Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
présentées le 28 avril 2016 [1]

Affaire C-240/15

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
contre
Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT,
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Ministero dell'Economia e delle Finanze

[demande de décision préjudicielle formée par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie)]

«Réseaux et services de communications électroniques — Atteinte à l'impartialité et à l'indépendance des autorités réglementaires nationales — Soumission des autorités réglementaires nationales aux dispositions concernant la limitation et la rationalisation des dépenses publiques»

1. Le Parlement d'un État membre peut-il étendre aux « autorités réglementaires nationales» [2] les mesures législatives en matière de limitation et de rationalisation des dépenses adoptées pour le reste des entités publiques ? Telle est, en substance, la question préjudicielle que le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie) pose à la Cour dans le cadre d'un litige relatif à l'impact potentiel des lois de limitation des dépenses publiques sur l'indépendance de l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (autorité pour les garanties dans les communications, Italie, ci-après l'« AGCOM ») ?

1 — Langue originale : l'espagnol.

2 — Les expressions « autorité nationale de régulation » et « autorité réglementaire nationale » sont indistinctement utilisées pour désigner ces autorités. Bien qu'elles puissent présenter quelques différences, il est possible de les considérer comme équivalentes dans les présentes conclusions. J'emploierai ci-après l'acronyme « ARN ».

I – Cadre juridique

A – *Droit de l'Union*

2. Le considérant 11 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 »)[3], telle que modifiée par la directive 2009/140/CE[4], prévoit ce qui suit :

« Conformément au principe de la séparation des fonctions de réglementation et d'exploitation, les États membres devraient garantir l'indépendance de la ou des autorités réglementaires nationales, afin d'assurer l'impartialité de leurs décisions. Cette exigence d'indépendance ne porte pas atteinte à l'autonomie institutionnelle ni aux obligations constitutionnelles des États membres, ni au principe de neutralité, établi à l'article [345 TFUE], à l'égard des règles régissant le régime de la propriété applicables dans les États membres. Il convient que les autorités réglementaires nationales soient en possession de toutes les ressources nécessaires, en termes de personnel, de compétences et de moyens financiers, pour l'exécution de leurs missions. »

3. Le considérant 13 de la directive 2009/140, qui a modifié la directive-cadre, dispose, quant à lui :

« Il convient de renforcer l'indépendance des autorités réglementaires nationales afin d'assurer une application plus efficace du cadre réglementaire et d'accroître leur autorité et la prévisibilité de leurs décisions. À cet effet, il y a lieu de prévoir, en droit national, une disposition expresse garantissant que, dans l'exercice de ses fonctions, une autorité réglementaire nationale responsable de la régulation du marché ex ante ou du règlement des litiges entre entreprises est à l'abri de toute intervention extérieure ou pression politique susceptible de compromettre son impartialité dans l'appréciation des questions qui lui sont soumises. Une telle influence externe rend un organisme législatif national impropre à agir en qualité d'autorité réglementaire nationale dans le cadre réglementaire. […] Il est important que les autorités réglementaires nationales responsables de la régulation du marché ex ante disposent de leur propre budget qui leur permette, en particulier, de recruter suffisamment de personnel qualifié. Afin de garantir la transparence, ce budget devrait être publié tous les ans. »

4. L'article 3 de la directive-cadre, tel que modifié par la directive 2009/140, dispose :

« 1. Les États membres veillent à ce que chacune des tâches assignées aux autorités réglementaires nationales dans la présente directive et dans les directives particulières soit accomplie par un organisme compétent.

2. Les États membres garantissent l'indépendance des autorités réglementaires nationales en faisant en sorte que celles-ci soient juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes de toutes les organisations assurant la fourniture de réseaux, d'équipements ou de services de communications électroniques. Les États membres qui conservent la propriété ou le contrôle d'entreprises qui assurent la fourniture de réseaux et/ou de services de communications électroniques veillent à la séparation structurelle effective de la fonction de réglementation d'une part, et des activités inhérentes à la propriété ou à la direction de ces entreprises d'autre part.

3 — JO 2002, L 108, p. 33, ci-après la « directive-cadre ».

4 — Directive du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009, modifiant les directives 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, et 2002/20/CE relative à l'autorisation des réseaux et services de communications électroniques (JO 2009, L 337, p. 37).

3. Les États membres veillent à ce que les autorités réglementaires nationales exercent leurs pouvoirs de manière impartiale, transparente et au moment opportun. Les États membres veillent à ce que les autorités réglementaires nationales disposent des ressources financières et humaines nécessaires pour accomplir les tâches qui leur sont assignées.

3*bis*. Sans préjudice des paragraphes 4 et 5, les autorités réglementaires nationales responsables de la régulation du marché ex ante ou du règlement des litiges entre entreprises conformément à l'article 20 ou 21 de la présente directive agissent en toute indépendance et ne sollicitent ni n'acceptent d'instruction d'aucun autre organe en ce qui concerne l'accomplissement des tâches qui leur sont assignées en vertu du droit national transposant le droit communautaire. Ceci n'empêche pas une surveillance conformément aux dispositions nationales de droit constitutionnel. Seuls les organismes de recours établis conformément à l'article 4 ont le pouvoir de suspendre ou d'infirmer les décisions prises par les autorités réglementaires nationales.

[…]

Les États membres veillent à ce que les autorités réglementaires nationales visées au premier alinéa disposent des budgets annuels distincts. Les budgets sont rendus publics. Les États membres veillent également à ce que les autorités réglementaires nationales disposent des ressources financières et humaines adéquates pour leur permettre de participer activement et de contribuer à l'organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) [5].

[…] »

5. Le considérant 30 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 »)[6] expose que « [d]es 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. » Le considérant 31 ajoute que « [l]es régimes de taxes administratives ne devraient pas créer de distorsions de la concurrence ni de barrières à l'entrée sur le marché ».

6. Conformément à l'article 12 de la directive « autorisation » :

« 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

5 — Règlement (CE) nº 1211/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009, établissant l'organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) et l'Office (JO 2009, L 337, p. 1).

6 — JO 2002, L 108, p. 21.

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. »

B – *Droit italien*

7. L'article 1er, paragraphe 9, de la legge n. 249, recante istituzione dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (loi nº 249 instituant l'AGCOM), du 31 juillet 1997 [7], accorde à l'AGCOM une grande autonomie organisationnelle et dispose que celle-ci « adopte un règlement portant sur son organisation et son fonctionnement, ses budgets, rapports financiers et la gestion de ses dépenses, même dérogatoire aux dispositions sur la comptabilité générale de l'État, ainsi que sur le statut du personnel et les conditions de rémunération de ce dernier ».

8. L'article 7, paragraphe 2, du decreto legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (décret législatif nº 259 portant le code des communications électroniques), du 1er août 2003 [8], confère à l'AGCOM les fonctions d'autorité réglementaire nationale visée à l'article 3 de la directive-cadre.

9. La legge n. 311 – Disposizioni per la formazzione del bilancio annuale y pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005) [loi nº 311 portant des dispositions en vue de l'établissement du budget annuel et pluriannuel de l'État (loi de finance 2005)], du 30 décembre 2004 (ci-après la « loi nº 311 du 30 décembre 2004 ») [9], a fixé une limite à l'augmentation des dépenses des administrations publiques et dispose à son article 1er, paragraphe 5, qu'« [e]n vue d'atteindre les objectifs établis par l'Union en matière de finances publiques […] pour la période de trois ans allant de 2005 à 2007, le total des dépenses des administrations publiques relevant du compte de résultat consolidé des pouvoirs publics, lesquelles sont énumérées, pour l'année 2005, dans la liste 1 en annexe de la présente loi et, pour les années suivantes, par une décision de l'Istituto nazionale di statistica [institut national de la statistique, Italie, ci-après l'"ISTAT"] publiée dans la *Gazzetta Ufficiale* au plus tard le 31 juillet de chaque année, ne peut dépasser de plus de 2 % les prévisions actualisées de l'année précédente, telles qu'elles résultent des rapports économique, social et financier ».

10. La legge n. 266 – Disposizioni per la formazzione del bilancio annuale y pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) [loi nº 266 portant des dispositions en vue de l'établissement du budget annuel et pluriannuel de l'État (loi de finance 2006)], du 23 décembre 2005 [10], a accordé l'autonomie financière aux autorités administratives indépendantes, comme l'AGCOM. L'article 1er, paragraphe 65, de cette loi énonce qu'« [à] partir de l'année 2007, les frais relatifs au fonctionnement [de l'AGCOM] sont financés par le marché concerné, pour la partie non couverte par le financement à charge du budget de l'État, selon les modalités prévues par la réglementation en vigueur et à raison de montants de contribution déterminés par décision de chacune des autorités, dans le respect des limites maximales prévues par la loi, et versés directement à celles-ci ».

7 — GURI nº 177, du 31 juillet 1997.

8 — GURI nº 214, du 15 septembre 2003.

9 — GURI nº 306, du 31 décembre 2004.

10 — Supplément ordinaire nº 211 à la GURI nº 302, du 29 décembre 2005.

11. Le decreto legge del 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modifiche, nella legge del 4 agosto 2006, n. 248 (décret-loi nº 223, du 4 juillet 2006, converti en loi, après modifications, par la loi nº 248, du 4 août 2006) [11] a imposé la réduction des frais de fonctionnement des administrations et organismes publics non territoriaux. En vertu de son article 22, paragraphe 1, « [l]es crédits alloués pour l'année 2006 et affectés aux dépenses de consommation intermédiaire du budget des administrations et organismes publics non territoriaux, […] visés à l'article 1er, paragraphes 5 et 6, de la loi nº 311 du 30 décembre 2004, [sauf certaines exceptions], sont réduits de 10 % ». Cette réduction concernait toutes les administrations publiques inscrites sur la liste de l'ISTAT, parmi lesquelles figure l'AGCOM.

12. La legge n. 196 recante la nuova normativa generale in tema di contabilità e finanza pubblica (loi nº 196 contenant la nouvelle réglementation générale en matière de comptabilité et de finances publiques), du 31 décembre 2009 [12], a imposé une nouvelle réglementation nationale dans cette matière. L'article 1er, paragraphe 2, de cette loi [tel que remplacé par l'article 5, paragraphe 7, du decreto-legge n. 16 (décret-loi nº 16), du 2 mars 2012] [13], établit qu'« [a]ux fins de l'application des dispositions en matière de finances publiques, pour l'année 2011, on entend par administrations publiques les organismes et personnes énumérés à des fins statistiques dans la liste faisant l'objet du communiqué publié le 24 juillet 2010 par l'ISTAT dans la *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* nº 171 ainsi que, à compter de l'année 2012, les organismes et personnes énumérés à des fins statistiques dans la liste faisant l'objet du communiqué publié le 30 septembre 2011 par l'ISTAT dans la *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* nº 228 et ses mises à jour ultérieures au sens du paragraphe 3 du présent article, lesquelles se basent sur les définitions données par les règlements de l'Union européenne en la matière, les *autorités indépendantes* ainsi que les administrations visées à l'article 1er, paragraphe 2, du décret législatif nº 165 du 30 mars 2001 tel que modifié» [14].

13. Le 28 septembre 2012, l'ISTAT a publié dans la GURI l'Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 196 (liste des administrations publiques relevant du compte de résultat consolidé des pouvoirs publics au sens de l'article 1er, paragraphe 3, de la loi nº 196 du 31 décembre 2009) [15]. L'AGCOM fait partie de cette liste.

II – Le litige national et la question préjudicielle

14. L'AGCOM a saisi le Tribunale amministrativo regionale del Lazio (tribunal administratif de la région du Latium, Italie, ci-après le « TAR ») d'un recours contre la liste élaborée par l'ISTAT en 2012. L'AGCOM contestait son inscription sur cette liste ainsi que la décision du législateur italien de la soumettre aux dispositions en matière de finances publiques et, plus spécialement, à celles relatives à la limitation et à la rationalisation des dépenses publiques.

15. Le TAR a rejeté les demandes d'AGCOM par un arrêt du 12 juin 2013 en se basant, notamment, sur l'arrêt nº 6014/2012 rendu par la juridiction de renvoi, qui a jugé, dans une affaire différente mais liée à celle qui nous occupe, que l'inscription de l'AGCOM sur la liste de l'ISTAT était conforme au droit. L'autonomie et l'indépendance de l'AGCOM n'étaient pas susceptibles de la faire échapper à la catégorie d'« administration publique » ni à son assujettissement corrélatif à la réglementation en matière de finances publiques, son régime d'autofinancement étant à cet égard indifférent, puisque les « prélèvements » qu'elle perçoit auprès des opérateurs sont des « impôts » au sens du droit italien.

11 — GURI nº 153, du 4 juillet 2006 (décret-loi nº 223) et GURI nº 186 du 11 août 2006 (loi nº 248).

12 — GURI nº 303, du 31 décembre 2009, ci-après la « loi nº 196 du 32 décembre 2009 ».

13 — GURI nº 52, du 2 mars 2012.

14 — Mise en italique absente dans l'original.

15 — GURI nº 227, du 28 septembre 2012.

16. L'AGCOM a introduit un recours contre l'arrêt du TAR auprès de la juridiction de renvoi en soutenant que son efficacité en tant qu'autorité réglementaire dans le secteur des télécommunications était réduite par les restrictions financières et organisationnelles liées tant aux dispositions en matière de finances publiques [16] qu'aux dispositions de limitation et de rationalisation des dépenses publiques [17] qui lui étaient imposées. L'AGCOM a également soutenu que le législateur italien aurait dû adopter en sa faveur des dispositions plus favorables, analogues à celles prévues pour la Banca d'Italia (banque centrale italienne) ou, à tout le moins, limiter les réductions de coûts à la quote-part de son budget qui est financée par l'État. Enfin, l'AGCOM a soutenu que l'application des dispositions nationales qui réduiraient ses coûts enfreindrait l'article 3 de la directive-cadre et l'article 12 de la directive « autorisation ».

17. L'ISTAT, la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Présidence du Conseil des ministres) et le Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances) ont contesté les thèses d'AGCOM.

18. La juridiction de renvoi explique dans sa demande de décision préjudicielle que la légalité de la liste d'ISTAT n'est plus contestée, puisque le décret-loi nº 16 du 2 mars 2012 a modifié l'article 1er, paragraphe 2, de la loi nº 196 du 31 décembre 2009 afin d'inclure expressément les autorités indépendantes (comme l'AGCOM) parmi les administrations et organismes soumis aux dispositions en matière de finances publiques.

19. La juridiction de renvoi développe dans sa décision les motifs qui la poussent à demander à la Cour de se prononcer sur la compatibilité des dispositions nationales litigieuses avec la directive-cadre et avec la directive « autorisation ». Si ces dispositions devaient être jugées contraires aux principes d'impartialité, d'indépendance et d'autofinancement que les États membres doivent garantir aux ARN, elles ne pourraient pas être appliquées à l'AGCOM, puisqu'elles violeraient le droit de l'Union. La juridiction de renvoi croit cependant que cette incompatibilité n'existe pas.

20. Elle estime cependant nécessaire d'interroger la Cour afin de dissiper ses doutes et pose la question préjudicielle suivante :

« Les principes, visés à l'article 3 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], selon lesquels les États membres doivent garantir l'impartialité et l'indépendance des autorités réglementaires nationales également sur le plan financier et organisationnel, ainsi que le principe, visé à 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], selon lequel elles s'autofinancent en grande partie, s'opposent-ils à une réglementation nationale (telle que la réglementation pertinente aux fins de la présente affaire) qui soumet ces autorités aussi, de manière générale, aux dispositions en matière de finances publiques et, en particulier, à des dispositions particulières en matière de limitation et de rationalisation des dépenses des administrations publiques ? »

21. L'AGCOM, le gouvernement italien, le gouvernement néerlandais et la Commission européenne ont déposé des observations lors de la phase écrite de la procédure devant la Cour. Celle-ci a choisi de trancher le différend sans ouvrir la phase orale de la procédure.

16 — Soit l'article 1er, paragraphe 2, de la loi nº 196 du 31 décembre 2009.

17 — Soit la loi nº 311 du 30 décembre 2004, portant la loi de finance 2005 et le décret-loi nº 223 du 4 juillet 2006.

III – Analyse de la question préjudicielle

22. Par sa question, la juridiction de renvoi souhaite, en substance, savoir si l'article 3 de la directive-cadre et l'article 12 de la directive « autorisation » s'opposent à ce qu'une ARN soit, d'une manière générale, soumise à la législation italienne en matière de finances publiques et, plus spécialement, aux lois relatives à la limitation et à la rationalisation des dépenses publiques approuvées par le Parlement italien.

23. La Cour doit répondre en ayant égard aux faits et au droit national tels qu'ils sont exposés par la juridiction de renvoi, qui a la responsabilité de préciser les dispositions nationales pertinentes applicables au principal [18]. Les seules dispositions prétendument restrictives de l'indépendance de l'AGCOM qu'il convient d'analyser sont par conséquent celles citées par la juridiction de renvoi dans sa décision de renvoi [19].

24. L'AGCOM a mentionné dans ses observations écrites d'autres dispositions adoptées postérieurement par le législateur italien, qui s'inscrivent dans la même ligne et en application desquelles elle se voit soumise aux règles générales de limitation et de rationalisation des dépenses publiques imposées à toutes les administrations publiques italiennes. Il ne me paraît pas pertinent, pour répondre à la question préjudicielle, de tenir compte de dispositions que la juridiction de renvoi n'a pas mentionnées dans sa décision de renvoi, étant entendu que la réponse que je propose serait, à vrai dire, probablement identique même en analysant ces nouvelles dispositions.

A – *L'indépendance des ARN et la jurisprudence de la Cour*

25. L'AGCOM est une des « autorités indépendantes » ou « autorités administratives indépendantes » créées dans les États membres pour garantir l'application des dispositions relatives à la libéralisation de certains secteurs économiques [20]. Ces autorités ne sont pas intégrées dans l'administration hiérarchisée classique et, afin d'exécuter de manière impartiale tant leurs missions de régulation que leurs missions de supervision technique [21], sont statutairement indépendantes, aussi bien à l'égard des agents économiques que, le cas échéant, des autorités politiques de l'État [22].

18 — Arrêts du 26 juin 2008, Burda (C-284/06, EU:C:2008:365, point 39), ainsi que du 21 mars 2013, Belgacom e.a. (C-375/11, EU:C:2013:185, point 30).

19 — D'une part, il s'agit des dispositions en application desquelles le total des dépenses des administrations publiques relevant du compte de résultat consolidé des pouvoirs publics, énumérées pour l'année 2005 dans l'annexe nº 1 de la loi nº 311 du 30 décembre 2004 et, pour les années suivantes, par une décision de l'ISTAT publiée dans la *Gazzetta Ufficiale* au plus tard le 31 juillet de chaque année, ne peut dépasser de plus de 2 % les prévisions actualisées de l'année précédente, telles qu'elles résultent des rapports économique, social et financier (article 1er, paragraphe 5, de la loi nº 311 du 30 décembre 2004). D'autre part, la juridiction de renvoi évoque le décret-loi nº 223 du 4 juillet 2006, converti en loi, après modifications, par la loi nº 248 du 4 août 2006, qui a imposé la réduction des frais de fonctionnement des administrations et organismes publics non territoriaux. En vertu de son article 22, paragraphe 1, « [l]es crédits alloués pour l'année 2006 et affectés aux dépenses de consommation intermédiaire du budget des administrations et organismes publics non territoriaux, […] visés à l'article 1er, paragraphes 5 et 6, de la loi nº 311 du 30 décembre 2004, [sauf certaines exceptions], sont réduits de 10 % ».

20 — Ce modèle institutionnel, si important dans le droit public européen de ces dernières années, fait l'objet d'une abondante doctrine. Je renvoie à cet égard aux travaux de Caranta, R., Andenas, M., Fairgrieve, D. (Éd.), *Independent Administrative Authorities*, British Institute of International and Comparative Law, Londres, 2005 ; García Álvarez, G., « La Unión Europea como Estado regulador y las Administraciones independientes », *Revista de Administración Pública*, 2014, nº 1, p. 79 à 111 ; Hanretty, C. J., Larouche, P., Reindl, A., *Independence, Accountability and Perceived Quality of Regulators*, Center on Regulation in Europe, 2012 ; Ottow, A., « The different levels of protection of national supervisors' independence in the European landscape », dans Comtois S., de Graaf, K. (Éd.), *On judicial and quasi-judicial Independence*, Eleven International Publishing, La Haye, 2013, p. 139 à 166.

21 — La réglementation, la régulation, la supervision, l'inspection, le contrôle et, éventuellement, la sanction font partie des missions habituellement confiées aux ARN. Il va cependant de soi que les ARN ne disposent pas toutes des mêmes attributions.

22 — Arrêt du 9 mars 2010, Commission/Allemagne (C-518/07, EU:C:2010:125, point 42).

26. L'indépendance s'exprime tout d'abord à l'égard des opérateurs de marché. Conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la directive-cadre [23], il en va ainsi dans le cas spécifique des ARN dans le secteur des communications électroniques. Cette facette de l'indépendance des ARN est largement consacrée par le droit dérivé de l'Union et n'a jamais été remise en cause dans le cadre du litige entre l'AGCOM et le gouvernement italien.

27. La Cour [24] a examiné l'indépendance des ARN à l'égard des opérateurs de marché et s'est prononcée sur la séparation des fonctions de réglementation et d'exploitation commerciale. Dans plusieurs arrêts, celle-ci a jugé que si, aux termes de l'article 3 de la directive-cadre, les États membres jouissent d'une autonomie institutionnelle dans l'organisation et la structuration de leurs ARN, ils doivent veiller à ce que chacune des tâches assignées aux ARN soit accomplie par un organisme compétent. Ils doivent également garantir l'indépendance de ces autorités en faisant en sorte que celles-ci soient juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes des organisations assurant la fourniture de réseaux, d'équipements ou de services de communications électroniques et veiller à ce que lesdites autorités exercent leurs pouvoirs de manière impartiale, transparente et au moment opportun [25].

28. Néanmoins, la Cour a admis qu'un législateur national peut jouir du statut d'ARN au sens de la directive-cadre pour autant que, dans l'exercice de cette fonction, il réponde aux conditions de compétence, d'indépendance, d'impartialité et de transparence prévues par ladite directive et que ses décisions ne limitent ni n'éliminent des fonctions qui ont été expressément attribuées à l'ARN et puissent faire l'objet de recours effectifs auprès d'un organisme indépendant [26]. La Cour a également affirmé que dans l'exercice de leurs fonctions, les ARN disposent d'un pouvoir étendu, afin qu'elles puissent apprécier le besoin de réglementation d'un marché en fonction de chaque situation au cas par cas [27].

29. Il est plus complexe de déterminer dans quelle mesure l'indépendance des ARN permet de les soustraire à l'influence des autorités de l'État et, plus spécialement, du gouvernement. Cette problématique peut, dans certains États, atteindre une dimension constitutionnelle, puisqu'en fin de compte, elle conduit à conférer aux ARN une indépendance à l'égard des autorités politiques [28], alors que ces dernières jouissent de la légitimité démocratique. La réforme de l'article 3 de la directive-cadre, opérée par la directive 2009/140, a précisément introduit ce modèle d'ARN dans le secteur des communications électroniques.

23 — Reproduit au point 4.

24 — La jurisprudence de la Cour relative à l'indépendance des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires fournit peu d'éléments intéressants pour le litige qui nous occupe, parce que cette indépendance est, d'une part, réglementée de manière plus limitée dans les dispositions de droit dérivé et que, d'autre part, les affaires jugées portaient sur l'indépendance du gestionnaire ferroviaire à l'égard des compagnies du secteur. Voir arrêts du 25 octobre 2012, Commission/Portugal (C-557/10, EU:C:2012:622) ; du 28 février 2013, Commission/Allemagne (C-556/10, EU:C:2013:116), et du 18 avril 2013, Commission/France (C-625/10, EU:C:2013:243).

25 — Arrêts du 6 mars 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, point 24) ; du 6 octobre 2010, Base e.a. (C-389/08, EU:C:2010:584, point 29), ainsi que du 17 septembre 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, points 53 et 54).

26 — Arrêt du 6 octobre 2010, Base e.a. (C-389/08, EU:C:2010:584, point 30) ; ainsi que points 110 à 117 des conclusions que l'avocat général Bot a présentées le 16 avril 2015 dans l'affaire KPN (C-85/14, EU:C:2015:245).

27 — Arrêts du 24 avril 2008, Arcor (C-55/06, EU:C:2008:244, points 153 à 156), et du 3 décembre 2009, Commission/Allemagne (C-424/07, EU:C:2009:749, point 61).

28 — Certains auteurs ont exposé que lorsqu'une directive attribue des compétences exclusives à une ARN indépendante, elle favorise en réalité une « réserve administrative » en excluant l'intervention du législateur dans le secteur concerné. Voir Baño León, J. M., « Reserva de administración y Derecho comunitario », *Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional*, WP IDEIR, 2001, nº 7, p. 7.

30. À mon sens, l'indépendance des ARN ne les dispense pas de se soumettre aux règles basiques de fonctionnement d'une administration publique ni au contrôle ni à la supervision du parlement. L'indépendance des ARN, telle qu'elle est protégée à l'article 3 de la directive-cadre, est, pour l'essentiel, composée des éléments suivants [29] :

— Indépendance institutionnelle, ce qui suppose que les ARN sont organisées comme des entités séparées des ministères et des autres organismes publics.

— Indépendance fonctionnelle, soit l'autonomie nécessaire à l'accomplissement de leurs missions sans interférence de la part des autres autorités.

— Indépendance de leurs membres et de leur personnel à l'égard des pressions ou ingérences des autres autorités.

— Indépendance financière, qui se traduit par la mise à disposition de ressources financières et matérielles nécessaires pour accomplir de manière autonome les tâches qui leur sont assignées. L'affaire qui nous occupe concerne précisément la portée de l'indépendance financière de l'AGCOM.

31. À ce jour, la Cour s'est prononcée sur l'indépendance politique des autorités nationales de contrôle de la protection des données à caractère personnel, mais pas sur celle des ARN dans le secteur des communications. Les arrêts rendus au sujet de ces autorités nationales de contrôle (particulièrement les arrêts Commission/Allemagne, C-518/07, EU:C:2010:125 ; Commission/Autriche, C-614/10, EU:C:2012:631, et Commission/Hongrie, C-288/12, EU:C:2014:237) contiennent des éléments de référence, transposables, sous certaines réserves, aux ARN dans le secteur des communications électroniques. Pour ce qui a trait à la protection de l'indépendance des autorités en matière de protection des données, la Cour accorde une grande importance au fait que celles-ci sont les garantes du droit fondamental à la vie privée, ce qui n'est pas le cas des ARN du secteur des communications électroniques [30].

32. D'après la Cour, les autorités de contrôle compétentes pour la surveillance du traitement des données à caractère personnel doivent jouir d'une indépendance qui leur permette d'exercer leurs missions sans influence extérieure. Cette indépendance exclut, en particulier, toute injonction ou toute autre influence extérieure, quelle qu'en soit la forme, directe ou indirecte, qui serait susceptible d'orienter leurs décisions et qui pourrait donc remettre en cause l'accomplissement, par lesdites autorités, de leur tâche consistant à établir un juste équilibre entre la protection du droit à la vie privée et la libre circulation des données à caractère personnel [31]. L'indépendance fonctionnelle des autorités de contrôle est une condition nécessaire pour que celles-ci puissent satisfaire au critère d'indépendance au sens de l'article 28, paragraphe 1, second alinéa, de la directive 95/46, mais ne suffit pas, à elle seule, à les préserver de toute influence extérieure [32].

29 — Voir Lavrijssen, S., Ottow, A., « Independent Supervisory Authorities: A Fragile Concept », *Legal Issues of Economic Integration*, 2012, n° 4, p. 427 et 428.

30 — L'article 28, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO 1995, L 281, p. 31) impose aux États membres de créer une ou plusieurs autorités de contrôle qui exercent en toute indépendance les missions dont elles sont investies. La Cour affirme que « [l]'exigence de contrôle par une autorité indépendante du respect des règles de l'Union relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel résulte également du droit primaire de l'Union, notamment de l'article 8, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 16, paragraphe 2, TFUE » (arrêt du 8 avril 2014, Commission/Hongrie, C-288/12, EU:C:2014:237, point 47). La Cour considère par ailleurs que « [l]'institution, dans les États membres, d'autorités de contrôle indépendantes constitue ainsi un élément essentiel du respect de la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel » (arrêts du 9 mars 2010, Commission/Allemagne, C-518/07, EU:C:2010:125, point 23, et du 16 octobre 2012, Commission/Autriche, C-614/10, EU:C:2012:631, point 37).

31 — Arrêts du 9 mars 2010, Commission/Allemagne (C-518/07, EU:C:2010:125, point 30), et du 16 octobre 2012, Commission/Autriche (C-614/10, EU:C:2012:631, points 41 et 43).

32 — Arrêts du 16 octobre 2012, Commission/Autriche (C-614/10, EU:C:2012:631, point 42), ainsi que du 8 avril 2014, Commission/Hongrie (C-288/12, EU:C:2014:237, point 52).

33. La Cour a ainsi jugé que le seul risque que les autorités nationales de tutelle puissent exercer une influence politique sur les décisions des autorités de contrôle suffit pour entraver l'exercice indépendant des missions de celles-ci, car il pourrait y avoir une « obéissance anticipée » de ces autorités eu égard à la pratique décisionnelle de l'autorité de tutelle. L'obéissance de ces autorités au pouvoir politique est incompatible avec l'exigence d'indépendance [33].

34. La Cour a néanmoins considéré que cette indépendance n'est pas illimitée, même pour les autorités nationales de contrôle de la protection des données, de sorte que l'absence de toute influence parlementaire sur ces autorités ne saurait se concevoir [34]. Le parlement ou le gouvernement peuvent nommer les personnes qui assument la direction des autorités de contrôle et le législateur peut définir les compétences desdites autorités et leur imposer l'obligation de rendre compte au parlement de leurs activités [35].

35. En résumé, l'ajustement de la portée de l'indépendance politique des ARN telle qu'elle est conçue en droit de l'Union impose de trouver le difficile équilibre entre, d'une part, les pouvoirs qu'il convient de conférer à ces autorités afin de garantir leur liberté d'action et, d'autre part, la nécessité de les soumettre aux contrôles démocratiques propres à l'État de droit ainsi qu'aux normes générales du fonctionnement administratif.

B – *Sur l'éventuelle limitation de l'indépendance financière de l'AGCOM*

36. La juridiction de renvoi demande à la Cour de se prononcer sur les effets potentiels des dispositions nationales en matière de limitation des dépenses publiques sur l'indépendance et l'impartialité de l'AGCOM garanties à l'article 3 de la directive-cadre. En fin de compte, elle souhaite savoir si l'indépendance financière d'une ARN (qui est une composante essentielle de son indépendance politique) subit une restriction incompatible avec l'article 3 de la directive-cadre lorsque, par une loi, un État membre limite (en l'espèce, à 2 %) l'augmentation annuelle du budget d'une ARN, soumet cette ARN à la réglementation en matière de finances publiques applicable à toutes les administrations et réduit de 10 % ses frais de fonctionnement. Ces restrictions ont une portée générale, en ce sens qu'elles s'étendent à toutes les administrations publiques italiennes et n'ont pas été adoptées seulement en considération de l'AGCOM.

37. L'AGCOM estime que les mesures adoptées par la République italienne limitent son autonomie budgétaire et affectent par conséquent son indépendance d'une manière incompatible avec le droit de l'Union. Selon l'AGCOM, l'autonomie budgétaire des ARN s'oppose à ce qu'elles soient automatiquement soumises aux dispositions nationales en matière de finances publiques, en ce compris celles qui imposent des plafonds d'accroissement des dépenses et celles qui fixent des réductions linéaires des frais de fonctionnement, puisque ces dispositions empêchent les ARN de gérer librement leurs ressources financières d'une manière aussi adaptée que possible à leurs besoins fonctionnels.

38. L'AGCOM soutient également que les mesures de ce type, qui restreignent son autonomie financière, ne sont pas justifiées par un impératif de réduction des dépenses publiques, puisque ses frais de fonctionnement ne sont pas financés par le budget de l'État : l'intégralité de ses ressources provient des contributions payées par les opérateurs de marché soumis à son activité de régulation.

33 — Arrêt du 16 octobre 2012, Commission/Autriche (C-614/10, EU:C:2012:631, point 51).

34 — On peut trouver une analyse de l'équilibre entre indépendance et responsabilité des ARN dans Hanretty, C. J., Larouche, P., Reindl, A., *Independence, Accountability and Perceived Quality of Regulators*, Center on Regulation in Europe, 2012

35 — Arrêt du 9 mars 2010, Commission/Allemagne (C-518/07, EU:C:2010:125, points 43 à 45).

39. L'AGCOM indique enfin que le gouvernement italien disposait d'autres solutions, moins restrictives de son autonomie financière et de son indépendance, pour concilier la réduction des dépenses publiques avec le respect de l'autonomie des ARN. L'AGCOM estime que le gouvernement italien aurait dû la traiter de la même manière que la banque centrale italienne, qui n'a pas été soumise à une extension automatique des mesures d'encadrement des dépenses publiques.

40. La Commission, le gouvernement italien et le gouvernement néerlandais défendent une opinion opposée, qui rejoint celle avancée par la juridiction de renvoi dans sa décision de renvoi.

41. Or, la Cour a jugé qu'en matière d'organe public, le terme « indépendance » désigne normalement un statut qui assure à l'organe concerné la possibilité d'agir en toute liberté, à l'abri de toute instruction et de toute pression [36]. Comme je l'ai indiqué précédemment, cette indépendance est reconnue tant à l'égard des opérateurs du marché sur lequel intervient l'ARN qu'à l'égard des autorités politiques des États [37].

42. Certes, les autorités politiques d'un État pourraient, théoriquement, limiter l'indépendance de leurs ARN et les soumettre à leur influence par une réduction drastique de leurs ressources financières et humaines [38]. Afin d'éviter de type de situation et de renforcer le statut des ARN dans le secteur des communications électroniques, la directive 2009/140 a apporté diverses modifications à l'article 3 de la directive-cadre, destinées à conforter leur indépendance financière [39]. Deux exigences expresses ont par ailleurs été introduites à l'article 3, paragraphe 3*bis*, in fine : les ARN doivent disposer de budgets annuels distincts et des ressources financières et humaines adéquates pour leur permettre de participer activement et de contribuer à l'organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE).

43. La directive-cadre n'organise cependant pas une indépendance financière illimitée des ARN, puisque celle-ci « n'empêche pas une surveillance conformément aux dispositions nationales de droit constitutionnel ». Cette affirmation rejoint la jurisprudence établie par la Cour dans l'arrêt Commission/Allemagne [40], qui accepte l'exercice de certains contrôles parlementaires sur les autorités nationales de contrôle de la protection des données à caractère personnel. Cette jurisprudence peut être transposée aux ARN dans le secteur des communications électroniques, qui peuvent par conséquent valablement être soumises à certaines règles dérivées de la primauté inhérente à la légitimité démocratique [41]. La reddition de comptes devant le parlement national et la soumission au contrôle comptable de la cour des comptes nationale sont, parmi d'autres exemples, compatibles avec les limites admises par la directive-cadre dans le secteur des communications électroniques.

36 — Arrêt du 9 mars 2010, Commission/Allemagne (C-518/07, EU:C:2010:125, point 18).

37 — D'après la Cour, « lors de l'exercice de leurs missions, les autorités de contrôle doivent agir de manière objective et impartiale. À cet effet, elles doivent être à l'abri de toute influence extérieure, y compris celle, directe ou indirecte, de l'État » (arrêt du 9 mars 2010, Commission/Allemagne, C-518/07, EU:C:2010:125, point 25).

38 — L'importance de l'indépendance financière des ARN a été mise en évidence par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *The Governance of Regulators. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, 2014, p. 99, ainsi que par le Center on Regulation in Europe (CERRE), *Code of Conduct and Best Practices for the setup, operations and procedure of regulatory authorities*, 2014, p. 6,
http://www.cerre.eu/content/cerre-code-conduct-and-best-practices-setup-operations-and-procedure-regulatory-authorities.

39 — Reproduit au point 4 des présentes conclusions. Je rappelle que, conformément à cet article 3, paragraphe 3, de la directive-cadre, les ARN doivent disposer « des ressources financières et humaines nécessaires pour accomplir les tâches qui leur sont assignées ».

40 — Arrêt du 9 mars 2010, Commission/Allemagne (C-518/07, EU:C:2010:125, points 43 à 45).

41 — Arrêt du 9 mars 2010, Commission/Allemagne (C-518/07, EU:C:2010:125, point 46).

44. J'estime que, comme l'a souligné le gouvernement néerlandais dans ses observations, le contrôle budgétaire des ARN par le parlement national (dont je répète qu'il est compatible avec l'indépendance financière que leur confère l'article 3 de la directive-cadre) permet également de les soumettre ex ante à des mesures d'encadrement des dépenses publiques. De telles mesures ne porteraient atteinte à l'indépendance des ARN d'une manière incompatible avec l'article 3 de la directive-cadre que si elles étaient disproportionnées et qu'elles les empêchaient d'exercer leurs fonctions ou si elles impliquaient la disparition de leur budget séparé.

45. Dans le cas qui nous occupe, les mesures législatives appliquées à l'AGCOM n'ont pas entraîné la disparition de son budget annuel, séparé et accessible au public et, d'après la juridiction de renvoi, n'ont pas non plus affecté sa capacité à gérer les ressources nécessaires à l'exercice de ses fonctions. La juridiction de renvoi souligne, en tant qu'élément de fait qu'elle apprécie souverainement, que l'AGCOM n'a pas produit de preuves concrètes des effets négatifs allégués, mais s'est bornée à affirmer que les dispositions en cause portent atteinte à son autonomie financière et à son indépendance.

46. La réglementation relative aux finances publiques et à l'encadrement des dépenses publiques (plafond d'accroissement des dépenses de 2 % dans la loi de finances 2005 et réduction de 10 % des dépenses de consommation intermédiaire par la loi nº 248 du 4 août 2006) répond en outre à un objectif légitime de discipline budgétaire, poursuivi par l'État italien de manière générale, et non à une décision individuelle dont l'AGCOM serait la destinataire spécifique.

47. Dès lors que l'AGCOM n'a pas démontré devant la juridiction de renvoi que les dispositions litigieuses auraient eu une influence réelle sur son activité ni que les restrictions budgétaires à portée générale l'auraient concrètement empêché de « disposer de toutes les ressources nécessaires, en termes de personnel, de compétences et de moyens financiers, pour l'exécution de ses missions » (considérant 11 de la directive-cadre), on peut difficilement admettre que ces dispositions ont porté atteinte à son indépendance au sens que nous avons précédemment exposé [42].

48. Le souhait exprimé par l'AGCOM d'obtenir de l'État italien un traitement particulier, équivalent à celui de la banque centrale italienne, qui n'est soumise qu'à des obligations de résultat, ne me paraît pas non plus justifié et je partage à nouveau les arguments développés à cet égard par la juridiction de renvoi.

49. L'article 3 de la directive-cadre ne dispose pas que l'indépendance financière des ARN impose aux États membres de ne soumettre ces dernières qu'à de simples obligations de résultat en matière budgétaire, à l'exclusion des mesures transversales de limitation et d'encadrement des dépenses. La directive-cadre ne contient pas non plus d'éléments qui assimileraient l'indépendance des ARN à celle de la banque centrale d'un État membre.

50. L'indépendance des banques centrales nationales est consacrée par des normes de droit primaire [article 130 TFUE et article 7 du protocole nº 4 sur les statuts du Système européen de banques centrales (SEBC) et de la Banque centrale européenne (BCE)] et répond à leur statut particulier d'institutions chargées d'appliquer la politique monétaire unique, sous la direction de la BCE, dans le but d'atteindre la stabilité des prix [43]. Cette indépendance est en outre nécessaire pour appliquer

42 — Il ne semble pas non plus que les mesures de restriction et de diminution des frais de fonctionnement imposées par l'État italien à l'AGCOM empêchent cette dernière de disposer des ressources financières et humaines adéquates pour lui permettre de participer activement et de contribuer à l'ORECE conformément à l'article 3, paragraphe 3*bis*, in fine, de la directive-cadre. Quoi qu'il en soit, il revient au juge national d'apprécier l'éventualité d'une telle violation en fonction des preuves produites lors de la procédure.

43 — La Cour a jugé, dans son arrêt du 10 juillet 2003, Commission/BCE (C-11/00, EU:C:2003:395, points 134 et 135), que « l'article 108 CE vise, en substance, à préserver la BCE de toutes pressions politiques afin de lui permettre de poursuivre efficacement les objectifs assignés à ses missions, grâce à l'exercice indépendant des pouvoirs spécifiques dont elle dispose à ces fins en vertu du traité CE et des statuts du SEBC. […] En revanche, […] la reconnaissance à la BCE d'une telle indépendance n'a pas pour conséquence de la détacher totalement de la Communauté européenne et de l'exempter de toute règle du droit communautaire ».

utilement aux banques centrales l'interdiction de financer les autorités nationales des États membres par la voie monétaire, consacrée à l'article 123 TFUE. Aucun de ces objectifs n'est transposable à l'action des ARN dans le secteur des communications électroniques, dont le statut est défini dans les directives correspondantes.

51. L'AGCOM indique que son financement provient du budget de l'État italien et, dans une plus large mesure, des taxes administratives qu'elle perçoit auprès des opérateurs du marché des communications électroniques. L'AGCOM se serait en outre financée de manière totalement autonome lors des derniers exercices, de sorte que ses frais de fonctionnement ne provoquent pas de déficit public et que l'application des dispositions à portée générale adoptées en la matière par le gouvernement italien enfreindrait l'article 12 de la directive « autorisation », celles-ci devant, dans son cas, être limitées à la quote-part de son financement assurée par le budget de l'État.

52. J'estime, à l'instar de la juridiction de renvoi, de la Commission, du gouvernement italien et du gouvernement néerlandais, que ce raisonnement n'est pas pertinent. Les taxes imposées aux entreprises sont réglementées à l'article 12 de la directive « autorisation » et ont pour objectif de couvrir non pas les coûts administratifs de toutes natures supportés par l'ARN, mais, conformément à l'article 12, paragraphe 1, sous a), exclusivement ceux 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, de cette directive, 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 [44].

53. Selon la Cour, bien que les États soient libres de la manière dont ils traduisent ces taxes sur le plan juridique, il ressort de l'article 12, paragraphe 2, de la directive « autorisation » qu'elles doivent couvrir les coûts administratifs réels résultant des activités visées dans cette directive et s'équilibrer avec ces coûts, de sorte que 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 [45]. L'article 12, paragraphe 1, sous b), de la directive «autorisation» oblige par ailleurs les États membres à répartir ces taxes entre les entreprises individuelles d'une manière objective, transparente et proportionnée.

54. Les taxes grâce auxquelles l'AGCOM se finance sont des impôts établis par le gouvernement italien et l'article 12 de la directive « autorisation » ne confère pas aux ARN un droit absolu à fixer le montant de ces impôts [46] au mépris des dispositions de portée générale adoptées par l'État en matière de limitation et d'encadrement des dépenses publiques. Les taxes doivent être proportionnelles aux coûts supportés par l'AGCOM afférents à quatre activités (à savoir la délivrance, la gestion, le contrôle et la mise en œuvre du régime d'autorisation générale applicable), et celle-ci ne peut ni augmenter ces coûts en dehors de tout contrôle ni s'abstenir de les réduire au mépris des dispositions budgétaires générales de l'État. Ces impôts spécifiques, combinés aux autres impôts mis à charge des entreprises de communications électroniques, déterminent une partie de la pression fiscale subie par les contribuables (les entreprises répercutent généralement ces impôts sur les consommateurs) et, lorsque les circonstances économiques l'exigent, le parlement peut légiférer en la matière. Aucun reproche ne peut être adressé aux mesures législatives d'encadrement des dépenses sur le plan de l'indépendance financière si, comme dans le cas qui nous occupe, elles n'ont pas eu d'impact sur la capacité concrète de l'AGCOM à exercer ses fonctions.

44 — Arrêt du 18 juillet 2013, Vodafone Omnitel e.a. (C-228/12 à C-232/12 et C-254/12 à C-258/12, EU:C:2013:495, points 38 et 40).

45 — La Cour s'est livrée à cette analyse (précisément au sujet des taxes perçues en Italie par l'AGCOM) dans l'arrêt du 18 juillet 2013, Vodafone Omnitel e.a. (C-228/12 à C-232/12 et C-254/12 à C-258/12, EU:C:2013:495, point 41). Voir également dans le même sens arrêt du 27 juin 2013, Vodafone Malta et Mobisle Communications (C-71/12, EU:C:2013:431, point 23).

46 — Le considérant 31 de la directive « autorisation » indique en outre que « [l]es régimes de taxes administratives ne devraient pas créer de distorsions de la concurrence ni de barrières à l'entrée sur le marché ». Un niveau de dépenses administratives excessivement élevé de l'AGCOM s'opposerait à cet objectif.

55. J'estime, en résumé, que les principes d'impartialité et d'indépendance reconnus aux ARN à l'article 3 de la directive-cadre et le principe, visé à l'article 12 de la directive « autorisation », aux termes duquel ces ARN s'autofinancent en grande partie, ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui soumet ces autorités, d'une manière générale, à la législation applicable en matière de finances publiques et, en particulier, à des dispositions spécifiques en matière de limitation et de rationalisation des dépenses des administrations publiques.

IV – Conclusion

56. Eu égard aux développements qui précèdent, je propose à la Cour de répondre de la manière suivante à la question posée par la juridiction de renvoi :

Les principes d'impartialité et d'indépendance reconnus aux autorités réglementaires nationales à l'article 3 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, telle que modifiée par la directive 2009/140/CE, et le principe, visé à 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, aux termes duquel ces autorités s'autofinancent en grande partie, ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui les soumet, d'une manière générale, à la législation applicable en matière de finances publiques et, en particulier, à des dispositions spécifiques en matière de limitation et de rationalisation des dépenses des administrations publiques.