

Numéro du rôle : 727
Arrêt n° 37/95 du 25 avril 1995

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 45 de la loi-programme du 24 décembre 1993, introduit par la s.a. I.T.T. Promedia.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, G. De Baets et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 29 juin 1994 et parvenue au greffe le 1er juillet 1994, la s.a. I.T.T. Promedia, dont le siège social est établi à 2018 Anvers, Antwerp Tower, De Keyserlei 5, a introduit un recours en annulation de l'article 45 de la loi-programme du 24 décembre 1993 (*Moniteur belge* du 31 décembre 1993), remplaçant l'article 113, 2°, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques par la disposition suivante :

« 2° de confectionner, de vendre ou de distribuer des livres, des listes, des annuaires ou des fichiers contenant exclusivement ou principalement des données concernant les personnes raccordées aux services réservés, ou qui, par leur forme ou la présentation des données qui y figurent, peuvent être confondus avec ceux qui sont édités, selon les critères et modalités définis par le Roi, soit par Belgacom, soit par d'autres personnes habilitées par l'Institut à confectionner, vendre ou distribuer de tels livres, listes, annuaires ou fichiers ».

## II. *La procédure*

Par ordonnance du 1er juillet 1994, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 11 août 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 13 août 1994.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 23 septembre 1994.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 7 octobre 1994.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 9 novembre 1994.

Par ordonnance du 29 novembre 1994, la Cour a prorogé jusqu'au 29 juin 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 19 janvier 1995, le président en exercice, vu la mise à la retraite d'un juge d'expression française du siège, a complété le siège par le juge J. Delruelle, uniquement pour permettre à la Cour de statuer sur la mise en état.

Par ordonnance du 19 janvier 1995, la Cour a déclaré l'affaire en état, a fixé l'audience au 9 février 1995 et a invité les parties à faire connaître leur point de vue concernant la question de savoir si la modification du statut de Belgacom par la loi du 12 décembre 1994 a des répercussions au niveau de la tutelle sur les actes de Belgacom et au niveau de la présente affaire, le cas échéant dans une note qu'elles feront parvenir à la Cour le 8 février 1995 au plus tard et dont elles adresseront une copie à l'autre partie dans le même délai.

Cette dernière ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 19 janvier 1995.

Par ordonnance du 24 janvier 1995, la Cour a complété le siège par le juge R. Henneuse.

A l'audience publique du 9 février 1995 :

- ont comparu :

. Me I. Van Bael et Me P. L'Ecluse, avocats du barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

. Me C. Doutrelepont, Me P. Lefèvre et Me J. Sohier, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des Ministres;

- les juges-rapporteurs G. De Baets et P. Martens ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

### III. *En droit*

- A -

*Requête*

*Quant à l'intérêt de la partie requérante*

A.1.1. La partie requérante a été, pendant 25 ans, l'éditeur et le distributeur exclusif des « Pages d'Or/Gouden Gids » en Belgique, en vertu de deux conventions exclusives successives conclues avec la R.T.T., actuellement Belgacom, dont la dernière vient à expiration après l'édition et la distribution de la dixième édition complète pour 1994. La fourniture de cette édition lui permet d'occuper 1.700 personnes, dont 700 directement.

A.1.2. La disposition litigieuse confère à Belgacom une position privilégiée en matière d'édition d'annuaires téléphoniques, puisque cette entreprise publique ne doit pas demander d'habilitation préalable à l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (ci-après : I.B.P.T.). Ce traitement distinct a notamment des conséquences en ce qui concerne le « recrutement » d'annonces publicitaires pour le nouvel annuaire téléphonique; la situation a du reste été aggravée par le fait que l'arrêté royal fixant les critères sur la base desquels l'habilitation serait donnée n'avait pas encore été promulgué au moment de l'introduction de la requête, ce qui a placé la partie requérante dans une situation précaire.

#### *Quant au fond*

A.2.1. Le moyen est inféré de la violation des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés aux articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les dispositions contestées imposent à la partie requérante, comme à tous les autres opérateurs économiques à l'exception d'un seul, à savoir Belgacom, une obligation supplémentaire pour pouvoir éditer les annuaires téléphoniques, à savoir la demande d'une habilitation auprès de l'I.B.P.T.

A.2.2. Le traitement discriminatoire entraîne de nombreuses conséquences négatives, à savoir le risque d'être privé du droit de pouvoir procéder dans les délais au développement de cette activité commerciale ou le fait que Belgacom ne doit pas satisfaire aux critères d'édition des annuaires fixés dans l'arrêté royal sur la base duquel d'autres personnes obtiennent leur habilitation ou fixés sur la base de l'article 107, § 4, de la loi. Il faut observer enfin que les critères que doivent remplir les annuaires téléphoniques et les caractéristiques techniques qui peuvent être imposées en vue d'assurer l'accès égal aux services non réservés sont déterminés par le propriétaire de Belgacom, à savoir l'Etat belge. Cela pourrait conduire à ce que Belgacom exerce une influence déplacée sur son propriétaire. L'obligation discriminatoire de demander une autorisation conformément à l'article 45 de la loi-programme entraîne une discrimination économique qui est contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2.3. La mesure attaquée ne peut résister à un contrôle au regard des critères du principe d'égalité et de non-discrimination.

La mesure poursuit incontestablement un but licite, à savoir rendre la législation belge conforme au droit communautaire européen et protéger les intérêts du consommateur et des données à caractère personnel. En imposant à des éditeurs potentiels l'obligation de demander une autorisation pour éditer des annuaires téléphoniques, le législateur a donné à l'I.B.P.T. la possibilité de vérifier si ces objectifs seront atteints. Les objectifs de la disposition entreprise semblent être licites et poursuivre également un intérêt supérieur.

La distinction entre Belgacom et toute autre entreprise ne trouve aucune justification en matière de services non réservés, tels que la publication d'annuaires téléphoniques, pour lesquels les entreprises privées doivent pouvoir concurrencer Belgacom en toute liberté. Il n'existe aucune situation concrète inégale qui soit susceptible de justifier une distinction juridique entre Belgacom et les autres entreprises. De plus, la disposition législative attaquée semble être spécifiquement dirigée contre la partie requérante, qui est actuellement une des rares entreprises privées dont on peut raisonnablement supposer qu'elle a une possibilité de pénétrer avec succès le marché des annuaires téléphoniques, en concurrence avec Belgacom. La mesure n'est pas davantage adéquate : en d'autres termes, elle ne remplit pas la condition selon laquelle le critère de distinction doit être pertinent. Même si cette distinction était objectivement et raisonnablement permise, elle n'atteindrait pas nécessairement les objectifs de la disposition contestée. Enfin, la disposition attaquée n'est pas davantage proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur, puisque la poursuite d'un intérêt supérieur ne peut jamais entraîner une violation des principes de base du système juridique belge.

*Mémoire du Conseil des ministres*

*Quant à la portée de la disposition attaquée*

A.3.1. Le législateur a traité de l'édition des annuaires téléphoniques dans un chapitre distinct, indépendamment des notions de « services réservés » et de « services non réservés ». Contrairement à ce que suggère la partie requérante, Belgacom n'agit pas, dans l'exploitation de ce service, dans la même qualité qu'un agent économique privé. L'édition et la distribution d'annuaires téléphoniques s'inscrivent dans le cadre de l'objet social de Belgacom. Bien que cette activité n'ait pas été mentionnée parmi les services téléphoniques réservés, elle en est l'accessoire nécessaire, en sorte qu'on peut légitimement se demander si l'édition et la distribution d'annuaires téléphoniques ne répondent pas à la notion de « service réservé ».

A.3.2. Même s'il s'agit d'un service non réservé, Belgacom n'opère pas en la même qualité qu'un agent économique privé. La distinction entre services réservés et services non réservés n'a pas la portée que la partie requérante lui donne. En faisant cette distinction, le législateur a voulu ouvrir, dans une certaine mesure, le secteur des télécommunications à la concurrence. A cet égard, les services non réservés sont ceux qui peuvent être exploités tant par Belgacom que par les entreprises privées. On ne peut cependant en déduire que les services non réservés sont totalement étrangers à la notion de « service public » et que leur exploitation serait totalement libre, y compris pour Belgacom, qui agirait ici dans la même qualité qu'un agent économique privé et sur pied d'égalité avec celui-ci et qui serait dès lors libérée de toute obligation se rapportant au service public. Une telle conception va à l'encontre de la philosophie des entreprises publiques autonomes. Il est renvoyé en l'espèce au point de vue de D. Déom, « Les contraintes de droit public qui pèsent sur les entreprises publiques autonomes » in X, *Les entreprises publiques autonomes*, p. 142 : « il serait simpliste de considérer que les relations de l'entreprise publique avec les usagers sont régies par le droit public pour ce qui concerne les missions de service public, et par le droit privé pour le surplus ». L'exploitation des services non réservés n'est pas totalement libre et plusieurs conditions ont été fixées pour assurer ces services, conditions qui sont chaque fois liées à l'intérêt public, ce qui fait apparaître le lien entre les notions de « service non réservé » et de « service public ». L'exploitation de services non réservés n'est pas totalement libre dans le chef de Belgacom.

A.3.3. L'édition et la distribution d'annuaires téléphoniques relèvent incontestablement de la notion de « service public », car elles constituent une activité d'utilité publique, à savoir un accessoire indispensable du service de téléphonie. En effet, il appert clairement de l'article 113, 2<sup>o</sup>, de la loi du 21 mars 1991 que les annuaires téléphoniques seront nécessairement édités par Belgacom ou par une entreprise privée. Cela ressort encore davantage de la disposition contestée, aux termes de laquelle le Roi fixe les conditions auxquelles Belgacom et/ou les entreprises privées pourront éditer des annuaires téléphoniques, ce qui prouve que cette mission présente un caractère d'utilité publique. Belgacom n'a pas seulement la possibilité d'éditer des annuaires téléphoniques mais avant tout l'obligation de le faire, eu égard au caractère d'utilité publique de cette mission et en vertu du principe de continuité des services publics, applicable en l'espèce.

A.3.4. Conformément au nouvel article 113 de la loi du 21 mars 1991, les conditions d'édition et de distribution des annuaires téléphoniques doivent non seulement être respectées par les entreprises privées mais également - et de toute évidence - par Belgacom, qui, en l'espèce, est mise sur le même pied que les entreprises privées; la seule différence entre les deux réside dans le fait que les entreprises privées qui souhaitent éditer des annuaires doivent obtenir à cette fin l'autorisation de l'I.B.P.T. Cette distinction est cependant limitée, puisque l'I.B.P.T. ne dispose que d'une compétence liée et qu'il ne peut imposer à des entreprises privées des conditions qui ne seraient pas fixées par le Roi. L'habilitation qui doit être donnée a pour but de permettre le contrôle du respect, par les entreprises privées, des conditions imposées par le Roi.

A.3.5. Belgacom n'a pas besoin de l'habilitation de l'I.B.P.T., pour des raisons évidentes : l'édition d'annuaires téléphoniques fait partie de son objet social, indépendamment de l'article 113. En outre, cette activité représente même une obligation pour Belgacom, dans la mesure où la distribution n'est pas garantie par des entreprises privées. Il est également observé que, contrairement aux entreprises privées, Belgacom est soumise à la tutelle administrative du ministre des Communications, en sorte que le contrôle, par Belgacom, du respect des conditions fixées en vertu de l'arrêté d'exécution est exercé par le ministre des Communications lui-même, par l'intermédiaire du commissaire du gouvernement auprès de Belgacom.

Il n'y avait donc aucune raison de soumettre Belgacom à l'autorisation de l'I.B.P.T., ce qui aurait créé une double tutelle et une discrimination par rapport aux entreprises privées.

#### *Quant à la recevabilité*

A.4.1. En ordre principal, le recours est irrecevable dans son ensemble, à défaut d'intérêt. Le régime instauré par la disposition litigieuse est sensiblement plus avantageux pour les entreprises privées que le régime ancien qui accordait un monopole à Belgacom. La situation juridique de la partie requérante n'est pas affectée directement et défavorablement par la norme contestée, car celle-ci ne lui cause aucun préjudice; il s'y ajoute qu'on ne voit pas quel avantage elle pourrait retirer de l'annulation de cette disposition. Le fait que la partie requérante, en tant que seule bénéficiaire, à l'époque, d'une collaboration avec Belgacom, perd l'avantage de l'ancienne législation ne constitue pas un intérêt suffisant parce que, d'une part, il s'agit d'un avantage illégitime dont l'entreprise a bénéficié et que, d'autre part, la perte découle de la cessation de la convention en cours liant la partie requérante à Belgacom. Le recours n'est pas davantage recevable *ratione temporis*, étant donné que la partie requérante n'a pas agi à l'époque contre l'ancien article 113 de la loi du 21 mars 1991 qui - pris dans sa globalité - était beaucoup plus désavantageux pour elle que la disposition contestée. Admettre néanmoins la recevabilité du recours aurait pour conséquence que le délai dont dispose toute personne pour agir en justice serait prorogé au-delà de la période de six mois légalement fixée.

A.4.2. On peut affirmer, à tout le moins, que le recours n'est recevable qu'en tant que la disposition attaquée règle l'édition des « Pages d'Or/Gouden Gids ». En effet, la partie requérante reconnaît elle-même que le seul préjudice que lui causerait la disposition entreprise porte sur l'édition et la distribution des « Pages d'Or/Gouden Gids ».

#### *Quant au fond*

A.5.1. Les moyens invoqués par la partie requérante sont irrecevables en tant qu'ils sont inférés de la violation de normes de droit international, sans que ces dispositions aient été combinées avec la violation d'une norme sur le respect de laquelle la Cour exerce un contrôle.

A.5.2. En tant que la partie requérante invoque une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, la requête ne remplit pas les conditions de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Certes, la partie requérante souligne qu'elle serait victime d'une différence de traitement par rapport à Belgacom, mais elle n'expose pas de manière claire et précise les motifs qui pourraient l'amener à considérer ce traitement différent comme discriminatoire. Les affirmations isolées de la partie requérante ne constituent pas un exposé suffisant du moyen. La manière dont le moyen est présenté ne permet pas au Conseil des ministres de l'examiner avec toute la sérénité requise par les droits de la défense et une bonne administration de la justice. Le moyen doit, pour cette raison, être déclaré irrecevable.

A.5.3. En tant que le moyen soulève des considérations de droit européen, il échet de constater que la partie requérante ne fait valoir à aucun moment que la disposition entreprise viole le droit européen. De plus, une éventuelle violation de ce droit ne peut être envisagée qu'en corrélation avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.5.4.1. Si la Cour ne devait pas accueillir l'argument exposé *sub* A.5.2., il faudrait constater que l'argumentation - très insuffisante - de la partie requérante ne permet pas de conclure à une violation des articles 10 et 11 précités de la Constitution.

Les conditions fixées par le Roi sont applicables à Belgacom et aux entreprises privées, en sorte qu'elles doivent toutes respecter les mêmes règles. La loi ne fait ressortir qu'une seule différence entre Belgacom et les entreprises privées, à savoir le fait que ces dernières doivent être habilitées par l'I.B.P.T., mais il ne s'agit ici - ainsi qu'il a déjà été exposé - que d'une légère différence.

A.5.4.2. Le but poursuivi, la protection du consommateur et des données à caractère personnel, est légitime. La distinction n'est pas arbitraire. En effet, Belgacom est chargée d'un service public et ne peut être soumise à une double tutelle, ce qui serait le cas si une habilitation supplémentaire de l'I.B.P.T. était nécessaire. Au niveau de la tutelle, les deux catégories d'entreprises ne sont en effet pas comparables, puisque seule Belgacom est soumise à la tutelle de l'Etat. La distinction n'est pas davantage contraire au principe de proportionnalité, car elle est fort minime, ainsi qu'il a été démontré; la sanction est même identique pour les deux catégories en cas de non-respect des conditions de l'arrêté royal : aucune des deux ne pourra éditer et distribuer les annuaires téléphoniques sous la forme choisie. Il n'est pas question d'une influence quelconque qu'exercerait Belgacom sur la fixation par le Roi des conditions d'édition. En outre, chacun peut introduire un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat ou une action devant le tribunal civil, au cas où Belgacom éditerait des annuaires téléphoniques sans respecter les conditions de l'arrêté d'exécution.

A.6. Il ne saurait être question d'une quelconque violation d'une directive européenne, puisqu'on a respecté les principes qui y sont contenus concernant, d'une part, l'ouverture du marché et, d'autre part, la protection du consommateur et des données à caractère personnel. La disposition législative contestée est également conforme à la jurisprudence de la Cour de justice. Un monopole public peut légitimement subsister pour des services de base d'intérêt général et l'exploitation des services qui doivent être ouverts à la concurrence peut également être soumise à certaines conditions et à des procédures d'approbation ou d'autorisation. Toutefois, le monopole public ne peut être étendu au-delà de ce qui est objectivement nécessaire.

L'arrêt Lagauche de la Cour de justice est particulièrement intéressant à cet égard. La Cour a déclaré, à propos de l'imposition d'une autorisation et d'une agrégation pour la détention, la mise en vente ou en location d'appareils émetteurs ou récepteurs de radiocommunication, qu'une entreprise publique peut se voir accorder le pouvoir d'agréer les appareils émetteurs ou récepteurs de radiocommunication non fournis par elle dès lors que les décisions de cette entreprise sont susceptibles de faire l'objet d'un recours juridictionnel. Il ressort du même arrêt qu'il est possible d'édicter des normes qui interdisent de détenir une telle installation sans habilitation ministérielle et qui en subordonnent également la mise en vente ou en location à l'agrégation d'un exemplaire sur la base de prescriptions techniques fixées par le ministre, même si l'appareil a déjà été agréé dans un autre Etat membre. La disposition attaquée est incontestablement conforme à ces principes.

#### *Mémoire en réponse de la partie requérante*

A.7. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante critique certains éléments matériels invoqués par le Conseil des ministres. Elle conteste en particulier que la procédure d'habilitation requise serait pour la partie requérante le seul traitement discriminatoire de la disposition attaquée. Il ressort en effet de l'arrêté d'exécution du 15 juillet 1994 qu'un très grand nombre d'obligations sont imposées, qui renforcent encore le caractère discriminatoire et restrictif de la concurrence qui s'attache à l'ensemble du cadre normatif. La discrimination fondamentale instaurée par la disposition entreprise est symbolique pour le cadre normatif qui a été établi unilatéralement à l'avantage de Belgacom et qui fausse et limite la concurrence en ce qui concerne les annuaires relevant de cette disposition. L'affirmation selon laquelle la partie requérante viserait à maintenir son prétendu monopole (de fait) est inexacte; celle-ci souhaite seulement que la concurrence se fasse à des conditions honnêtes et égales pour tous les participants. Il est démontré, sur la base de données chiffrées, que le Conseil des ministres affirme à tort que la partie requérante aurait retiré un bénéfice illicite d'un prétendu monopole. L'Etat belge était en effet le principal bénéficiaire de ce système puisqu'en 27 ans, il a perçu plus de

30 milliards d'indemnités contractuelles, *via* la R.T.T. et Belgacom. Le fait que la disposition entreprise nécessitait un arrêté d'exécution était également discriminatoire puisque Belgacom a pu entamer ses activités avant les autres, en attendant que l'article 113 de la loi du 21 mars 1991 soit exécuté. Il faut observer à ce sujet que, dès la fin du mois de décembre 1993, le ministre des Communications avait demandé au Conseil d'Etat de rendre un avis sur l'arrêté d'exécution, dans un délai de trois jours, eu égard à l'urgence de l'arrêté d'exécution, mais que la publication de l'arrêté royal s'est néanmoins fait attendre huit mois. On ne peut y voir qu'une manoeuvre délibérée pour accorder à Belgacom un avantage injustifié par rapport aux éditeurs privés, y compris la partie requérante. Non seulement Belgacom connaissait le contenu de l'arrêté d'exécution dès avant sa publication au *Moniteur belge* mais, de surcroît, le fait que l'arrêté royal a été adopté et publié avec du retard n'est pas étranger au recours en annulation de la disposition entreprise. En effet, c'est exclusivement en raison de la nature discriminatoire de la disposition attaquée que la publication retardée de l'arrêté royal a pu contrecarrer la préparation, par la requérante, de l'édition 1995 de ses « Pages d'Or/Gouden Gids ».

A.8. En tant que son intérêt est contesté, la partie requérante réfute l'affirmation selon laquelle la réglementation instaurée par la disposition contestée serait plus avantageuse que l'ancienne réglementation de la loi du 21 mars 1991. En effet, il existe au moins quatre différences entre les deux. Trois de ces différences sont de nature à affecter directement et défavorablement la situation de la partie requérante, à savoir le fait que plusieurs habilitations seront requises pour les différentes activités, alors que précédemment on accordait une habilitation qui avait une portée générale pour l'ensemble des activités, la circonstance que des conditions spécifiques peuvent dorénavant être imposées par arrêté royal pour l'édition des annuaires téléphoniques et, enfin, le fait que Belgacom est réputée avoir reçu de plein droit une habilitation, cependant que les entreprises privées doivent toujours la demander. L'effet défavorable sur la situation juridique de la partie requérante doit être direct et personnel, ce qui est certainement le cas en l'espèce. La partie requérante a intérêt à l'annulation de la disposition attaquée, car cela empêcherait que des conditions supplémentaires puissent être imposées pour l'édition d'annuaires téléphoniques. L'annulation de la disposition contestée priverait de son fondement juridique l'arrêté royal qui, selon la partie requérante, impose une série d'obligations unilatérales et discrétionnaires.

La partie requérante rejette la thèse du Conseil des ministres selon laquelle elle aurait également dû attaquer devant la Cour l'article 113, 2<sup>o</sup>, de la loi du 21 mars 1991 pour être recevable à introduire aujourd'hui un recours en annulation de la disposition modificative. La disposition litigieuse est une nouvelle disposition légale, qui peut être attaquée par un recours en annulation.

En tant que le Conseil des ministres demande à la Cour de limiter le recours aux activités liées à l'édition des « Pages d'Or/Gouden Gids », l'argumentation du Conseil des ministres s'avère défectueuse au motif que la Cour n'est pas compétente pour annuler une disposition légale dans la mesure où elle porte sur une partie d'une réglementation. La Cour peut uniquement décider d'annuler une disposition légale en raison de son inconstitutionnalité, ou la déclarer régulière au regard de la Constitution. Il n'y a pas d'autre possibilité.

A.9.1. En ce qui concerne le fond de l'affaire, il faut d'abord observer que l'édition et la distribution d'annuaires est bel et bien un service non réservé. La distinction entre services réservés et services non réservés est opérée tant par le droit communautaire européen que par le droit belge. Dans aucun des deux ordres juridiques, l'édition d'annuaires n'est mentionnée comme un service réservé. Il ne s'agit certainement pas d'un accessoire du service de téléphonie vocale, car moins de 10 p.c. de toutes les données existantes

concernant les abonnés au téléphone sont reprises dans les « Pages d'Or/Gouden Gids », qui ne présentent quasiment aucun lien avec le secteur des télécommunications. En effet, les annuaires commerciaux constituent en substance un média publicitaire visant à rapprocher acheteurs et vendeurs. L'édition d'annuaires ne peut être réputée faire partie de l'octroi de services de téléphonie vocale, puisque la notion de téléphonie vocale est limitée à l'aspect technologique du service. En outre, la téléphonie vocale est essentielle à l'intérêt économique général, ce qui lui permet d'être exclue du champ d'application des mesures de libéralisation contenues à l'article 90, paragraphe 2, du Traité C.E.E. Cette dernière disposition doit cependant être interprétée de manière stricte, en sorte que l'on peut difficilement imaginer que l'exception qui permet aux organisations de télécommunications nationales de conserver des droits exclusifs en matière de téléphonie vocale viserait également l'édition et la distribution d'annuaires. Aux termes d'une nouvelle proposition de directive, les organisations de télécommunications seront obligées de procurer sur demande des listes d'abonnés, à des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires. Enfin, le point de vue selon lequel les services se rapportant aux annuaires doivent être clairement distingués des services de téléphonie vocale et selon lequel, en ce qui concerne ces derniers, le droit communautaire européen n'acceptera plus un monopole quelconque, est explicitement confirmé par le commissaire Van Miert, en réponse à la question parlementaire n° 148/93 posée par le parlementaire européen Yves Galland.

En droit belge également, l'édition d'annuaires téléphoniques ne peut être considérée comme un service réservé. Cela ressort de la lecture conjointe des articles 69, 82, 83, 84 et 87 de la loi du 21 mars 1991. Il résulte de cette dernière disposition que la liste des services réservés visés à l'article 83 de la susdite loi revêt un caractère exhaustif. Comme dans la directive européenne relative aux services de télécommunications, l'édition d'annuaires ne ressortit pas au concept de téléphonie vocale à la lumière de la définition technique qui a été donnée à ce service par l'article 68 de la loi du 21 mars 1991. Le principe de la liberté d'exploitation des services non réservés connaît certes trois exceptions, mais aucune d'entre elles n'a pour but d'accorder des droits monopolistiques à une partie spécifique. On offre simplement la possibilité d'élaborer un cadre normatif pour des services spécifiques. Il appert clairement des articles 89, 85, § 3, et 107, § 4, de la loi du 21 mars 1991 que l'édition d'annuaires ne constitue pas un service réservé mais une activité économique, ouverte à la libre concurrence, en sorte que Belgacom peut également éditer des annuaires, à condition de respecter la loi du 21 mars 1991 de la même manière que les autres opérateurs économiques. Les conditions auxquelles une telle édition est soumise ne peuvent être équivalentes aux seuils qui entravent l'accès au marché ni créer en fait un monopole en faveur de certaines parties. Contrairement à ce que soutient la partie défenderesse, il n'est pas question, dans la loi du 21 mars 1991, d'une « mission d'utilité publique » mais d'une « affaire de service public » qui, pour ce qui concerne Belgacom, consiste à mettre à disposition les télécommunications publiques définies à l'article 82 et à accomplir toutes les tâches de nature sociale ou humanitaire décrites dans le contrat de gestion. L'édition d'annuaires, par contre, ne relève pas de la notion de télécommunications publiques. De surcroît, les annuaires ne sont pas mentionnés dans le contrat de gestion, en sorte qu'aucune activité concernant des annuaires ne remplit les conditions requises pour être qualifiée de mission de service public. Selon le Conseil des ministres, le caractère d'utilité publique de l'édition d'annuaires ressort de la prétendue obligation d'éditer des annuaires, qui incomberait aussi à Belgacom, mais aucune disposition de droit belge, en ce compris la loi du 21 mars 1991 et le contrat de gestion entre l'Etat belge et Belgacom, ne semble imposer une telle obligation à Belgacom. Même si l'édition d'annuaires téléphoniques devait relever de l'objet social de Belgacom mentionné à l'article 56, § 2, de la loi du 21 mars 1991, il n'en résulterait pour Belgacom que la possibilité, mais certainement pas l'autorisation, d'éditer et de distribuer des annuaires téléphoniques. Ce n'est pas parce que des services non réservés peuvent être soumis à des règles spécifiques que ces services sont d'intérêt public et justifient dès lors une violation du principe de non-discrimination.

A.9.2. La tutelle administrative exercée par le ministre des Communications et de l'Infrastructure se distingue d'une habilitation donnée par l'I.B.P.T. L'habilitation accordée par l'I.B.P.T. est une exigence préalable pour pouvoir entamer les activités visées à l'article 113, 2°, de la loi du 21 mars 1991, tandis que la tutelle administrative n'intervient qu'après édition et distribution des annuaires. Par conséquent, Belgacom peut entamer ses activités selon son gré, alors que n'importe quelle entreprise privée est obligée d'attendre l'habilitation de l'I.B.P.T. La discrimination qui en résulte est encore aggravée par les conditions fixées dans

l'arrêté royal, puisque Belgacom peut jouer un rôle dans la procédure d'habilitation et est en mesure de différer l'obtention d'une habilitation, par exemple en intervenant lors des négociations concernant la mise à disposition de données relatives à des abonnés. En outre, les objectifs de la procédure d'habilitation, d'une part, et de la tutelle administrative exercée par le ministre, d'autre part, sont totalement différents. Alors que la procédure d'habilitation par l'I.B.P.T. vise à garantir un accès égal au marché pour toutes les entreprises soumises à son contrôle, la tutelle administrative se limite à vérifier que Belgacom respecte la loi et le contrat de gestion. De plus, l'attention est attirée sur le fait qu'en vertu du droit communautaire européen, les compétences normatives doivent être distinguées des fonctions commerciales et être exercées par un organe indépendant des organisations de télécommunications. En soustrayant Belgacom à la tutelle de l'I.B.P.T. et en confiant l'ensemble du contrôle sur Belgacom au ministre, la disposition attaquée perpétue en fait l'ancien système en vertu duquel la R.T.T. faisait partie du ministère des Communications. Or, c'est précisément ce système qui a été jugé contraire aux règles de concurrence européennes dans l'affaire R.T.T. contre GB-Inno-BM. On ne peut raisonnablement soutenir que la tutelle sur Belgacom par son propriétaire est équivalente au contrôle exercé par un organe indépendant comme l'I.B.P.T. Enfin, l'insuffisance de la tutelle administrative est illustrée par le fait que Belgacom a pu, s'agissant des données relatives aux abonnés, publier des conditions et des modalités de mise à disposition apparaissant comme hautement inéquitables, manifestement déraisonnables et peut-être même discriminatoires, ce qui est contraire au droit communautaire européen.

A.9.3. C'est à tort que le Conseil des ministres affirme que la disposition entreprise ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution. L'objectif principal poursuivi par la disposition contestée consiste à aligner la législation belge sur le droit communautaire européen et à réaliser les éditions d'annuaires téléphoniques. Cet objectif, de même que la préoccupation, qui y est liée, de protéger les intérêts des consommateurs et les données personnelles, est licite. Mais la réglementation légale ne vise que l'intérêt de Belgacom. Cela découle notamment du fait que la protection des intérêts des consommateurs et de la vie privée en ce qui concerne les données à caractère personnel a déjà été largement assurée par des lois spécifiques; à aucun moment, l'inégalité de traitement entre Belgacom et les entreprises privées n'a été justifiée. L'objectif d'intérêt général poursuivi par les dispositions attaquées ne pouvait être atteint en toute légalité qu'en soumettant également Belgacom à la procédure d'habilitation.

Le principe d'égalité exige aussi que le moyen utilisé ne soit pas disproportionné au but poursuivi. Si l'objectif poursuivi peut être atteint par un autre moyen, moins draconien, c'est ce dernier qu'il faut choisir pour éviter toute violation de droits fondamentaux. L'objectif aurait été mieux servi en soumettant tant Belgacom que les entreprises privées à la procédure d'habilitation relevant de la tutelle de l'I.B.P.T. Etant donné que rien n'est ajouté à la législation belge en vigueur pour ce qui est de la protection des intérêts des consommateurs et de la vie privée au niveau des données personnelles, la distinction instaurée est nécessairement disproportionnée.

Le critère de distinction n'existe que pour les besoins de Belgacom, en sorte qu'il n'a pas de caractère général et impersonnel et qu'il est dirigé contre la partie requérante, qui figurait en première ligne pour concurrencer avec succès Belgacom dans l'édition d'annuaires téléphoniques. D'autres constatations montrent que la modification de l'article 113, 2°, de la loi du 21 mars 1991 doit également être replacée dans le contexte de la collaboration sciemment recherchée entre le législateur fédéral et Belgacom en vue d'écarter la partie requérante du marché.

Le critère de distinction doit avoir aussi un caractère objectif et être fondé sur une situation concrète inégale, clairement constatable, ce qui ne peut être démontré en l'espèce. La seule distinction établie par le législateur concerne les services réservés et non réservés. L'édition d'annuaires téléphoniques n'étant pas un service réservé, Belgacom devrait être traitée comme n'importe quel autre opérateur économique et

respecter toutes les lois applicables aux autres opérateurs économiques. Le critère objectif de distinction qui consiste à placer Belgacom sous la tutelle administrative du ministre ne suffit pas, étant donné qu'il isole une seule partie, à savoir Belgacom, de tous les autres opérateurs économiques, en ce compris la partie requérante. Un critère objectif doit permettre un traitement égal ou inégal de tous ceux qui satisfont aux critères d'application de la loi, qui doivent être objectivables et formulés de manière générale.

Enfin, le critère de distinction n'est pas davantage pertinent. Car on ne démontre pas de quelle manière l'objectif poursuivi par le traitement distinct pourrait être réalisé. L'obligation qui est imposée à des entreprises privées de demander une habilitation à l'I.B.P.T. est un moyen destiné à dissuader ces entreprises d'éditer des annuaires téléphoniques, alors que Belgacom se voit accorder un avantage concurrentiel injustifié.

A.9.4. Pour conclure, la partie requérante formule des arguments en vue de démontrer que l'article attaqué viole le droit communautaire européen. La disposition entreprise viole les articles 3, *littera* f, 86 et 90 du Traité C.E.E. en permettant à Belgacom de conserver des compétences normatives. L'arrêté royal prévoit en effet que la conclusion d'une convention avec Belgacom au sujet de la mise à disposition de données d'abonnés est une exigence préalable pour n'importe quelle entreprise privée désireuse d'obtenir une habilitation de l'I.B.P.T. Dans l'affaire R.T.T. contre GB-Inno-BM, la Cour de justice de Luxembourg a estimé que la disposition précitée du Traité C.E.E. empêche que des Etats membres octroient à l'entreprise qui exploite le réseau public de télécommunications le pouvoir de fixer des normes et de veiller à ce que ces normes soient respectées par ses concurrents, lorsque cette entreprise fait concurrence dans les domaines en question avec d'autres exploitants. En ne soumettant pas Belgacom au contrôle et à la tutelle préalables de l'I.B.P.T., le législateur fédéral a instauré un système dans lequel Belgacom conserve de larges pouvoirs discrétionnaires dans la procédure d'habilitation à laquelle sont soumis ses concurrents sur la base des dispositions contestées. Pour mettre l'article 113, 2°, de la loi du 21 mars 1991 en conformité avec le droit communautaire européen, le législateur fédéral devrait cependant veiller à ce que toutes les compétences normatives soient attribuées à l'I.B.P.T. La disposition attaquée ne pourrait se concilier avec le droit communautaire européen que si Belgacom était également obligée de se soumettre à l'autorité de l'I.B.P.T. en demandant une habilitation en vue de la confection, de la vente et/ou de la distribution d'annuaires. Ce n'est que dans ce cas que l'I.B.P.T. aurait la possibilité de garantir la libre concurrence au niveau de l'édition d'annuaires téléphoniques.

- B -

### *Objet de la disposition attaquée*

B.1.1. Aux termes de l'article 113, 2°, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, modifié par l'article 45 attaqué de la loi-programme du 24 décembre 1993, il est interdit « de confectionner, de vendre ou de distribuer des livres, des listes, des annuaires ou des fichiers contenant exclusivement ou principalement des données concernant les personnes raccordées aux services réservés, ou qui, par leur forme ou la présentation des données qui y figurent, peuvent être confondus avec ceux qui sont édités, selon les critères et modalités définis par le Roi, soit

par Belgacom, soit par d'autres personnes habilitées par l'Institut » - à savoir l'Institut belge des services postaux et des télécommunications - « à confectionner, vendre ou distribuer de tels livres, listes, annuaires ou fichiers ».

B.1.2. Conformément à l'article 82 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, les télécommunications publiques, qui sont accordées en concession exclusive à Belgacom en vertu de l'article 84, comprennent notamment l'exploitation des services réservés en faveur de tiers.

Aux termes de l'article 83 de cette même loi, les services réservés comprennent :

- « 1° le service de téléphonie;
- 2° les services de télex, de mobilophonie et de radio-messageries;
- 3° les services de commutation de données, jusqu'à sept mois après l'entrée en vigueur du cahier des charges visé à l'article 126 et au plus tard le 31 décembre 1992.
- 4° le service télégraphique;
- 5° la mise à disposition de liaisons fixes. »

B.1.3. La loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques entendait, entre autres, donner exécution à la législation européenne visant à promouvoir la libre concurrence dans le domaine des services de télécommunications, contenue dans la directive 88/301/CEE du 16 mai 1988 relative à la concurrence dans les marchés de terminaux de télécommunication (*J.O.C.E.*, 1988, n° L 131, pp. 73-76) et dans la directive 90/388/CEE du 28 juin 1990 relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications (*J.O.C.E.*, 1990, n° L 192, pp. 10-16). Les deux directives ont pour but d'ouvrir le marché des télécommunications à la concurrence, sans préjudice de la possibilité de subordonner l'exploitation de services non réservés à des procédures d'autorisation ou de déclaration qui doivent veiller au respect d'exigences essentielles, à la condition que ces procédures soient publiques, objectives, transparentes et sans effet discriminatoire.

La loi du 21 mars 1991 a confié les missions normatives à l'Institut belge des services postaux et des télécommunications, et les tâches commerciales de l'ancienne R.T.T. à une entreprise publique autonome, Belgacom. Les missions de cette dernière ont été scindées en deux catégories, à savoir les missions d'intérêt général, pour lesquelles l'entreprise dispose encore de droits de monopole, et les services non réservés. L'exploitation de ceux-ci est en principe libre mais, pour des raisons d'intérêt public, le législateur a imposé certaines limitations à cette liberté, comme le font apparaître les articles 85, 88, 89 et 107, § 4, de la loi du 21 mars 1991.

Malgré ces adaptations à la réglementation européenne, Belgacom restait compétente, comme la R.T.T. précédemment, pour habiliter librement des tiers à éditer des annuaires. C'est ainsi que la partie requérante disposait jusqu'au 1er janvier 1995 d'un monopole de fait, en vertu de deux conventions d'exclusivité. L'article 113, 2°, originaire disposait en effet qu'il était interdit « de confectionner, de vendre ou de distribuer des livres, des listes, des annuaires ou des fichiers contenant exclusivement ou principalement des données concernant des personnes raccordées aux services réservés, ou qui, par leur forme ou la présentation des données qui y figurent, peuvent être confondus avec ceux qui sont édités soit par Belgacom même, soit par d'autres personnes habilitées à collaborer aux activités de Belgacom ».

Il a été considéré que cette compétence de Belgacom était contraire à la réglementation et à la jurisprudence européennes et l'article 113, 2°, de la loi du 21 mars 1991 a dès lors été remplacé par la disposition attaquée. Le marché des livres, listes, annuaires et fichiers contenant exclusivement ou principalement des données concernant les personnes raccordées aux services réservés a été ouvert à la concurrence. Il a toutefois été tenu compte de la nécessaire protection du consommateur et des données à caractère personnel, en sorte que le marché n'a pas été libéralisé totalement : le législateur a jugé nécessaire que le Roi définisse les critères et modalités selon lesquels les livres, listes, annuaires ou fichiers pourraient être confectionnés, vendus ou distribués,

et que des tiers, c'est-à-dire toute autre personne que Belgacom, ne pourraient entreprendre ces activités qu'après avoir été habilités par l'Institut belge des services postaux et des télécommunications.

En exécution de la disposition entreprise, l'arrêté royal du 15 juillet 1994 exécutant l'article 113, 2°, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, en ce qui concerne les annuaires des abonnés aux services de télécommunications réservés exploités par Belgacom (*Moniteur belge* du 26 août 1994) fixe les conditions régissant l'édition et la distribution des annuaires téléphoniques. En tant que détenteur du monopole pour l'exploitation des services de télécommunications réservés, Belgacom, qui, sur la base de l'article 59/2, §§ 1er et 3, de la loi du 21 mars 1991, inséré par l'article 3 de la loi du 12 décembre 1994 (*Moniteur belge* du 22 décembre 1994), a dans l'intervalle été transformée en société anonyme de droit public par arrêté royal du 16 décembre 1994 (*ibidem*), est en possession des diverses données nécessaires à la confection des annuaires. Aux termes de l'arrêté royal précité, toute autre personne désireuse d'être habilitée est tenue de conclure un contrat avec Belgacom en vue de la fourniture de ces données; les conditions auxquelles est subordonné l'accès à ces données doivent être publiées afin d'éviter toute discrimination entre les entreprises privées.

#### *Quant à la recevabilité*

B.2.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours, alléguant le défaut d'intérêt de la partie requérante, d'une part, parce que la disposition entreprise instaure un régime légal plus favorable pour elle que celui qui existait précédemment sous l'empire de l'article 113, 2°, originaire, de la loi du 21 mars 1991 et, d'autre part, parce que la partie requérante n'a pas, à l'époque, introduit auprès de la Cour un recours en annulation de l'article originaire.

B.2.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

B.2.3. La partie requérante est une société anonyme de droit belge qui, depuis vingt-cinq ans, en vertu de deux conventions successives conclues avec la R.T.T., actuellement la société anonyme de droit public Belgacom, assurait, jusqu'au 1er janvier 1995, la confection et la distribution des annuaires téléphoniques en Belgique, soit en tant qu'éditeur exclusif de l'Annuaire commercial et professionnel, appelé aussi « Pages d'Or/Gouden Gids », soit en collaboration avec Belgacom pour l'édition de l'Annuaire officiel des téléphones. Une telle société est directement affectée par une disposition qui l'oblige à demander une autorisation à l'Institut belge des services postaux et des télécommunications en vue de pouvoir poursuivre ces activités commerciales, et elle justifie dès lors de l'intérêt requis en droit pour introduire un recours en annulation de cette disposition.

Par conséquent, ni la circonstance que la disposition entreprise instaurerait un régime plus favorable pour la partie requérante que celui qui existait auparavant ni le fait que la partie requérante n'a pas, en son temps, introduit de recours en annulation de la réglementation antérieure ne la privent de son intérêt à l'annulation de la disposition nouvelle.

L'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie.

B.3.1. Le Conseil des ministres considère que le recours en annulation n'est recevable qu'en tant que la disposition attaquée règle l'édition des « Pages d'Or/Gouden Gids », parce que le seul préjudice causé à la partie requérante par cette disposition concerne l'édition et la distribution des « Pages d'Or/Gouden Gids ».

B.3.2. Bien que la partie requérante, dans l'exposé de son intérêt, ne fasse expressément référence qu'à ses qualités d'éditeur et de distributeur exclusifs des « Pages d'Or/Gouden Gids », c'est l'ensemble de la disposition attaquée qui est de nature à affecter directement sa situation, ainsi que le démontre l'exposé des faits et du moyen.

L'exception ne peut être admise.

B.4.1. Le Conseil des ministres considère enfin que la requête ne satisfait pas aux conditions énoncées à l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, étant donné que, si elle invoque effectivement une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, elle n'expose pas de manière claire et précise les motifs qui amèneraient à conclure que le traitement différent de Belgacom et de la partie requérante est discriminatoire.

B.4.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

Ces exigences se justifient, d'une part, par l'obligation, pour la Cour, d'examiner dès la réception du recours s'il n'est pas manifestement irrecevable ou manifestement non fondé ou si la Cour n'est pas manifestement incompétente pour en connaître, d'autre part, par l'obligation, pour les parties qui désirent répondre aux arguments des requérants, de le faire par un seul mémoire et dans les délais fixés à peine d'irrecevabilité.

B.4.3. Le moyen satisfait à ces exigences. La manière détaillée dont il y a été répondu, dans le mémoire, fait d'ailleurs apparaître qu'en se basant sur l'exposé des faits et du moyen contenu dans la requête, le Conseil des ministres a été en mesure de faire valoir ses moyens de défense dans un seul mémoire et dans le délai prescrit à peine d'irrecevabilité.

L'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie.

*Quant au fond*

B.5. Le moyen invoqué par la partie requérante est pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination contenu dans les articles 10 et 11 de la Constitution lu isolément et conjointement avec diverses dispositions du droit communautaire, en ce que la disposition attaquée oblige la partie requérante à obtenir, selon les critères et les modalités définis par le Roi, une autorisation de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications en vue de confectionner, de vendre ou de distribuer des livres, des listes, des annuaires ou des fichiers contenant exclusivement ou principalement des données concernant les personnes raccordées aux services réservés, alors que la société anonyme de droit public Belgacom n'est pas soumise à cette obligation.

B.6. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.7.1. Selon les travaux préparatoires, en adoptant la disposition litigieuse, le législateur entendait, d'une part, régulariser l'intervention de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications dans l'habilitation des personnes autres que Belgacom à éditer des annuaires et, d'autre part, assurer à la fois le respect de la concurrence et la protection des intérêts des consommateurs. Ces derniers objectifs pouvaient être réalisés, sans porter atteinte à la réglementation européenne, en réglant la confection, la vente et la distribution d'annuaires concernant les services de télécommunications réservés. Cette compétence appartient au Roi qui, agissant en vertu de l'article 108 de la Constitution, peut définir les critères et modalités selon lesquels les annuaires seront édités et garantir l'accès de tous les candidats éditeurs aux données nécessaires à la distribution des annuaires, sans aucune discrimination. Parmi les conditions à imposer devraient figurer notamment la périodicité, l'exigence de couvrir l'ensemble du territoire national et la gratuité pour l'utilisateur. Ces critères et conditions devraient s'imposer tant à Belgacom qu'à tous les autres opérateurs économiques, étant entendu que le contrôle du respect des critères et modalités par cette dernière catégorie de personnes serait exercé par le moyen d'une procédure d'autorisation préalable confiée à l'Institut belge des services postaux et des télécommunications, entité indépendante de Belgacom. Le soin de définir et de contrôler ces conditions ne pouvait en aucune manière être confié à Belgacom, puisque cette société est également susceptible d'éditer de tels annuaires. (*Doc. parl.*, Chambre, 1993-1994, n° 1211/5, pp. 2 et 3, et *Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 909-4, pp. 1-2)

B.7.2. Comme Belgacom, qui est directement habilitée par la loi est, de même que toute autre personne habilitée par l'Institut, soumise aux critères et modalités définis par le Roi concernant l'édition d'annuaires relatifs aux services réservés, la seule différence existant entre les deux catégories de personnes consiste en ce que seules les personnes autres que Belgacom sont obligées d'obtenir de l'Institut une habilitation préalable.

B.7.3. Le principe d'égalité et de non-discrimination, combiné avec les dispositions du droit communautaire invoquées au moyen, n'interdit pas que les services non réservés des télécommunications publiques puissent être exploités par une entreprise publique, pour autant qu'aucun obstacle légal ne s'oppose à ce que d'autres entreprises puissent entrer en concurrence avec elle pour la conquête du marché. Cette égalité juridique dans la concurrence est exprimée par l'article 89, § 1er, de la loi du 21 mars 1991, selon lequel « l'exploitation des services non réservés est libre ».

B.7.4. Le législateur a cependant pu, sans méconnaître cette égalité, dispenser Belgacom d'obtenir l'habilitation préalable qu'il impose aux autres entreprises qui envisagent d'éditer des annuaires. Entre Belgacom et ces entreprises, il existe en effet des différences objectives.

D'une part, un service de téléphonie impliquant que les usagers disposent de la liste des abonnés, Belgacom doit pouvoir éditer les annuaires si aucune entreprise ne le fait, tandis que les autres entreprises n'ont jamais l'obligation d'éditer les annuaires.

D'autre part, Belgacom, chargée par la loi du service public de téléphonie (articles 58, 82 et 83 de la loi du 21 mars 1991), dispose des données nécessaires pour éditer des annuaires, tandis que, si elles souhaitent le faire, les autres entreprises devront nécessairement négocier avec Belgacom les conditions auxquelles les données leur seront cédées.

Le respect des directives européennes en la matière imposait que fût confiée à une autorité indépendante la mission d'examiner si Belgacom assure à l'entreprise éditrice des annuaires un accès non discriminatoire aux données qu'elle détient et si cette entreprise présente les garanties requises pour éditer les annuaires dans le respect des conditions fixées par le Roi.

En revanche, une telle habilitation à l'égard de Belgacom serait sans objet : entreprise publique autonome, transformée en société anonyme de droit public aux conditions et avec les statuts déterminés par le Roi (article 59/2 de la loi du 21 mars 1991, modifié par la loi du 12 décembre 1994; arrêté royal du 16 décembre 1994), Belgacom, qui dispose des données nécessaires, devra se soumettre aux conditions imposées par le Roi à toute entreprise éditant les annuaires.

B.7.5. Le législateur a donc pu, sans méconnaître le principe d'égalité, d'une part habiliter directement Belgacom à éditer elle-même les annuaires en se servant des données qu'elle détient, et d'autre part, subordonner à une habilitation donnée par un organe indépendant l'accès par d'autres entreprises à ces données.

B.7.6. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 25 avril 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève