ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

12 mars 2026 (*)

« Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Secteur des télécommunications – Directive (UE) 2018/1972 – Code des communications électroniques européen – Article 105, paragraphe 4, premier alinéa – Droit des utilisateurs finals de résilier leur contrat sans frais supplémentaires en raison de modifications envisagées unilatéralement par un fournisseur de services de communications électroniques – Exceptions – Modifications directement imposées par le droit de l'Union ou le droit national »

Dans l'affaire C-514/24,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Kúria (Cour suprême, Hongrie), par décision du 26 juin 2024, parvenue à la Cour le 24 juillet 2024, dans la procédure

Magyar Telekom Nyrt.

contre

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de Mme K. Jürimäe, présidente de chambre, M. K. Lenaerts, président de la Cour, faisant fonction de juge de la deuxième chambre, MM. F. Schalin, M. Gavalec (rapporteur) et Z. Csehi, juges,

avocat général : M. M. Campos Sánchez-Bordona,

greffier : M. I. Illéssy, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 26 juin 2025,

considérant les observations présentées :

– pour Magyar Telekom Nyrt., par Mes V. Brengel, Gy. V. Radics, ügyvédek, MM. M. L. Keresztury et B. Modok,

– pour le gouvernement hongrois, par MM. D. Csoknyai et M. Z. Fehér, en qualité d'agents,

– pour l'Irlande, par Mme M. Browne, Chief State Solicitor, Mme S. Finnegan et M. A. Joyce, en qualité d'agents, assistés de Mme B. Quigley, SC, et de M. S. Brittain, BL,

– pour le gouvernement finlandais, par Mme M. Pere, en qualité d'agent,

– pour la Commission européenne, par MM. V. Bottka, G. Conte et O. Gariazzo, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 18 septembre 2025,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 105, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018, établissant le code des communications électroniques européen (JO 2018, L 321, p. 36).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Magyar Telekom Nyrt., fournisseur de services de communication électroniques, au Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke (président de l'autorité nationale des communications et des médias, Hongrie) (ci-après le « président de la NMHH ») au sujet d'une décision par laquelle ce dernier lui a imposé, notamment, de modifier les contrats d'abonnement, conclus avec les utilisateurs finals, incluant une option tarifaire dite à « tarif nul ».

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le règlement (UE) 2015/2120

3 L'article 1er du règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2015, établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert et modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques et le règlement (UE) no 531/2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union (JO 2015, L 310, p. 1), intitulé « Objet et champ d'application », prévoit, à son paragraphe 1 :

« Le présent règlement établit des règles communes destinées à garantir le traitement égal et non discriminatoire du trafic dans le cadre de la fourniture de services d'accès à l'internet et les droits connexes des utilisateurs finals. »

4 L'article 3 de ce règlement, intitulé « Garantir l'accès à un internet ouvert », dispose, à ses paragraphes 1 à 3 :

« 1. Les utilisateurs finals ont le droit d'accéder aux informations et aux contenus et de les diffuser, d'utiliser et de fournir des applications et des services et d'utiliser les équipements terminaux de leur choix, quel que soit le lieu où se trouve l'utilisateur final ou le fournisseur, et quels que soient le lieu, l'origine ou la destination de l'information, du contenu, de l'application ou du service, par l'intermédiaire de leur service d'accès à l'internet.

[...]

2. Les accords entre les fournisseurs de services d'accès à l'internet et les utilisateurs finals sur les conditions commerciales et techniques et les caractéristiques des services d'accès à l'internet, telles que les prix, les volumes de données ou le débit, et toutes pratiques commerciales mises en œuvre par les fournisseurs de services d'accès à l'internet, ne limitent pas l'exercice par les utilisateurs finals des droits énoncés au paragraphe 1.

3. Dans le cadre de la fourniture de services d'accès à l'internet, les fournisseurs de services d'accès à l'internet traitent tout le trafic de façon égale et sans discrimination, restriction ou interférence, quels que soient l'expéditeur et le destinataire, les contenus consultés ou diffusés, les applications ou les services utilisés ou fournis ou les équipements terminaux utilisés.

Le premier alinéa n'empêche pas les fournisseurs de services d'accès à l'internet de mettre en œuvre des mesures raisonnables de gestion du trafic. Pour être réputées raisonnables, les mesures sont transparentes, non discriminatoires et proportionnées, et elles ne sont pas fondées sur des considérations commerciales, mais sur des différences objectives entre les exigences techniques en matière de qualité de service de certaines catégories spécifiques de trafic. Ces mesures ne concernent pas la surveillance du contenu particulier et ne sont pas maintenues plus longtemps que nécessaire.

Les fournisseurs de services d'accès à l'internet n'appliquent pas de mesures de gestion du trafic qui vont au-delà de celles visées au deuxième alinéa et, en particulier, s'abstiennent de bloquer, de ralentir, de modifier, de restreindre, de perturber, de dégrader ou de traiter de manière discriminatoire des contenus, des applications ou des services spécifiques ou des catégories spécifiques de contenus, d'applications ou de services, sauf si nécessaire et seulement le temps nécessaire, pour :

a) se conformer aux actes législatifs de l'Union ou à la législation nationale qui est conforme au droit de l'Union, auxquels le fournisseur de services d'accès à l'internet est soumis, ou aux mesures, conformes au droit de l'Union, donnant effet à ces actes législatifs de l'Union ou à cette législation nationale, y compris les décisions d'une juridiction ou d'une autorité publique investie des pouvoirs nécessaires ;

b) préserver l'intégrité et la sûreté du réseau, des services fournis par l'intermédiaire de ce réseau et des équipements terminaux des utilisateurs finals ;

c) prévenir une congestion imminente du réseau et atténuer les effets d'une congestion exceptionnelle ou temporaire du réseau, pour autant que les catégories équivalentes de trafic fassent l'objet d'un traitement égal. »

Le règlement (UE) 2018/1971

5 Le considérant 5 du règlement (UE) 2018/1971 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018, établissant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) et l'Agence de soutien à l'ORECE (Office de l'ORECE), modifiant le règlement (UE) 2015/2120 et abrogeant le règlement (CE) n° 1211/2009 (JO 2018, L 321, p. 1), énonce :

« L'[Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) et l'Agence de soutien à l'ORECE (Office de l'ORECE)] ont été institués par le règlement (CE) n° 1211/2009 du Parlement européen et du Conseil[, du 25 novembre 2009, instituant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) ainsi que l'Office (JO 2009, L 337, p. 1)]. L'ORECE a remplacé le [groupe des régulateurs européens dans le domaine des réseaux et services de communications (GRE)] et il avait pour objectif de contribuer d'une part au développement et d'autre part au meilleur fonctionnement du marché intérieur des réseaux et services de communications électroniques en visant à assurer la mise en œuvre cohérente du cadre réglementaire des communications électroniques. L'ORECE joue un rôle de forum pour la coopération entre les [autorités de régulation nationales (ARN)], et entre les ARN et la Commission [européenne], dans l'exercice de l'ensemble de leurs responsabilités au titre du cadre réglementaire de l'Union. L'ORECE a été institué pour apporter des compétences et pour agir en toute indépendance et transparence. »

6 L'article 3 du règlement 2018/1971, intitulé « Objectifs de l'ORECE », dispose, à son paragraphe 2 :

« L'ORECE poursuit les objectifs énoncés à l'article 3 de la directive (UE) 2018/1972. En particulier, l'ORECE s'emploie à assurer la mise en œuvre cohérente du cadre réglementaire des communications électroniques dans les limites du champ d'application visé au paragraphe 1 du présent article. »

7 L'article 4 de ce règlement, intitulé « Tâches de régulation de l'ORECE », prévoit, à ses paragraphes 1 et 4 :

« 1. Les tâches de régulation de l'ORECE sont les suivantes :

[...]

d) établir des lignes directrices concernant la mise en œuvre du cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques, comme visé notamment dans les règlements (UE) n° 531/2012 [du Parlement européen et du Conseil, du 13 juin 2012, concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union (JO 2012, L 172, p. 10),] et [2015/2120] et la directive [2018/1972], au sujet des points suivants :

[...]

e) publier d'autres lignes directrices garantissant la cohérence de la mise en œuvre du cadre réglementaire des communications électroniques et la cohérence des décisions réglementaires des ARN, de sa propre initiative ou sur demande d'une ARN, du Parlement européen, du Conseil [de l'Union européenne] ou de la Commission, en particulier pour ce qui est des questions réglementaires concernant un grand nombre d'États membres ou revêtant une dimension transfrontière ;

[...]

4. Sans préjudice du respect du droit applicable de l'Union, les ARN et la Commission tiennent le plus grand compte de tous les avis, lignes directrices, recommandations, positions communes et bonnes pratiques adoptés par l'ORECE afin d'assurer la mise en œuvre cohérente du cadre réglementaire des communications électroniques dans le cadre du champ d'application visé à l'article 3, paragraphe 1.

Lorsqu'une ARN s'écarte des lignes directrices visées au paragraphe 1, point e), elle en donne les raisons. »

La directive 2018/1972

8 Le considérant 275 de la directive 2018/1972 énonce :

« Toute modification des conditions contractuelles proposée par les fournisseurs de services de communications électroniques accessibles au public autres que les services de communications interpersonnelles non fondés sur la numérotation, qui n'est pas au bénéfice de l'utilisateur final, par exemple en matière de frais, de tarifs, de limitation du volume de données, de débit de données, de couverture ou de traitement des données à caractère personnel, devrait permettre à l'utilisateur final de faire valoir son droit de résilier le contrat sans frais supplémentaires, même si elle s'accompagne de changements qui lui sont favorables. Toute modification des conditions contractuelles par le fournisseur devrait donc permettre à l'utilisateur final de résilier le contrat à moins que chaque modification ne soit en soi au bénéfice de l'utilisateur final ou que les modifications aient un caractère purement administratif, comme un changement d'adresse du fournisseur, et qu'elles n'aient pas d'incidence négative sur l'utilisateur final ou qu'elles soient strictement imposées par des modifications législatives ou réglementaires, comme de nouvelles exigences en matière d'information contractuelle imposées par le droit de l'Union ou le droit national. On devrait évaluer sur la base de critères objectifs si une modification est exclusivement au bénéfice de l'utilisateur final. Le droit de l'utilisateur final de résilier le contrat ne devrait être exclu que si le fournisseur est en mesure de démontrer que toutes les modifications contractuelles sont exclusivement au bénéfice de l'utilisateur final ou ont un caractère purement administratif sans aucune incidence négative pour l'utilisateur final. »

9 L'article 3 de cette directive, intitulé « Objectifs généraux », dispose, à son paragraphe 2, sous d) :

« Dans le cadre de la présente directive, les [ARN] et les autres autorités compétentes, ainsi que l'ORECE, la Commission et les États membres poursuivent chacun les objectifs généraux suivants, énumérés sans ordre de priorité :

[...]

d) promouvoir les intérêts des citoyens de l'Union, en assurant la connectivité et la disponibilité et la pénétration à grande échelle des réseaux à très haute capacité, y compris les réseaux fixes, mobiles et sans fil, et des services de communications électroniques ; en offrant un maximum d'avantages en termes de choix, de prix et de qualité sur la base d'une concurrence effective ; en préservant la sécurité des réseaux et services ; en assurant un niveau commun élevé de protection des utilisateurs finaux grâce à la réglementation sectorielle nécessaire et en répondant aux besoins, tels que des prix abordables, de groupes sociaux particuliers, notamment les utilisateurs finaux handicapés, les utilisateurs finaux âgés et les utilisateurs finaux ayant des besoins sociaux particuliers, ainsi qu'en assurant un accès et un choix équivalents pour les utilisateurs finaux handicapés. »

10 L'article 10 de ladite directive, intitulé « Participation des [ARN] à l'ORECE », prévoit :

« 1. Les États membres veillent à ce que leurs [ARN] respectives soutiennent activement les objectifs de l'ORECE visant à promouvoir une meilleure coordination et une plus grande cohérence en matière de régulation.

2. Les États membres veillent à ce que les [ARN] tiennent le plus grand compte des lignes directrices, des avis, des recommandations, des positions communes, des bonnes pratiques et des méthodes adoptés par l'ORECE lorsqu'elles adoptent leurs propres décisions concernant leurs marchés nationaux. »

11 L'article 105 de la même directive, intitulé « Durée et résiliation des contrats », dispose, à son paragraphe 4 :

« Les utilisateurs finaux ont le droit de résilier leur contrat sans frais supplémentaires lorsqu'il leur est notifié que le fournisseur de services de communications électroniques accessibles au public, autres que des services de communications interpersonnelles non fondés sur la numérotation, envisage de modifier les conditions contractuelles, sauf si les modifications envisagées sont exclusivement au bénéfice de l'utilisateur final, ont un caractère purement administratif et n'ont pas d'incidence négative sur l'utilisateur final ou sont directement imposées par le droit de l'Union ou le droit national.

Les fournisseurs notifient aux utilisateurs finaux, au moins un mois à l'avance, tout changement des conditions contractuelles, et les informent en même temps de leur droit de résilier le contrat sans frais supplémentaires s'ils n'acceptent pas les nouvelles conditions. Le droit de résilier le contrat peut être exercé pendant un mois suivant la notification. Les États membres peuvent prolonger cette période de trois mois au maximum. Les États membres veillent à ce que la notification soit effectuée de manière claire et compréhensible, sur un support durable. »

Le droit hongrois

12 L'article 132 de az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (loi n^{o} C de 2003, relative aux communications électroniques), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après la « loi 2003/100 »), prévoit, à ses paragraphes 5 et 6 :

« 5. L'abonné a le droit de résilier le contrat d'abonnement avec effet immédiat et sans autre conséquence juridique dans un délai de 45 jours à compter de la réception de la notification d'une modification unilatérale du contrat par le fournisseur d'un service de communications électroniques accessible au public.

6. L'abonné n'a pas le droit de résilier le contrat d'abonnement conformément au paragraphe 5 si la modification :

a) entraîne un changement du contrat d'abonnement ou des conditions d'utilisation du service qui sont exclusivement au bénéfice de l'abonné,

b) a un caractère purement administratif et n'a pas d'incidence négative sur l'abonné, ou

c) est strictement fondée sur la modification d'une règle de droit ou sur une décision administrative ou juridictionnelle. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

13 Magyar Telekom est une entreprise active dans le secteur des technologies de l'information et de la communication. Cette entreprise proposait aux utilisateurs finals, pour certains de ses forfaits d'accès à Internet, une option tarifaire dite à « tarif nul », en vertu de laquelle elle ne décomptait pas du volume de données compris dans ces forfaits, les données consommées par l'utilisation de certaines applications et/ou de certains services spécifiques.

14 Par une décision du 6 septembre 2022 (ci-après la « décision de la NMHH »), la NMHH a constaté que ladite entreprise ne respectait pas les dispositions de l'article 3, paragraphe 3, du règlement 2015/2120, car, dans le cadre de l'application de cette option tarifaire, elle ne traitait pas tout le trafic Internet de façon égale et sans discrimination. Dans cette décision, la NMHH a enjoint à Magyar Telekom de cesser, au plus tard le 15 novembre 2022, de proposer toute offre contenant ladite option tarifaire et de modifier, au plus tard le 31 mars 2023, les contrats des abonnés concernés, y compris les conditions générales et les contrats d'abonnement individuels, afin d'en éliminer toute référence à la même option tarifaire.

15 Dans ladite décision, la NMHH a souligné que, dans la mesure où la nécessité de modifier les contrats des abonnés concernés résultait de l'incompatibilité de la pratique de Magyar Telekom avec cet article 3, paragraphe 3, la modification unilatérale de ces contrats au détriment de ces abonnés leur donnait le droit de les résilier, conformément à l'article 132, paragraphe 5, de la loi 2003/100, qui vise à transposer dans le droit hongrois l'article 105, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive 2018/1972. À cet égard, l'exception prévue à l'article 132, paragraphe 6, sous c), de la loi 2003/100, qui vise à transposer dans le droit hongrois la troisième exception prévue par le dernier membre de phrase de l'article 105, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive 2018/1972, ne serait pas applicable.

16 Par une décision du 27 octobre 2022 (ci-après la « décision du président de la NMHH »), le président de la NMHH, saisi d'un recours hiérarchique par Magyar Telekom, a confirmé la décision de la NMHH.

17 Dans cette décision du 27 octobre 2022, le président de la NMHH a relevé que, dans les arrêts du 2 septembre 2021, Vodafone (C-854/19, EU:C:2021:675), du 2 septembre 2021, Vodafone (C-5/20, EU:C:2021:676), et du 2 septembre 2021, Telekom Deutschland (C-34/20, EU:C:2021:677), la Cour avait dit pour droit que l'option tarifaire dite à « tarif nul » était incompatible avec les obligations découlant de l'article 3, paragraphe 3, du règlement 2015/2120. Ainsi, l'obligation de Magyar Telekom de modifier les contrats d'abonnement individuels en vigueur résulterait de cette disposition, dont l'interprétation correcte avait été donnée par la Cour dans ces arrêts.

18 Dans ladite décision, le président de la NMHH a souligné que, à la suite du prononcé de ces arrêts, Magyar Telekom aurait été tenue de cesser volontairement d'offrir et d'utiliser une telle option tarifaire et que l'objectif de la décision de la NMHH était de garantir que le règlement 2015/2120 soit appliqué par Magyar Telekom conformément auxdits arrêts, dont les enseignements ont été intégrés aux lignes directrices de l'ORECE sur la mise en œuvre du règlement sur un internet ouvert du 9 juin 2022 [BoR (22) 81, ci-après les « lignes directrices de l'ORECE de 2022 »].

19 En effet, alors que, dans les précédentes lignes directrices de l'ORECE sur la mise en œuvre par les régulateurs nationaux des règles européennes relatives à la neutralité de l'internet du 30 août 2016 [[BoR (16) 127, ci-après les « lignes directrices de l'ORECE de 2016 »], les dispositions du règlement 2015/2120 avaient été interprétées comme autorisant certaines options tarifaires dites à « tarif nul », à la suite du prononcé de l'arrêt du 15 septembre 2020, Telenor Magyarország (C-807/18 et C-39/19, EU:C:2020:708), et des arrêts mentionnés au point 17 du présent arrêt, l'ORECE a adopté les lignes directrices de l'ORECE de 2022, dans lesquelles ces dispositions ont été interprétées comme n'autorisant pas de telles options tarifaires.

20 Dans son recours judiciaire contre la décision du président de la NMHH, introduit devant la Fővárosi Törvényszék (cour de Budapest-Capitale, Hongrie), Magyar Telekom a exposé qu'elle n'avait aucune obligation de mettre en œuvre lesdits arrêts, que sa pratique a été élaborée sur le fondement des lignes directrices de l'ORECE de 2016 et qu'aucune obligation de modifier ces contrats ne lui incombait au titre des lignes directrices de l'ORECE de 2022, celles-ci s'adressant aux ARN. De l'avis de Magyar Telekom, cette décision devait être considérée comme étant du « droit national », au sens de l'article 105, paragraphe 4, de la directive 2018/1972, qui lui imposait directement la modification desdits contrats.

21 La Fővárosi Törvényszék (cour de Budapest-Capitale) a rejeté le recours de Magyar Telekom.

22 Cette juridiction a rappelé que l'article 132, paragraphe 6, sous c), de la loi 2003/100 énonçait une exception dont le libellé fait clairement référence à une modification directement imposée par une règle

du droit de l'Union ou du droit national s'appliquant uniquement aux actes du droit de l'Union, tels que définis à l'article 288 TFUE, ainsi qu'aux actes législatifs nationaux. Or, la décision du président de la NMHH, prise dans un cas individuel, ne serait pas un acte législatif ou réglementaire, celle-ci ayant été adoptée par une autorité administrative dans l'exercice de ses compétences d'application du droit et, partant, cette décision ne saurait relever de l'exception prévue à cette disposition. Les changements intervenus au niveau de l'interprétation ou de l'application du droit ne pourraient être assimilés à des changements législatifs ou réglementaires.

23 Dans son pourvoi en cassation formé devant la Kúria (Cour suprême, Hongrie), qui est la juridiction de renvoi, Magyar Telekom soutient que la Fővárosi Törvényszék (cour de Budapest-Capitale) a interprété de manière erronée l'articulation entre le considérant 275 et l'article 105, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive 2018/1972, en ayant considéré que le terme « réglementaires », figurant à la deuxième phrase de ce considérant, ne pouvait viser une décision adoptée dans le cadre de l'exercice de compétences d'application du droit.

24 Selon Magyar Telekom, l'exception au droit de résiliation des contrats d'abonnement des utilisateurs finals en raison de modifications unilatérales de ces contrats par le fournisseur concerné s'applique non seulement dans l'hypothèse où ces modifications sont directement imposées par des actes législatifs de l'Union ou d'un État membre, mais aussi lorsque celles-ci sont imposées par le droit de l'Union ou le droit national, compris dans un sens plus large.

25 La juridiction de renvoi estime qu'il lui est nécessaire d'obtenir de la Cour des précisions quant à l'interprétation de l'article 105, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive 2018/1972 afin de pouvoir rendre son jugement, étant donné qu'elle doit trancher la question de savoir si les utilisateurs finals ont le droit de résilier leurs contrats sans frais supplémentaires en raison des modifications des conditions contractuelles envisagées par Magyar Telekom, alors que cette disposition exclut un tel droit de résiliation sans frais supplémentaires lorsque les modifications envisagées « sont directement imposées par le droit de l'Union ou le droit national ».

26 Cette juridiction rappelle que, en vertu du mécanisme mis en place par la directive 2018/1972, l'ORECE a pour mission d'harmoniser l'interprétation des dispositions du règlement 2015/2120 au niveau de l'Union européenne, pour les ARN. Or, les lignes directrices de l'ORECE de 2016 auraient créé une confiance légitime dans le chef de Magyar Telekom. Sur la base de ces lignes directrices, Magyar Telekom n'aurait pas été en mesure d'anticiper la pratique qui aurait dû être suivie selon les arrêts de la Cour mentionnés au point 17 du présent arrêt et à laquelle la décision de la NMHH s'est conformée après que cette pratique a été reprise dans les lignes directrices de l'ORECE de 2022.

27 De l'avis de ladite juridiction, le fait que les arrêts de la Cour sont nécessairement suivis par les lignes directrices de l'ORECE, lesquelles sont, à leur tour, nécessairement suivies par les décisions des ARN, se conformant ainsi à l'interprétation des dispositions du règlement 2015/2120 retenue par la Cour, suggère qu'un tel processus est caractérisé par l'existence d'un « élément réglementaire » ne pouvant être regardé comme étant une simple application du droit.

28 Dans ces conditions, la Kúria (Cour suprême) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Peut-on considérer qu'un arrêt fait partie des prescriptions du droit de l'Union qui imposent directement une modification des conditions contractuelles, au sens de l'article 105, paragraphe 4, de la directive [2018/1972], ou s'agit-il d'une interprétation du droit qui ne modifie pas la réglementation antérieure du point de vue de [cet] article 105, paragraphe 4 [...] ?

2) Peut-on considérer – compte tenu notamment de l'article 10, paragraphe 2, [de la directive 2018/1972] et de l'article 4, paragraphe 4, du règlement [2018/1971] – que les [lignes directrices de l'ORECE de 2022], qui remplacent, en ce qui concerne l'objet du litige, les [lignes directrices de l'ORECE de 2016], font partie du droit de l'Union ou des prescriptions du droit de l'Union qui imposent directement une modification des conditions contractuelles, et, partant, sont constitutives d'une modification de la réglementation qui justifie l'application de l'exception prévue à l'article 105, paragraphe 4, [de la directive 2018/1972], ou s'agit-il seulement d'une

interprétation du droit – notamment si elles mettent en œuvre un arrêt de la Cour – qui ne modifie pas la réglementation antérieure du point de vue de [cet] article 105, paragraphe 4, [...] ?

3) Si ni l'arrêt de la Cour, ni les lignes directrices de l'ORECE de 2022 ne fournissent de base légale pour l'application de l'exception prévue à l'article 105, paragraphe 4, [de la directive 2018/1972], une décision prise par l'[ARN], fondée sur les lignes directrices de l'ORECE de 2022 telles que modifiées à la suite de l'arrêt de la Cour et mettant en œuvre, à l'égard d'un fournisseur de services de communications électroniques, la jurisprudence modifiée relative à l'article 3, paragraphe 3, du règlement [2015/2120], fait-elle partie des prescriptions du droit national qui imposent directement une modification des conditions contractuelles, au sens de l'article 105, paragraphe 4, [de la directive 2018/1972], étant précisé que la disposition du règlement ainsi mise en œuvre est restée inchangée et n'a pas été modifiée pendant la période litigieuse ? »

Sur les questions préjudicielles

29 Par ses questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 105, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive 2018/1972 doit être interprété en ce sens qu'un utilisateur final a le droit de résilier, sans frais supplémentaires, le contrat qu'il a conclu avec un fournisseur de services de communications électroniques lorsque celui-ci envisage de modifier ce contrat en vue de mettre en conformité ledit contrat avec l'interprétation, retenue par la Cour de justice de l'Union européenne dans un arrêt préjudiciel, d'une disposition du droit de l'Union régissant certains aspects d'un tel contrat, ou bien avec les lignes directrices de l'ORECE adoptées à la suite de cet arrêt, ou bien encore avec une décision prise par une ARN à l'égard de ce fournisseur tenant compte dudit arrêt et de ces lignes directrices.

30 Selon une jurisprudence constante, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (arrêts du 17 novembre 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, point 12, et du 8 mai 2025, Pielatak, C-410/23, EU:C:2025:325, point 54 ainsi que jurisprudence citée).

31 L'article 105, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive 2018/1972 prévoit que les utilisateurs finals ont le droit de résilier leur contrat sans frais supplémentaires lorsqu'il leur est notifié que le fournisseur de services de communications électroniques accessibles au public envisage de modifier les conditions contractuelles, sauf si les modifications envisagées sont exclusivement au bénéfice de l'utilisateur final, ont un caractère purement administratif et n'ont pas d'incidence négative sur l'utilisateur final ou sont directement imposées par le droit de l'Union ou le droit national.

32 Selon le considérant 275 de cette directive, toute modification des conditions contractuelles par le fournisseur devrait permettre à l'utilisateur final de résilier le contrat sans frais supplémentaires à moins que chaque modification ne soit, en tant que telle, au bénéfice de l'utilisateur final ou que les modifications aient un caractère purement administratif, comme un changement d'adresse du fournisseur, et qu'elles n'aient pas d'incidence négative sur l'utilisateur final ou qu'elles soient strictement imposées par des modifications législatives ou réglementaires.

33 Il ressort d'une lecture combinée de l'article 105, paragraphe 4, premier alinéa, de ladite directive et de ce considérant que la troisième exception, prévue au dernier membre de phrase de cet article 105, paragraphe 4, premier alinéa, s'applique, lorsqu'un fournisseur envisage de modifier les conditions contractuelles, uniquement dans l'hypothèse où les modifications de ces conditions contractuelles sont directement et strictement imposées par l'entrée en vigueur ou la modification d'un acte législatif ou réglementaire du droit de l'Union ou du droit national.

34 L'économie générale de l'article 105, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive 2018/1972 et la finalité de cette directive corroborent cette interprétation.

35 En effet, cet article 105, paragraphe 4, premier alinéa, prévoit une règle générale, selon laquelle une modification des conditions contractuelles envisagée par un fournisseur de services de communications électroniques accessibles au public a pour effet de conférer aux utilisateurs finals un droit de résilier

leur contrat sans frais supplémentaires. Cette règle générale est assortie de trois exceptions qui doivent être interprétées de manière stricte.

36 Une interprétation stricte de ces exceptions est conforme à l'objectif général consistant à assurer un niveau commun élevé de protection des utilisateurs finals, visé à l'article 3, paragraphe 2, sous d), de la directive 2018/1972. Ainsi, l'article 105, paragraphe 4, premier alinéa, de cette directive doit être compris en ce sens que, aux fins de l'application de la troisième exception prévue à cette disposition, il est nécessaire que la modification des conditions contractuelles envisagée par le fournisseur concerné soit directement et strictement imposée par un changement intervenu dans le droit de l'Union ou dans le droit national constituant le cadre législatif ou réglementaire pertinent.

37 En l'occurrence, les interrogations de la juridiction de renvoi portent, premièrement, sur le point de savoir si un arrêt rendu à titre préjudiciel par la Cour de justice de l'Union européenne peut être considéré comme constituant un changement intervenu dans le droit de l'Union, au sens du point précédent du présent arrêt.

38 À cet égard, il convient de rappeler que l'interprétation que, dans l'exercice de la compétence que lui confère l'article 267 TFUE, la Cour de justice de l'Union européenne donne d'une règle du droit de l'Union éclaire et précise, lorsque besoin en est, la signification et la portée de cette règle telle qu'elle doit ou aurait dû être comprise et appliquée depuis le moment de sa mise en vigueur. En d'autres termes, un arrêt préjudiciel a une valeur non pas constitutive, mais purement déclarative, avec la conséquence que ses effets remontent, en principe, à la date de l'entrée en vigueur de la règle interprétée (arrêts du 12 février 2008, Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78 point 35 ; du 28 janvier 2015, Starjakob, C-417/13, EU:C:2015:38, point 63, et du 10 mars 2022, Grossmania, C-177/20, EU:C:2022:175, point 41).

39 Il en résulte que la règle ainsi interprétée doit en principe être appliquée par une autorité administrative dans le cadre de ses compétences et par une juridiction nationale même à des rapports juridiques nés et constitués avant le prononcé de l'arrêt statuant sur la demande d'interprétation [voir, en ce sens, arrêts du 12 février 2008, Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, point 36 ; du 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, point 186 ; du 16 mars 2023, Towercast, C-449/21, EU:C:2023:207, point 56, ainsi que du 20 avril 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, point 73].

40 Dans ces conditions, un arrêt rendu à titre préjudiciel par la Cour, statuant notamment sur l'interprétation de l'article 3, paragraphe 3, du règlement 2015/2120, tel que les arrêts du 15 septembre 2020, Telenor Magyarország (C-807/18 et C-39/19, EU:C:2020:708), du 2 septembre 2021, Vodafone (C-854/19, EU:C:2021:675), du 2 septembre 2021, Vodafone (C-5/20, EU:C:2021:676), et du 2 septembre 2021, Telekom Deutschland (C-34/20, EU:C:2021:677), ne saurait être considéré comme constituant une modification d'un acte législatif ou réglementaire du droit de l'Union, susceptible d'imposer directement à un fournisseur de services de communications électroniques de modifier des conditions contractuelles des contrats d'abonnement que celui-ci a conclus avec les utilisateurs finals.

41 Deuxièmement, s'agissant des lignes directrices de l'ORECE, il convient d'indiquer que celles-ci ne constituent ni des actes législatifs ou réglementaires du droit de l'Union ni des modifications de ceux-ci.

42 Certes, aux termes de l'article 4, paragraphe 4, du règlement 2018/1971, les ARN et la Commission « tiennent le plus grand compte de tous les avis, lignes directrices, recommandations, positions communes et bonnes pratiques adoptés par l'ORECE ». De même, aux termes de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2018/1972, les États membres veillent à ce que les ARN « tiennent le plus grand compte des lignes directrices, des avis, des recommandations, des positions communes, des bonnes pratiques et des méthodes adoptés par l'ORECE lorsqu'elles adoptent leurs propres décisions concernant leurs marchés nationaux ».

43 Toutefois, ces actes sont dépourvus de caractère juridiquement contraignant et ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une procédure d'élaboration de la réglementation de l'Union en matière de communications électroniques. L'ORECE a pour seule fonction de jouer un rôle de forum pour la coopération entre les

ARN, et entre les ARN et la Commission, visant à assurer la mise en œuvre cohérente du cadre réglementaire des communications électroniques, ainsi qu'il ressort de l'article 3, paragraphe 2, du règlement 2018/1971, lu à la lumière du considérant 5 de ce règlement (arrêt du 17 janvier 2023, Espagne/Commission, C-632/20 P, EU:C:2023:28, point 85).

44 Il en découle que les lignes directrices de l'ORECE, telles que les lignes directrices de l'ORECE de 2022 qui constatent, contrairement aux lignes directrices de l'ORECE de 2016, que l'article 3, paragraphe 3, du règlement 2015/2120 n'autorise pas des options tarifaires dites à « tarif nul », ne sauraient être considérées comme imposant directement à un fournisseur de services de communications électroniques de modifier des conditions contractuelles, au sens de l'article 105, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive 2018/1972.

45 Troisièmement, s'agissant du point de savoir si tel est néanmoins le cas d'une décision adoptée par une ARN, il y a lieu de relever que, dans sa demande de décision préjudicielle, la juridiction de renvoi précise que le litige au principal porte sur une décision que le président de la NMHH a prise dans le cadre de ses compétences de contrôle administratif pour que son destinataire, le fournisseur de services de communications électroniques Magyar Telekom, se conforme aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3, paragraphe 3, du règlement 2015/2120, tel qu'interprété par la Cour.

46 Or, une telle décision est dépourvue de caractère normatif car, en l'adoptant, une ARN se limite à interpréter et à appliquer cette disposition faisant partie de la réglementation de l'Union en matière de communications électroniques à un cas particulier.

47 Il s'ensuit qu'une décision adoptée par une ARN, dans le cadre de ses compétences de contrôle administratif, à l'égard d'un fournisseur de services de communications électroniques pour que ce dernier se conforme aux obligations qui lui incombent en vertu d'une disposition du droit de l'Union, relevant de la réglementation en matière de communications électroniques, ne saurait être considérée comme imposant directement à ce fournisseur de modifier des conditions contractuelles, au sens de l'article 105, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive 2018/1972.

48 Au demeurant, il importe de rappeler que, aux termes de l'article 288, deuxième alinéa, TFUE, le règlement « est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre » et que, selon une jurisprudence bien établie, en vertu de cette disposition et en raison même de la nature des règlements et de leur fonction dans le système des sources du droit de l'Union, les dispositions des règlements ont, en général, un effet immédiat dans les ordres juridiques nationaux, sans qu'il soit besoin, pour les autorités nationales, de prendre des mesures d'application (arrêt du 16 janvier 2024, Österreichische Datenschutzbehörde, C-33/22, EU:C:2024:46, point 60 et jurisprudence citée).

49 Certes, certaines dispositions d'un règlement peuvent nécessiter, pour leur mise en œuvre, l'adoption de mesures d'application par les États membres (arrêt du 15 juin 2021, Facebook Ireland e.a., C-645/19, EU:C:2021:483, point 110 ainsi que jurisprudence citée). Toutefois, en l'occurrence, la juridiction de renvoi ne fait pas état de telles mesures nationales d'application dans sa demande de décision préjudicielle et, en définitive, il ne ressort pas de l'article 3, paragraphe 3, du règlement 2015/2120 que, pour la mise en œuvre de cette disposition, l'adoption de telles mesures nationales d'application serait nécessaire.

50 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux questions posées que l'article 105, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive 2018/1972 doit être interprété en ce sens qu'un utilisateur final a le droit de résilier, sans frais supplémentaires, le contrat qu'il a conclu avec un fournisseur de services de communications électroniques lorsque celui-ci envisage de modifier ce contrat en vue de mettre en conformité ledit contrat avec l'interprétation, retenue par la Cour de justice de l'Union européenne dans un arrêt préjudiciel, d'une disposition du droit de l'Union régissant certains aspects d'un tel contrat, ou bien avec les lignes directrices de l'ORECE adoptées à la suite de cet arrêt, ou bien encore avec une décision prise par une ARN à l'égard de ce fournisseur tenant compte dudit arrêt et de ces lignes directrices.

Sur les dépens

51 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit :

L'article 105, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018, établissant le code des communications électroniques européen,

doit être interprété en ce sens que :

un utilisateur final a le droit de résilier, sans frais supplémentaires, le contrat qu'il a conclu avec un fournisseur de services de communications électroniques lorsque celui-ci envisage de modifier ce contrat en vue de mettre en conformité ledit contrat avec l'interprétation, retenue par la Cour de justice de l'Union européenne dans un arrêt préjudiciel, d'une disposition du droit de l'Union régissant certains aspects d'un tel contrat, ou bien avec les lignes directrices de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques adoptées à la suite de cet arrêt, ou bien encore avec une décision prise par une autorité de régulation nationale à l'égard de ce fournisseur tenant compte dudit arrêt et de ces lignes directrices.

Signatures

---

* Langue de procédure : le hongrois.