'audit relatifs à l'interconnexion, au service universel et aux comptes de France Télécom n'étaient pas connus» et qu'il «constitue donc un document d'orientation qui devra être repris à la lumière de ces résultats».
- 44 En outre, pour ce qui concerne la question de savoir si la valeur  $P_e$  est compatible avec les données comptables de France Télécom, la Commission signale qu'elle n'a pas connaissance des résultats d'éventuels travaux comptables. Si de telles données comptables permettant de calculer le niveau d'équilibre de l'abonnement existaient, ce serait cette valeur qui devrait alors être prise pour référence, et non la valeur  $P_e$  issue de comparaisons internationales trop peu précises. La Commission relève encore que les chiffres fournis par les autorités françaises concernant les recettes et les coûts moyens du segment d'accès et des appels locaux montrent que, une fois tous ces éléments combinés, il n'y a plus de déficit. La méthodologie utilisée ne serait toutefois pas précisée. Les données fournies ne seraient dès lors pas suffisantes pour démontrer que la valeur  $P_e$  est clairement justifiée.
- 45 S'agissant du second défaut dans la formule de calcul de la composante C1, la Commission considère que, pour fixer le coût net du service universel, un élément clé du calcul est la différence entre la valeur  $P$  et la valeur  $P_e$ . Pour calculer cette différence, il faudrait que les valeurs  $P$  et  $P_e$  reposent sur des bases comparables. Or, selon la Commission, tel n'est pas le cas en l'espèce. En effet, d'une part, la facturation détaillée serait comprise dans le calcul de la valeur  $P_e$  alors que, dans le calcul de la valeur  $P$ , cette facturation serait optionnelle et payante. Cette différence entraînerait un gonflement artificiel de la valeur  $P_e$ . D'autre part, la valeur  $P_e$  comprendrait les coûts liés à la tenue de la liste rouge, composée des

abonnés qui ne souhaitent pas figurer dans l'annuaire téléphonique, alors que la valeur P ne comprendrait pas les recettes qui en découlent. Ainsi, quand bien même le calcul de la valeur C1 serait objectivement justifié, le principe de transparence ne serait pas respecté en ce qui concerne ce calcul.

- 46 Le gouvernement français, qui ne conteste pas l'obligation de respecter le principe de transparence, se borne à faire valoir que la fixation de la valeur Pe à 65 FRF résulte d'une comparaison internationale entre les pays dans lesquels les tarifs de l'opérateur historique sont jugés rééquilibrés. Ce chiffre s'inscrirait dans la fourchette de 55 FRF à 75 FRF définie par le rapport Champsaur. En outre, la décision de l'Autorité de régulation des télécommunications n° 99-120, du 9 février 1999, ferait ressortir que l'augmentation du prix de l'abonnement téléphonique à 64,68 FRF a eu pour effet de pratiquement résorber le déséquilibre tarifaire. Pour le gouvernement français, la valeur Pe est donc suffisamment transparente.
- 47 Dans sa réplique, la Commission soutient que le gouvernement français ne fournit aucune explication convaincante quant à la manière dont la valeur Pe a été fixée forfaitairement à 65 FRF. Ce gouvernement se limiterait à affirmer que ledit chiffre est issu de comparaisons internationales, sans pour autant expliquer comment les abonnements des différents pays ont été harmonisés. Si le chiffre retenu se situe bien dans la fourchette identifiée dans le rapport Champsaur, la Commission souligne que cette fourchette est très large et que le rapport lui-même supposait que des calculs plus précis seraient entrepris en la matière.
- 48 À cet égard, il échet de relever que l'article 5, paragraphe 1, de la directive 97/33 prévoit que les États membres qui mettent en place un mécanisme de partage du coût net des obligations de service universel tiennent dûment compte du principe de transparence lorsqu'ils fixent les contributions à apporter.

- 49 En effet, étant donné l'impact des montants retenus pour les valeurs de référence sur le montant des contributions imposées aux nouveaux opérateurs, il importe que ces valeurs soient fixées conformément à des critères objectifs, en tenant compte d'éléments comparables et donc transparents, pour permettre à ces opérateurs de calculer leurs coûts et leurs revenus probables. Tout élément qui rend ce calcul plus difficile décourage l'entrée sur le marché de tels opérateurs.
- 50 Même si, comme la Commission le reconnaît, il n'est pas exclu qu'une comparaison internationale constitue une méthode adéquate pour calculer le coût net des composantes du service universel, il convient toutefois, eu égard aux différences existant entre les États membres, de se montrer prudent quant au résultat d'une telle comparaison en particulier lorsque des services sont optionnels dans certains pays de référence et que tel n'est pas le cas dans l'État membre qui fait l'objet de la comparaison. Une telle méthode ne saurait donc être utilisée dans le cadre d'un calcul du coût net du service universel sans être affinée en définissant préalablement l'ensemble des services pris en compte dans l'abonnement de base de référence et en tentant de recalculer, sur la base de cette liste de services, le prix de l'abonnement correspondant dans les divers pays concernés afin de définir une fourchette de tarifs comparables.
- 51 En l'espèce, ainsi qu'il n'est d'ailleurs pas contesté par le gouvernement français, le calcul de la composante C1 est fondé sur la comparaison de paramètres (P et Pe) qui reposent sur des bases différentes. En effet, la valeur P ne comprend pas les recettes de la facturation détaillée tandis que, dans les pays de référence pour le calcul de la valeur Pe, l'abonnement de base inclut cette facturation. En outre, même si les recettes tirées de l'inscription sur la liste rouge ne figurent ni dans la valeur P ni dans la valeur Pe, le gouvernement français n'a pas indiqué comment il a procédé, lors du calcul de la valeur Pe, pour corriger les valeurs d'abonnement comportant d'office la possibilité d'être inscrit sur la liste rouge. Dès lors, les paramètres P et Pe ne peuvent être comparés.
- 52 Dans ces conditions, en admettant même que les calculs de P et de Pe reposent isolément sur des critères objectifs, il résulte de l'impossibilité de comparer leur

valeur que le calcul de la composante C1, fondé sur une telle comparaison, ne peut être regardé comme transparent au sens de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 97/33.

- 53 Dès lors, il y a lieu de conclure que la République française n'a pas respecté l'obligation de transparence dans le calcul du coût du service universel.
- 54 Il convient donc de constater que le troisième grief formulé par la Commission est fondé.

**Sur le quatrième grief, relatif à un manque de justification du montant de certaines composantes du coût net du service universel**

- 55 Dans le cadre de son quatrième grief, la Commission rappelle que l'article 5, paragraphe 3, de la directive 97/33 dispose que, pour déterminer la charge éventuelle que représente la fourniture du service universel, les organismes ayant des obligations de service universel calculent le coût net de ces obligations conformément à l'annexe III de ladite directive. Le calcul du coût net des obligations de service universel est vérifié par l'autorité réglementaire nationale ou un autre organisme compétent, indépendant de l'organisme de télécommunications, et approuvé par l'autorité réglementaire nationale.
- 56 La Commission soutient que certaines composantes du coût net du service universel ont été fixées de manière forfaitaire dans la réglementation française, contrairement à l'obligation d'effectuer un calcul spécifique qui découle de l'article 5, paragraphe 3, de la directive 97/33. En premier lieu, elle fait valoir que l'article R. 20-33, point III, du code, inséré par le décret, fixe la composante

relative aux coûts nets des abonnés non rentables dans les zones rentables pour les années 1997 et 1998 à 1 % du chiffre d'affaires du service téléphonique ouvert au public entre points fixes de l'opérateur de service universel. En deuxième lieu, elle relève que l'article 3 du décret fixe le coût net des différentes composantes du service universel pour l'année 1997 sur une base forfaitaire. En troisième lieu, elle soutient que le montant de la contribution versée à France Télécom pour compenser les coûts de certains tarifs sociaux a été calculé de manière imprécise.

- 57 Dans sa défense, le gouvernement français relève, en ce qui concerne les coûts nets des abonnés non rentables dans les zones rentables, qu'il ressort du rapport Champsaur que, à l'époque, il n'existait pas encore de méthode fiable pour en effectuer le calcul. Le rapport aurait proposé en conclusion une fourchette sur laquelle se fonderait le pourcentage forfaitaire prévu à l'article R. 20-33, point III, du code, inséré par le décret. Le gouvernement français doute de la possibilité de calculer rétroactivement les coûts concernés. S'agissant du coût net du service universel pour l'année 1997, il expose que la composante géographique de ce coût, qui a été estimée à 3 % du chiffre d'affaires, résulte d'une comparaison internationale. Il prétend avoir fait preuve de pragmatisme et considère qu'un calcul complexe intervenant a posteriori en ce qui concerne l'année 1997 n'aboutirait qu'à une modification très marginale. Pour ce qui concerne les tarifs sociaux, le gouvernement français renvoie au décret n° 99-162, du 8 mars 1999, relatif au service universel des télécommunications et modifiant les articles R. 20-34 et R. 20-40 du code et l'article R. 251-28 du code de la sécurité sociale (JORF du 9 mars 1999, p. 3512), qui aurait instauré un nouveau système en la matière. Ce système prévoirait une réduction sociale téléphonique pour certains titulaires de minimums sociaux ou invalides de guerre, qui s'élèverait à 27,60 FRF par mois en 2000. Cette réduction serait financée par l'intermédiaire d'un fonds de service universel, auquel les opérateurs téléphoniques contribueraient au prorata de leurs chiffres d'affaires.

- 58 Dans sa réplique, la Commission fait valoir, en premier lieu, que, en 1997 et en 1998, les contributions forfaitaires relatives aux coûts nets des abonnés non rentables dans les zones rentables étaient beaucoup plus élevées qu'elles ne l'ont été en 1999 et en 2000, années pour lesquelles le calcul s'est effectué sur la base d'un modèle. En deuxième lieu, la Commission fait observer à propos du coût net du service universel pour l'année 1997 que, si le gouvernement français a donné

quelque explication à propos des éléments qui sont entrés en ligne de compte, il n'a pas expliqué comment ces éléments ont mené au résultat final. En troisième lieu, elle relève que, même si le système concernant les tarifs sociaux a été amélioré pour l'avenir, il n'en reste pas moins qu'il y a eu infraction en 1997 et en 1998.

- 59 Dans sa duplique, le gouvernement français soutient que, quoique nécessairement imprécise, la méthode utilisée en 1997 et en 1998 pour calculer les coûts nets des abonnés non rentables dans les zones rentables était la seule praticable. Selon le gouvernement français, l'impact de cette méthode sur les nouveaux opérateurs aurait été très faible en tout état de cause, vu la part de marché très limitée qu'ils détenaient alors. Par ailleurs, le gouvernement français admet qu'il serait techniquement possible de calculer rétroactivement le coût net du service universel pour l'année 1997 au moyen du modèle utilisé plus tard, mais soutient que ce procédé n'aurait qu'un résultat marginal et serait d'application délicate, puisqu'il supposerait que France Télécom fournisse une quantité importante d'informations.
- 60 À cet égard, étant donné que l'article 5, paragraphe 3, de la directive 97/33 dispose que le coût net du service universel doit être calculé conformément à l'annexe III de ladite directive, il y a lieu de constater que seuls peuvent être pris en compte dans ce calcul des coûts qui sont la suite directe de la fourniture de ce service. En effet, l'instauration de conditions égales de concurrence pour les différents opérateurs de télécommunications suppose une structure de coûts objective et transparente. La directive 97/33 interdit donc de fixer des composantes du coût net du service universel de manière forfaitaire ou imprécise, sans effectuer un calcul spécifique. Or, le gouvernement français ne conteste pas avoir fixé de manière forfaitaire ou imprécise le coût net du service universel ou certains de ses éléments, dans la mesure indiquée au point 56 du présent arrêt.
- 61 Dès lors, il convient de constater que le quatrième grief formulé par la Commission est fondé.

## Sur le cinquième grief, relatif aux méthodes de calcul du coût net de certaines composantes du service universel

- 62 Par son cinquième grief, la Commission fait valoir que certaines composantes du coût net du service universel ont été définies de manière à gonfler artificiellement ce coût.
- 63 Par la première branche de ce grief, la Commission soutient que la méthode appliquée par les autorités françaises pour déterminer les zones non rentables omettait de prendre en compte un certain nombre de recettes, telles que celles provenant de l'inscription sur la liste rouge et des services dits «confort» comprenant des prestations telles que la déviation d'appels, le signal d'appel et la présentation du numéro.
- 64 Dans sa défense, le gouvernement français reconnaît la nécessité de prendre en compte les recettes nettes des services «confort» dans les recettes prises en compte pour déterminer les zones non rentables. Il admet que les coûts et les recettes de ces services n'ont été pris en compte qu'à partir de l'exercice 1999. En revanche, il soutient qu'il n'est pas possible de séparer le service de l'inscription sur la liste rouge de celui de l'édition de l'annuaire téléphonique. La liste rouge ne constitue donc pas, selon le gouvernement français, un élément distinct à prendre en compte dans ce calcul.
- 65 Dans sa réplique, la Commission fait valoir qu'il convient d'opérer une distinction entre, d'une part, les activités de tenue de la liste rouge et, d'autre part, celles d'édition d'un annuaire imprimé ou électronique. Il découlerait de l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive 98/10 que chaque opérateur tient une liste rouge pour ses abonnés. Le service de l'inscription sur la liste rouge serait facturé à l'abonné concerné et serait donc indépendant du coût et des recettes de l'édition d'un annuaire téléphonique.

- 66 À cet égard, il convient, d'une part, de rappeler que l'annexe III de la directive 97/33 précise que les recettes sont prises en compte dans le calcul du coût net du service universel.
- 67 D'autre part, il échet de relever que l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive 98/10 dispose que chaque opérateur doit collaborer à l'établissement d'un annuaire téléphonique en fournissant les informations pertinentes à cette fin, c'est-à-dire les renseignements concernant ceux de ses abonnés qui n'ont pas exprimé d'objection à être répertoriés.
- 68 Il en découle, ainsi que l'a relevé la Commission, un principe selon lequel chaque opérateur gère, pour ce qui le concerne, la liste de ses propres abonnés ne souhaitant pas figurer sur la liste universelle et ne communique pas le nom de ces abonnés à l'éditeur de l'annuaire téléphonique. Chaque opérateur a donc sa propre liste rouge dont la tenue relève de la gestion de ses abonnés et non du service universel. En effet, le fait que les abonnés d'un nouvel opérateur paient pour figurer sur la liste rouge de celui-ci n'implique ni une recette ni un coût pour les activités d'édition d'annuaire de l'opérateur historique lui-même.
- 69 Il y a donc lieu de conclure que le gouvernement français aurait dû prendre en compte les recettes tirées des services « confort » et de l'inscription sur la liste rouge dans le calcul du coût net du service universel pour déterminer les zones non rentables.
- 70 Par la deuxième branche de son cinquième grief, la Commission fait valoir que les autorités françaises n'ont pas respecté les règles prévues à l'annexe III de la directive 97/33, en ce qu'elles ont pris en compte, dans le calcul du coût net du service universel pour l'année 1998, des coûts comptables qui incluaient des coûts historiques et non uniquement des coûts prévisionnels.

- 71 Dans sa défense, le gouvernement français affirme que de substantielles corrections des valeurs d'amortissement ont été prises en compte pour les équipements de commutation et de transmission, sur la base des coûts de renouvellement, compte tenu de la forte tendance à la baisse du prix de certains équipements. À la suite de cette révision des valeurs d'amortissement, les coûts des équipements pris en compte seraient certes historiques, mais corrigés. Il apparaîtrait difficile de prévoir des coûts sans prendre comme base des exercices et des prévisions antérieurs, qui constituent, par eux-mêmes, des axes de réflexion utiles. Au vu des difficultés d'application qui se présenteraient si la méthodologie mise en œuvre en 1999 devait s'appliquer en ce qui concerne l'année 1998, le gouvernement français n'envisage pas a priori de corriger les chiffres relatifs à l'année 1998.
- 72 Il convient à cet égard de rappeler que l'annexe III de la directive 97/33 dispose que les coûts et les recettes pris en considération dans le calcul du coût net du service universel sont prévisionnels.
- 73 OOr, il y a lieu de constater que le gouvernement français reconnaît avoir pris en compte, dans le calcul du coût net du service universel pour l'année 1998, des coûts comptables qui incluaient des coûts historiques, contrairement aux règles prévues à l'annexe III de la directive 97/33.
- 74 Par la troisième branche de son cinquième grief, la Commission soutient que, contrairement aux règles prévues à l'article 5, paragraphe 4, de la directive 97/33, le mode de calcul du coût net du service universel appliqué par les autorités françaises ne tient pas compte des bénéfices immatériels liés à la prestation du service universel, sauf en ce qui concerne la desserte du territoire national en cabines publiques et la fourniture d'annuaires téléphoniques.

- 75 Dans sa défense, le gouvernement français reconnaît ne pas avoir respecté l'article 5, paragraphe 4, de la directive 97/33 en négligeant de prendre en compte les bénéfices immatériels liés à la prestation du service universel. Il ajoute qu'il est difficilement envisageable d'évaluer a posteriori le coût de cet élément du service universel.
- 76 Il convient à cet égard de rappeler que l'article 5, paragraphe 4, de la directive 97/33 impose aux États membres de tenir compte, dans le calcul du coût net du service universel, de l'avantage éventuel sur le marché qu'en retire un organisme offrant un tel service.
- 77 Or, il y a lieu de constater que le gouvernement français reconnaît que semblable avantage n'a pas été pris en compte dans ce calcul, contrairement à l'obligation découlant de l'article 5, paragraphe 4, de la directive 97/33.
- 78 Dans ces conditions, il convient de constater que le cinquième grief formulé par la Commission est fondé.

#### **Sur le sixième grief, relatif à l'absence de publication des contributions des opérateurs**

- 79 Par son sixième grief, la Commission rappelle que l'article 5, paragraphe 5, second alinéa, de la directive 97/33 impose aux États membres de publier un rapport annuel indiquant le coût calculé des obligations de service universel et

précisant les contributions apportées par toutes les parties concernées. Or, le rapport établi par les autorités françaises pour l'année 1997 ne mentionnerait pas les contributions au coût net du service universel fournies par les opérateurs concernés.

80 Dans sa défense, le gouvernement français admet que les rapports relatifs aux années 1997 et 1998 ne répondent pas pleinement aux exigences imposées par l'article 5, paragraphe 5, second alinéa, de la directive 97/33.

81 À cet égard, étant donné que le gouvernement français reconnaît que le rapport relatif à l'année 1997 ne répond pas pleinement aux exigences de l'article 5, paragraphe 5, second alinéa, de la directive 97/33, il y a lieu de constater que le sixième grief formulé par la Commission est fondé.

82 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de constater que, en ne se conformant pas aux dispositions de l'article 4 quater de la directive 90/388 modifiée et en ne respectant pas les dispositions de l'article 5, paragraphes 1 et 3 à 5, de la directive 97/33, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu desdites directives.

### Sur les dépens

83 En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République française et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

- 1) **En ne se conformant pas aux dispositions de l'article 4 quater de la directive 90/388/CEE de la Commission, du 28 juin 1990, relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications, telle que modifiée par la directive 96/19/CE de la Commission, du 13 mars 1996, et en ne respectant pas les dispositions de l'article 5, paragraphes 1 et 3 à 5, de la 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), la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu desdites directives.**
  
- 2) **La République française est condamnée aux dépens.**

Macken

Colneric

Gulmann

Puissochet

Cunha Rodrigues

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 6 décembre 2001.

Le greffier

Le président de la sixième chambre

R. Grass

F. Macken