Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

27 juin 2013 *

«Réseaux et services de communications électroniques — Directive 2002/20/CE — Articles 12 et 13 — Taxes administratives et redevances pour les droits d'utilisation — Redevance applicable aux opérateurs de téléphonie mobile — Législation nationale — Méthode de calcul de la redevance — Pourcentage sur les frais acquittés par les utilisateurs»

Dans l'affaire C-71/12,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Qorti Kostituzzjonali (Malte), par décision du 17 janvier 2012, parvenue à la Cour le 10 février 2012, dans la procédure

Vodafone Malta ltd.,

Mobisle Communications ltd.

contre

Avukat Ġenerali,

Kontrollur tad-Dwana,

Ministru tal-Finanzi,

Awtorita' ta' Malta dwar il-Komunikazzjoni,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. M. Ilešič, président de chambre, M. K. Lenaerts, vice-président de la Cour, faisant fonction de juge de la troisième chambre, MM. E. Jarašiūnas (rapporteur), A. Ó Caoimh et C. G. Fernlund, juges,

avocat général: M. N. Jääskinen,

greffier: Mme L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 30 janvier 2013,

considérant les observations présentées:

— pour Vodafone Malta ltd., par MM. I. Refalo, M. Refalo, L. Hurst, J. Pavia et Mme M. Borg, avukati, ainsi que par Mme M. Hall, QC,

* Langue de procédure: le maltais.

— pour Mobisle Communications ltd., par M. F. Galea Salomone, en qualité d'agent, assisté de Mes I. Gauci et R. Tufigno, avukati,

— pour l'Awtorita' ta' Malta dwar il-Komunikazzjoni, par Mes L. Cassar Pullicino et P. Micallef, avukati,

— pour le gouvernement maltais, par M. P. Grech ainsi que par Mmes D. Mangion et V. Buttigieg, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement espagnol, par Mme N. Díaz Abad, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement français, par MM. G. de Bergues et J.-S. Pilczer, en qualité d'agents,

— pour la Hongrie, par M. M. Z. Fehér ainsi que par Mmes K. Szíjjártó et Á. Szílágyi, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par MM. G. Braun et K. Mifsud-Bonnici ainsi que par Mme L. Nicolae, 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 des articles 12 et 13 de 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).

2 Cette demande est présentée dans le cadre d'un litige opposant Vodafone Malta ltd. (ci-après «Vodafone Malta») et Mobisle Communications ltd. (ci-après «Mobisle Communications») à l'Avukat Ġenerali (procureur général), au Kontrollur tad-Dwana (contrôleur des douanes), au Ministru tal-Finanzi (ministre des Finances) et à l'Awtorita' ta' Malta dwar il-Komunikazzjoni (autorité maltaise des communications) au sujet du prélèvement d'un droit d'accise.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Les considérants 30 et 31 de la directive «autorisation» énoncent:

«(30) Des taxes administratives peuvent être imposées aux fournisseurs de services de communications électroniques afin de financer les activités de l'autorité réglementaire nationale en matière de gestion du système d'autorisation et d'octroi de droits d'utilisation. Ces taxes devraient uniquement couvrir les coûts administratifs réels résultant de ces activités. À cet effet, la transparence en ce qui concerne les recettes et les dépenses des autorités réglementaires nationales devrait être assurée par la publication d'un rapport annuel indiquant la somme totale des taxes perçues et des coûts administratifs supportés. Les entreprises pourront ainsi vérifier que les coûts administratifs et les taxes s'équilibrent.

(31) Les régimes de taxes administratives ne devraient pas créer de distorsions de la concurrence ni de barrières à l'entrée sur le marché. Avec un régime d'autorisation générale, il ne sera plus possible d'imposer des frais administratifs ni, partant, de taxes à des entreprises individuelles, sauf dans le cadre de l'octroi de droits d'utilisation de numéros ou de radiofréquences et de droits de mettre en place des ressources. 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.»

4 Aux termes de l'article 1er de la directive «autorisation», intitulé «Objectif et champ d'application»:

«1. La présente directive vise à mettre en place un marché intérieur des réseaux et des services de communications électroniques en harmonisant et en simplifiant les règles et les conditions d'autorisation, afin de faciliter leur fourniture dans l'ensemble de la Communauté.

2. La présente directive s'applique aux autorisations portant sur la fourniture de réseaux et de services de communications électroniques.»

5 L'article 2, paragraphe 2, sous a), de cette directive donne la définition suivante:

«'autorisation générale': un cadre juridique mis en place par l'État membre, qui garantit le droit de fournir des réseaux ou des services de communications électroniques et qui fixe les obligations propres au secteur pouvant s'appliquer à tous les types de réseaux et de services de communications électroniques, ou à certains d'entre eux, conformément à la présente directive.»

6 L'article 12 de ladite directive, intitulé «Taxes administratives», 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, qui peuvent inclure les frais de coopération, d'harmonisation et de normalisation internationales, d'analyse de marché, de contrôle de la conformité et d'autres contrôles du marché, ainsi que les frais afférents aux travaux de réglementation impliquant l'élaboration et l'application de législations dérivées et de décisions administratives, telles que des décisions sur l'accès et l'interconnexion, 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.»

7 L'article 13 de la directive «autorisation», intitulé «Redevances pour les droits d'utilisation et les droits de mettre en place des ressources», dispose:

«Les États membres peuvent permettre à l'autorité compétente de soumettre à une redevance les droits d'utilisation des radiofréquences ou des numéros ou les droits de mettre en place des ressources sur ou sous des biens publics ou privés, afin de tenir compte de la nécessité d'assurer une utilisation optimale

de ces ressources. Les États membres font en sorte que ces redevances soient objectivement justifiées, transparentes, non discriminatoires et proportionnées eu égard à l'usage auquel elles sont destinées et tiennent compte des objectifs fixés à l'article 8 de la directive 2002/21/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive 'cadre') (JO L 108, p. 33)].»

Le droit maltais

8 La loi nº II de 2005 – loi d'exécution des mesures budgétaires et prévoyant des autres mesures administratives (Att Numru II ta'1-2005 – Att biex jimplimenta diversi miżuri ta' l-Estmi u biex jipprovdi għal miżuri amministrattivi oħra) (*Gazzetta tal-Gvern ta' Malta* nº 17,734, du 1er mars 2005, ci-après la «loi nº II de 2005»), instaure, à son article 40, un droit d'accise de 3 % sur les services de téléphonie mobile (abonnements et cartes de recharge prépayées) et établit, à son article 41, les règles relatives à ces services.

9 L'article 41 de la loi nº II de 2005, relatif à ces règles, est libellé comme suit:

«Section G

Règles relatives aux services de téléphonie mobile

1. Les présentes règles s'intitulent 'Règles relatives aux services de téléphonie mobile'.

2. Les présentes règles s'appliquent à la totalité des recettes générées par les services de téléphonie mobile, conformément à la règle nº 4.

3. Les opérateurs de téléphonie mobile sont tenus de se faire enregistrer auprès du contrôleur conformément à la loi relative au droit d'accise, désignée ci-après 'la loi'.

4. L'accise sera évaluée sur tous les paiements perçus par les opérateurs de téléphonie mobile pour leurs services y compris les abonnements et les cartes de recharge;

Considérant que le terme 'opérateur' a la même signification que celle visée à l'article 2 de la loi (de réglementation) des communications électroniques;

Considérant également qu'aucune accise ne doit être perçue sur les services suivants:

a) itinérance entrante;

b) recettes d'interconnexion;

c) dons d'une nature pécuniaire transférés du donateur au bénéficiaire par le biais de services proposés par l'opérateur de téléphonie mobile;

d) temps de communication gratuit.

5. La personne, entreprise ou société dûment enregistrée auprès du contrôleur est responsable du paiement du droit d'accise tel que défini à l'article 3 de la loi, à l'échéance du droit d'accise.

6.

(1) Les registres des recettes générées par les services faisant l'objet du droit d'accise en application des présentes règles sont tenus à la disposition du contrôleur en vue de toute vérification nécessaire.

(2) Une déclaration périodique est fournie au contrôleur, énonçant le détail de toute recette générée par les services et faisant l'objet du droit d'accise en application des présentes règles, pour toute période pouvant être définie par le contrôleur.

(3) La période comptable est de trois mois, ou toute durée plus longue pouvant être prévue par le contrôleur, ou pouvant être autorisée ou de toute autre façon ordonnée ou prévue, et une note d'information est remise au contrôleur dans un délai de trente jours suivant la fin de la période comptable faisant l'objet du rapport.

(4) Quiconque omet de respecter les dispositions des présentes règles se rend coupable d'une infraction et est condamné, s'il est déclaré coupable, à une amende qui ne saurait excéder cinq cents lires.»

Le litige au principal et la question préjudicielle

10 Vodafone Malta et Mobisle Communications sont des opérateurs dans le secteur des télécommunications à Malte où elles sont titulaires d'une autorisation générale en vue de fournir des services de téléphonie mobile.

11 Il ressort de la décision de renvoi que, le 19 avril 2005, Vodafone Malta et Mobisle Communications ont engagé, devant la Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (première chambre du tribunal civil), une procédure tendant à l'annulation des articles 40 et 41 de la loi nº II de 2005, faisant valoir que ces articles, en ce qu'ils mettent en œuvre le prélèvement d'un droit d'accise sur certains services de téléphonie mobile, sont contraires aux articles 12 et 13 de la directive «autorisation».

12 La juridiction de première instance a rejeté les recours de Vodafone Malta et de Mobisle Communications. Elle a considéré, d'une part, que le prélèvement du droit d'accise contesté n'était pas contraire à la directive «autorisation», celle-ci ne privant pas les États membres de la possibilité de prélever d'autres taxes sur les services fournis par les opérateurs de télécommunications que celles visées par elle. La juridiction de première instance a considéré, d'autre part, que, étant donné que ledit droit est calculé non pas sur le chiffre d'affaires de l'opérateur, mais simplement sur le prix de certains services de consommation fournis par l'opérateur aux utilisateurs, le fait générateur du droit d'accise était non pas l'autorisation donnée à l'opérateur de fournir le service, mais la consommation de ce service.

13 Le 10 décembre 2008, Vodafone Malta et Mobisle Communications ont interjeté appel de ce jugement devant la Qorti Kostituzzjonali. Elles soutiennent à nouveau, devant celle-ci, que le droit d'accise en cause doit être annulé en ce qu'il est contraire à la directive «autorisation», les États membres ne pouvant imposer des taxes ou des prélèvements autres que ceux prévus par cette directive et les taxes d'application générale.

14 Or, selon elles, le droit d'accise sur les services de téléphonie mobile en cause ne correspond pas à une taxe d'application générale, mais est une taxe de nature spécifique ne visant que les opérateurs de téléphonie mobile.

15 Les parties défenderesses au principal soutiennent que le droit d'accise tel que prévu par la loi nº II de 2005 est différent et distinct des taxes administratives décrites aux articles 12 et 13 de la directive «autorisation». Elles estiment qu'il s'agit d'une taxe basée sur la consommation de services par

l'utilisateur qui est collectée par l'entreprise concernée et que ce droit d'accise se distingue des taxes examinées dans l'arrêt du 18 septembre 2003, Albacom et Infostrada (C-292/01 et C-293/01, Rec. p. I-9449).

16 À la lumière de l'arrêt du 8 septembre 2005, Mobistar et Belgacom Mobile (C-544/03 et C-545/03, Rec. p. I-7723), la Qorti Kostituzzjonali, a émis des doutes sur la portée de la directive «autorisation» et s'interroge sur le point de savoir si celle-ci exclut ou non le prélèvement d'une taxe portant directement sur certains services fournis par les opérateurs de télécommunications mobiles.

17 C'est dans ces conditions que la Qorti Kostituzzjonali a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Les dispositions de la directive ['autorisation'] et, en particulier, ses articles 12 et 13 s'opposent-ils à ce qu'un État membre impose aux opérateurs de télécommunications mobiles un prélèvement fiscal qui:

a) constitue un droit dit d''accise', introduit par une législation nationale;

b) est calculé sous la forme d'un pourcentage des paiements perçus par les opérateurs de téléphonie mobile auprès de leurs utilisateurs pour les services qu'ils leur fournissent, à l'exception des services légalement exemptés;

c) est payé individuellement aux opérateurs de téléphonie mobile par leurs utilisateurs et ensuite transféré au contrôleur des douanes par tous les opérateurs offrant des services de téléphonie mobile, paiement dont sont seuls redevables ces opérateurs et non les autres entreprises, y compris celles qui fournissent des réseaux de communications électroniques et d'autres services?»

Sur la question préjudicielle

18 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 12 et 13 de la directive «autorisation» doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à la réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, en vertu de laquelle les opérateurs offrant des services de téléphonie mobile sont redevables d'un droit dit d'«accise» correspondant à un pourcentage des paiements qu'ils perçoivent auprès des utilisateurs de ces services.

19 À titre liminaire, il convient d'observer que l'article 13 de la directive «autorisation» porte sur les modalités d'imposition de redevances pour les droits d'utilisation des radiofréquences ou des numéros ou les droits de mettre en place des ressources sur ou sous des biens publics ou privés. En revanche, ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, la perception d'un prélèvement intitulé «droit d'accise», assis sur tous les paiements perçus par les opérateurs de téléphonie mobile pour leurs services, tel que celui qui fait l'objet de l'affaire en cause au principal, est liée à la «fourniture de services de téléphonie mobile». Par conséquent, l'article 13 de la directive «autorisation» n'est pas pertinent dans l'affaire en cause au principal.

20 S'agissant de l'article 12 de la directive «autorisation», il convient de rappeler que cette directive prévoit non seulement des règles relatives aux procédures d'octroi des autorisations générales ou des droits d'utilisation des radiofréquences ou des numéros et au contenu desdites autorisations, mais également des règles 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 communications électroniques (voir, par analogie, arrêts Albacom et Infostrada, précité, points 35 et 36, ainsi que du 21 juillet 2011, Telefónica de España, C-284/10, Rec. p. I-6991, point 18).

21 À cet égard, il ressort du libellé de l'article 12 de la directive «autorisation» que les États membres ne peuvent imposer aux entreprises fournissant un service ou un réseau au titre de l'autorisation générale ou auxquelles un droit d'utilisation des radiofréquences ou des numéros a été octroyé que des taxes administratives couvrant les coûts administratifs globaux 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, de cette directive.

22 Les taxes administratives visées à l'article 12 de la directive «autorisation» ont dès lors un caractère rémunératoire, puisque, d'une part, elles ne peuvent être imposées que pour les services administratifs accomplis par les autorités réglementaires nationales en faveur des opérateurs de communications électroniques au titre, notamment, de l'autorisation générale ou de l'octroi d'un droit d'utilisation des radiofréquences ou des numéros et, d'autre part, elles doivent couvrir les coûts administratifs occasionnés par lesdits services.

23 Ainsi, selon la jurisprudence constante de la Cour, s'agissant plus particulièrement des taxes administratives imposées par les États membres aux opérateurs titulaires de l'autorisation générale au titre de l'article 12 de la directive «autorisation», elles ne peuvent avoir pour objet que de couvrir les frais administratifs afférents à quatre activités administratives, à savoir la délivrance, la gestion, le contrôle et la mise en œuvre du régime d'autorisation générale applicable (voir, par analogie, arrêt Telefónica de España, précité, point 22).

24 Il résulte des éléments qui précèdent qu'une taxe dont le fait générateur est lié à la procédure d'autorisation générale permettant d'accéder au marché des services de communications électroniques relève du champ d'application de l'article 12 de la directive «autorisation». Les États membres doivent assurer qu'une telle taxe administrative ne soit imposée qu'aux fins décrites à l'article 12 de la directive «autorisation» et respecte les conditions qui y sont énoncées.

25 En revanche, une taxe dont le fait générateur n'est pas lié à la procédure d'autorisation générale permettant d'accéder au marché des services de communications électroniques, mais est lié à l'utilisation des services de téléphonie mobile fournis par les opérateurs, et qui est supportée en définitive par l'utilisateur de ceux-ci ne relève pas du champ d'application de l'article 12 de la directive «autorisation».

26 En effet, il convient de relever que la Cour, aux points 35 et 36 de l'ordonnance du 15 décembre 2010, Agricola Esposito (C-492/09), a considéré que la directive «autorisation» ne s'appliquait pas à une taxe sur l'utilisation d'équipements terminaux de radiocommunication mobile terrestre publique, dès lors que celle-ci n'avait pas pour base imposable la fourniture de réseaux et de services de communications électroniques et que l'utilisation privée d'un service de téléphonie mobile par un abonné ne supposait pas la fourniture d'un réseau ou d'un service de communications électroniques au sens de cette directive.

27 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que le prélèvement en cause dans l'affaire au principal est intitulé «droit d'accise», qu'il est imposé non pas à tous les opérateurs de communications électroniques titulaires d'une autorisation générale, mais aux seuls opérateurs qui fournissent des services de téléphonie mobile et qu'il correspond à un pourcentage des paiements que ces opérateurs perçoivent auprès des utilisateurs de ces services. La juridiction de renvoi indique en outre que «ce prélèvement est payé individuellement aux opérateurs de téléphonie mobile par leurs utilisateurs et ensuite transféré au contrôleur des douanes par tous les opérateurs offrant des services de téléphonie mobile, paiement dont sont seuls redevables ces opérateurs et non les autres entreprises, y compris celles qui fournissent des réseaux de communications électroniques et d'autres services».

28 À l'aune de ces éléments, il apparaît que le prélèvement en cause au principal s'apparente à une taxe sur la consommation, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier. Si tel est effectivement le cas, ledit prélèvement ne relève pas du champ d'application de l'article 12 de la directive «autorisation».

29 Eu égard à l'ensemble de ces considérations, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 12 de la directive «autorisation» doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à la réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, en vertu de laquelle les opérateurs offrant des services de téléphonie mobile sont redevables d'un droit dit d'«accise» correspondant à un pourcentage des paiements qu'ils perçoivent auprès des utilisateurs de ces services, à condition que le fait générateur de celui-ci ne soit pas lié à la procédure d'autorisation générale permettant d'accéder au marché des services de communications électroniques, mais soit lié à l'utilisation des services de téléphonie mobile fournis par les opérateurs, et qu'il soit supporté en définitive par l'utilisateur de ces services, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

Sur les dépens

30 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 (troisième chambre) dit pour droit:

L'article 12 de 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»), doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à la réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, en vertu de laquelle les opérateurs offrant des services de téléphonie mobile sont redevables d'un droit dit d'«accise» correspondant à un pourcentage des paiements qu'ils perçoivent auprès des utilisateurs de ces services, à condition que le fait générateur de celui-ci ne soit pas lié à la procédure d'autorisation générale permettant d'accéder au marché des services de communications électroniques, mais soit lié à l'utilisation des services de téléphonie mobile fournis par les opérateurs, et qu'il soit supporté en définitive par l'utilisateur de ces services, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

Signatures