

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER  
présentées le 12 décembre 2002 <sup>1</sup>

1. Le Consiglio di Stato (Italie) (3<sup>e</sup> chambre) défère deux questions préjudicielles au contenu identique, dans le cadre de recours extraordinaires au président de la République <sup>2</sup> introduits par les sociétés Albacom SpA et Infostrada SpA, sur l'interprétation de la directive 97/13/CE du Parlement européen et du Conseil, du 10 avril 1997, relative à un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles dans le secteur des services de télécommunications <sup>3</sup> (ci-après la «directive») en vue de savoir si l'article 11 permet aux États membres d'imposer au titulaire de licences individuelles le paiement de prestations pécuniaires, sous quelque dénomination que ce soit, différentes de celles visées par la directive.

**I — Le cadre normatif**

**A — La directive 97/13/CE**

**1) Objet**

2. En vue de réaliser une libéralisation complète des télécommunications, la directive établit un cadre commun auquel les ordres juridiques nationaux des États membres doivent s'adapter pour l'octroi d'autorisations générales et de licences individuelles, ce cadre étant inspiré par les principes de proportionnalité, de transparence et de non-discrimination. Il s'agit en somme d'assurer, dans le secteur des télécommunications, la mise au point de deux des instruments indispensables à la réalisation d'un marché unique, à savoir la liberté d'établissement et la libre prestation de services <sup>4</sup>.

<sup>1</sup> — Langue originale: l'espagnol.

<sup>2</sup> — Depuis l'arrêt du 16 octobre 1997, *Garofalo e.a.* (C-69/96 à C-79/96, Rec. p. I-5603), la Cour a dissipé tout doute en disant pour droit que, lorsqu'il statue dans le cadre d'un recours extraordinaire au président de la République, le Consiglio di Stato est un organe juridictionnel au sens de l'article 234 CE.

<sup>3</sup> — JO L 117, p. 15.

<sup>4</sup> — Voir les premier, deuxième, quatrième et onzième considérants, ainsi que l'article 3, paragraphe 2, de la directive.

3. Conformément à cet objectif, la libre prestation des services de télécommunications et la libéralisation de l'exploitation des réseaux président à la réglementation instituée par la directive. Le législateur communautaire souhaite que ces services soient distribués et utilisés sans entrave ou, le cas échéant, en vertu d'autorisations générales<sup>5</sup> et que les licences individuelles<sup>6</sup> ne soient attribuées qu'exceptionnellement ou en vue de compléter les autorisations générales<sup>7</sup>.

4. Pour mettre cette règle libéralisatrice en œuvre, la directive applique aussi le principe directeur de non-limitation du nombre de licences individuelles que les États membres peuvent accorder, sauf si cela s'avère nécessaire pour garantir l'utilisation efficace du spectre des radiofréquences ou pour permettre l'attribution de numéros en nombre suffisant. Ainsi, toute entreprise qui remplit les conditions fixées par les États membres a le droit d'obtenir d'office une licence individuelle<sup>8</sup>.

5 — D'après l'article 2, paragraphe 1, sous a), premier tiret, de la directive, on entend par autorisation générale, toute «autorisation, qu'elle soit régie par une 'licence par catégorie' ou par des dispositions législatives générales et que ce régime prévoit ou non une obligation d'enregistrement, qui n'oblige pas l'entreprise concernée à obtenir une décision explicite de l'autorité réglementaire nationale avant d'exercer les droits découlant de cette autorisation.»

6 — On entend par licence individuelle toute «autorisation qui est accordée par une autorité réglementaire nationale et qui confère des droits spécifiques à une entreprise ou qui soumet ses activités à des obligations spécifiques, complétant l'autorisation générale, le cas échéant, lorsque l'entreprise n'est pas autorisée à exercer les droits concernés avant d'avoir reçu la décision de l'autorité réglementaire nationale» [article 2, paragraphe 1, sous a), deuxième tiret, de la directive].

7 — Voir les septième et treizième considérants, ainsi que les articles 3, paragraphe 3, et 7 de la directive.

8 — Voir les articles 10, paragraphe 1, et 9, paragraphe 3, de la directive.

## 2) Dispositions fiscales

5. Les articles 6 et 11 de la directive s'inscrivent dans la même ligne et visent à favoriser la concurrence sur le marché des télécommunications et à ne pas imposer aux entreprises plus de restrictions ou de charges que nécessaire<sup>9</sup>, respectant ainsi le principe de proportionnalité. Ils sont respectivement intitulés «Taxes et redevances applicables aux procédures d'autorisations générales» et «Taxes et redevances applicables aux licences individuelles».

## 6. Article 6:

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

9 — Voir l'annexe de la directive.

## 7. Article 11:

«[...]

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 ces ressources. Ces redevances sont non discriminatoires et tiennent compte notamment de la nécessité de promouvoir le développement de services innovateurs et de la concurrence.»

B — *Évolution du droit italien*

8. Le Codice postale e delle telecomunicazioni (code des postes et des télécommuni-

cations) de 1973<sup>10</sup> a réservé à l'État les services de télécommunication, tout en admettant qu'ils soient gérés de façon indirecte au moyen d'une concession, le concessionnaire étant tenu au paiement d'une taxe annuelle<sup>11</sup>.

9. Le lancement et le développement du processus d'instauration d'une concurrence totale sur le marché des télécommunications dans la Communauté européenne<sup>12</sup> a donné lieu à l'adoption du Decreto legge n° 545, du 23 octobre 1996<sup>13</sup>, prévoyant l'adoption de mesures urgentes pour adapter l'ordre juridique national au droit

10 — Approuvé par décret du président de la République n° 156, du 29 mars 1973, *GURI* n° 113, du 3 mai 1973, supplément ordinaire, p. 2.

11 — Voir les articles 1<sup>er</sup>, 4 et 188.

12 — La directive 90/388/CEE de la Commission, du 28 juin 1990, relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications (JO L 192, p. 10), a marqué le point de départ. La première modification a été apportée par la directive 94/46/CE de la Commission, du 13 octobre 1994, en ce qui concerne en particulier les communications par satellite (JO L 268, p. 15). La directive 95/51/CE de la Commission, du 18 octobre 1995 (JO L 256, p. 49) a supprimé les restrictions à l'utilisation des réseaux de télévision câblés pour la prestation de services de télécommunications déjà libéralisés. La même année, la directive 95/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 1995 (JO L 321, p. 6), a arrêté les conditions d'ouverture du marché de la téléphonie vocale fixe. La directive 90/388 a de nouveau été modifiée par la directive 96/2/CE de la Commission, du 16 janvier 1996 (JO L 20, p. 59), en vue d'inclure dans son champ d'application les services et systèmes de communications mobiles et personnels. La directive 96/19/CE de la Commission, du 13 mars 1996 (JO L 74, p. 13), a amendé la réglementation de 1990 en vue d'établir la concurrence totale dans les marchés des télécommunications. La dernière modification a été introduite par la directive 99/64/CE de la Commission, du 23 juin 1999 (JO L 175, p. 39), dont l'objet était de garantir que les réseaux de télécommunications et les réseaux câblés de télévision appartenant à un seul et même opérateur constituent des entités juridiques distinctes. Une partie du cadre normatif antérieur a été amendée et remplacée par la directive 2002/77/CE de la Commission, du 16 septembre 2002, relative à la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques (JO L 249, p. 21).

13 — *GURI* n° 249, du 23 octobre 1996, p. 33.

communautaire et, en particulier, à la directive 96/19/CE. Le pouvoir législatif italien a repris la réglementation à son compte moyennant modifications par la loi n° 650, du 26 décembre 1996 <sup>14</sup>.

10. La nouvelle réglementation a supprimé les droits exclusifs et spéciaux. Elle a aussi reconnu à toute entreprise la possibilité de développer des services et d'installer des réseaux de télécommunications, mais en la soumettant à l'obtention d'une autorisation administrative sans préjudice des concessions prévues légalement <sup>15</sup>. L'article 4 de la loi n° 249, du 31 juillet 1997 <sup>16</sup>, relative à la désignation de l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (autorité garante en matière de communications) et de normes sur les systèmes radiotélévisés et de télécommunications <sup>17</sup> a soumis les activités de télécommunications à des licences et à des autorisations.

11. L'adaptation annoncée de la législation italienne aux exigences imposées par l'ordre juridique communautaire a été réalisée conformément aux principes précités par le Decreto del Presidente della Repubblica n° 318, du 19 septembre 1997 <sup>18</sup>. La procédure d'obtention des autorisations générales et des licences individuelles est

régie par l'article 6, dont les paragraphes 5, 20 et 21 contiennent des dispositions sur la perception de taxes et contributions par l'État:

«5. La contribution demandée aux entreprises pour la procédure relative à l'autorisation générale ne couvre que les seuls coûts administratifs liés à l'instruction, au contrôle de la gestion du service et du maintien des conditions prévues pour l'autorisation elle-même [...].

[...]

20. Sans préjudice des contributions financières pour la fourniture du service universel [...] la contribution demandée aux entreprises pour les procédures relatives aux licences individuelles est exclusivement destinée à couvrir les coûts administratifs liés à l'instruction, au contrôle de la gestion du service et du maintien des conditions prévues pour les licences elles-mêmes [...].

21. En cas d'utilisation de ressources rares, l'autorité garante a la faculté d'imposer des contributions ayant pour objectif également d'assurer l'utilisation optimale des dites ressources, en tenant compte des aspects commerciaux correspondants. Ces contributions ne sont pas discriminatoires

14 — GURI n° 300, du 23 décembre 1996, p. 16.

15 — Voir respectivement les articles 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, et 2, paragraphe 1, du Decreto legge et de la loi.

16 — GURI n° 177, du 31 juillet 1997, supplément ordinaire, p. 5.

17 — Voir les paragraphes 1 et 2.

18 — GURI n° 221, du 22 septembre 1997, supplément ordinaire, p. 5.

et tiennent compte en particulier de la nécessité de promouvoir le développement de services innovateurs et de la concurrence[...].»

c) une autre taxe annuelle pour l'utilisation de ressources rares<sup>22</sup>; et

Dans les trois hypothèses, le montant de la contribution est fixé par décision spécifique de l'autorité visée par la loi n° 249, du 31 juillet 1997, précitée, qui est publiée conformément à la législation en vigueur et aux dispositions de l'article 19, paragraphe 3, sous b), du Decreto del Presidente della Repubblica, précité.

d) une contribution annuelle «pour l'attribution, par l'autorité garante, de ressources de numération»<sup>23</sup>.

12. En vertu de l'arrêté ministériel du 5 février 1998<sup>19</sup> du ministre des Finances, du Budget et de la Planification économique adopté conformément à l'article 6 du Decreto del Presidente della Repubblica n° 318 de 1997, le titulaire d'une licence individuelle est tenu de verser au trésor public:

a) une contribution pour les frais relatifs à la délivrance et à l'octroi de la licence, lors du dépôt de la demande<sup>20</sup>;

b) une taxe annuelle au titre des contrôles et des vérifications<sup>21</sup>;

13. La loi n° 448, du 23 décembre 1998, relative aux dispositions fiscales en faveur de la stabilité et du développement (loi de finances pour 1999)<sup>24</sup> confirme en son article 20, paragraphe 3, que, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999, les dispositions visées à l'article 188 du codice postale e delle telecomunicazioni ne s'appliquent pas aux exploitants de services publics de télécommunication dans le marché en cause. Le paragraphe 2 institue toutefois une «contribution aux activités d'installation et de fourniture de réseaux publics de télécommunications, de fourniture au public de services de téléphonie vocale et de services de communications mobiles et personnels», dont le montant est calculé en fonction d'un pourcentage<sup>25</sup> du chiffre d'affaires correspondant aux activités développées dans le secteur durant l'année précédente.

22 — Article 5.

23 — Article 6.

24 — *GURI* n° 302, du 29 décembre 1998, supplément ordinaire, p. 5.

25 — 3 % en 1999; 2,7 % en 2000; 2,5 % en 2001; 2 % en 2002, et 1,5 % en 2003.

19 — *GURI* n° 63, du 17 mars 1998, p. 27.

20 — Article 3.

21 — Article 4.

14. La procédure d'application des dispositions qui précèdent a été fixée par le ministre des Finances, du Budget et de la Planification économique par arrêté du 21 mars 2000<sup>26</sup>.

15. L'arrêté précité dispose en son article 1<sup>er</sup> que:

«1. [...] Les titulaires de licences d'installation et de fourniture de réseaux publics de télécommunications et de fourniture au public de services de téléphonie vocale et de communications mobiles et personnels sont tenus de verser la contribution visée à l'article 20, paragraphe 2, de la loi n° 448 du 23 décembre 1998 durant les années et à concurrence du montant visé par ce paragraphe.

2. Cette contribution s'applique à l'installation et à la fourniture de réseaux publics de télécommunications, ainsi qu'à la fourniture au public de services de téléphonie vocale et de communications mobiles et personnels.»

26 — *GURI* n° 92, du 19 avril 2000, p. 12.

16. L'article 2, paragraphe 1, est libellé comme suit:

«Pour calculer la contribution, il y a lieu d'entendre par chiffre d'affaires le volume d'affaires au sens de l'article 20 du décret n° 633 du président de la République du 26 octobre 1972<sup>27</sup>. Le chiffre d'affaires se réfère exclusivement aux activités taxables»<sup>28</sup>.

## II — Faits des litiges au principal et question préjudicielle

17. Albacom et Infostrada sont deux entreprises italiennes titulaires de licences individuelles pour la prestation de services de télécommunications et, en cette qualité, elles doivent verser la contribution prévue à l'article 20, paragraphe 2, de la loi n° 448 de 1998. Durant l'exercice 1999, elles ont versé le montant correspondant à cette contribution, sans préjudice de leurs droits à restitution le cas échéant.

18. Les deux sociétés ont attaqué l'arrêté ministériel du 21 mars 2000 dans le cadre de deux recours formés devant le président de la république, dans lesquels elles invoquent l'article 11 de la directive et soutien-

27 — *GURI* n° 292, du 11 novembre 1972, supplément ordinaire n° 1, p. 2. Il s'agit du décret instituant et réglementant la taxe sur la valeur ajoutée.

28 — Note sans objet dans la version française.

ment que l'article 20, paragraphe 2, de la loi n° 448 ne leur est pas applicable ou que, à titre subsidiaire, il y a lieu d'interroger la Cour de justice sur l'interprétation correcte des dispositions communautaires.

19. Lors de la procédure suivie dans le cadre de ces deux recours extraordinaires, le ministre qui a pris l'arrêté attaqué a demandé que le Consiglio di Stato rende un avis.

20. Avant de se prononcer, cet organe consultatif a décidé de suspendre les deux procédures et a déferé à la Cour deux questions au contenu identique:

«La directive 97/13/CE permet-elle aux États membres d'imposer, à la charge des entreprises titulaires de licences ou d'autorisations d'exploiter des activités de télécommunications, des prestations pécuniaires sous quelque dénomination que ce soit, différentes et qui s'ajoutent à celles autorisées par la directive elle-même?»

### III — Procédure devant la Cour de justice

21. Par ordonnance du 12 septembre 2001, le président de la Cour de justice a décidé

de joindre les deux affaires, en raison des liens objectifs qu'elles présentent.

22. La Commission, le gouvernement italien et les entreprises demandereses dans les procédures au principal ont déposé des observations écrites dans le délai prévu à cet effet par l'article 20 du statut CE de la Cour de justice.

23. Les représentants des parties ayant déposé des observations écrites ont comparu à l'audience du 21 novembre 2002 pour présenter leurs arguments oralement.

## IV — Examen de la question préjudicielle

### A — Délimitation de la problématique

24. La juridiction de renvoi ne précise pas la disposition de la directive dont elle demande l'interprétation à la Cour. Il ressort cependant des circonstances de fait des litiges ayant suscité les questions qu'il s'agit de l'article 11, qui définit le pouvoir

fiscal des États membres à l'égard des entreprises titulaires de licences individuelles dans le secteur des télécommunications.

25. Tous les arguments de la Commission et d'Infostrada visent à démontrer que la réglementation italienne s'oppose à l'article 11, précité, en demandant à la Cour de se prononcer en ce sens.

26. Il importe de préciser que la compétence préjudicielle visée à l'article 234 CE porte sur l'interprétation ou, le cas échéant, l'appréciation de la validité des dispositions du droit européen qui constituent son champ d'application matériel. La Cour de justice ne peut pas se prononcer sur des normes juridiques nationales ni sur leur compatibilité avec l'ordre juridique communautaire. Cette mission incombe aux organes juridictionnels nationaux des États membres, dès lors que l'arrêt rendu à titre préjudiciel a levé les doutes que ces dispositions suscitent.

#### B — Règles fiscales visées par les articles 6 et 11 de la directive

27. Comme le souligne à juste titre la Commission, les deux dispositions sont

étrangères à la directive. Elles contiennent des règles fiscales insérées dans un texte de nature procédurale qui, comme nous l'avons souligné, entend contribuer à la libéralisation totale du marché des télécommunications. Pour atteindre cet objectif, la directive prévoit de supprimer les obstacles à l'accès de nouveaux opérateurs<sup>29</sup> dans un cadre commun auquel doivent se conformer les ordres juridiques des États membres afin de développer la société de l'information.

28. Les règles précitées de nature fiscale doivent être interprétées conformément à l'objectif indiqué ci-dessus: les charges fiscales imposées aux entreprises de télécommunications dans le cadre des procédures d'autorisation ne doivent pas les dissuader de pénétrer sur le marché, de sorte qu'elles doivent répondre à des critères objectifs, non discriminatoires et transparents<sup>30</sup>.

29. Or, bien qu'ils aient un contenu apparemment similaire, les articles 6 et 11 ont une portée différente, parce qu'ils s'appliquent à des régimes distincts.

30. Les autorisations générales sont des permissions prédéfinies de caractère géné-

29 — Voir les troisième et cinquième considérants de la directive.

30 — Voir le douzième considérant de la directive.

rique<sup>31</sup> qui permettent aux entreprises d'opérer sur le marché des télécommunications sans devoir obtenir une décision expresse de l'organe compétent, mais moyennant un éventuel contrôle ultérieur<sup>32</sup>.

pour laquelle la deuxième disposition exige que la taxe versée au titre d'une licence individuelle soit proportionnelle au volume de travail requis, précision qui n'apparaît pas dans le régime du prélèvement institué en matière d'autorisations générales.

31. En revanche, les licences individuelles sont des autorisations spécifiques qui permettent aux titulaires d'opérer et qui sont soumises à une décision de l'administration au terme d'une procédure ad hoc<sup>33</sup>.

32. Ces différences sont la justification du fait que, alors que l'article 6 parle 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», l'article 11, paragraphe 1, se réfère aux frais de même nature relatifs «à la délivrance, à la gestion, au contrôle et à l'application des licences individuelles applicables»<sup>34</sup>. C'est la raison

33. Les articles 6 et 11, paragraphe 1, de la directive visent donc les deux règles fiscales qui, indépendamment de la qualification qu'on leur attribue<sup>35</sup>, ont un caractère rémunérateur et parafiscal, puisqu'elles visent à accorder une compensation pour l'acte ou le service administratif accompli en faveur de l'assujetti. Toutefois, compte tenu de la nature différente de la prestation, le montant de la taxe auquel se réfère la première des deux dispositions précitées est destiné de façon indéterminée à couvrir le coût du fonctionnement du «régime d'autorisations générales applicable»<sup>36</sup>, tandis

31 — La prédétermination peut être réalisée par l'administration («licences de catégorie») ou par le législateur lui-même [voir le huitième considérant et l'article 2, paragraphe 1, sous a), premier tiret, de la directive].

32 — Voir l'article 5 de la directive.

33 — Voir les articles 2, paragraphe 1, sous a), deuxième tiret, et 9 de la directive.

34 — Je mets en italique. L'article 11, paragraphe 1, de la version espagnole de la directive comporte l'expression «régimen de licencias individuales aplicable», mais le premier substantif ne figure pas dans les versions italienne, anglaise et française. La version italienne parle de «il rilascio, la gestione, il controllo e l'esecuzione delle relative licenze individuali». De son côté, la version anglaise utilise l'expression «in the issue, management, control and enforcement of the applicable individual licences». Enfin, la version française est libellée comme suit: «à la délivrance, à la gestion, au contrôle et à l'application des licences individuelles applicables».

35 — «Taxes» («tasas») ou «prélèvements publics» («precios públicos»). La doctrine espagnole a connu ces dernières années un débat intense sur la délimitation de ces deux notions. Voir Agualló Avilés, A., *Tasas y precios públicos: análisis de la categoría jurídica del precio público y su delimitación con la tasa desde la perspectiva constitucional*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 1992. On peut aussi recommander Martín Fernández, F. J., *Tasas y precios públicos en el derecho español*, Instituto de Estudios Fiscales — Marcial Pons, Ediciones Jurídicas SA, Madrid, 1995. Les versions anglaise, française et italienne de la directive utilisent respectivement les expressions «fees», «taxes» et «diritti».

36 — 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 (JO L 108, p. 21), qui a remplacé la directive 97/13, amendée par la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil, portant la même date, relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive «cadre», JO L 108, p.33) corrobore cette interprétation lorsque, dans son 31<sup>e</sup> considérant, il est précisé que «avec un régime d'autorisation générale, il ne sera plus possible d'imposer des frais administratifs ni, partant, de taxes à des entreprises individuelles, sauf dans le cadre de l'octroi de droits d'utilisation de numéros ou de radiofréquences et de droits de mettre en place des ressources», c'est-à-dire aux autorisations que la directive de 1997 qualifiait de licences individuelles et la nouvelle de «droits d'utilisation de numéros ou de radiofréquences» (article 5).

que le prélèvement prévu dans le cadre des licences individuelles tend exclusivement à financer les coûts supportés par l'administration à l'occasion de la délivrance, de la gestion, du contrôle et de l'exécution de chacune des licences en particulier.

37. La taxe a pour but exclusif de couvrir les frais générés par l'accomplissement de ces démarches administratives. La Commission souligne à juste titre que le produit du prélèvement ne sert pas à financer d'autres activités de l'organe chargé de l'octroi des licences et de leur contrôle<sup>37</sup>.

34. De son côté, l'article 11, paragraphe 2, se réfère à une redevance qui est dépourvue de toute idée de contre-prestation et qui a la nature d'un impôt, même si elle a une affectation particulière.

35. Les considérations qui précèdent ne fournissent pas les éléments permettant d'analyser la disposition dont le Consiglio di Stato demande l'interprétation.

38. La taxe doit être proportionnelle au travail effectué pour que le fait générateur se produise. Cela signifie que, quel qu'en soit le montant, sa détermination doit tenir compte des frais impliqués sans que, dans aucun cas, elle ne puisse leur être supérieure. C'est la nature rémunératoire qui l'exige: si elle était supérieure aux frais engendrés, elle deviendrait un prélèvement de nature fiscale.

## C — Analyse de l'article 11 de la directive

1) La «taxe» applicable aux licences individuelles

36. Le fait imposable réside dans l'accomplissement d'une procédure pour l'octroi de la licence ou pour la gestion, le contrôle ou l'appréciation du titre d'autorisation.

39. Les principes d'objectivité, de non-discrimination et de transparence régissent la fixation de la taxe, qui doit faire l'objet d'une publicité suffisamment détaillée<sup>38</sup>.

37 — «Autorité réglementaire nationale» dans la terminologie de la directive; article 2, paragraphe 1, sous b).

38 — Voir le douzième considérant et l'article 11, paragraphe 1, de la directive.

2) La «redevance» pour l'utilisation de ressources rares

«en promouvant le développement de services innovateurs et de la concurrence»<sup>40</sup>.

40. Les principes précités s'appliquent aussi au prélèvement fiscal visé à l'article 11, paragraphe 2, de la directive.

41. L'un des champs d'application des licences individuelles est celui des ressources rares, notion qui, contrairement à ce que soutient le gouvernement italien, doit être précisée en droit communautaire. D'après les dispositions de la directive<sup>39</sup>, les radiofréquences et les numéros sont de cette nature. Pour garantir leur utilisation optimale, il est donc normal que le législateur communautaire autorise les États membres à imposer les titulaires de ces autorisations particulières.

42. Comme je l'ai souligné, la nature de ce prélèvement est très différente de celle de la «taxe» visée au paragraphe 1 du même article, étant donné qu'il n'a pas pour but de couvrir les frais encourus par l'administration pour la concession et la gestion de ces licences, mais qu'il vise à améliorer au mieux l'exploitation des ressources rares,

43. Les trois principes précités d'objectivité, de non-discrimination et de transparence, ainsi que l'objectif poursuivi par la directive, à savoir ouvrir les marchés à tous les opérateurs sans imposer plus de restrictions ou de charges que celles qui sont strictement nécessaires, exigent que le type de redevance et son montant ne découragent pas l'accès de nouveaux concurrents ou l'introduction de services de télécommunications inédits.

*D — Interdiction d'autres charges, différentes de celles prévues par l'article 11*

44. J'arrive maintenant au coeur du problème soulevé par le Consiglio di Stato. L'article 11 de la directive interdit-il aux États membres d'imposer aux titulaires de licences individuelles des charges fiscales autres que celles qu'elle vise?

40 — Article 11, paragraphe 2, dernière phrase, de la directive. La «directive autorisation» de 2002 laisse toute latitude aux États membres pour déterminer les objectifs auxquels doivent être affectés les fonds récoltés à travers cette forme d'imposition («Redevances pour les droits d'utilisation et les droits de mettre en place des ressources»). Ainsi, ces redevances peuvent servir à financer les activités des autorités réglementaires nationales qui ne peuvent être couvertes par des taxes administratives. La directive ajoute que, dans le cas de procédures de sélection concurrentielles ou comparatives, les modalités de paiement doivent garantir que ces redevances n'aboutissent pas, dans la pratique, à une sélection opérée sur la base de critères sans lien avec l'objectif d'une utilisation optimale des radiofréquences.

39 — Voir le 13<sup>e</sup> considérant, les articles 7, paragraphe 1, sous a), et 10, paragraphe 1, ainsi que les points 4.1 et 4.2 de l'annexe de la directive.

45. La réponse est, selon moi, affirmative. En premier lieu, le libellé de la disposition<sup>41</sup> autorise à penser que l'article 11 impose une restriction à la souveraineté financière et fiscale des États membres, étant donné que, lors des procédures relatives aux licences individuelles liées aux services de télécommunications, ils ne peuvent appliquer d'autres prélèvements que ceux prévus par cette disposition. Si toute taxe qui est exigible des entreprises dans le cadre des procédures d'autorisation doit avoir «uniquement pour objet» de couvrir les frais administratifs correspondants, il n'y a pas lieu de leur imposer d'autres prélèvements poursuivant une finalité différente.

46. Les critères d'interprétation téléologique et systématique abondent dans le même sens.

47. J'ai déjà indiqué que l'harmonisation poursuivie par la directive suppose une libéralisation totale du marché des télécommunications et la suppression des obstacles à l'accès de nouveaux opérateurs (principe libéralisateur). Les entraves qu'il importe d'éliminer ne sont pas seulement les entraves formelles et apparentes, comme l'exigence généralisée de permissions et d'autorisations préalables pour opérer sur ce marché, mais bien les entraves matériel-

les qui, sous des formes diverses, sont susceptibles de gêner la réalisation complète de l'objectif poursuivi.

48. Il est donc logique de ne pas imposer aux titulaires de licences individuelles dans le secteur des télécommunications, du fait de cette qualité, des charges fiscales autres que celles visées à l'article 11 de la directive: une taxe destinée à faire face aux frais d'octroi de la licence ou, lorsqu'elle est octroyée, de sa gestion, son contrôle et sa mise en œuvre, et une imposition qui garantit l'utilisation optimale des ressources limitées. L'intitulé lui-même de la disposition autorise cette interprétation: «Taxes et redevances applicables aux licences individuelles»<sup>42</sup>.

49. L'«effet utile» de la disposition serait autrement mis en péril. Si, abstraction faite des prélèvements permis par l'article 11 de la directive<sup>43</sup>, les États membres avaient la faculté de soumettre les entreprises titulaires de licences individuelles dans le secteur des télécommunications à d'autres charges du seul fait de cette qualité et de leurs activités d'opérateurs sur le marché<sup>44</sup>,

41 — «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» [...] (Je mets en italique).

42 — En revanche, l'article 6 parle de «Taxes et redevances applicables *aux procédures* d'autorisations générales» (je mets en italique).

43 — Dans l'ordre juridique italien, ils sont visés par les paragraphes 5, 20 et 21 de l'article 6 du Decreto del Presidente della Repubblica n° 318 de 1999 et par l'arrêté ministériel du 5 février 1998.

44 — Comme la contribution prévue à l'article 20, paragraphe 3, de la loi de finances de 1999, mise en œuvre par l'arrêté du 21 mars 2000.

l'objet de la disposition communautaire serait détourné<sup>45</sup>.

50. De plus, une lecture dûment combinée des paragraphes de l'article 11 montre que telle fut la volonté du législateur. En effet, si les taxes imposées au titre des procédures d'autorisation doivent uniquement avoir pour objet de couvrir les frais administratifs impliqués par leur accomplissement (paragraphe 1) et que ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'il est possible d'imposer aux titulaires de licences individuelles d'autres charges de nature fiscale dans le cas de ressources rares (paragraphe 2), il ne fait aucun doute que la directive vise à ce que les entreprises de télécommunications qui détiennent une autorisation de cette nature ne soient pas soumises à d'autres prélèvements du fait de cette circonstance.

51. L'article 11 de la directive vise à harmoniser les taxes et les redevances que les États membres peuvent imposer aux titulaires de licences individuelles pour opérer dans le secteur des télécommunications. Le fondement de ces deux prélèvements se retrouve à l'article 2 CE, dans la mesure où la diversité des législations fiscales compromet la réalisation des objectifs qu'il poursuit. L'harmonisation fiscale n'est pas une fin de l'Union européenne, mais un instrument de sa construction. Les

disparités dans le traitement fiscal d'un même fait imposable par les États membres sont susceptibles de provoquer des distorsions significatives de la concurrence, tout en affectant la libre circulation des personnes, des capitaux et des marchandises, ainsi que la libre prestation de services.

52. En somme, le cadre commun en matière d'autorisations générales et de licences individuelles dans les services de télécommunications, que la directive tente de mettre en place, serait anéanti si l'on laissait aux États membres la liberté de déterminer les charges fiscales que doivent supporter les entreprises du secteur. Si le législateur communautaire a inclus dans la directive des dispositions qui, en principe, sont étrangères à son champ d'application, c'est parce qu'il estime que le processus d'harmonisation doit aussi affecter ces matières.

53. L'interprétation que je propose est corroborée par la «directive autorisation» de 2002 qui a remplacé la directive 97/13/CE en exigeant que les régimes de taxes administratives et les taxes liées à l'utilisation de radiofréquences ne créent pas des distorsions de concurrence et des barrières à l'entrée sur le marché<sup>46</sup>, cette exigence traduisant l'idée que les titulaires d'autorisations et de licences («droits d'utilisation» dans la nouvelle terminologie) ne peuvent être soumis, en tant que tels, à des prélèvements autres que ceux prévus par les dispositions communautaires.

45 — Il est fort opportun à ce stade de rappeler la jurisprudence de la Cour citée par la Commission dans ses observations écrites, jurisprudence établie à propos de la directive 69/335/CEE du Conseil, du 17 juillet 1969, concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux (JO L 249, p. 25). On citera, en particulier, les arrêts du 20 avril 1993, *Ponente Carni et Cispadana Costruzioni* (C-71/91 et C-178/91, Rec. p. I-1915, points 30 et 31); du 2 décembre 1997, *Fantask e.a.* (C-188/95, Rec. p. I-6783, points 26 et 27); et du 29 septembre 1999, *Modelo I* (C-56/98, Rec. p. I-6427, points 25 et 27).

46 — Voir les 31<sup>e</sup> et 32<sup>e</sup> considérants.

## V — Conclusion

54. Au regard des considérations qui précèdent, je suggère à la Cour de justice de dire pour droit en réponse aux questions formulées par le Consiglio di Stato:

«La directive 97/13/CE du Parlement européen et du Conseil, du 10 avril 1997, relative à un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles dans le secteur des services de télécommunications, interdit aux États membres d'imposer aux entreprises titulaires de licences individuelles, du fait de cette seule qualité, d'autres charges fiscales, différentes et supplémentaires, par rapport à celles prévues par l'article 11.»