Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NILS WAHL
présentées le 8 juillet 2015 [1]

Affaire C-346/13

Ville de Mons
contre
Base Company SA, anciennement KPN Group Belgium SA,

[demande de décision préjudicielle formée par la cour d'appel de Mons (Belgique)]

«Renvoi préjudiciel — Réseaux et services de communications électroniques — Directive 'autorisation' — Article 13 — Redevance pour les droits de mettre en place des ressources — Champ d'application — Réglementation communale soumettant au paiement d'une taxe les propriétaires de pylônes et de mâts de diffusion pour la téléphonie mobile»

1. La présente demande de décision préjudicielle, qui porte sur l'interprétation de l'article 13 de la directive 2002/20/CE [2], disposition dotée d'un effet direct en vertu de la jurisprudence de la Cour [3], est révélatrice des interrogations qui subsistent quant aux conséquences de l'harmonisation européenne relative à l'autorisation des réseaux et des services de communications électroniques sur l'exercice par les États membres de leur compétence en matière de fiscalité directe.

2. Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Base Company SA, anciennement KPN Group Belgium SA (ci-après «Base Company»), l'un des trois opérateurs actifs sur le marché belge de la téléphonie mobile, à la ville de Mons au sujet de taxes imposées à cette entreprise au titre de ses pylônes et de ses mâts de diffusion implantés sur le territoire de cette ville.

3. Il y a lieu de souligner que l'affaire s'insère dans le cadre d'un abondant contentieux [4] relatif aux taxes imposées par un certain nombre de communes et de provinces belges, en vertu de l'autonomie fiscale qui leur est constitutionnellement conférée [5], aux opérateurs de téléphonie mobile et elle invite, notamment, à déterminer si la jurisprudence issue de l'arrêt Mobistar et Belgacom Mobile (C-544/03

1 — Langue originale: le français.

2 — Directive 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).

3 — Arrêt Vodafone España et France Telecom España (C-55/11, C-57/11 et C-58/11, EU:C:2012:446, point 39).

4 — En témoignent non seulement les nombreuses décisions adoptées par les juridictions administratives et judiciaires belges à ce sujet, mais également les affaires soumises à la Cour, et notamment les affaires Belgacom (C-454/13) et Belgacom (C-517/13), pendantes devant la Cour.

5 — Il y a lieu de signaler que, concomitamment au contentieux sur les dispositions du droit de l'Union, la Cour constitutionnelle belge a été saisie d'un certain nombre de recours, actuellement pendants, soulevant des questions relatives à la détermination des autorités compétentes pour adopter les taxes en cause. Il importe aussi de souligner que cette Cour s'est, d'ores et déjà, prononcée, dans l'arrêt nº 189/2011, du 15 décembre 2011 (*Moniteur belge* du 7 mars 2012, p. 14181), sur la constitutionnalité desdites taxes. Cette jurisprudence a été évoquée par la Cour de cassation belge dans des arrêts rendus le 30 mars 2012.

et C-545/03, EU:C:2005:518), s'agissant de l'interprétation de l'article 11 de la directive 97/13/CE [6], est transposable au cas d'espèce. Cette affaire conduit plus globalement la Cour à apporter un certain nombre de clarifications sur l'approche devant être retenue à l'égard des charges financières imposées aux fournisseurs de réseaux et de services de communications électroniques.

I – Le cadre juridique

A – *Le droit de l'Union*

4. La directive 97/13 avait établi un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles dans le secteur des services de télécommunications en vue de libéraliser ce dernier et de faciliter l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché. Elle s'insérait dans le cadre des mesures prises pour la libéralisation totale des services et des infrastructures de télécommunications envisagée pour le 1er janvier 1998.

5. Dans cette perspective, la directive 97/13 prévoyait, outre des règles relatives aux procédures d'octroi des autorisations et au contenu de celles-ci, un certain nombre de règles quant aux charges pécuniaires (taxes et redevances), liées auxdites procédures, que les États membres étaient en mesure d'imposer aux entreprises du secteur des télécommunications.

6. Aux termes de l'article 6 de la directive 97/13, intitulé «Taxes et redevances applicables aux procédures d'autorisations générales»:

«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.»

7. Quant à l'article 11 de la directive 97/13, intitulé «Taxes et redevances applicables aux licences individuelles», il disposait:

«1. 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.

2. Nonobstant le paragraphe 1, dans le cas de ressources rares, les États membres peuvent autoriser leurs autorités réglementaires nationales à imposer des redevances afin de tenir compte de la nécessité d'assurer une utilisation optimale de cette ressource. Ces redevances sont non discriminatoires et tiennent compte notamment de la nécessité de promouvoir le développement de services innovateurs et de la concurrence.»

8. La directive 97/13 a été abrogée par l'article 26 de la directive 2002/21/CE [7].

6 — Directive 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).

7 — Directive 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, ci-après la «directive-cadre»).

9. L'article 2 de la directive-cadre prévoit:

«Aux fins de la présente directive, on entend par:

[...]

e) *'ressources associées':* les ressources associées à un réseau de communications électroniques et/ou à un service de communications électroniques, qui permettent et/ou soutiennent la fourniture de services via ce réseau et/ou ce service; elles comprennent les systèmes d'accès conditionnel et les guides électroniques de programmes;

[...]»

10. L'article 1er de la directive «autorisation», intitulé «Objectif et champ d'application», énonce:

«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.»

11. L'article 13 de la directive «autorisation», intitulé «Redevances pour les droits d'utilisation et les droits de mettre en place des ressources», est libellé comme suit:

«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-cadre].»

B – *Le droit belge*

12. Le 5 mars 2007, le conseil communal de la ville de Mons a adopté un règlement-taxe instaurant une taxe sur les pylônes et mâts de diffusion pour la téléphonie mobile (ci-après le «règlement-taxe») applicable aux exercices de l'année 2007 et suivants.

13. L'article 1er du règlement-taxe prévoit que ladite taxe s'applique aux «pylônes de diffusion ou mâts d'une certaine importance qui sont des structures en site propre, existant au cours de l'exercice d'imposition, destinées à supporter les divers types d'antennes nécessaires au bon fonctionnement du réseau de télécommunication mobile n'ayant pu prendre place sur un site existant (toit, église …)».

14. Selon l'article 3, premier alinéa, dudit règlement-taxe, «[l]a taxe [litigieuse] est due par toute personne physique ou morale propriétaire du bien visé à l'article 1er [de ce règlement-taxe]».

15. L'article 4 du règlement-taxe prévoit que le montant de la taxe due par pylône ou par mât de diffusion pour la téléphonie mobile est de 2 500 euros.

II – Les faits à l'origine du litige au principal, la question préjudicielle et la procédure devant la Cour

16. Il ressort des éléments soumis à la Cour que Base Company est un opérateur de téléphonie mobile et, à ce titre, est propriétaire et exploitant d'un réseau de pylônes supportant des antennes de télécommunications pour la téléphonie mobile sur le territoire de la ville de Mons.

17. Les autorités de la ville de Mons ont adressé à Base Company, en vertu du règlement-taxe, trois avertissements-extraits de rôle portant assujettissement à la taxe litigieuse au titre de l'exercice d'imposition de l'année 2008 pour un montant total de 7 500 euros. Ces avertissements-extraits de rôle ont fait l'objet d'une réclamation auprès du collège communal de la ville de Mons. Celle-ci ayant été rejetée, ils ont fait l'objet d'un recours devant le tribunal de première instance de Mons (Belgique), qui les a annulés.

18. La ville de Mons a interjeté appel de ce jugement devant la cour d'appel de Mons qui, saisie de doutes quant à l'applicabilité dans l'affaire au principal de l'article 13 de la directive «autorisation», a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«L'article 13 de la directive ['autorisation'] interdit-il aux collectivités territoriales de taxer, pour des motifs budgétaires ou autres, l'activité économique des opérateurs de télécommunications qui se matérialisent sur leur territoire par la présence de pylônes, de mâts ou d'antennes GSM affectés à cette activité?»

19. Des observations écrites ont été présentées par les parties au principal ainsi que par la Commission européenne.

20. Une audience s'est tenue le 13 mai 2015, à laquelle ont participé les parties au principal, le gouvernement belge ainsi que la Commission.

III – Analyse

21. En substance, la juridiction de renvoi entend savoir si une taxe instaurée par une autorité publique nationale visant spécifiquement les pylônes et les mâts utilisés pour la téléphonie mobile relève du champ d'application de l'article 13 de la directive «autorisation» et, dans l'affirmative, si cet article s'oppose à une telle taxe.

22. À cette question, a priori simple, il a été proposé de répondre de façon fort différente.

23. La ville de Mons, soutenue par le gouvernement belge, fait valoir que la taxe en cause ne saurait être interdite par la directive «autorisation». Elle souligne, notamment, que la Cour a déjà jugé, dans l'arrêt Mobistar et Belgacom Mobile (C-544/03 et C-545/03, EU:C:2005:518), s'agissant de l'article 11, paragraphe 2, de la directive 97/13 – disposition dont le libellé est très semblable à celui de l'article 13 de la directive «autorisation» –, que les directives relatives à l'autorisation de fournir des réseaux et des services de télécommunications ne sauraient être applicables à des taxes dont le fait générateur n'est pas l'octroi d'une licence. Elle relève, par ailleurs, que cette taxe est due par toute personne propriétaire d'un pylône ou d'un mât n'ayant pas pu prendre place sur un site existant et qu'elle n'est nullement liée, ainsi que l'exigerait l'article 13 de la directive «autorisation», à l'octroi d'un droit d'utilisation de radiofréquences ou d'un droit de mettre en place des ressources et, en définitive, en contrepartie d'un quelconque service.

24. Base Company soutient, pour sa part, que la taxe litigieuse, dont le fait générateur consiste en la mise en place par les opérateurs fournissant des réseaux et des services de communications électroniques d'infrastructures pouvant être qualifiées de «ressources» au sens de cette disposition, relève bien du champ d'application de l'article 13 de la directive «autorisation». En outre, elle fait valoir que cette taxe forfaitaire, en ce qu'elle est notamment discriminatoire, non proportionnée et non objectivement justifiée, ne satisferait pas aux conditions cumulatives énoncées par cette disposition.

25. La Commission considère que, eu égard au critère qui semble avoir été dégagé dans l'arrêt Mobistar et Belgacom Mobile (C-544/03 et C-545/03, EU:C:2005:518), à savoir l'existence d'un lien direct entre la taxe en cause et l'octroi à un opérateur d'une autorisation de fournir des réseaux et des services de communications électroniques, la seule conclusion possible est que la taxe litigieuse ne relève pas de l'article 13 de la directive «autorisation». La Commission indique, toutefois, «déplorer» cet arrêt et invite la Cour à retenir une solution inverse en l'espèce. Elle estime, en effet, que la taxe litigieuse, qui porte sur des «ressources associées», au sens de l'article 2, sous e), de la directive-cadre, a vraisemblablement été conçue pour être acquittée en contrepartie de la mise en place de structures nécessaires à la fourniture desdits réseaux et services, et peut, par voie de conséquence, être qualifiée de «redevance» au sens de l'article 13 de la directive autorisation. Si cette dernière conclusion devait être retenue, il appartiendrait, dès lors, à la juridiction de renvoi de s'assurer que l'ensemble des conditions posées par cette dernière disposition sont remplies.

26. Ainsi que je l'évoquais en introduction des présentes conclusions, l'affaire est illustrative de la tension existant indéniablement entre l'harmonisation découlant des objectifs poursuivis par la directive «autorisation» et le souhait de certaines autorités nationales de maintenir la possibilité, pour des raisons essentiellement budgétaires [8], de taxer certains opérateurs en raison de l'activité qu'ils exercent et de leur présence sur un territoire donné.

27. Si ce n'est pas la première fois que la Cour est saisie de cette problématique, certaines clarifications sont attendues, eu égard aux enseignements les plus récents de la jurisprudence.

28. Ces besoins de clarifications portent, à mon sens, sur deux aspects que j'examinerai successivement: le premier aspect, qui n'est pas directement évoqué par la question posée, mais qui constitue un paramètre clé d'analyse des taxes dont sont redevables les exploitants de services et de réseaux de télécommunications, se rapporte à la question de savoir si les États membres peuvent imposer certaines redevances en dehors du champ d'application de l'article 13 de la directive «autorisation». Le second aspect porte, quant à lui, sur les éléments dont il doit être tenu compte pour considérer que la redevance en cause relève bien dudit champ d'application et, le cas échéant, pour déterminer si celle-ci remplit les conditions énoncées par cette disposition.

A – *Les États membres peuvent-ils imposer des redevances en dehors du champ d'application de la directive «autorisation»?*

29. Si le point de savoir dans quelle mesure les autorités nationales peuvent imposer des redevances ne relevant pas du champ d'application de l'article 13 de la directive «autorisation» n'est pas directement évoqué par la présente demande de décision préjudicielle, force est de relever qu'il est indirectement soulevé par la juridiction de renvoi, ainsi qu'il ressort du dossier soumis à la Cour.

8 — Pour un aperçu des enjeux financiers locaux, il est renvoyé notamment aux différentes études publiées dans la *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2014/2, p. 93 à 106.

30. En effet, il ressort de la décision de renvoi que, d'une part, la juridiction de renvoi est partie du postulat que la taxe litigieuse n'était ni une redevance au sens de l'article 13 de la directive «autorisation», ni une taxe administrative au sens de l'article 12 de la même directive et, d'autre part, celle-ci s'interroge sur la pertinence et la portée de la jurisprudence selon laquelle «les États membres ne peuvent percevoir d'autres taxes ou redevances sur la fourniture de réseaux et de services de communications électroniques que celles prévues par cette directive» [9].

31. Or, sur ce premier aspect, et bien que cela ait pu faire débat eu égard, notamment, à l'arrêt Albacom et Infostrada [10], s'agissant de l'interprétation de l'article 11 de la directive 97/13, c'est, à mon sens, uniquement, «dans le cadre de la directive 'autorisation'», que les États membres ne peuvent percevoir d'autres taxes ou redevances sur la fourniture de réseaux et de services de communications électroniques que celles prévues par cette directive [11].

32. L'article 13 de la directive «autorisation», directive qui a été adoptée sur le fondement de l'article 95 CE (devenu article 114 TFUE), ne limite pas totalement la souveraineté fiscale des États membres, mais couvre uniquement les taxes dont le fait générateur est, de près ou de loin, lié à la procédure d'autorisation générale ou à l'octroi de droits d'utilisation. En d'autres termes, il apparaît que l'article 13 de la directive «autorisation» n'établit pas un exposé exhaustif de l'ensemble des taxes et des redevances pouvant être imposées aux opérateurs de communications électroniques, mais vise à encadrer celles qui peuvent être imposées dans le contexte des «autorisations portant sur la fourniture de réseaux et de services de communications électroniques» (voir article 1er, paragraphe 2, de la directive «autorisation»). Ce n'est que lorsque les États membres décident d'imposer des charges fiscales à des opérateurs de téléphonie mobile qui sont titulaires d'une autorisation qu'ils sont tenus de respecter les dispositions de cette directive.

33. Deux éléments me confortent dans cette conclusion.

34. Tout d'abord, cette interprétation s'insère aisément dans le prolongement de l'orientation qui a été retenue par la Cour, s'agissant des taxes administratives visées à l'article 12 de la directive «autorisation», et ce qu'elle ait été saisie d'un recours en manquement [12] ou d'une demande de décision préjudicielle [13].

35. Ensuite et surtout, cette orientation me semble avoir été récemment confirmée par la Cour, dans le cadre d'une demande de décision préjudicielle visant précisément à interpréter l'article 13 de la directive «autorisation» au sujet des taxes imposées par la province d'Anvers à deux fournisseurs de réseaux et de services de communications électroniques. En effet, dans l'arrêt Belgacom et Mobistar, la Cour a dit pour droit que l'article 13 de la directive «autorisation» ne vise pas toutes les redevances auxquelles sont soumis les exploitants de réseaux et de services de communications électroniques. Pour aboutir à une telle conclusion, elle s'appuyait sur les termes employés aux articles 1er, paragraphe 2, et 13 de la directive «autorisation» [14].

9 — La juridiction de renvoi se réfère à l'arrêt Vodafone España et France Telecom España (C-55/11, C-57/11 et C-58/11, EU:C:2012:446, point 28), ainsi qu'au renvoi opéré par cet arrêt aux arrêts Nuova società di telecomunicazioni (C-339/04, EU:C:2006:490, point 35) et Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141, point 21).

10 — C-292/01 et C-293/01, EU:C:2003:480. Aux termes du point 42 dudit arrêt, «les dispositions de la directive 97/13 […] interdisent aux États membres d'imposer aux entreprises titulaires de licences individuelles dans le domaine des services de télécommunications, du seul fait qu'elles détiennent celles-ci, des charges pécuniaires, telles que celle en cause dans les affaires au principal, différentes de celles autorisées par ladite directive et qui s'ajoutent à ces dernières».

11 — Arrêt Vodafone España et France Telecom España (C-55/11, C-57/11 et C-58/11, EU:C:2012:446, points 28 et 29).

12 — Arrêt Commission/France (C-485/11, EU:C:2013:427).

13 — Arrêt Vodafone Malta et Mobisle Communications (C-71/12, EU:C:2013:431).

14 — C-256/13 et C-264/13, EU:C:2014:2149, points 34 et 35.

36. Pour résumer, la directive «autorisation» s'applique aux autorisations portant sur la *fourniture* de réseaux et de services de communications. Les États membres ne peuvent prélever d'autres taxes portant sur ladite fourniture que celles qui sont expressément prévues par cette directive.

37. Ils gardent, en revanche, une certaine liberté pour la fixation de taxes qui ne portent pas sur cette fourniture. Je dis bien «certaine», car, quel que soit le domaine d'intervention de l'autorité compétente en matière fiscale, il lui incombe toujours de respecter les exigences découlant du droit de l'Union. En effet, même en présence de redevances ne relevant pas de l'article 13 de la directive «autorisation», le juge doit toujours s'assurer qu'elles ne sont pas de nature à compromettre l'effectivité de la directive «autorisation», en créant notamment des obstacles à l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché, et, plus largement, vérifier si celles-ci ne méconnaissent pas les dispositions et les principes du droit de l'Union, tels que ceux qui garantissent la liberté d'établissement et l'égalité de traitement des opérateurs du secteur.

38. Ces précisions étant faites, je me pencherai sur la problématique que la juridiction de renvoi nous a précisément soumise et autour de laquelle s'est cristallisé le débat dans l'affaire au principal, à savoir celle de savoir si la taxe litigieuse est susceptible de relever du champ d'application de l'article 13 de la directive «autorisation» et, dans l'affirmative, si elle remplit les conditions requises par cette disposition.

39. Je m'attacherai, dans un premier temps, à exposer les enseignements qui, selon moi, doivent être tirés de la jurisprudence développée jusqu'alors par la Cour, pour me pencher, dans un second temps, sur le cas de la taxe litigieuse

B – *Les enseignements de la jurisprudence depuis l'arrêt Mobistar et Belgacom Mobile à l'arrêt Belgacom et Mobistar: vers une remise en cause de la délivrance d'une autorisation (ou licence) en tant que critère exclusif d'application de l'article 13 de la directive «autorisation»*

40. Toutes les parties s'accordent, me semble-t-il, à dire que les affaires ayant donné lieu à l'arrêt Mobistar et Belgacom Mobile (C-544/03 et C-545/03, EU:C:2005:518) trouvent leur origine dans des litiges très semblables au cas d'espèce.

41. Je rappelle que, dans ces affaires jointes, des opérateurs de téléphonie mobile sollicitaient l'annulation de règlements-taxes imposés par des communes belges à des propriétaires d'antennes, de mâts et de pylônes destinés à la téléphonie mobile.

42. Si l'article 11 de la directive 97/13 n'avait, dans lesdites affaires, été invoqué que de façon accessoire lors des débats [15] – les questions préjudicielles ne visant que l'article 49 CE (devenu article 56 TFUE) et la directive 90/388/CEE [16] –, la Cour n'en a pas moins indiqué que «le fait générateur des taxes sur les infrastructures de communication n'[était] pas la délivrance d'une licence» et que, «[d]ès lors, la directive 97/13 qui a[vait] été invoquée par Mobistar lors de l'audience [était] inapplicable aux faits de la cause» [17].

43. En se prononçant de la sorte, il apparaît que la Cour ait fait de «la délivrance d'une licence» le critère déterminant permettant de distinguer les redevances qui tombent dans le champ d'application de la directive 97/13 de celles qui ne relèvent pas dudit champ.

15 — Voir conclusions de l'avocat général Léger dans les affaires jointes Mobistar et Belgacom Mobile (C-544/03 et C-545/03, EU:C:2005:203, point 14).

16 — Directive de la Commission du 28 juin 1990 relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications (JO L 192, p. 10), telle que modifiée par la directive 96/2/CE de la Commission, du 16 janvier 1996 (JO L 20, p. 59).

17 — Arrêt Mobistar et Belgacom Mobile (C-544/03 et C-545/03, EU:C:2005:518, point 37).

44. Cette considération est loin d'être isolée, puisque la Cour semble, par la suite, avoir confirmé l'importance qui devait être attachée au fait générateur des diverses taxes et redevances, à savoir que celui-ci était ou non lié à l'octroi d'une autorisation, afin de déterminer si des taxes ou des redevances relevaient du champ d'application des articles 12 et 13 de la directive «autorisation».

45. Ainsi, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Commission/France [18], qui portait sur une taxe additionnelle imposée aux opérateurs titulaires d'une autorisation générale fournissant leurs services sur le marché des communications électroniques aux utilisateurs finals, la Cour a retenu qu'une taxe dont le fait générateur n'était pas lié à la procédure d'autorisation générale permettant d'accéder au marché des services de communications électroniques, mais qui était lié à l'activité de l'opérateur consistant à fournir des services de communications électroniques aux usagers finals en France ne relevait pas du champ d'application de l'article 12 de la directive «autorisation».

46. Dans le même sens, la Cour a jugé, dans l'arrêt Vodafone Malta et Mobisle Communications [19], que l'article 12 de la directive «autorisation» ne s'opposait pas à une réglementation nationale imposant un droit dit «d'accise», dont étaient redevables les opérateurs offrant des services de téléphonie mobile et qui correspondait à un pourcentage des paiements que ceux-ci percevaient auprès des utilisateurs de ces services, à condition que le fait générateur de celui-ci soit lié non pas à la procédure d'autorisation générale permettant d'accéder au marché des services de communications électroniques, mais 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.

47. Ainsi que cela a pu être souligné au cours de la présente procédure, bien que le libellé de l'article 11, paragraphe 2, de la directive 97/13 diverge de l'article 13 de la directive «autorisation», ce dernier article étant indéniablement plus précis quant à l'objet des redevances visées (première phrase de l'article 13) et aux conditions que celles-ci doivent remplir (deuxième phrase de l'article 13), il apparaît que les objectifs que ces deux dispositions poursuivent sont identiques.

48. Elles visent, en effet, à établir la possibilité pour les États membres de mettre en place, sous certaines conditions, des redevances en tenant compte de la nécessité d'assurer l'utilisation optimale des ressources rares. Ces dispositions visent toutes deux, in fine, à promouvoir la concurrence, le développement du marché intérieur ou le soutien des intérêts du citoyen de l'Union européenne (voir, notamment, article 8 de la directive-cadre).

49. Il en découle que rien ne permet, a priori, de s'écarter des enseignements de l'arrêt Mobistar et Belgacom Mobile (C-544/03 et C-545/03, EU:C:2005:518, point 37).

50. Est-ce à dire que le critère tenant à l'octroi d'une licence est seul pertinent aux fins de déterminer si une taxe tombe ou non dans le champ d'application de l'article 13 de la directive «autorisation»?

51. Je ne le pense pas, et ce pour plusieurs raisons.

52. Tout d'abord, il convient de ne pas perdre de vue que, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Mobistar et Belgacom Mobile (C-544/03 et C-545/03, EU:C:2005:518), l'application de la directive 97/13 n'avait été invoquée qu'à titre secondaire et incident. En témoigne la brièveté du passage consacré à l'applicabilité de la directive 97/13.

18 — C-485/11, EU:C:2013:427, points 31 et 34.

19 — C-71/12, EU:C:2013:431, points 24 et 25.

53. Ensuite, l'article 13 de la directive «autorisation» se rapporte, ainsi qu'il ressort clairement de son libellé, aux modalités d'imposition de redevances pour les droits d'utilisation des radiofréquences ou des numéros ou pour le droit de mettre en place des ressources sur des biens publics ou privés. La Cour a, à cet égard, précisé que, la procédure d'attribution des droits d'utilisation de radiofréquences et la procédure de reconduction desdits droits étant soumises au même régime, l'article 13 de la directive «autorisation» doit être appliqué de la même manière pour les deux procédures [20].

54. Il en découle inévitablement que, au-delà-même de la question de savoir si le fait générateur de la taxe est *directement* lié à l'octroi d'une autorisation (ou licence), devraient également être visées les redevances dont le fait générateur réside dans l'octroi des droits d'utilisation des radiofréquences ou des numéros ainsi que des droits de mettre en place des ressources prises au sens large. Il n'apparaît pas opportun de s'en tenir à la solution, en apparence restrictive, retenue par la Cour dans l'arrêt Mobistar et Belgacom Mobile (C-544/03 et C-545/03, EU:C:2005:518). À mon sens, si l'octroi d'une licence ou de droits spécifiques dans le cadre d'une procédure d'autorisation générale est indéniablement une condition suffisante pour conclure à l'applicabilité de la directive «autorisation», elle ne saurait être érigée en condition nécessaire à une telle applicabilité.

55. Dans ces circonstances, il me semble que le critère d'application de la directive «autorisation» à des redevances doit être précisé. Il est question non pas tant de savoir si celles-ci sont directement liées à l'octroi d'une licence ou d'une autorisation, mais de déterminer si elles s'insèrent inévitablement dans le contexte d'une procédure d'autorisation, telles celles qui visent, en conformité avec le libellé de l'article 13 de cette directive, la mise en place de ressources nécessaires au fonctionnement du réseau de téléphonie mobile.

C – *L'application de la grille d'analyse dressée par l'article 13 de la directive «autorisation» dans l'affaire au principal*

56. Ainsi que l'avait souligné l'avocat général Sharpston dans ses conclusions dans l'affaire Vodafone España et France Telecom España, l'examen de la conformité d'une taxe financière nationale avec l'article 13 de la directive «autorisation» impose, en conformité même avec le texte de cette disposition, un examen en deux étapes [21].

57. Aussi, après avoir examiné si la taxe litigieuse est susceptible de relever du champ d'application de l'article 13 de la directive «autorisation» – ce qui me semble être le cas –, je me pencherai brièvement sur le point de savoir si elle satisfait aux conditions énoncées par la seconde phrase de cette disposition.

1. La taxe litigieuse relève-t-elle du champ d'application de l'article 13 de la directive «autorisation»?

58. Dans l'affaire au principal, parmi les trois catégories de redevances mentionnées à l'article 13 de la directive «autorisation», à savoir, respectivement, celles pour les droits d'utilisation des radiofréquences, celles pour les droits d'utilisation des numéros et celles pour le droit de mettre en place des ressources sur ou sous des biens publics ou privés, seules ces dernières sont visées par la juridiction de renvoi.

59. À mon sens, les redevances se rapportant aux droits de mettre en place des ressources doivent être appréhendées sous l'angle de la directive «autorisation». Pour déterminer si une taxe donnée relève du champ d'application de la directive «autorisation», il convient de s'attacher à l'*objet* de celle-ci.

20 — Voir arrêt Belgacom e.a. (C-375/11, EU:C:2013:185, point 39).

21 — C-55/11, C-57/11 et C-58/11, EU:C:2012:162, points 47 à 49 et 73.

60. À cet égard, la Cour a rappelé que le terme «ressources» et l'expression «mettre en place» employés à l'article 13 de la directive «autorisation» renvoient, respectivement, aux infrastructures matérielles permettant la fourniture de réseaux et de services de communications électroniques ainsi qu'à leur mise en place matérielle sur la propriété publique ou privée concernée [22].

61. Or, tout m'amène à penser que la taxe litigieuse présente les caractéristiques d'une redevance sur le droit de mettre en place des ressources sur ou sous des biens publics ou privés, laquelle relève bien du champ d'application de l'article 13 de la directive «autorisation».

62. Tout d'abord, cette taxe est exclusivement due en raison de l'implantation de pylônes ou de mâts qui, aux termes du règlement-taxe, sont des structures «destinées à supporter les divers types d'antennes nécessaires au bon fonctionnement du réseau de télécommunication mobile». Ces pylônes et mâts sont indéniablement des infrastructures matérielles permettant la fourniture de réseaux et de services de communications électroniques. La taxe litigieuse frappe donc le droit de *mettre en place des ressources* sur le territoire de la ville de Mons et non pas, comme c'était le cas dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Vodafone España et France Telecom España (C-55/11, C-57/11 et C-58/11, EU:C:2012:446), uniquement l'utilisation desdites ressources.

63. Ensuite, cette taxe est due par les propriétaires desdites ressources, qui, selon toute vraisemblance, sont également *fournisseurs* de réseaux ou de services de communications électroniques. Si le règlement-taxe en cause n'assujettit pas les exploitants de ces réseaux ou de ces services en tant que tels, il apparaît, à défaut d'informations contraires, que seuls les opérateurs disposant de l'autorisation de fournir des réseaux ou de services servant à la téléphonie mobile sont propriétaires de pylônes ou de mâts de diffusion nécessaires à leur bon fonctionnement.

64. Enfin, la taxe litigieuse dans l'affaire au principal, bien que motivée par des considérations d'ordre budgétaire, peut être envisagée comme une redevance devant être acquittée par les opérateurs en contrepartie de la possibilité qui leur est offerte de mettre en place, sur des biens privés ou publics, des structures nécessaires à la fourniture de réseaux et de services de communications électroniques et vise *l'utilisation optimale de ressources*. En effet, cette taxe s'applique, aux termes de l'article 1er du règlement-taxe, à des structures «*n'ayant pas pu prendre place sur un site existant* (toit, église…)» [23]. Ainsi que l'a relevé la Commission, cette taxe prend donc en compte l'impact de la mise en place des pylônes et de mâts sur la disponibilité du domaine public ou privé. La taxe litigieuse a été instituée pour frapper chaque ressource qui se trouve sur les propriétés publiques ou privées et qui réduit, par là même, la disponibilité de celles-ci pour d'autres fins ou utilisations. Il s'agit d'assurer l'utilisation optimale des terrains disponibles.

65. Il faut sur ce point préciser que l'usage qu'entendent faire les États membres des recettes de celle-ci est sans importance [24]. De même, au risque de compromettre l'effet utile de la directive «autorisation», les motifs poursuivis par la mise en place de certaines taxes ne devraient pas être déterminants. Dans le cas contraire, il serait à craindre que les États membres puissent échapper à l'application des règles énoncées par la directive «autorisation», par référence aux objectifs budgétaires ou environnementaux qu'ils entendent poursuivre.

22 — Voir, en ce sens, arrêts Belgacom et Mobistar (C-256/13 et C-264/13, EU:C:2014:2149, point 33) ainsi que Vodafone España et France Telecom España (C-55/11, C-57/11 et C-58/11, EU:C:2012:446, point 32).

23 — Souligné par mes soins.

24 — Sur la question de l'usage du produit de la redevance, voir, par analogie, arrêt Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141, point 25).

66. Dans ces conditions, il apparaît qu'il existe un lien direct entre l'octroi du droit de mettre en place des ressources au sens de la directive «autorisation» et la taxe litigieuse. S'il est exact, ainsi que la mentionné la ville de Mons, que l'acquittement de cette taxe ne constitue pas une condition préalable d'accès au marché de la fourniture de services et de réseaux de télécommunications, il n'en reste pas moins que les opérateurs qui souhaitent poursuivre l'utilisation des ressources dont ils sont propriétaires sur le territoire de cette ville sont redevables de ladite taxe chaque année.

67. En conclusion, il apparaît que la redevance litigieuse frappe les opérateurs de réseaux et de communications électroniques qui jouissent des droits conférés par l'article 13 de la directive «autorisation» et, dès lors, tombe dans le champ d'application de cette disposition.

68. Il importe de préciser que la taxe litigieuse présente des caractéristiques différentes de la taxe imposée par la province d'Anvers en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Belgacom et Mobistar (C-256/13 et C-264/13, EU:C:2014:2149).

69. Je rappelle que, pour conclure que la taxe visée dans cette affaire ne relevait pas du champ d'application de la directive «autorisation», la Cour a relevé que ladite taxe était due par toute personne morale de droit belge ou étranger, possédant une implantation située sur le territoire de la province d'Anvers qui était utilisée ou réservée pour son usage, et cela quelles que soient la nature de l'implantation et l'activité des assujettis à cette taxe. Le montant de cette dernière dépendait de la superficie occupée par les implantations. Les personnes assujetties à cette taxe n'étaient donc pas seulement les opérateurs fournissant des réseaux ou des services de communications électroniques ou ceux bénéficiant de droits prévus à l'article 13 de la directive «autorisation» [25].

70. En revanche, dans l'affaire au principal, la taxe communale en cause n'est pas une taxe générale, en ce sens qu'elle ne frappe pas tout opérateur économique qui serait soumis à l'impôt des sociétés et qui posséderait une ou plusieurs implantations sur le territoire communal, qu'il s'agisse de pylônes et de mâts destinés à supporter les différents types d'antennes nécessaires au bon fonctionnement du réseau de télécommunication mobile ou d'autres superficies, comme le prévoyait le règlement-taxe de la province d'Anvers.

71. En effet, la taxe en cause dans la présente affaire a été mise en place pour tenir compte de l'occupation faite d'une partie d'un domaine au détriment éventuel d'autres usagers. Autrement dit, s'il est établi que la taxe en cause vise à assurer une utilisation optimale des ressources affectées par la fixation d'un niveau adéquat reflétant la valeur de ces ressources [26], elle est de nature à relever du champ d'application de la directive «autorisation».

72. Deux précisions finales s'imposent, toutefois, à la lecture de l'arrêt rendu dans l'affaire Belgacom et Mobistar (C-256/13 et C-264/13, EU:C:2014:2149).

73. En premier lieu, la détermination du point de savoir si la taxe visée relève ou non du champ d'application de l'article 13 de la directive «autorisation» ne saurait se cantonner à un examen purement formel des termes employés, par le législateur ou par l'autorité réglementaire compétente au niveau national, pour désigner la taxe en cause. En effet, il suffirait pour les autorités nationales de désigner une taxe dans des termes proches de ceux retenus par le conseil de la province d'Anvers dans le libellé des règlements-taxes en cause dans cette affaire pour échapper à l'application de l'article 13 de ladite directive, et ce alors même qu'il apparaît que, concrètement, sont pour l'essentiel redevables de la taxe en cause les exploitants de réseaux et de communications de téléphonie mobile, titulaires d'autorisations d'exploitation et souhaitant mettre en place des ressources dans le cadre de leurs activités.

25 — Arrêt Belgacom et Mobistar (C-256/13 et C-264/13, EU:C:2014:2149, point 36).

26 — Voir, sur ce point, arrêt Belgacom e.a. (C-375/11, EU:C:2013:185, point 51).

74. Or, il me semble que, dans l'hypothèse où il est avéré que, en dépit de la généralité des termes employés pour désigner une taxe, les personnes assujetties à ladite taxe, ne sont, in concreto, que les opérateurs fournissant des réseaux et des services de communications électroniques ou ceux bénéficiant des droit prévus à l'article 13 de la directive «autorisation», ladite taxe doit être considérée comme relevant du champ d'application de cette disposition.

75. En second lieu, dans l'hypothèse où la Cour serait en désaccord avec ma conclusion selon laquelle l'imposition de redevances du type de celle qui fait l'objet de la procédure au principal relève bien du champ d'application de l'article 13 de la directive «autorisation», il conviendrait encore, ainsi que je l'indiquais précédemment (voir point 37 des présentes conclusions), de déterminer si une telle taxe n'est pas de nature à compromettre l'effectivité de la directive «autorisation» ainsi que les dispositions et les principes du droit de l'Union.

76. Il me reste encore à déterminer dans quelle mesure la taxe litigieuse dans l'affaire au principal remplit les conditions énoncées à la seconde phrase de l'article 13 de la directive «autorisation».

2. La taxe litigieuse remplit-elle les conditions énoncées à l'article 13 de la directive «autorisation»?

77. Dans l'hypothèse où la Cour adhérerait à la conclusion selon laquelle la taxe litigieuse relève bien de l'article 13 de la directive «autorisation» et une fois acquis que la redevance a pour objectif «de tenir compte de la nécessité d'assurer une utilisation optimale des ressources», il conviendra de décider, au regard de l'ensemble des circonstances de l'espèce, si elle remplit, d'une part, la condition selon laquelle elle doit avoir pour objectif de «tenir compte de la nécessité d'assurer une utilisation optimale des ressources» et d'autre part, l'exigence selon laquelle les redevances doivent être «objectivement justifiées, transparentes, non discriminatoires et proportionnées eu égard à l'usage auquel elles sont destinées». Il importe de préciser qu'il s'agit de conditions cumulatives.

78. Si cette tâche incombe, de toute évidence, à la seule juridiction de renvoi, il convient d'apporter quelques précisions sur le sens de ces exigences.

79. S'agissant, premièrement, de l'objectif poursuivi par l'imposition de la taxe litigieuse, il appartiendra à la juridiction de renvoi de déterminer, tout d'abord, si, indépendamment de l'objectif clairement budgétaire poursuivi par le règlement-taxe [27], il a été dûment tenu compte de la nécessité d'assurer une utilisation optimale des ressources.

80. Deuxièmement, s'agissant des caractéristiques que doit présenter la taxe en cause, il y aura lieu, tout d'abord, d'examiner le caractère objectivement justifié de la redevance. Sur ce point, il appartiendra à la juridiction de renvoi de vérifier si le montant de la redevance est lié à l'intensité de l'utilisation de la «ressource rare» et à la valeur actuelle et future de cette utilisation. Cette évaluation exige de prendre en considération la situation économique et technologique du marché concerné [28]. Il incombera, à cet égard, à la juridiction de renvoi de s'assurer que ladite redevance a été calculée sur la base de paramètres liés à la nécessité d'assurer une utilisation optimale des ressources, tels que l'intensité, la durée et la valeur de l'utilisation par l'entreprise des biens concernés ou d'autres utilisations de ces biens [29]. Sans vouloir empiéter sur l'appréciation qui sera en définitive retenue dans l'affaire au principal, il me semble qu'un tel examen n'a pas été fait. Il n'a, ainsi, nullement été allégué que le montant de la taxe litigieuse, qui est de nature forfaitaire, a été fixé sur le fondement de critères liés à l'intensité d'utilisation des ressources ou à la valeur de cette utilisation.

27 — L'exposé des motifs du règlement-taxe indique en effet «qu'il y a lieu d'obvier à l'état des finances communales».

28 — Voir, en ce sens, arrêt Belgacom e.a. (C-375/11, EU:C:2013:185, point 51 et jurisprudence citée).

29 — Conclusions de l'avocat général Sharpston dans l'affaire Vodafone España et France Telecom España (C-55/11, C-57/11 et C-58/11, EU:C:2012:162, point 77).

81. Ensuite, s'agissant de la transparence de la redevance, il incombe au juge national de s'assurer que la taxe a été fixée de manière claire et compréhensible par un acte accessible. Cette condition, qui n'a, au demeurant, pas été discutée, semble remplie en l'espèce.

82. De plus, en ce qui concerne l'examen du caractère proportionné de la redevance litigieuse, il appartiendra à la juridiction de renvoi de s'assurer que la redevance a été fixée à un niveau adéquat, eu égard à la nécessité d'assurer une utilisation des ressources rares. Là encore, sans vouloir anticiper sur l'appréciation qui sera retenue par la juridiction de renvoi, il est à craindre que, compte tenu de son caractère purement forfaitaire, le caractère proportionné de la taxe fait ici défaut.

83. Enfin, il conviendra de vérifier que la redevance a été fixée de façon non discriminatoire, à savoir qu'elle n'aboutit pas à traiter des situations comparables différemment. Il appartient ainsi à la juridiction de renvoi de déterminer si les exploitants de réseaux et de communications électroniques, se situant dans des situations comparables, sont assujettis à une charge financière de même niveau.

IV – Conclusion

84. Au vu des considérations qui précèdent, il est proposé à la Cour de répondre à la question préjudicielle posée par la cour d'appel de Mons de la manière suivante:

L'article 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»), doit être interprété en ce sens qu'il vise une redevance spécifique dont le fait générateur consiste dans la mise en place de ressources au sens de cette disposition, tels des pylônes et des mâts nécessaires aux réseaux et aux services de communications électroniques, et auxquelles sont assujettis les opérateurs desdits services et réseaux titulaires d'une autorisation qui sont propriétaires de ces ressources.

Pour être autorisée, une telle redevance doit tenir compte de la nécessité d'assurer une utilisation optimale des ressources et doit être objectivement justifiée, transparente, non discriminatoire et proportionnée. Il incombe au juge national de s'assurer, à la lumière des circonstances propres au cas d'espèce et compte tenu des éléments objectifs qui lui ont été soumis, que ces conditions sont remplies.