ARRÊT DE LA COUR (septième chambre)

21 juillet 2011 *

Dans l'affaire C-284/10,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunal Supremo (Espagne), par décision du 20 avril 2010, parvenue à la Cour le 7 juin 2010, dans la procédure

Telefónica de España SA

contre

Administración del Estado,

LA COUR (septième chambre),

composée de MM. D. Šváby, président de chambre, J. Malenovský et T. von Danwitz (rapporteur), juges,

* Langue de procédure: l'espagnol.

avocat général: M. N. Jääskinen,
greffier: M[me] M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 19 mai 2011,

considérant les observations présentées:

— pour Telefónica de España SA, par M. J. A. García San Miguel y Orueta, procurador, assisté de M[e] M. Ferre Navarrete, abogado,

— pour le gouvernement espagnol, par MM. J. M. Rodríguez Cárcamo et M. Muñoz Pérez, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement portugais, par MM. L. Inez Fernandes et S. Gonçalves do Cabo, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par MM. G. Braun et G. Valero Jordana, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 6 de la directive 97/13/CE du Parlement européen et du Conseil, du 10 avril 1997, relative à un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles dans le secteur des services de télécommunications (JO L 117, p. 15).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Telefónica de España SA (ci-après «Telefónica») à l'Administración del Estado au sujet d'avis d'imposition émis par la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Commission du marché des télécommunications, ci-après la «CMT»), au titre de l'exercice 2000, pour avoir paiement d'une taxe à laquelle sont assujettis les titulaires d'autorisations générales et de licences individuelles pour la fourniture de services de télécommunication à des tiers.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 97/13

3 Il ressort du premier considérant de la directive 97/13 que celle-ci envisageait la «libéralisation totale des services et infrastructures de télécommunications d'ici au 1er janvier 1998, avec des périodes de transition pour certains États membres».

4 Aux termes du troisième considérant de cette même directive, «il convient d'établir un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles octroyées par les États membres dans le domaine des services de télécommunications».

5 Le quatrième considérant de la directive 97/13 précisait qu'«il est nécessaire que des conditions soient attachées aux autorisations afin d'atteindre des objectifs d'intérêt public au bénéfice des utilisateurs des télécommunications» et que «le régime réglementaire dans le secteur des télécommunications […] devrait tenir compte de la nécessité de faciliter l'introduction de nouveaux services ainsi que l'application généralisée des progrès techniques».

6 Le cinquième considérant de ladite directive énonçait que celle-ci «apportera, en conséquence, une contribution significative à l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché, dans le cadre du développement de la société de l'information».

7 Aux termes du douzième considérant de la directive 97/13, «toute taxe ou redevance imposée aux entreprises dans le cadre des procédures d'autorisation doit être fondée sur des critères objectifs, non discriminatoires et transparents».

8 En ce qui concerne les taxes et redevances applicables aux procédures d'autorisations générales, l'article 6 de ladite directive prévoyait:

«Sans préjudice des contributions financières à la fourniture du service universel conformément à l'annexe, les États membres veillent à ce que les taxes imposées aux entreprises au titre des procédures d'autorisation aient uniquement pour objet de couvrir les frais administratifs afférents à la délivrance, à la gestion, au contrôle et à la mise en œuvre du régime d'autorisations générales applicable. Ces taxes sont publiées d'une manière appropriée et suffisamment détaillée pour que les informations soient facilement accessibles.»

9 Quant aux taxes et redevances applicables aux licences individuelles, l'article 11, paragraphe 1, de la même directive disposait:

«Les États membres veillent à ce que les taxes imposées aux entreprises au titre des procédures d'autorisation aient uniquement pour objet de couvrir les frais administratifs afférents à la délivrance, à la gestion, au contrôle et à l'application des licences individuelles applicables. Les taxes applicables à une licence individuelle sont proportionnelles au volume de travail requis et sont publiées d'une manière appropriée et suffisamment détaillée pour que les informations soient facilement accessibles.»

La directive 2002/20/CE

10 La directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive «autorisation») (JO L 108, p. 21), énonce à son trente et unième considérant:

«[…] Toute taxe administrative applicable devrait être conforme aux principes régissant un régime d'autorisation générale. Une clé de répartition liée au chiffre d'affaires pourrait, par exemple, remplacer de manière équitable, simple et transparente ces critères de répartition des taxes. Lorsque les taxes administratives sont très peu élevées, des taxes forfaitaires ou des taxes combinant une base forfaitaire et un élément lié au chiffre d'affaires pourraient également convenir.»

11 S'agissant desdites taxes administratives, l'article 12 de ladite directive est libellé comme suit:

«1. Les taxes administratives imposées aux entreprises fournissant un service ou un réseau au titre de l'autorisation générale ou auxquelles un droit d'utilisation a été octroyé:

a) couvrent exclusivement les coûts administratifs globaux qui seront occasionnés par la gestion, le contrôle et l'application du régime d'autorisation générale, des droits d'utilisation et des obligations spécifiques visées à l'article 6, paragraphe 2, […] et

b) sont réparties entre les entreprises individuelles d'une manière objective, transparente et proportionnée qui minimise les coûts administratifs et les taxes inhérentes supplémentaires.

2. Lorsque les autorités réglementaires nationales imposent des taxes administratives, elles publient un bilan annuel de leurs coûts administratifs et de la somme totale des taxes perçues. Les ajustements nécessaires sont effectués en tenant compte de la différence entre la somme totale des taxes et les coûts administratifs.»

Le droit national

12 L'article 71 de la loi générale 11/1998, du 24 avril 1998, relative aux télécommunications (BOE nº 99, du 25 avril 1998, p. 13909, ci-après la «loi 11/1998») dispose:

«Sans préjudice de la contribution financière pouvant être imposée aux opérateurs pour le financement du service universel, conformément aux dispositions de l'article 39 et du titre III, tout titulaire d'une autorisation générale ou d'une licence individuelle pour la fourniture de services à des tiers est tenu de verser à l'administration générale de l'État une taxe annuelle, ne pouvant excéder 2 pour 1 000 de ses revenus bruts d'exploitation, destinée à couvrir les frais, y compris de gestion, de la [CMT] du fait de l'application du régime de licences et d'autorisations générales institué par la présente loi.

Aux fins du paragraphe précédent, on entend par revenus bruts l'ensemble des revenus perçus par le titulaire de la licence ou de l'autorisation découlant de l'exploitation d'un réseau ou de la fourniture des services de télécommunications relevant du champ d'application de la présente loi.

La taxe est payée annuellement. La procédure pour son prélèvement est fixée de manière réglementaire.

Aux fins du paragraphe précédent, la loi relative au budget général de l'État détermine tous les ans, en tenant compte du rapport entre les ressources découlant de la perception de la taxe et les frais occasionnés par la délivrance et le contrôle de l'exploitation des licences individuelles et des autorisations générales, le taux à appliquer aux revenus bruts d'exploitation perçus par l'opérateur, dans la limite fixée dans le présent article, en vue de la fixation du montant de la taxe.

La différence entre les ressources inscrites au budget à ce titre et celles réellement perçues est prise en compte aux fins de réduire ou d'augmenter le taux à fixer dans la loi relative au budget général de l'État de l'année suivante. L'objectif visé est de parvenir à un équilibre entre les ressources perçues au titre de la taxe et les frais découlant de l'activité précitée de la [CMT].»

13 Cette dernière disposition a été mise en œuvre par le décret royal 1750/1998, du 31 juillet 1998, portant réglementation des taxes établies par la loi 11/1998 (BOE nº 205, du 27 août 1998, p. 29227), dont les articles 3 à 8 disposent:

«*Article 3.* Fait générateur de la taxe

Le fait générateur de la taxe est l'activité de la [CMT] visant à l'application du régime des autorisations générales ou des licences individuelles pour la fourniture de services à des tiers.

Article 4. Assujettis

Sont assujetties les personnes physiques ou morales titulaires des autorisations générales et des licences individuelles pour la fourniture de services à des tiers.

Article 5. Base d'imposition

La base d'imposition est constituée par les revenus bruts d'exploitation facturés au cours de l'année correspondante, tels que définis à l'article 71 de la loi [11/1998].

Article 6. Taux de redevance

Le taux initialement applicable est celui fixé dans la troisième disposition transitoire, paragraphe 1, tant qu'il n'est pas remplacé par celui résultant de l'application de la réglementation en vigueur à la date pertinente.

Article 7. Tarif

Le tarif résulte de l'application à la base d'imposition du taux de redevance en vigueur, fixé dans les lois correspondantes relatives au budget général de l'État.

Article 8. Exigibilité

La taxe est exigible au 31 décembre de chaque année.

Toutefois, si, pour une raison imputable au titulaire, l'autorisation ou la licence perdent effet avant le 31 décembre, la taxe est exigible à la date à laquelle cette circonstance se produit.»

Le litige au principal et la question préjudicielle

14 Telefónica a formé un recours contentieux administratif devant l'Audiencia Nacional contre les avis d'imposition émis à son encontre par la CMT qui a été rejeté par un arrêt de cette juridiction du 10 février 2004, au motif qu'il existait une correspondance totale entre le fait générateur de la taxe, à savoir la détention d'autorisations générales ou de licences individuelles, et la base d'imposition, constituée des revenus

bruts perçus par le titulaire de l'autorisation ou de la licence. Telefónica s'est pourvue en cassation contre cet arrêt devant le Tribunal Supremo.

15 Estimant que la solution du litige dont il est saisi dépend de l'interprétation de la directive 97/13, le Tribunal Supremo a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«La directive [97/13], notamment son article 6, permet-elle aux États membres d'imposer au titulaire d'une autorisation générale le paiement d'une taxe annuelle calculée sur la base d'un pourcentage des revenus bruts d'exploitation facturés lors de l'année correspondante, ne pouvant excéder 2 ‰, destinée à couvrir les frais, y compris de gestion, occasionnés à l'organisme de télécommunications du fait de l'application du régime de licences et d'autorisations générales, comme le prévoyait l'article 71 de la [loi 11/1998]?»

Sur la question préjudicielle

16 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 6 de la directive 97/13 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'un État membre instaurant une taxe à la charge des titulaires d'autorisations générales, calculée de manière annuelle sur la base des revenus bruts d'exploitation des opérateurs assujettis et destinée à couvrir les frais administratifs liés à l'application du régime d'autorisations générales et de licences individuelles.

17 À cet égard, il convient de préciser d'emblée que, si la réglementation nationale en cause au principal s'applique tant aux titulaires d'autorisations générales qu'aux titulaires de licences individuelles, la demande de décision préjudicielle ne porte toutefois que sur l'interprétation des dispositions de la directive 97/13 relatives aux taxes imposées aux titulaires d'autorisations générales.

18 Ainsi qu'il ressort de ses premier et troisième à cinquième considérants, la directive 97/13 fait partie des mesures prises pour mettre en œuvre la libéralisation totale des services et des infrastructures de télécommunications. Elle a établi, à cette fin, un cadre commun applicable aux régimes d'autorisations destiné à faciliter de manière significative l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché. Ce cadre prévoit, d'une part, des règles relatives aux procédures d'octroi des autorisations ainsi qu'au contenu de celles-ci et, d'autre part, des dispositions relatives à la nature, voire à l'ampleur, des charges pécuniaires, liées auxdites procédures, que les États membres peuvent imposer aux entreprises dans le secteur des services de télécommunications (arrêts du 18 septembre 2003, Albacom et Infostrada, C-292/01 et C-293/01, Rec. p. I-9449, points 35 et 36, ainsi que du 10 mars 2011, Telefónica Móviles España, C-85/10, Rec. p. I-1575, point 20).

19 Le cadre commun que la directive 97/13 vise à mettre en place serait privé d'effet utile si les États membres étaient libres de déterminer les charges fiscales que doivent supporter les entreprises du secteur. Ainsi, les États membres ne peuvent percevoir d'autres taxes ou redevances au titre des procédures d'autorisation que celles prévues par cette directive (arrêts du 18 juillet 2006, Nuova società di telecomunicazioni, C-339/04, Rec. p. I-6917, point 35, et Telefónica Móviles España, précité, point 21).

20 Ces charges doivent, ainsi qu'il est précisé au douzième considérant de la directive 97/13, être fondées sur des critères objectifs, non discriminatoires et transparents. Par ailleurs, elles ne doivent pas être de nature à contrarier l'objectif de libéralisation totale du marché impliquant une ouverture complète de celui-ci à la concurrence (arrêts précités Albacom et Infostrada, point 37, ainsi que Telefónica Móviles España, point 22).

21 S'agissant plus particulièrement des taxes imposées par les États membres aux entreprises titulaires d'autorisations générales, l'article 6 de la directive 97/13 prévoit que, hormis les contributions financières à la fourniture du service universel, elles ont uniquement pour objet de couvrir les frais administratifs liés aux procédures d'autorisations générales.

22 Il résulte des termes dudit article que ces taxes ne peuvent couvrir que les frais afférents à quatre activités administratives, à savoir la délivrance, la gestion, le contrôle et la mise en œuvre du régime d'autorisations générales applicable.

23 Si de telles taxes peuvent couvrir des frais administratifs dits «généraux», ceux-ci ne doivent toutefois se rapporter qu'aux quatre activités rappelées au point précédent et lesdites taxes ne sauraient ainsi inclure des dépenses relatives à d'autres tâches, telles que l'activité générale de surveillance de l'autorité réglementaire nationale et, notamment, le contrôle des abus éventuels de position dominante. En effet, ce type de contrôle dépasse le travail strictement généré par la mise en œuvre des autorisations générales (voir, par analogie, s'agissant des taxes imposées au titre de l'article 11 de la directive 97/13, arrêt du 19 septembre 2006, i-21 Germany et Arcor, C-392/04 et C-422/04, Rec. p. I-8559, points 32, 34 et 35).

24 En outre, les taxes imposées aux entreprises au titre des procédures d'autorisations générales doivent, selon les termes mêmes de l'article 6 de la directive 97/13, faire l'objet d'une publication de manière appropriée et suffisamment détaillée pour que les informations soient facilement accessibles.

25 En revanche, l'article 6 de la directive 97/13 ne prévoit ni un mode spécifique de détermination du montant d'une telle taxe ni les modalités de perception de celle-ci.

26 Il découle de ce qui précède qu'il est loisible aux États membres d'imposer aux titulaires d'autorisations générales une taxe telle que celle en cause au principal afin de financer les activités de l'autorité nationale compétente en matière de gestion du système d'autorisations générales dont le montant doit être déterminé en fonction de critères objectifs, non discriminatoires et transparents.

27 Il en résulte également qu'une telle taxe peut uniquement couvrir les coûts résultant des activités administratives visées au point 22 du présent arrêt. Ainsi, l'ensemble des recettes obtenues par les États membres au titre de la taxe en cause ne saurait excéder l'ensemble des coûts afférents à ces activités administratives, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

28 Toutefois, contrairement à ce que soutient Telefónica dans ses observations écrites soumises à la Cour, la directive 97/13 ne saurait être interprétée en ce sens qu'il doit y avoir une corrélation précise entre le montant de la taxe imposée à un opérateur assujetti et les coûts effectivement encourus par ladite autorité nationale compétente et relatifs à cet opérateur pour une période déterminée, étant donné qu'aucune disposition de la directive 97/13 n'impose une telle corrélation.

29 À cet égard, il importe de relever, d'une part, que la directive 97/13 se borne à énoncer, à ses articles 6 et 11, que les taxes imposées aux titulaires d'autorisations générales ainsi qu'aux titulaires de licences individuelles peuvent uniquement avoir «pour objet» de couvrir les frais administratifs afférents, respectivement, à la délivrance, à la gestion, au contrôle et à la mise en œuvre du régime d'autorisations générales applicable ou des licences individuelles. D'autre part, s'il est expressément prévu, à l'article 11, paragraphe 1, seconde phrase, de cette directive, que le montant de la taxe réclamée doit être proportionnel au volume de travail requis (voir, en ce sens, arrêt i-21 Germany et Arcor, précité, point 39), il importe en revanche de relever que l'article 6 n'impose pas l'exigence d'une relation proportionnelle entre la taxe applicable aux autorisations générales accordées à un opérateur assujetti et le volume de

travail requis par la délivrance, la gestion, le contrôle et la mise en œuvre de celles-ci à ce dernier.

30 Au demeurant, une telle constatation est corroborée par l'article 12 de la directive «autorisation», lequel, même si celle-ci est inapplicable ratione temporis à l'affaire au principal, prévoit, à son paragraphe 1, sous b), que les taxes administratives occasionnées par l'application du régime d'autorisation générale sont réparties entre les entreprises individuelles d'une manière proportionnée. Il en découle que le critère de proportionnalité, prévu à cet article 12, se rapporte à la répartition, entre les assujettis, des coûts administratifs et non pas à la relation entre la taxe applicable aux autorisations générales et le volume de travail requis.

31 S'agissant de la question de savoir si les États membres sont en droit de déterminer, comme le fait la législation en cause au principal, le montant de cette taxe sur la base des revenus bruts d'exploitation des assujettis, il y a lieu de considérer, d'une part, ainsi que l'ont relevé les gouvernements espagnol et portugais ainsi que la Commission dans leurs observations écrites soumises à la Cour, qu'il s'agit d'un critère objectif, transparent et non discriminatoire. D'autre part, ce critère de détermination n'est pas, comme l'a souligné la Commission lors de l'audience, sans relation avec les coûts encourus par l'autorité nationale compétente.

32 Dans ces conditions, la directive 97/13 ne saurait s'opposer à ce que les États membres déterminent le montant d'une taxe au titre de l'article 6 de cette même directive sur la base des revenus bruts d'exploitation des assujettis.

33 Une telle interprétation est, au demeurant, corroborée par le trente et unième considérant de la directive «autorisation», en vertu duquel le chiffre d'affaires peut être considéré comme un critère équitable, simple et transparent de répartition entre les titulaires d'autorisation générales d'une telle taxe.

34 S'agissant de la question de savoir si les États membres peuvent imposer aux titulaires d'autorisations générales le paiement d'une taxe à caractère annuel visant à couvrir les frais administratifs, il y a lieu de relever que les titulaires d'une autorisation générale peuvent se voir imposer le paiement d'une taxe destinée à couvrir, outre les frais de délivrance de l'autorisation générale, les frais administratifs afférents à la gestion, au contrôle et à l'application de l'autorisation pendant la période de validité de celle-ci. Il s'agit de frais afférents à des activités qui sont, en règle générale, exercées de manière continue après l'octroi d'une autorisation générale. De ce fait, l'article 6 de la directive 97/13 ne saurait s'opposer à ce que soit mise à la charge des titulaires d'autorisations générales, de manière périodique, une taxe visant à couvrir les frais administratifs liés aux procédures d'autorisations générales, telle que la taxe annuelle en cause dans l'affaire au principal.

35 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 6 de la directive 97/13 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation d'un État membre instaurant une taxe à la charge des titulaires d'autorisations générales, calculée selon une périodicité annuelle et sur la base des revenus bruts d'exploitation des opérateurs assujettis, ayant pour objet de couvrir les frais administratifs liés aux procédures de délivrance, de gestion, de contrôle et de mise en œuvre de ces autorisations, pour autant que l'ensemble des recettes obtenues par cet État membre au titre d'une telle taxe n'excède pas l'ensemble de ces frais administratifs, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

Sur les dépens

36 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 (septième chambre) dit pour droit:

L'article 6 de la directive 97/13/CE du Parlement européen et du Conseil, du 10 avril 1997, relative à un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles dans le secteur des services de télécommunications, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation d'un État membre instaurant une taxe à la charge des titulaires d'autorisations générales, calculée selon une périodicité annuelle et sur la base des revenus bruts d'exploitation des opérateurs assujettis, ayant pour objet de couvrir les frais administratifs liés aux procédures de délivrance, de gestion, de contrôle et de mise en œuvre de ces autorisations, pour autant que l'ensemble des recettes obtenues par cet État membre au titre d'une telle taxe n'excède pas l'ensemble de ces frais administratifs, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

Signatures