Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

30 avril 2014*

«Système commun de taxe sur les transactions financières — Autorisation d'une coopération renforcée au titre de l'article 329, paragraphe 1, TFUE — Décision 2013/52/UE — Recours en annulation pour violation des articles 327 TFUE et 332 TFUE ainsi que du droit international coutumier»

Dans l'affaire C-209/13,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE, introduit le 18 avril 2013,

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M^mes^ E. Jenkinson et S. Behzadi Spencer, en qualité d'agents, assistées de MM. M. Hoskins et P. Baker, QC, ainsi que de M^me^ V. Wakefield, barrister,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M^me^ A.-M. Colaert ainsi que par MM. F. Florindo Gijón et A. de Gregorio Merino, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenu par:

Royaume de Belgique, représenté par M. J.-C. Halleux et M^me^ M. Jacobs, en qualité d'agents,

République fédérale d'Allemagne, représentée par MM. T. Henze et J. Möller ainsi que par M^me^ K. Petersen, en qualité d'agents,

République française, représentée par MM. D. Colas et J.-S. Pilczer, en qualité d'agents,

République d'Autriche, représentée par M^me^ C. Pesendorfer, en qualité d'agent,

République portugaise, représentée par MM. L. Inez Fernandes et J. Menezes Leitão ainsi que par M^me^ A. Cunha, en qualité d'agents,

Parlement européen, représenté par MM. A. Neergaard et R. van de Westelaken, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

* Langue de procédure: l'anglais.

Commission européenne, représentée par MM. R. Lyal, B. Smulders et W. Mölls, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

parties intervenantes,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M[me] R. Silva de Lapuerta, président de chambre, M. K. Lenaerts (rapporteur), vice-président de la Cour, MM. J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis et J.-C. Bonichot, juges,

avocat général: M. N. Wahl,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

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

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord demande à la Cour d'annuler la décision 2013/52/UE du Conseil, du 22 janvier 2013, autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières (JO L 22, p. 11, ci-après la «décision attaquée»).

Les antécédents du litige

2 Le 28 septembre 2011, la Commission européenne a adopté une proposition de directive COM(2011) 594 final du Conseil, établissant un système commun de taxe sur les transactions financières et modifiant la directive 2008/7/CE (ci-après la «proposition de 2011»).

3 L'article 1[er] de cette proposition de 2011, intitulé «Objet et champ d'application», disposait à son paragraphe 2:

«La présente directive s'applique à toute transaction financière dès lors qu'au moins une des parties à la transaction est établie dans un État membre et qu'un établissement financier établi sur le territoire d'un État membre est partie à la transaction, pour son propre compte ou pour le compte d'un tiers, ou agit au nom d'une partie à la transaction.»

4 L'article 3 de ladite proposition, intitulé «Lieu d'établissement», prévoyait à son paragraphe 1:

«Aux fins de la présente directive, un établissement financier est réputé établi sur le territoire d'un État membre lorsque l'une des conditions suivantes est remplie:

[…]

e) il est partie, pour son propre compte ou pour le compte d'un tiers, à une transaction financière avec un autre établissement financier établi dans cet État membre en vertu des points a), b), c) ou d) ou avec une partie établie sur le territoire de cet État membre autre qu'un établissement financier, ou il agit au nom d'une partie à une telle transaction.»

5 Après trois réunions du Conseil de l'Union européenne qui se sont tenues les 22 et 29 juin ainsi que le 10 juillet 2012, il est devenu manifeste que le principe d'un système commun de taxe sur les transactions financières (ci-après la «TTF») ne pourrait pas bénéficier d'un soutien unanime au sein du Conseil dans un avenir prévisible et, partant, que l'objectif consistant à adopter un tel système commun ne pourrait pas être atteint dans un délai raisonnable par l'Union européenne dans son ensemble.

6 Dans ces circonstances, onze États membres ont, entre le 28 septembre et le 23 octobre 2012, fait savoir à la Commission qu'ils souhaitaient établir entre eux une coopération renforcée dans le domaine de la TTF.

7 Le 22 janvier 2013, le Conseil a, sur proposition de la Commission, adopté la décision attaquée.

8 Le considérant 6 de ladite décision est libellé comme suit:

«[…] onze États membres, à savoir la Belgique, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, l'Autriche, le Portugal, la Slovénie et la Slovaquie, ont adressé à la Commission […] des demandes indiquant qu'ils souhaitaient établir entre eux une coopération renforcée dans le domaine de la TTF. Ces États membres ont demandé que le champ d'application et les objectifs de la coopération renforcée se fondent sur la proposition de directive de la Commission du 28 septembre 2011. Ils ont également fait mention de la nécessité d'éviter les possibilités de contournement de la taxe, les distorsions de concurrence et les transferts vers d'autres juridictions.»

9 La décision attaquée comporte deux articles. L'article 1er de celle-ci autorise les onze États membres mentionnés au point précédent du présent arrêt (ci-après les «États membres participants») à instaurer entre eux une coopération renforcée aux fins de l'établissement d'un système commun de TTF, en appliquant les dispositions pertinentes des traités. L'article 2 de la même décision dispose que celle-ci entre en vigueur le jour de son adoption.

10 Le 14 février 2013, la Commission a adopté une proposition de directive du Conseil mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la TTF (ci-après la «proposition de 2013»).

11 L'article 3 de cette proposition de 2013, intitulé «Champ d'application», dispose à son paragraphe 1:

«La présente directive s'applique à toute transaction financière dès lors qu'au moins une des parties à la transaction est établie sur le territoire d'un État membre participant et qu'un établissement financier établi sur le territoire d'un État membre participant est partie à la transaction, pour son propre compte ou pour le compte d'un tiers, ou agit au nom d'une partie à la transaction.»

12 L'article 4 de ladite proposition, intitulé «Lieu d'établissement», prévoit à ses paragraphes 1 et 2:

«1. Aux fins de la présente directive, un établissement financier est réputé établi sur le territoire d'un État membre participant lorsque l'une des conditions suivantes est remplie:

[…]

g) il est partie, pour son propre compte ou pour le compte d'un tiers, à une transaction financière portant sur un des instruments financiers visés à l'annexe I, section C, de la directive 2004/39/CE ou un produit structuré émis sur le territoire de cet État membre, à l'exception des instruments visés aux points 4) à 10) de ladite section qui ne sont pas négociés sur une plateforme organisée, ou il agit au nom d'une partie à une telle transaction.

2. Une personne autre qu'un établissement financier est réputée établie dans un État membre participant lorsque l'une des conditions suivantes est remplie:

[…]

c) elle est partie à une transaction financière portant sur un des instruments financiers visés à l'annexe I, section C, de la directive 2004/39/CE ou un produit structuré émis sur le territoire de cet État membre, à l'exception des instruments visés aux points 4) à 10) de ladite section qui ne sont pas négociés sur une plateforme organisée.»

Les conclusions des parties et la procédure devant la Cour

13 Le Royaume-Uni demande à la Cour d'annuler la décision attaquée et de condamner le Conseil aux dépens.

14 Le Conseil demande à la Cour de rejeter le recours et de condamner le Royaume-Uni aux dépens.

15 Le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République française, la République d'Autriche, la République portugaise, le Parlement européen et la Commission ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

Sur le recours

16 Tout en reconnaissant que son recours, introduit à titre conservatoire, pourrait être considéré comme prématuré, le Royaume-Uni invoque deux moyens à l'appui de celui-ci. Le premier moyen est pris d'une violation de l'article 327 TFUE et du droit international coutumier en tant que la décision attaquée autorise l'adoption d'une TTF produisant des effets extraterritoriaux. Le second moyen, soulevé à titre subsidiaire, est tiré d'une violation de l'article 332 TFUE en ce que cette décision autorise l'adoption d'une TTF qui imposera des coûts aux États membres qui ne participent pas à la coopération renforcée (ci-après les «États membres non-participants»).

Argumentation des parties

17 Le premier moyen est articulé en deux branches, tirées d'une violation, respectivement, de l'article 327 TFUE et du droit international coutumier.

18 Dans le cadre de la première branche dudit moyen, le Royaume-Uni soutient que, en autorisant l'adoption d'une TTF ayant des effets extraterritoriaux en raison du «principe de la contrepartie» consacré à l'article 3, paragraphe 1, sous e), de la proposition de 2011, et du «principe du lieu d'émission» énoncé à l'article 4, paragraphes 1, sous g), et 2, sous c), de la proposition de 2013, la décision attaquée a violé l'article 327 TFUE.

19 En effet, ladite décision permettrait l'instauration d'une TTF applicable, en raison des deux principes d'imposition susmentionnés, à des établissements, à des personnes ou à des opérations localisés sur le territoire d'États membres non-participants, ce qui porterait atteinte aux compétences et aux droits de ces derniers.

20 Dans le cadre de la seconde branche de son premier moyen, le Royaume-Uni soutient que le droit international coutumier n'admet qu'une réglementation produise des effets extraterritoriaux que pour autant qu'il existe entre les faits ou les sujets en cause et l'État qui exerce sa compétence à leur égard un élément de rattachement suffisamment étroit pour justifier un empiètement sur la compétence souveraine d'un autre État.

21 En l'occurrence, les effets extraterritoriaux de la future TTF découlant du «principe de la contrepartie» et du «principe du lieu d'émission» ne seraient justifiés au regard d'aucune règle de compétence fiscale admise par le droit international.

22 Par son second moyen, le Royaume-Uni soutient que, alors que les dépenses liées à la mise en œuvre de la coopération renforcée en matière de TTF ne peuvent en principe, en vertu de l'article 332 TFUE, être à la charge que des seuls États membres participants, cette mise en œuvre sera la source de coûts également pour les États membres non-participants, en raison de l'application des directives 2010/24/UE du Conseil, du 16 mars 2010, concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures (JO L 84, p. 1), et 2011/16/UE du Conseil, du 15 février 2011, relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE (JO L 64, p. 1).

23 En effet, ces deux directives n'autoriseraient pas les États membres non-participants à réclamer le remboursement des coûts d'assistance mutuelle et de coopération administrative liés à l'application de ces directives à la future TTF.

24 Le Royaume-Uni ajoute, à cet égard, que la notion de «dépenses résultant de la mise en œuvre d'une coopération renforcée», au sens de l'article 332 TFUE, recouvre les dépenses liées à des demandes d'assistance ou de coopération fondées sur les réglementations nationales adoptées pour donner effet à la coopération renforcée en matière de TTF.

25 Le Conseil, l'ensemble des États membres intervenant à son soutien, à l'exception de la République fédérale d'Allemagne, le Parlement européen et la Commission admettent, explicitement ou implicitement, la recevabilité du recours et des moyens qui le sous-tendent. Ils font toutefois valoir que ces moyens ne sont pas fondés.

26 En ce qui concerne le premier moyen, lesdites parties soulignent, en substance, que les principes d'imposition contestés par le Royaume-Uni dans le cadre de ce moyen constituent, à ce stade, des éléments purement hypothétiques d'une législation restant à établir. Par conséquent, les arguments invoqués par cet État membre, fondés sur de prétendus effets extraterritoriaux de la future TTF, seraient prématurés et spéculatifs. Partant, ils seraient inopérants dans le contexte du présent recours.

27 En ce qui concerne le second moyen du recours, les mêmes parties font valoir, en substance, que celui-ci soulève un débat prématuré sur la manière dont le législateur de l'Union réglera la question de la prise en charge des coûts liés à la mise en œuvre de la coopération renforcée autorisée par la décision attaquée. Au demeurant, celle-ci ne réglerait aucunement les questions d'assistance mutuelle aux fins de l'application de la future TTF.

28 Le Conseil, la République d'Autriche, la République portugaise et la Commission ajoutent que le second moyen du recours repose sur une interprétation erronée de l'article 332 TFUE. En effet, cet article viserait uniquement les dépenses opérationnelles à la charge du budget de l'Union en relation avec les actes établissant la coopération renforcée et non les dépenses, contestées par le Royaume-Uni, qui pourraient être encourues par les États membres en vertu des directives 2010/24 et 2011/16.

29 En se fondant sur une argumentation analogue à celle mentionnée aux points 26 et 27 du présent arrêt, la République fédérale d'Allemagne considère que le recours est irrecevable, voire manifestement irrecevable, en raison d'une méconnaissance de l'exigence énoncée à l'article 120, sous c), du règlement de procédure de la Cour, étant donné que les moyens invoqués par le Royaume-Uni à l'appui de son recours n'ont aucun rapport avec l'objet de la décision attaquée. À titre subsidiaire, elle fait valoir que le recours doit être rejeté comme étant non fondé.

Appréciation de la Cour

30 En ce qui concerne, en premier lieu, l'exception d'irrecevabilité mentionnée au point précédent du présent arrêt, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 120, sous c), du règlement de procédure et de la jurisprudence y relative, toute requête introductive d'instance doit indiquer l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens. Cette indication doit être suffisamment claire et précise pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et à la Cour d'exercer son contrôle. Il en découle que les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels un recours est fondé doivent ressortir d'une façon cohérente et compréhensible du texte de la requête elle-même et que les conclusions de cette dernière doivent être formulées de manière non équivoque afin d'éviter que la Cour ne statue ultra petita ou n'omette de statuer sur un grief (arrêts Commission/Espagne, C-360/11, EU:C:2013:17, point 26, et Commission/République tchèque, C-545/10, EU:C:2013:509, point 108).

31 Force est de constater, en l'occurrence, que le contenu de la requête satisfait à de telles exigences de clarté et de précision. Il a permis au Conseil et aux États membres intervenant à son soutien de préparer leurs arguments en relation avec les moyens soulevés par le Royaume-Uni et il met la Cour en mesure d'exercer son contrôle juridictionnel sur la décision attaquée.

32 Il s'ensuit que cette exception d'irrecevabilité doit être écartée.

33 En second lieu, il importe de souligner que, dans le cadre d'un recours en annulation dirigé contre une décision du Conseil qui, telle la décision attaquée, a pour objet l'autorisation d'une coopération renforcée sur le fondement de l'article 329 TFUE, le contrôle de la Cour porte sur la question de savoir si cette décision est valide en tant que telle au regard, notamment, des dispositions, contenues à l'article 20 TUE ainsi qu'aux articles 326 TFUE à 334 TFUE, qui définissent les conditions de fond et de procédure relatives à l'octroi d'une telle autorisation.

34 Ce contrôle ne saurait se confondre avec celui qui est susceptible d'être exercé, dans le cadre d'un recours en annulation ultérieur, à l'égard d'un acte adopté au titre de la mise en œuvre de la coopération renforcée autorisée.

35 Dans le présent recours, le premier moyen de celui-ci vise à contester les effets que pourrait avoir à l'égard d'établissements, de personnes et d'opérations localisés sur le territoire d'États membres non-participants le recours à certains principes d'imposition au titre de la future TTF.

36 Or, force est de constater que la décision attaquée vise à autoriser onze États membres à instaurer entre eux une coopération renforcée aux fins de l'établissement d'un système commun de TTF dans le respect des dispositions pertinentes des traités. Les principes d'imposition contestés par le Royaume-Uni ne sont, en revanche, aucunement des éléments constitutifs de cette décision. En effet, d'une part, le «principe de la contrepartie» correspond à un élément de la proposition de 2011 mentionnée au considérant 6 de ladite décision. D'autre part, le «principe du lieu d'émission» a été inscrit pour la première fois dans la proposition de 2013.

37 Quant au second moyen du recours, par lequel le Royaume-Uni soutient, en substance, que la future TTF sera la source de coûts pour les États membres non-participants en raison des obligations d'assistance mutuelle et de coopération administrative liées à l'application des directives 2010/24 et 2011/16 à cette taxe, ce qui, selon cet État membre, est contraire à l'article 332 TFUE, il convient de relever que la décision attaquée ne comporte aucune disposition en relation avec la question des dépenses liées à la mise en œuvre de la coopération renforcée qu'elle autorise.

38 Par ailleurs, et indépendamment du point de savoir si la notion de «dépenses résultant de la mise en œuvre d'une coopération renforcée», au sens de l'article 332 TFUE, couvre ou non les coûts d'assistance mutuelle et de coopération administrative visés par le Royaume-Uni dans le cadre de son second moyen, il est évident que la question de l'incidence éventuelle de la future TTF sur les coûts

administratifs des États membres non-participants ne saurait être examinée tant que les principes d'imposition au titre de cette taxe n'auront pas été définitivement établis dans le cadre de la mise en œuvre de la coopération renforcée autorisée par la décision attaquée.

39 En effet, ladite incidence est tributaire de l'adoption du «principe de la contrepartie» et du «principe du lieu d'émission», lesquels ne sont toutefois pas des éléments constitutifs de la décision attaquée, ainsi qu'il a été relevé au point 36 du présent arrêt.

40 Il ressort des considérations qui précèdent que les deux moyens invoqués par le Royaume-Uni au soutien de son recours doivent être écartés et que, partant, celui-ci doit être rejeté.

Sur les dépens

41 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Conseil ayant conclu à la condamnation du Royaume-Uni et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il convient de le condamner aux dépens. Conformément à l'article 140, paragraphe 1, du même règlement, en vertu duquel les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens, le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République française, la République d'Autriche, la République portugaise, le Parlement européen et la Commission supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est condamné aux dépens.

3) Le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République française, la République d'Autriche, la République portugaise, le Parlement européen et la Commission européenne supportent leurs propres dépens.

Signatures