

Affaire C-399/19

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

22 mai 2019

Juridiction de renvoi :

Consiglio di Stato (Italie)

Date de la décision de renvoi :

11 avril 2019

Partie requérante :

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Parties défenderesses :

BT Italia SpA

Basicel SpA

BT Enia Telecomunicazioni SpA

Telecom Italia SpA

PosteMobile SpA

Vodafone Italia SpA

[omissis]

[omissis]

RÉPUBLIQUE ITALIENNE

le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie)

siégeant au contentieux (sixième section)

a rendu la présente

ORDONNANCE

sur le recours [omissis] 3448 de 2017, introduit par l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis]

contre

- les sociétés BT Italia S.p.a., Basicel S.p.a. et BT Enia Telecomunicazioni S.p.a., en la personne de leurs représentants légaux pro tempore respectifs, [omissis]
- la société Telecom Italia S.p.a., en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis] **[Or.2]** [omissis]

sur le recours [omissis] 3535 de 2017, introduit par l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis]

contre

la société PosteMobile S.p.a., en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis]

en présence de

- Telecom Italia S.p.a., en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis]
- Fastweb S.p.a., en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis]
- Wind Tre S.p.a., en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis]
- Sky Italia S.p.a., en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis]
- Vodafone Omnitel B.V., en la personne de son représentant légal pro tempore, qui n’a pas comparu ;

[Or. 3]

sur le recours [omissis] 3885 de 2017, introduit par l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis]

contre

la société PosteMobile S.p.a., en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis]

en présence de

- Telecom Italia S.p.a., en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis]
- Fastweb S.p.a., en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis]
- Wind Tre S.p.a., en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis]
- Sky Italia S.p.a., en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis] **[Or. 4]** [omissis]
- Vodafone Italia S.p.a. (anciennement Vodafone Omnitel B.V.), en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis]

sur le recours [omissis] 3985 de 2017, introduit par l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis]

contre

Telecom Italia S.p.a., en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis]

en présence de

Wind Tre S.p.a., en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis]

sur le recours [omissis] 4502 de 2017, introduit par l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis]

[Or. 5]

contre

la société Vodafone Italia S.p.a. (anciennement Vodafone Omnitel B.V.), en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis]

en présence de

- Telecom Italia S.p.a., en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis]
- Wind Tre S.p.a., en la personne de son représentant légal pro tempore, [omissis]

tendant à la réformation

en ce qui concerne le recours n° 3448 de 2017 : du jugement du Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie) [omissis] du 31 janvier 2017 n° 1532 ;

en ce qui concerne le recours n° 3535 de 2017 : du jugement du Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) [omissis] du 13 février 2017 n° 2337 ;

en ce qui concerne le recours n° 3885 de 2017 : du jugement du Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) [omissis] du 13 février 2017 n° 2313 ;

en ce qui concerne le recours n° 3985 de 2017 : du jugement du Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) [omissis] du 1^{er} mars 2017 n° 3020 ;

en ce qui concerne le recours n° 4502 de 2017 : du jugement du Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) [omissis] du 13 février 2017 n° 2313.

[Or. 6]

[omissis] [*formules d'usage*]

LES DIFFÉRENTS LITIGES

1. – Par un premier recours ([omissis] 3448/2017), l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (l’autorité garante des communications, ci-après simplement l’« AGCOM » ou l’« Autorité ») a interjeté appel du jugement du Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) [omissis] du 31 janvier 2017 n° 1532, ayant fait droit au recours introduit par les sociétés BT Italia S.p.a., Basicel S.p.a. et BT Enia Telecomunicazioni S.p.a. à l’encontre de la décision de l’AGCOM 567/14 [omissis] du 6 novembre 2014, portant fixation du montant et des modalités de versement de la contribution due à l’Autorité pour l’année 2015 par les entités opérant dans le secteur des communications électroniques et des services de médias ainsi que la décision n° 87/15 [omissis] relative à l’adoption du formulaire télématique et des instructions pour le versement de la contribution due par ces entités à l’Autorité pour l’année 2015.
 - 1.1 – Les trois sociétés requérantes ont soulevé, dans l’acte introductif de la première instance, après avoir exposé le cadre normatif relatif au financement de l’Autorité par les opérateurs de communications électroniques tel **[Or. 7]** qu’il ressort de l’arrêt de la Cour de justice de l’Union européenne 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] et de

la jurisprudence administrative nationale [omissis] [*références à la jurisprudence nationale*], deux moyens complexes visant les deux décisions attaquées au motif de leur illégalité, en ce que l'Autorité aurait, par ces décisions, indiqué comme base imposable pour le calcul de la contribution le poste « A1 » du bilan, de sorte que toutes les recettes perçues par les opérateurs du secteur des communications électroniques se trouveraient ainsi intégrées, de manière injustifiée et non autorisée, dans ledit calcul, ainsi que pour avoir défini le montant de la contribution de manière à couvrir tous les coûts supportés dans le secteur des communications électroniques, au lieu, comme l'Autorité aurait au contraire dû le faire dans le choix des éléments de la base de calcul, de prendre uniquement en compte les charges résultant de l'activité de régulation ex ante du marché. Plus spécialement (sur la base des éléments qui ressortent du texte de la requête présentée en première instance), le choix opéré par l'Autorité a été contesté par les sociétés au motif que « *la contribution est calculée à partir de toutes les recettes issues d'activités réglementées par l'Autorité et est destinée à financer l'ensemble des besoins estimés de ladite autorité pour son fonctionnement* » ; ce choix illicite est fondé selon elles sur une « *double erreur méthodologique de l'Autorité (...)* », en ce qu'il intègre à la fois la « *détermination des coûts finançables* » et celle « *de la base imposable sur laquelle la contribution est calculée* » [omissis] [*détails non pertinents aux fins de la procédure*].

- [1.2] – Plus précisément encore, selon les griefs des requérantes, il ressortait de l'annexe B à la décision (attaquée) 87/2015, que la base de calcul de la contribution était constituée par le poste « A1 » du compte de résultat ; il était donc précisé (au paragraphe 9) que les activités devant être considérées comme relevant des compétences de l'AGCOM et dont les recettes devaient être qualifiées de pertinentes aux fins du calcul de la contribution étaient, entre autres, les suivantes : installation des implantations électriques et électroniques, commerce [Or. 8] en gros et au détail d'équipements pour les télécommunications, programmation et transmission, activités des agences de presse, des concessionnaires et des autres intermédiaires de services publicitaires, toutes compétences et activités qui ne pouvaient donc par nature être incluses dans la base de calcul aux fins de la détermination du montant de la contribution annuelle due par les opérateurs du secteur des communications électroniques et des services de médias, eu égard aux dispositions prévues par la réglementation européenne et nationale sectorielle.

En second lieu, il était fait grief à l'Autorité de ne pas avoir fait précéder l'imposition de l'obligation contributive pour 2015 de l'adoption du bilan annuel relatif à l'année 2014, permettant de faire apparaître la somme totale des taxes perçues et des coûts administratifs effectivement supportés à l'année, conformément aux dispositions de l'article 12 de la directive « autorisation » (2002/20/CE du 7 mars 2002) et au principe, découlant de cette directive, selon lequel les modalités d'imposition de la contribution doivent être proportionnées, objectives et transparentes, ainsi que cela ressort également par ailleurs de l'arrêt de la Cour de justice 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], en tant que troisième condition de l'obligation de contribution.

1.3 – L'Autorité a comparu et contesté les arguments de la partie adverse en concluant au rejet du recours.

Les requérantes ont fait valoir que le bien-fondé de la demande d'annulation ressortait également de la disposition de l'article 34, paragraphe 2-*bis*, du « Codice delle comunicazioni elettroniche » (Code des communications électroniques, instauré par l'article 5 de la loi du 29 juillet 2015, n° 115).

1.4 – Le Tribunale amministrativo regionale (tribunal administratif régional) a fait droit au recours des sociétés précitées et a donc annulé les décisions attaquées, en étayant ses constatations quant au bien-fondé des griefs invoqués sur le fondement de l'arrêt de la Cour de justice 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] (et d'un [Or. 9] précédent récent [omissis] du TAR [omissis], du 30 décembre 2016, n° 12880, [omissis] [*références non pertinentes aux fins de la procédure*])

1.5 – Le juge de première instance a affirmé, en résumé, que la méthode de détermination de la base imposable utilisée par l'AGCOM pour procéder au calcul des sommes dues à titre de contribution par les opérateurs devait être considérée comme erronée, dans la mesure où des coûts non susceptibles d'y être inclus ont été pris en compte, sur la base d'un renvoi général aux coûts relatifs à « toutes les activités [que l'AGCOM] est appelée à exercer conformément au cadre normatif », toutes les recettes perçues par les opérateurs dans leur activité ayant en outre, aux fins du calcul de la contribution, été considérées comme pertinentes [omissis] [*références non pertinentes aux fins de la procédure*]

En particulier, pour parvenir à cette conclusion, le juge de première instance relève que la disposition de l'article 5 de la loi du 29 juillet 2015, n° 115, dans la partie ayant introduit le nouveau paragraphe 2-*bis* à l'article 34 du « Code des communications » est d'une portée et d'une efficacité limitées, dans la mesure où (comme l'a déjà relevé la section du Tribunale dans son jugement 12880 de 2016) la nouvelle loi avait pour intention, selon ses termes mêmes, de « modifier » l'article 34 du Code, en introduisant le nouveau paragraphe 2-*bis*, de telle sorte que « les exceptions invoquées par l'Administration quant à l'applicabilité au cas d'espèce de l'article 5 de la loi du 29 juillet 2015 n° 115 ne sont pas pertinentes » (pour citer une fois encore le jugement dont appel) et que celle-ci ne peut donc constituer une norme d'interprétation authentique de la loi du 23 décembre 2005, n° 266 (contrairement à ce que soutient l'Autorité) prise en ses dispositions instaurant les normes régissant le financement de l'AGCOM.

1.6 – Ayant donc considéré que la nouvelle loi de 2015 ne s'appliquait pas au cas d'espèce, le juge de première instance a affirmé (textuellement) que « le prélèvement à la charge des opérateurs téléphoniques (...), doit viser, eu égard aux observations de la Cour de justice, à compenser uniquement les dépenses

totales supportées par l'AGCOM pour l'activité de régulation, étant précisé qu'il s'agit des dépenses, définies de façon limitative, relatives à la délivrance, à la gestion, au contrôle et à la mise en œuvre du système [Or. 10] d'autorisation générale ».

S'agissant ensuite du deuxième aspect de l'illégalité, à savoir le défaut d'adoption du bilan annuel relatif à l'année 2014, le Tribunale amministrativo regionale (tribunal administratif régional), a fait droit à ce grief en retenant que l'article 12, paragraphe 2, de la directive « autorisation » – lu conjointement avec les considérants 30 et 31 de celle-ci – doit être interprété en ce sens que « *cette obligation de publicité doit nécessairement être antérieure à la demande de contributions, sauf à perdre tout contenu substantiel* ».

1.7 – L'AGCOM a interjeté appel du jugement de première instance ayant fait droit au recours par l'intermédiaire de l'Avvocatura generale dello Stato.

L'Autorité expose un certain nombre de considérations essentielles :

- l'AGCOM rappelle que, depuis l'introduction de l'article 1^{er}, paragraphes 65 et 66, de la loi 266/2005, sur lequel est fondé le système d'autofinancement de l'Autorité, les opérateurs assujettis à la contribution ont systématiquement attaqué, à partir de 2010, toutes les mesures annuelles relatives au financement de l'Autorité, en soutenant que la norme nationale applicable à ce système de contribution était contraire au droit européen ;
- ce système (régi par les dispositions précitées de la loi 266/2005) prévoit que « *les frais relatifs au fonctionnement* » de l'Administration sont financées par le « *marché concerné* » (qui, en réalité, correspond à plusieurs marchés, à savoir les marchés relatifs aux communications électroniques, aux services de médias, à l'édition et aux services postaux, [omissis] [*précisions non pertinentes aux fins de la procédure*]), par l'intermédiaire d'une contribution annuelle calculée sur les recettes des sociétés faisant partie du marché concerné, en application du taux établi chaque année par décision de l'Autorité, dans la limite maximale de 2 pour mille fixée par la loi ;
- s'agissant spécialement de la part de financement provenant du marché des communications électroniques, qui nous intéresse ici, la réglementation [Or. 11] évoquée ci-dessus doit tenir compte des dispositions de l'article 12 de la directive 2002/20/CE [du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive « autorisation »)] (qui constitue le cadre normatif européen des communications électroniques) dont il ressort que les contributions (qui sont qualifiées, dans la directive, de « *taxes administratives* ») susceptibles d'être imposées aux opérateurs du marché des communications électroniques, pour le financement des coûts supportés par l'ARN (autorité réglementaire nationale, à savoir, en Italie, l'AGCOM) :
 - a) peuvent couvrir uniquement les « *coûts administratifs* » supportés par l'ARN

pour les activités indiquées dans ce même article 12 (à savoir la gestion, le contrôle et l'application du régime d'autorisation générale, des droits d'utilisation et des obligations spécifiques) ; b) doivent être réparties d'une manière proportionnée, objective, transparente et qui minimise les charges pesant sur les entreprises ; c) l'ANR est tenue, s'agissant de ces contributions, de publier un bilan annuel de ses coûts administratifs et de la somme totale des taxes perçues et de procéder, en cas d'éventuelles différences, aux ajustements qui s'imposent.

1.8 – Dans ces conditions, l'AGCOM [omissis] [*précisions non pertinentes aux fins de la procédure*] estime que la réglementation nationale est parfaitement compatible avec les indications découlant de l'article 12 de la directive. En particulier :

- la délimitation des coûts finançables correspond à celle indiquée par le législateur [de l'Union européenne] bien que la norme nationale (l'article 1^{er}, paragraphes 65 et 66, de la loi 266/2005) utilise l'expression générale de « *frais relatifs au fonctionnement* » (plutôt que l'expression utilisée par le législateur [de l'Union européenne] de « *coûts administratifs* »), dans la mesure où les dépenses mises à la charge du marché des communications électroniques ne sont, en tout état de cause, que les dépenses correspondants aux activités visées à l'article 12 de la directive (à savoir celles relatives à la gestion, au contrôle et à l'application du régime d'autorisation générale, des droits d'utilisation et des obligations spécifiques) qui coïncident donc avec les compétences attribuées à l'Autorité par le cadre européen, en sa qualité d'ARN du secteur des communications électroniques ; compte tenu également de ce que les autres compétences (par exemple, celles relatives au secteur des médias) sont à la charge des autres secteurs, selon la règle des « marchés concernés » (« *mercati di competenza* ») établie par la loi nationale ;

[Or. 12]

- s'agissant du respect de la proportionnalité, étant donné que le droit [de l'Union] ne traite pas des modalités concrètes de la contribution, puisqu'il se limite à demander le respect de la proportionnalité, le système de contribution fondé sur les recettes sociales établi par la loi nationale garantit, également selon les interprétations de la Cour de justice de l'Union européenne, une répartition égale des charges sur le marché ;
- sur la question du bilan annuel, l'AGCOM l'a toujours publié et, en tout état de cause, cela a assurément été fait postérieurement à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 18 juillet 2013, [Vodafone Omnitel e.a.] dans les affaires jointes C-228/12 à C-232/12 et C-254/12 à C-258/12 [EU:C:2013:495].

1.9 – L'Avvocatura generale dello Stato rappelle en particulier que le jugement précité de la Cour européenne, appelée à examiner la question de la compatibilité de la norme nationale introduite par la loi 191/2009, ayant confié à l'Autorité la charge de financer, au moyen de la contribution perçue sur les marchés relevant de sa

compétence, les dépenses des autres administrations, avec les dispositions de l'article 12 de la directive 2002/20/CE, s'était contenté d'affirmer, textuellement, que « *les taxes imposées en vertu de l'article 12 de la directive "autorisation" ne sont pas destinées à couvrir les coûts administratifs de toute nature supportés par l'ARN* », en ajoutant ensuite que « *L'article 12 de la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive "autorisation"), doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à la réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, en vertu de laquelle les entreprises fournissant un service ou un réseau de communications électroniques sont redevables d'une taxe, destinée à couvrir l'ensemble des frais supportés par l'autorité réglementaire nationale et non financés par l'État, dont le montant est déterminé en fonction des recettes que ces entreprises réalisent, à condition que cette taxe soit exclusivement destinée à couvrir les frais afférents aux activités mentionnées au paragraphe 1, sous a), de cette disposition, que l'ensemble des recettes obtenues [Or. 13] au titre de ladite taxe n'exède pas l'ensemble des coûts afférents à ces activités et que cette même taxe soit répartie entre les entreprises d'une manière objective, transparente et proportionnée, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier* » [omissis] [précisions non pertinentes aux fins de la procédure].

L'Avvocatura generale dello Stato rappelle encore que le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal régional administratif du Latium), dans le cadre de la suite des procédures concernées par l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, a en tout état de cause décidé de faire également droit à l'autre grief des opérateurs du secteur selon lequel les activités énumérées à l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive « autorisation », dont les coûts peuvent être financés par la contribution des opérateurs, correspondraient uniquement aux activités de « régulation ex ante » de l'ARN et non à l'ensemble des activités que le cadre normatif européen confie à l'ARN. Cette lecture aurait été confirmée par le Consiglio di Stato dans son arrêt 600/2005.

La défense de l'AGCOM ajoute que, comme chacun le sait, la Commission européenne a ouvert, à l'encontre de l'Italie, la procédure d'information Eu Pilot 7563/15/CNCT. Par un courrier du 6 mai 2015, la Commission a demandé au gouvernement italien des précisions sur la délimitation des coûts administratifs de l'ARN susceptibles d'être financés par la contribution des opérateurs, à la lumière des arrêts du Consiglio di Stato, sur l'impact de ces arrêts, sur le plan quantitatif, sur la contribution de l'Autorité ainsi que sur les modalités permettant donc d'assurer à l'ARN les ressources humaines et financières adéquates au sens de l'article 3 de la directive 2002/21/CE. Par conséquent (comme le rappelle l'Avvocatura generale dello Stato dans son acte d'appel), précisément pour éviter l'ouverture d'une procédure d'infraction européenne de la Commission visant l'Italie et donc afin « de dissiper tout doute » quant à la compatibilité du système de financement établi par la loi 266/2005 avec l'article 12 de la directive « autorisations », la loi n° 115/2015 a introduit le paragraphe 2-bis à l'article 34 du Code des communications électroniques qui a précisé (le but étant d'adopter une

norme interprétative, comme l'explique l'exposé des motifs de la loi) [Or. 14] que le système contributif défini à l'article 12 précité est mis en œuvre par l'intermédiaire du système de la loi 266/2005 et concerne toutes les activités de la compétence de l'ARN.

Après l'adoption de la loi 115/2015, la Commission européenne a alors demandé, dans le cadre de la procédure Eu Pilot, par un courrier de décembre 2015, « *dans quelle mesure il pouvait être garanti que la nouvelle norme du paragraphe 2 bis était applicable de façon rétroactive* », en demandant également à recevoir une copie de toute décision éventuellement adoptée concernant le contentieux du financement de l'ARN italienne.

1.10 – Sur la base de ces éléments, l'AGCOM expose trois moyens d'appel complexes, en estimant que les constatations du juge de première instance ayant fait droit au recours des sociétés requérantes et annulé les actes attaqués par celles-ci sont erronées.

Par son premier moyen, l'AGCOM [part] de la considération préliminaire selon laquelle le Tribunale amministrativo regionale (tribunal administratif régional), [qui,] après avoir considéré que la disposition de l'article 5 de la loi 115/2015, en tant que « norme à caractère nouveau ne pouvant par conséquent être rétroactive », n'était pas applicable au cas d'espèce, a ensuite affirmé que le prélèvement mis à la charge des opérateurs téléphoniques devait être destiné, eu égard aux observations de la Cour de justice, à compenser uniquement les dépenses totales supportées par l'AGCOM pour l'activité de régulation, à savoir les dépenses, définies de façon limitative, relatives à la délivrance, à la gestion, au contrôle et à la mise en œuvre du système d'autorisation générale, a conclu de façon erronée qu'il découlait de l'arrêt de la Cour de justice du 18 juillet 2013 que les dispositions applicables au régime de financement de l'AGCOM étaient incompatibles avec le droit de l'Union européenne au motif qu'elles permettraient de financer des coûts dont la définition est plus large que celle qui ressort de l'article 12 de la directive « autorisation ».

Le juge de première instance aurait en réalité commis une confusion terminologique (et conceptuelle) entre les expressions utilisées par la réglementation nationale et celles employées à l'article 12 de la directive européenne plusieurs fois citée. En effet, en partant de la formule « *coûts administratifs globaux qui seront occasionnés par la gestion, le contrôle et* [Or. 15] *l'application du régime d'autorisation générale, des droits d'utilisation et des obligations spécifiques* », qui ressort de l'article 12 de la directive « autorisation », il a commis une erreur en refusant d'admettre qu'il s'agissait des coûts relatifs au fonctionnement de l'ARN dans le secteur des communications électroniques régi par le cadre normatif européen, de sorte que ces coûts ne correspondent pas aux seuls coûts supportés « pour la simple activité de régulation de l'ARN, ni ne sauraient se cantonner à ces seuls coûts » (pour reprendre les termes de l'acte d'appel de l'AGCOM), comme l'a au contraire jugé le Tribunale amministrativo regionale (tribunal administratif régional) dans le jugement dont

appel qui a limité le périmètre des coûts à prendre en considération pour le calcul de la contribution due par les opérateurs, sur la base d'une interprétation restrictive inacceptable (en ce qu'elle n'est confortée ni par les normes européennes ni par la décision précitée de la Cour de justice de l'Union européenne), aux seuls coûts susceptibles d'être rattachés à la régulation dite « ex ante ».

L'AGCOM a donc entrepris d'explicitier dans son acte d'appel, à l'appui de son premier moyen d'appel mais également comme fondement de l'intégralité de l'approche interprétative des normes nationales applicables au cas d'espèce, que *« l'activité de "régulation" (qualifiée parfois de "réglementation", également définie "ex ante") d'une ARN consiste en l'adoption de mesures types, de nature restrictive et temporaire, adressées à des destinataires spécifiques et dont le but consiste – en résumé – à réglementer, par des dispositions spéciales, le jeu de la concurrence sur un marché déterminé caractérisé par la présence d'un opérateur ayant une position significative (dominante), susceptible d'affecter le développement de la concurrence »*. Il s'agit donc d'une « activité qui ne représente qu'un segment des activités multiples, également de nature variée, indiquées de façon précise à l'article 12 de la directive "autorisation" (et qui ont toujours été rappelées [par la] Cour de justice européenne), qui concernent – précisément – *« la gestion, le contrôle et l'application du régime d'autorisation générale, des droits d'utilisation et des obligations spécifiques »*. En définitive, l'assimilation des activités relatives à *« la gestion, [au] contrôle et [à] l'application du régime d'autorisation générale, des droits d'utilisation et des obligations spécifiques »* et de l'activité de régulation de l'ARN n'a pas de fondement dans la disposition communautaire ni dans [Or. 16] aucun arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, elle résulte au contraire exclusivement de l'analyse du juge administratif italien, qui procède d'une méprise quant à la portée de la réglementation européenne, laquelle est donc présumée violée » (pour reprendre les termes de l'acte d'appel de l'AGCOM).

L'Autorité appelante conclut, sur ce premier moyen d'appel, en répétant que le jugement (dont appel a été interjeté) est erroné en ce que le premier juge n'a pas tenu compte de ce que *« le régime d'autorisation générale confié à l'ARN (pour "la gestion, le contrôle et l'application") est donc un régime complexe, régi par l'ensemble du cadre européen des communications électroniques, constitué, ce qui est également connu, par les directives 2002/19/CE (dite directive "accès"), 2002/20/CE (dite directive "autorisation"), 2002/21/CE (dite directive "cadre") et 2002/22/CE (dite directive "service universel")*. Les activités inhérentes à sa gestion, son contrôle et son application, par conséquent, ne sont ni plus ni moins que toutes les activités que l'ARN est appelée à exercer sur la base dudit cadre européen. Il s'agit donc de toutes les activités de régulation, surveillance, sanction et de règlement des litiges, qui sont nécessaires au fonctionnement global (gestion, contrôle et application) du régime d'autorisation générale » (selon, une fois encore, les termes de l'acte d'appel).

D'autre part, à l'appui du bien-fondé des affirmations précédentes, le texte de l'article 12 de la directive 2002/20/CE permet d'affirmer que l'énumération, qui ressort de cette disposition (en dépit de son caractère indicatif, comme l'a précisé la Commission européenne dans ses observations présentées à la Cour de justice de l'Union européenne dans le cadre de la phase écrite de la procédure ayant donné lieu à 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]), des activités dont les coûts peuvent être couverts par des taxes administratives imposées à des opérateurs autorisés, a trait à des activités qui se distinguent clairement de la simple activité de réglementation.

- 1.11 – Par son second moyen d'appel, l'AGCOM relève une autre erreur d'interprétation que le premier juge aurait commise, en ce qu'il [Or. 17] n'a pas reconnu la valeur interprétative (et donc rétroactive, justifiant son application à l'affaire en cause, bien qu'elle soit antérieure à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi) du contenu de l'article 5 de la loi 115/2015, qui a inséré le paragraphe 2-bis à l'article 34 du Code des communications électroniques, en méconnaissant totalement les indications claires en ce sens qui ressortent de l'exposé des motifs de cet acte normatif (c'est-à-dire de l'exposé accompagnant le projet de loi [omissis] 2977), dans lequel le gouvernement avait expliqué qu'il était opportun de « *préciser de façon définitive, par une norme d'interprétation authentique, les affirmations de la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 18 juillet 2013 [Vodafone Omnitel e.a.] (affaires jointes C-228/12 à C-232/12 et C-254/12 à C-258/12[EU:C:2013:495]) sur la compatibilité, dans le respect des principes consacrés par le droit de l'Union européenne, du système dit d'“autofinancement” de l'article 1^{er}, paragraphes 65 et 66, de la loi du 23 décembre 2005, n° 266, avec le régime des taxes administratives dues par les opérateurs autorisés à fournir les réseaux et services de communication électronique, visé à l'article 12 de la directive, pour la couverture des coûts administratifs soutenus par l'Autorité.* »

En outre, le Tribunale amministrativo regionale (tribunal administratif régional) a omis, sur cette question en particulier, de procéder à l'examen nécessaire aux fins de déterminer si l'article 5 de la loi 115/2015 remplit les conditions définies par la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle, Italie) pour reconnaître à une disposition législative la valeur d'une source d'interprétation authentique, à savoir : a) le caractère non modifiable du texte interprété ; b) le choix de l'une de ses significations possibles ; c) la coexistence des deux normes – la norme interprétant et la norme interprétée – et leur juxtaposition qui n'implique aucun effet d'abrogation ; d) le caractère nouveau sur le plan exclusivement normatif (de sorte que toutes les autres significations possibles de l'énoncé législatif interprété sont écartées) ; e) le caractère obligatoire erga omnes ; f) l'effet ex tunc de la norme ainsi posée.

- 1.12 – Dans un autre passage du jugement dont il est fait appel, le tribunal administratif a estimé que le second moyen de recours était fondé et a donc [Or. 18] constaté l'illégalité des décisions attaquées au motif que l'Autorité n'avait pas, au

préalable, rendu public, pour l'année 2015, un bilan annuel relatif à l'année 2014, dans lequel l'Autorité aurait dû indiquer le montant total des taxes administratives perçues et des coûts administratifs effectivement exposés pendant la période de référence, cette omission étant contraire à l'article 12 de la directive dite « autorisation » et a en outre précisé que, sur le fondement des dispositions du paragraphe 2 de ce même article 12 de la directive « autorisation », lu conjointement avec ses considérants 30 et 31, cette obligation de publicité doit nécessairement être antérieure à la demande de contribution adressée aux opérateurs du secteur (et donc à l'adoption des actes décisionnels correspondants de l'Autorité), sauf à être vidée de sa substance, en ajoutant que l'obligation de l'Autorité de publier un bilan annuel de ses coûts administratifs et de la somme totale des taxes perçues se réfère à [un] document autre que le bilan comptable de l'Autorité et ne fait pas non plus double-emploi avec celui-ci.

Dans cette partie du jugement également, il apparaît que la conclusion du juge de première instance est illogique, puisqu'il s'est fondé, pour étayer ses conclusions relatives à la décision attaquée de 2015, sur le jugement de la section du Tribunale, faisant référence au jugement n° 12880/2016 tel que confirmé par le Consiglio di Stato dans arrêt 600/2016, en ce que ces décisions renvoyaient aux décisions de l'Autorité relatives à la contribution pour l'année 2014, alors que les décisions contestées dans le cadre du présent litige concernent la contribution pour 2015, pour laquelle l'Autorité a établi un bilan antérieur et distinct.

À cela s'ajoute qu'il ne serait pas possible, pour l'ARN (de même que, de façon générale, pour toute entité ou administration), de fournir un bilan avant (et indépendamment de) la clôture de l'exercice financier de référence (c'est-à-dire l'exercice durant lequel les contributions doivent être perçues), de sorte que le bilan annuel est nécessairement un acte postérieur « à la demande de contribution adressée [Or. 19] aux opérateurs pour cette année de référence, dans la mesure où, par définition, il suit la clôture de l'exercice financier et l'approbation du bilan comptable de l'administration concernée, effectuée conformément aux délais prévus par la réglementation applicable en matière de comptabilité publique » (pour citer les termes de l'acte d'appel d'AGCOM).

Par ailleurs, la publication ultérieure du bilan annuel, même si elle ne coïncide pas dans le temps avec la demande de contribution, ne fait en aucun cas obstacle à la réalisation des finalités que la norme européenne entend garantir (c'est-à-dire, effectuer les « ajustements nécessaires » « en tenant compte de la différence entre la somme totale des taxes et les coûts administratifs »), dans la mesure où les « ajustements nécessaires » à la contribution peuvent tout à fait (et doivent) être effectués dans le cadre d'un exercice financier qui ne succède pas immédiatement à celui auquel se réfère le bilan lui-même, comme cela a du reste été le cas pour la contribution de 2015 (dont il est ici question), conformément à ce qui ressort des motifs de la décision 567/14 [omissis] visée par le recours de première instance.

En tout état de cause, l’Autorité appelante, dans le cas où des marges d’incertitudes persisteraient sur la portée de l’article 12 de la directive s’agissant des modalités applicables à l’élaboration de ce bilan annuel, compte tenu des spécificités temporelles que nous avons évoquées et qui sont propres au cycle normal de l’exercice financier, demande à la juridiction de céans de soumettre la question à l’appréciation de la Cour de justice de l’Union européenne.

- 1.13 – Les sociétés BT Italia S.p.a., Basicel S.p.a. et BT Enia Telecomunicazioni S.p.a. ont comparu en appel et ont, en premier lieu, contesté l’interprétation proposée par l’Autorité appelante de l’article 12 de la directive « autorisation » en ce sens que la contribution des opérateurs devrait valablement financer tous les coûts supportés par celle-ci dans le secteur des communications électroniques et ce dans la mesure où l’arrêt de la Cour de justice de l’Union européenne 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] a affirmé expressément que les « *taxes imposées en vertu de l’article 12 de la directive “autorisation” ne sont pas destinées à couvrir les coûts administratifs de toute nature supportés par l’ARN* » et où, dans une autre [Or. 20] décision (arrêt Telefónica de España du 21 juillet 2011, C-284/10 [EU:C:2011:513]) la Cour a répété que si les taxes administratives « *peuvent couvrir des frais administratifs dits “généraux”, ceux-ci ne doivent toutefois se rapporter qu’aux quatre activités rappelées au point précédent – (c’est-à-dire la délivrance, la gestion, le contrôle et la mise en œuvre du régime d’autorisations générales applicable) et [que] lesdites taxes ne sauraient ainsi inclure des dépenses relatives à d’autres tâches, telles que l’activité générale de surveillance de l’autorité réglementaire nationale et, notamment, le contrôle des abus éventuels de position dominante. En effet, ce type de contrôle dépasse le travail strictement généré par la mise en œuvre des autorisations générales* », de sorte que la Cour a expressément écarté « *l’interprétation défendue par l’Autorité dans son appel, selon laquelle l’activité de surveillance et de contrôle du marché de même que l’activité de sanction devraient être financées par la contribution* » (pour reprendre les termes du mémoire déposé en appel par les sociétés intimées).

Il découlerait des considérations qui précèdent que l’interprétation des normes nationales et européennes du secteur adoptée par le Tribunale amministrativo regionale (tribunal administratif régional), en l’espèce, est exempte d’erreur, étant donné que « *la contribution ne peut être destinée à couvrir indistinctement toutes les dépenses supportées par l’Autorité dans le secteur des communications électroniques mais, au contraire, doit financer uniquement les coûts qui découlent de l’activité de réglementation, c’est-à-dire ceux relatifs aux quatre activités que sont la délivrance, la gestion, le contrôle et la mise en œuvre du régime d’autorisations générales applicable* » (toujours selon les termes du mémoire déposé en appel par les parties intimées).

Il convient en outre, selon elles, de relever le caractère erroné de la lecture défendue par l’AGCOM – et par opposition le bien-fondé de celle du tribunal administratif – qui considère que toutes les recettes réalisées par les opérateurs sont taxables, étant donné que le jugement dont appel rappelle que, comme l’exige

précisément l'article 12 de la directive « autorisation », il doit exister, entre la contribution versée et l'activité financée, un rapport de pertinence (en ce sens que la contribution, et donc les recettes à prendre en considération pour son calcul, **[Or. 21]** doivent être corrélées aux dépenses dont il est légitime de demander le financement) et de proportionnalité (en ce qu'il est nécessaire de trouver un équilibre entre les coûts supportés et les taxes perçues de façon à ce que la totalité des contributions n'excède pas le total des coûts relatifs aux activités qu'elles doivent financer), aucun de ces deux principes n'ayant été suivi par l'Autorité dans le cadre de l'élaboration des décisions attaquées, ainsi que l'a relevé à juste titre le juge de première instance dans le jugement faisant l'objet de l'appel.

Les sociétés intimées ajoutent ensuite que c'est précisément pour vérifier la pertinence et la proportionnalité de la contribution que la directive impose à l'AGCOM l'obligation d'adopter un bilan des dépenses supportées et des taxes perçues, obligation que l'Autorité a omise ou contournée en ce qu'elle « *n'a pas adopté le bilan préalable des recettes et des dépenses supportées en 2014 préalablement à la détermination du montant de la contribution de 2015* » (toujours selon les termes du mémoire déposé par les sociétés intimées).

Les sociétés intimées ajoutent donc que l'on ne saurait admettre, au regard du droit européen, en termes de compatibilité entre la réglementation nationale et la réglementation européenne, le contenu du paragraphe 2-bis de l'article 34, dans la mesure où celui-ci définit la base imposable utilisée pour calculer la contribution comme étant constituée par les « *recettes perçues par les entreprises dans le cadre des activités couvertes par l'autorisation générale ou la concession de droits d'utilisation* », la nouvelle norme se contentant donc de répéter que les recettes devant être prises en considération sont uniquement celles qui découlent de l'activité de gestion de l'autorisation générale de la part de l'Autorité, soit l'activité qui, au sens du paragraphe 1 de ce même article 34 (qui reprend l'énoncé de l'article 12 de la directive « autorisation »), est la seule à pouvoir être financée grâce au prélèvement. On peut donc déduire de cette norme des pistes d'interprétation qui excluent définitivement la légalité du cadre précédent, outre le fait que cette norme, de par sa formulation (il n'a jamais été dit de façon claire dans la norme que les nouvelles modalités de détermination de la base imposable à partir de laquelle la contribution doit être calculée, constituée des recettes perçues par les entreprises dans le cadre des activités **[Or. 22]** concernées par l'autorisation générale ou la concession des droits d'utilisation, doivent avoir valeur rétroactive, et cette rétroactivité ne saurait non plus être déduite de l'ensemble du libellé de la norme), n'a pas pour fonction de constituer une interprétation authentique de la loi 266/2005 sur le système de financement de l'Autorité.

S'agissant ensuite de l'obligation de publication préalable du bilan annuel, en ce qui concerne le calcul de la contribution, les sociétés intimées répètent que cette obligation découle directement de l'énoncé de la norme, in primis communautaire et in secundis nationale, dont il ressort que ledit bilan, bien qu'il soit, par définition, ultérieur à l'obligation contributive relative à la même année, doit

néanmoins être antérieur à l'imposition de l'obligation contributive pour l'année suivante. Cependant, l'Autorité n'a pas tenu compte, dans son acte d'appel, du deuxième vice grave ayant entaché le jugement dont appel (ni ne s'est exprimée sur celui-ci), à savoir que le bilan publié, bien que tardivement, n'indique pas de façon séparée les postes de coûts et de recettes, en se contentant de les ventiler entre « *dépenses directement imputables au secteur des communications* » et « *dépenses indirectement imputables au secteur des communications* », celui-ci s'avérant ainsi impropre à remplir la fonction qui lui est assignée et donc à permettre aux opérateurs de vérifier que la contribution a valablement financé les dépenses visées à l'article 12 de la directive « autorisation ».

- 1.14 – Telecom Italia S.p.a., intimée par l'Autorité appelante, a également comparu [omissis] [*détails relatifs à la procédure nationale*]
2. – Par un deuxième recours ([omissis] 3535/2017), l'AGCOM a fait appel du jugement du Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) [omissis] du 13 février 2017 n° 2337, ayant fait droit au recours principal de la société PosteMobile S.p.a. à l'encontre de la [Or. 23] décision de l'AGCOM 547/13 [omissis] portant fixation du montant et des modalités de versement de la contribution due à l'Autorité pour l'année 2014 par les entités opérant dans le secteur des communications électroniques et des services de médias ainsi que la décision 71/14 [omissis] relative à l'adoption du formulaire télématique et des instructions pour le versement de la contribution due à l'Autorité pour l'année 2015 par les entités opérant dans le secteur des communications électroniques et des services de médias, ainsi qu'au recours à caractère ampliatif en vue de l'annulation du courrier de l'AGCOM à PosteMobile S.p.a., [omissis] du 22 octobre 2015, en ce que l'Autorité a demandé à ladite société un complément de paiement de la contribution annuelle due à l'Autorité pour l'année 2014.
- 2.1 – Il ressort clairement de l'acte d'appel que, bien que se référant à la contribution demandée et due à l'Autorité par les opérateurs du secteur pour l'année 2014, les questions litigieuses (tant en première instance qu'en appel) concernent des aspects juridiques identiques à ceux qui ont été évoqués au sujet du recours n° [omissis] 3448/2017, la juridiction de céans ayant été saisie des mêmes problématiques au sujet de l'interprétation des normes nationales relatives au calcul de la contribution annuelle due à l'AGCOM par les opérateurs du secteur ainsi qu'à la procédure pour définir les bases permettant de déterminer les conditions de ce calcul et leur compatibilité avec les dispositions prévues par le droit européen, telles qu'interprétées par l'arrêt de la Cour de justice 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]. Il est également demandé dans ce cas de préciser le calendrier de la publication ainsi que le contenu du bilan annuel relatif à l'utilisation et à la gestion des ressources financières par l'Autorité, de façon à permettre les « ajustements » du montant de la contribution due pour l'année suivante par les opérateurs, comme le prévoit la réglementation européenne sectorielle.

L'avvocatura generale dello Stato conteste, pour des raisons analogues à celles déjà exprimées dans l'acte d'appel concernant le recours n° [omissis] 3448/2017, le jugement dont **[Or. 24]** appel, et conclut donc à sa réformation complète.

Dans le cadre de cet appel, l'Autorité appelante demande ensuite spécifiquement à la juridiction de céans, « [e]n cas de doutes sur l'interprétation correcte des normes de droit européen [...] de bien vouloir soumettre cette question d'interprétation à la Cour de justice de l'Union européenne », le présent litige portant en effet sur la question fondamentale de droit de l'Union de savoir « si l'article 12 de la directive "autorisation" permet de financer uniquement l'activité de "réglementation ex ante" assurée par l'AGCOM ou plutôt de l'ensemble des activités confiées à l'ARN dans le secteur des communications électroniques » [omissis] [références non pertinentes à la procédure nationale].

2.2 – Les sociétés intimées ont comparu (PosteMobile S.p.a., Fastweb S.p.a., Wind Tre S.p.a., Vodafone Italia S.p.a. et Sky Italia S.p.a.) et une nouvelle fois affirmé, quoiqu'en des termes différents, le bien-fondé de la décision adoptée par le premier juge, en faisant valoir qu'il n'était pas nécessaire de saisir une nouvelle fois la Cour sur la question de la compatibilité de la réglementation nationale régissant la procédure, les modalités et le calcul de la contribution imposée annuellement aux opérateurs du secteur en faveur d'AGCOM avec la réglementation européenne (et spécialement l'article 12 de la directive « autorisation »). Il a été notamment affirmé, sur ce point, que « (...) la circonstance que, de mai 2015 à aujourd'hui, la Commission n'a ouvert aucune procédure d'infraction à l'encontre de l'Italie, au sujet de la jurisprudence en matière de contribution annuelle est tout à fait symptomatique du fait que, précisément, la Commission n'a pas relevé, dans les décisions du Tar Lazio et du Consiglio di Stato, d'éléments de violation du droit de l'Union (ou de l'arrêt rendu à titre préjudiciel le 18 juillet 2013) ni, par conséquent, les conditions justifiant l'ouverture d'une procédure d'infraction » (pour reprendre les termes du mémoire de PosteMobile S.p.a. et de Fastweb S.p.a., voir également, dans le même sens, les différents mémoires déposés par les **[Or. 25]** sociétés intimées), de sorte qu'il ne serait pas nécessaire de soumettre la question à l'appréciation du juge européen et qu'il y aurait lieu de considérer comme acquise (et donc assurée) la compatibilité entre la réglementation sectorielle nationale et celle européenne, compte tenu de l'orientation exprimée par la Cour de justice de l'Union européenne dans son 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], grâce à l'interprétation conforme du juge administratif national dans le cadre de l'examen de ces questions aux deux niveaux d'instance.

Lesdites sociétés ont donc conclu au rejet de l'appel et à la confirmation du jugement du Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) faisant l'objet de l'appel.

2.3 – Telecom Italia S.p.a., intimée par l'Autorité appelante, a également comparu [omissis] [détails relatifs à la procédure nationale]

3. – Par un troisième recours ([omissis] 3885/2017), l'AGCOM a interjeté appel du jugement du Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribuna administratif régional du Latium) [omissis] du 13 février 2017 n° 2313, ayant fait droit au recours principal ([omissis] 5655/2015) de la société PosteMobile S.p.a. visant la décision de l'AGCOM 567/14 [omissis] du 6 novembre 2014 portant fixation du montant et des modalités de versement de la contribution due à l'Autorité pour l'année 2015 par les entités opérant dans le secteur des communications électroniques et des services de médias ainsi que la décision n° 87/15 [omissis] du 24 février 2015, relative à l'adoption du formulaire télématique et des instructions pour le versement de la contribution due à l'Autorité pour l'année 2015 par les entités opérant dans le secteur des communications électroniques et des services de médias, ainsi qu'au recours à caractère ampliatif en vue de l'annulation du courrier de l'AGCOM à PosteMobile S.p.a., [omissis] du 22 octobre 2015, en ce que l'Autorité a demandé à ladite société un complément de paiement de la contribution annuelle due à l'Autorité pour l'année 2015.

3.1 – Il ressort clairement de la lecture de l'acte d'appel que les questions **[Or. 26]** litigieuses (tant en première instance qu'au stade de l'appel) concernent des aspects juridiques identiques à ceux qui ont été évoqués au sujet du recours n° [omissis] 3448/2017, la juridiction de céans ayant été saisie des mêmes problématiques au sujet de l'interprétation des normes nationales relatives au calcul de la contribution annuelle due à l'AGCOM par les opérateurs du secteur ainsi qu'à la procédure pour définir les bases permettant de déterminer les conditions de ce calcul et leur compatibilité avec les dispositions prévues par le droit européen, telles qu'interprétées par l'arrêt de la Cour de justice 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]. Il est également demandé dans ce cas de préciser le calendrier de la publication ainsi que le contenu du bilan annuel relatif à l'utilisation et à la gestion des ressources financières par l'Autorité, de façon à permettre les « ajustements » du montant de la contribution due pour l'année suivante par les opérateurs, comme le prévoit la réglementation européenne sectorielle.

Dans cette affaire également, l'Avvocatura generale dello Stato estime, pour des raisons analogues à celles déjà exprimées dans l'acte d'appel concernant le recours n° [omissis] 3448/2017, que le jugement dont appel est erroné, de sorte qu'il doit être intégralement réformé, et invite expressément, bien qu'à titre subsidiaire, la juridiction de céans à soumettre la question centrale du présent litige, s'il la juge nécessaire à sa résolution, à la Cour de justice de l'Union européenne.

3.2 – Les sociétés intimées (PosteMobile S.p.a., Fastweb S.p.a., Wind Tre S.p.a., Vodafone Italia S.p.a. et Sky Italia S.p.a.) ont également comparu dans cette troisième instance d'appel, et une nouvelle fois affirmé, quoiqu'en des termes différents, le bien-fondé de la décision adoptée par le premier juge, en faisant valoir qu'il n'était pas nécessaire de saisir une nouvelle fois la Cour sur la

question de la compatibilité de la réglementation nationale régissant la procédure, les modalités et le calcul de la contribution imposée annuellement aux opérateurs du secteur en faveur d'AGCOM avec la réglementation **[Or. 27]** européenne (et spécialement l'article 12 de la directive « autorisation »).

Lesdites sociétés ont donc conclu au rejet de l'appel et à la confirmation du jugement du Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) faisant l'objet de l'appel.

3.3 – Telecom Italia S.p.a., également intimée par l'Autorité appelante, a également comparu dans le cadre de ce troisième appel [omissis] [*détails relatifs à la procédure nationale*]

4. – Par un quatrième recours ([omissis] 3985/2017), l'AGCOM a interjeté appel du jugement du Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) [omissis] du 1^{er} mars 2017 n° 3020, ayant fait droit au recours ([omissis] 3894/2016) de la société Telecom Italia S.p.a., visant la décision de l'AGCOM 605/15 [omissis] du 5 novembre 2015 portant fixation du montant et des modalités de versement de la contribution due à l'Autorité pour l'année 2016 par les entités opérant dans le secteur des communications électroniques et des services de médias ainsi que la décision 34/16 [omissis] du 24 février 2015, relative à l'adoption du formulaire télématique « Contribution SCM-année 2016 » et des instructions pour le versement de la contribution due à l'Autorité pour l'année 2016 par les entités opérant dans les secteurs des communications électroniques et des services médias.

4.1 – Il ressort clairement de la lecture de l'acte d'appel que les questions **[Or. 26]** litigieuses (tant en première instance qu'au stade de l'appel) concernent des aspects juridiques identiques à ceux qui ont été évoqués au sujet du recours n° [omissis] 3448/2017, la juridiction de céans ayant été saisie des mêmes problématiques au sujet de l'interprétation des normes nationales relatives au calcul de la contribution annuelle due à l'AGCOM par les opérateurs du secteur ainsi qu'à la procédure pour définir les bases permettant de déterminer les conditions de ce calcul et leur compatibilité avec les dispositions prévues par le droit européen, **[Or. 28]** telles qu'interprétées par l'arrêt de la Cour de justice 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]. Il est également demandé dans ce cas de préciser le calendrier de la publication ainsi que le contenu du bilan annuel relatif à l'utilisation et à la gestion des ressources financières par l'Autorité, de façon à permettre les « ajustements » du montant de la contribution due pour l'année suivante par les opérateurs, comme le prévoit la réglementation européenne sectorielles.

Dans cette affaire, l'Avvocatura generale dello Stato demande à titre principal à la juridiction de céans de saisir la Cour de justice de l'Union européenne de la question relative à la compatibilité de la réglementation nationale et européenne sectorielle, qu'elle estime nécessaire à la résolution du présent litige, dans la

mesure où le Tribunale amministrativo regionale (tribunal administratif régional), dans le jugement dont appel, a commis une erreur en ne considérant pas que (selon ce qui ressort des premières pages de l'acte d'appel [omissis] [*précisions relatives à la procédure nationale*]) :

- la Cour de justice de l'Union européenne, 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], n'a pas affirmé que, sur le fondement de l'article 12 de la directive « autorisation », les seuls coûts de l'ARN finançables par la contribution des opérateurs auraient été ceux relatifs à la « régulation ex ante » assurée par l'ARN, puisqu'il s'agit plutôt d'une déduction qui ressort de la jurisprudence du juge administratif national. Il est ensuite observé que la Cour de justice, à cette occasion, avait été saisie à titre préjudiciel dans le cadre d'un litige ayant pour objet un système de financement annuel de l'AGCOM mis en œuvre selon des modalités différentes de celles qui caractérisent le système de financement actuel ;
- à l'heure actuelle, en effet, les mesures de l'AGCOM en matière de financement (et, en particulier, précisément la mesure annulée par le jugement dont appel, relative à l'année 2016) ont mis en œuvre un alignement progressif sur le droit européen en prévoyant un taux différencié pour le secteur des communications électroniques, un bilan spécifique pour ce même secteur, distinct du bilan comptable de l'Autorité, la possibilité d'appliquer les « ajustements nécessaires » à l'imposition [Or. 29] de la contribution, sur la base des résultats du bilan analytique, comme le prévoit l'article 12 de la directive « autorisation », et la mise en place d'un système d'uniformité de la base imposable pour tous les opérateurs, afin d'éviter des disparités dans les versements ;
- en outre, à la suite des premiers jugements du juge administratif national concernant les coûts finançables au sens de l'article 12 de la directive « autorisation », la Commission européenne a ouvert une procédure Eu Pilot à l'encontre de l'Italie et, avant cela, également dans le cadre du renvoi préjudiciel à la Cour de justice qui a donné lieu à 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], la Commission européenne avait formulé de nombreuses observations, indiquant de manière claire et explicite la signification des activités énumérées à l'article 12 de la directive « autorisation » et excluant expressément qu'elles puissent coïncider uniquement avec les activités de « régulation ex ante » assumées par l'ARN ;
- plus encore, à la suite de l'ouverture de la procédure Eu Pilot, le législateur italien est intervenu pour préciser, par l'intermédiaire du nouveau paragraphe 2 bis de l'article 34 du Code des communications électroniques, la compatibilité du système de financement national de l'ARN avec les dispositions du droit européen, de sorte qu'à la suite de cette intervention législative, la Commission européenne a demandé des assurances quant à sa

portée résolutoire pour les différents litiges pendants en matière de financement de l'ARN, en demandant expressément que les décisions judiciaires ultérieures sur la question du financement de l'ARN lui soient transmises ;

- de fait, la mesure concernant le financement 2016, qui ressort de la décision 605/16 [omissis], annulée par le jugement dont appel, constituait en réalité la mise en œuvre concrète de la volonté du gouvernement et du législateur national de surmonter l'*impasse* du financement de l'ARN pour le secteur des communications électroniques, se conformant aux indications reçues des institutions européennes, seules compétentes pour interpréter le droit européen.

C'est pourquoi l'AGCOM a demandé à la juridiction de céans, à titre principal et préjudiciel, que les questions interprétatives exposées soient transmises à la Cour de justice de l'Union européenne.

[Or. 30]

S'agissant en tout état de cause du fond, en énonçant quatre moyens d'appel, l'Autorité appelante considère, pour des raisons analogues à celles déjà exprimées dans l'acte d'appel concernant le recours n° [omissis] 3448/2017, que le jugement dont appel est erroné, de sorte qu'il doit être intégralement réformé.

- 4.2 – La société intimée Telecom S.p.a. a comparu et contesté en détail le bien-fondé des moyens d'appel de l'Autorité, en invoquant une nouvelle fois le bien-fondé du raisonnement et des conclusions qui ressortent du jugement du Tribunale amministrativo regionale (tribunal administratif régional) dont appel.

En particulier, Telecom a souligné qu'un nouveau renvoi à la Cour de justice de l'Union européenne était superflu et injustifié, la jurisprudence ayant désormais été adaptée aux dispositions en la matière découlant de l'ordre juridique [de l'Union].

- 4.3 – Wind Tre S.p.a., intimée par l'Autorité appelante, a également comparu et affirmé, une nouvelle fois, le bien-fondé de la décision adoptée en l'espèce par le premier juge et ayant pris position sur le caractère non nécessaire d'une nouvelle demande de décision préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne sur la compatibilité des dispositions nationales applicables à la procédure, les modalités et le calcul de la contribution annuelle imposée aux opérateurs du secteur en faveur d'AGCOM avec la réglementation européenne (et en particulier l'article 12 de la directive « autorisation »).

La société Wind Tre a donc conclu au rejet de l'appel et à la confirmation du jugement du Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) dont appel.

5. – Par un cinquième recours ([omissis] 4502/2017), l'AGCOM a interjeté appel du jugement du Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) [omissis] du 17 mars 2017 n° 3639, ayant fait droit au recours ([omissis] 3675/2016) introduit par la société Vodafone Italia S.p.a., à l'encontre de la décision de l'AGCOM 605/15 [omissis] du 5 novembre 2015 portant fixation du montant et des modalités de versement de la contribution due à l'Autorité pour l'année 2016 **[Or. 31]** par les entités opérant dans le secteur des communications électroniques et des services de médias ainsi que la décision 34/16 [omissis] du 24 février 2015, relative à l'adoption du formulaire télématique « Contribution SCM-année 2016 » et des instructions pour le versement de la contribution due à l'Autorité pour l'année 2016 par les entités opérant dans les secteurs des communications électroniques et des services médias.

5.1 – Il ressort clairement de la lecture de l'acte d'appel que les questions litigieuses (tant en première instance qu'au stade de l'appel) concernent des aspects juridiques identiques (puisque les mêmes actes et décisions de l'AGCOM ont été attaqués) à ceux qui ont été évoqués au sujet du recours n° [omissis] 3985/2017 (avec des similitudes importantes avec le recours précité n° [omissis] 3448/2017) concernant la contribution annuelle due pour 2016, la juridiction de céans ayant été saisie des mêmes problématiques au sujet de l'interprétation des normes nationales relatives au calcul de la contribution annuelle due à l'AGCOM par les opérateurs du secteur ainsi qu'à la procédure pour définir les bases permettant de déterminer les conditions de ce calcul et leur compatibilité avec les dispositions prévues par le droit européen, telles qu'interprétées par l'arrêt de la Cour de justice 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]. Il est également demandé dans ce cas de préciser le calendrier de la publication ainsi que le contenu du bilan annuel relatif à l'utilisation et à la gestion des ressources financières par l'Autorité, de façon à permettre les « ajustements » du montant de la contribution due pour l'année suivante par les opérateurs, comme le prévoit la réglementation européenne du secteur.

De même que dans le cadre de l'appel n° [omissis] 3985/2017, l'Avvocatura generale dello Stato demande, à titre principal, à la juridiction de céans de saisir la Cour de justice de l'Union européenne de la question relative à la compatibilité de la réglementation nationale et européenne sectorielle, qu'elle estime nécessaire à la résolution du présent litige, dans la mesure où le Tribunale amministrativo regionale (tribunal administratif régional), dans le jugement faisant l'objet de l'appel, a commis une erreur en ne prenant pas en considération divers griefs (qui, dans le cadre de l'exposé des éléments de fond de l'appel n° [omissis] 3985/2017 ont été reproduits en détail, bien que de façon synthétique, de sorte qu'il **[Or. 32]** semble superflu de les reproduire de nouveau dans le contexte de l'appel examiné ici) qui auraient dû conduire le premier juge à soulever la question préjudicielle [de droit de l'Union]. C'est pourquoi l'AGCOM demande à la juridiction de céans (également dans le cadre de cette instance d'appel), à titre principal et préjudiciel,

de déférer les questions interprétatives exposées à la Cour de justice de l'Union européenne.

S'agissant en tout état de cause du fond, en énonçant quatre moyens d'appel, l'Autorité appelante considère, pour des raisons analogues à celles déjà exprimées dans l'acte d'appel concernant le recours n° [omissis] 3985/2017, que le jugement dont appel est erroné, de sorte qu'il doit être intégralement réformé.

5.2 – La société intimée Vodafone Italia S.p.a. a comparu et contesté en détail le bien-fondé des moyens d'appel invoqués par l'Autorité, en invoquant une nouvelle fois le bien-fondé du raisonnement et des conclusions qui ressortent du jugement du Tribunale amministrativo regionale (tribunal administratif régional) dont appel.

En particulier, la société Vodafone a souligné qu'un nouveau renvoi à la Cour de justice de l'Union européenne était superflu et injustifié, « *au vu du bien-fondé de l'interprétation que le jugement attaqué et les arrêts cités du Consiglio di Stato ont rendue en la matière* » [omissis] [précisions relatives à la procédure nationale]

5.3 – Wind Tre S.p.a., intimée par l'Autorité appelante, a comparu et affirmé, une nouvelle fois, le bien-fondé de la décision adoptée en l'espèce par le premier juge et ayant pris position sur le caractère non nécessaire d'une nouvelle demande de décision préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne sur la compatibilité des dispositions nationales applicables à la procédure, les modalités et le calcul de la contribution annuelle imposée aux opérateurs du secteur en faveur d'AGCOM avec la réglementation européenne (et en particulier l'article 12 de la directive « autorisation »).

La société Wind Tre a donc conclu au rejet de l'appel et à la confirmation du jugement du Tribunale amministrativo regionale [Or. 33] per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) dont appel.

5.4 – Enfin, Telecom Italia S.p.a., également intimée par l'Autorité appelante, a comparu [omissis] [précisions relatives à la procédure nationale]

LA MOTIVATION DE LA JONCTION DES CINQ INSTANCES D'APPEL

6. – [omissis] [Or. 34] [omissis] [Or. 35]

LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE DE RÉFÉRENCE

7. – Selon le considérant 30 de la directive 2002/20/CE (dite directive « autorisation »): « *Des taxes administratives peuvent être imposées aux fournisseurs de services de communications électroniques afin de financer les activités de l'autorité réglementaire nationale en matière de gestion du système d'autorisation et d'octroi de droits d'utilisation. Ces taxes devraient uniquement*

couvrir les coûts administratifs réels résultant de ces activités. À cet effet, la transparence en ce qui concerne les recettes et les dépenses des autorités réglementaires nationales devrait être assurée par la publication d'un rapport annuel indiquant la somme totale des taxes perçues et des coûts administratifs supportés. Les entreprises pourront ainsi vérifier que les coûts administratifs et les taxes s'équilibrent. »

L'article 12 de la directive précitée énonce : « 1. Les taxes administratives imposées aux entreprises fournissant un service ou un réseau au titre [Or. 36] de l'autorisation générale ou auxquelles un droit d'utilisation a été octroyé : a) couvrent exclusivement les coûts administratifs globaux qui seront occasionnés par la gestion, le contrôle et l'application du régime d'autorisation générale, des droits d'utilisation et des obligations spécifiques visées à l'article 6, paragraphe 2, qui peuvent inclure les frais de coopération, d'harmonisation et de normalisation internationales, d'analyse de marché, de contrôle de la conformité et d'autres contrôles du marché, ainsi que les frais afférents aux travaux de réglementation impliquant l'élaboration et l'application de législations dérivées et de décisions administratives, telles que des décisions sur l'accès et l'interconnexion, et ; b) sont réparties entre les entreprises individuelles d'une manière objective, transparente et proportionnée qui minimise les coûts administratifs et les taxes inhérentes supplémentaires. 2. Lorsque les autorités réglementaires nationales imposent des taxes administratives, elles publient un bilan annuel de leurs coûts administratifs et de la somme totale des taxes perçues. Les ajustements nécessaires sont effectués en tenant compte de la différence entre la somme totale des taxes et les coûts administratifs. Les ajustements nécessaires sont effectués en tenant compte de la différence entre la somme totale des taxes et les coûts administratifs ».

Il découle donc de ces éléments que, selon la réglementation [de droit de l'Union] [omissis] :

- a) les contributions imposées aux entités opérant sur le marché des communications électroniques peuvent couvrir uniquement les coûts administratifs supportés par l'ARN pour les activités mentionnées à l'article 12 lui-même (qui concernent la gestion, le contrôle et l'application du régime d'autorisation générale, des droits d'utilisation et des obligations spécifiques) ;
- b) les contributions doivent être réparties d'une manière proportionnée, objective, transparente et qui minimise les charges pesant sur les entreprises ;
- c) l'ANR est tenue, s'agissant de ces contributions, de publier un bilan annuel de ses coûts administratifs et de la somme totale des contributions perçues et, en cas de différences, de procéder aux ajustements qui s'imposent.

LA RÉGLEMENTATION NATIONALE RÉGISSANT LA CONTRIBUTION ANNUELLE DUE À L'AGCOM

[Or. 37]

8. – [omissis] [*détails non pertinents aux fins de la procédure*]

8.1 – La principale disposition est celle de l'article 1^{er}, paragraphes 65 et 66, de la « loi de finances » 2006 (loi du 23 décembre 2005, n° 266), énonçant ce qui suit :

- (paragraphe 65) « À partir de l'année 2007, les frais relatifs au fonctionnement de la Commission nationale pour les sociétés et la bourse (CONSOB), de l'Autorité pour la surveillance des travaux publics [références à des organismes autres que la requérante], de l'Autorité garante des communications et de la Commission de surveillance des fonds de pension 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. Les décisions, qui fixent également le calendrier et les modalités de versement, sont soumises au Président du Conseil des Ministres, le Ministre de l'économie et des finances entendu, pour approbation par décret de celui-ci dans un délai de vingt jours après réception. À l'expiration du délai de vingt jours après réception sans qu'il ait été fait d'observations, les décisions adoptées par les organismes au sens du présent paragraphe deviennent exécutoires » ;
- (paragraphe 66) « Dans le cadre de la première application, au titre de l'année 2006, le montant de la contribution à charge des entités opérant dans le secteur des communications visés à l'article 2, paragraphe 38, sous b), de la loi n° 481 du 14 novembre 1995 est fixé à 1,5 pour mille des recettes figurant au dernier bilan approuvé avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Pour les années suivantes, d'éventuelles variations du montant et des modalités de la taxe pourront être [Or. 38] adoptées par l'[AGCOM] conformément au paragraphe 65, dans la limite de 2 pour mille des recettes figurant au dernier bilan approuvé avant l'adoption de la décision ».

En synthétisant à l'extrême la portée et les effets des dispositions normatives précitées, il apparaît que « les frais relatifs au fonctionnement » de l'AGCOM sont financés par le « marché concerné » (« mercato di competenza »). Le marché concerné dépend bien évidemment des compétences (et des fonctions administratives) attribuées à l'AGCOM en tant qu'Autorité de régulation des marchés sectoriels suivants : communications électroniques, services de médias, édition et services postaux. Il s'ensuit que le « marché concerné » visé par la réglementation nationale aux fins de l'identification des entités effectivement tenues de participer au financement de l'AGCOM est constitué par les sociétés qui opèrent sur chacun des « marchés sectoriels » précédemment évoqués.

Les entités tenues de verser la contribution annuelle étant ainsi identifiées, il ressort des dispositions précitées que cette contribution est calculée sur la base des recettes des sociétés appartenant au marché concerné, en application du taux défini chaque année par décision de l'AGCOM, dans la limite maximale de 2 pour mille fixée par la loi.

8.2 – [omissis] [*références à un marché concerné différent du marché litigieux*]

8.3 – Sans préjudice de ce qui précède, la seconde disposition nationale qui se distingue, dans le cadre de la réglementation applicable au calcul de la contribution due pour le financement de l'AGCOM, est celle de l'article 34 du Code des communications électroniques (décret législatif du 1^{er} août 2003, n° 259) qui est en ces termes : « *Outre les contributions visées à l'article 35, peuvent être imposées aux entreprises fournissant des réseaux ou services au titre de l'autorisation générale ou auxquelles un droit d'utilisation a été octroyé des taxes administratives couvrant exclusivement les coûts administratifs globaux [Or. 39] 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 28, 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. Les taxes administratives sont réparties entre les entreprises individuelles d'une manière objective, transparente et proportionnée qui minimise les coûts administratifs et les taxes inhérentes supplémentaires. 2. Pour la couverture des coûts administratifs occasionnés par les activités de la compétence du Ministère, le montant des taxes administratives visées au paragraphe 1 est déterminé à l'annexe 10. 2-bis. Pour la couverture du montant total des coûts administratifs occasionnés par l'exercice des fonctions de régulation, de surveillance, de règlement des litiges et de sanction, conférées à l'Autorité par la loi dans les matières visées au paragraphe 1, le montant des taxes administratives visées au même paragraphe 1 est déterminé, conformément à l'article 1^{er}, paragraphes 65 et 66, de la loi du 23 décembre 2005, n° 266, en proportion des recettes perçues par les entreprises dans le cadre des activités couvertes par l'autorisation générale ou la concession de droits d'utilisation. 2-ter. Le ministère, en concertation avec le ministère de l'économie et des finances, et l'Autorité publient annuellement les coûts administratifs occasionnés par les activités visées au paragraphe 1 et le montant total des taxes perçues au sens des paragraphes 2 et 2-bis. Les ajustements nécessaires sont effectués en tenant compte des éventuelles différences entre la somme totale des taxes et les coûts administratifs* ».

8.4 – On relèvera en particulier que le paragraphe 2-bis précité de l'article 34 (du Code des communications électroniques) a été inséré par l'article 5 de la loi du 29 juillet 2005, n° 115 (« loi européenne » 2014) comportant une rubrique « significative » ayant le contenu suivant : « *Dispositions relatives aux coûts*

administratifs à la charge des fournisseurs de services de communications électroniques. Procédure d'infraction n° 2013/4020 ».

En effet, dans le cadre de la procédure d'infraction n° 2013/4020, la Commission européenne [Or. 40] avait estimé que les articles 6 et 12 de la directive 2002/20/CE (directive « autorisation ») n'avaient pas été transposés dans la réglementation italienne. Dans la mesure où l'article 12 précité régit la question du montant des « taxes administratives » dont le paiement est demandé, par les différents États membres de l'Union, aux entreprises autorisées à placer, sur le marché, des réseaux ou services de communications électroniques, la Commission rappelle que les « taxes administratives » auxquelles fait référence la disposition précitée doivent être : a) définies dans leur montant de façon à couvrir les coûts administratifs supportés par l'Administration pour gérer le régime de ces autorisations ou concessions ; b) proportionnées, objectives et transparentes. De façon plus générale, l'article 6 précité dispose que toutes les « conditions » (dont les « taxes » déjà examinées), concernant lesdites concessions ou autorisations générales, doivent être guidées par les principes de non-discrimination, de proportionnalité et de transparence. Afin de mieux garantir le respect de ces critères, l'article 12, paragraphe 2, impose aux « autorités réglementaires nationales » (ARN) qui appliquent aux entreprises, dans les différents États membres, lesdites « taxes administratives » – afin de couvrir les coûts occasionnés par la gestion du système de concession ou d'autorisation – de publier un bilan annuel de leurs propres coûts administratifs ainsi que des taxes administratives perçues.

Dans ces conditions, la Commission a estimé que le décret législatif 259/2003, ayant transposé en Italie la directive 2002/20/CE, n'avait pas transposé ces prescriptions. En effet, les deux autorités qui se sont vu confier, en Italie, les fonctions d'ARN (à savoir, le ministère du développement économique, ci-après le « MDE », et l'AGCOM) ne disposaient pas d'un système de bilan adéquat dans la mesure où, au moment de l'ouverture de la procédure d'infraction : a) le MDE était tenu à la présentation d'un simple bilan à caractère général, qui n'était pas, en tant que tel, contrairement aux exigences de l'article 12, paragraphe 2, de la directive, de nature à indiquer de façon analytique les seuls coûts administratifs concernant les fonctions de « réglementation » (alors que ces fonctions sont de la seule responsabilité d'un unique service du MDE) ; b) quant à l'AGCOM, les taxes perçues par celles-ci étaient destinées à rémunérer les fonctions exercées par le [Or. 41] MDE, posant là encore le problème de l'absence de relevé analytique des coûts couverts par ces taxes.

Enfin, dans le cadre des différents actes propres à la procédure d'infraction, la Commission a estimé que les dispositions combinées de l'article 34, paragraphe 2 et de l'annexe 10 du décret législatif 259/2003, s'agissant de la détermination du montant des « taxes administratives », ne satisfaisaient pas aux exigences de proportionnalité, transparence et non-discrimination résultant des prescriptions de la directive. En effet, en application des normes nationales alors en vigueur, le montant des « taxes administratives » était modulé exclusivement en fonction de

l'importance numérique de la population « potentiellement » destinataire de l'offre de l'entreprise et non pas également, comme cela aurait au contraire été nécessaire, en fonction de circonstances concrètes et spécifiques, telles que le nombre de clients effectifs, le chiffre d'affaires et les dimensions de l'entreprise elle-même. En substance, la Commission a observé que, à cause de la transposition incorrecte de la directive dans l'ordre juridique national, ces taxes seraient déterminées de façon quasiment forfaitaire, avec pour conséquence qu'elles s'avéraient : 1) absolument prohibitives pour les petites et moyennes entreprises et de nature à faire obstacle à leur accès au marché (malgré l'obligation de « non-discrimination ») ; 2) et plus lourdes pour les entreprises de dimension modeste que pour les grandes entreprises (en dépit du critère de « proportionnalité »).

8.5 – Pour remédier à cette procédure européenne d'infraction que nous venons d'évoquer, le législateur national est intervenu en 2015 en adoptant le paragraphe 1, sous a), point 1), de l'article 5 de la loi 115/2015 qui a introduit à l'article 34 du Code des communications électroniques (décret législatif 259/2003), le paragraphe 2-bis qui se lit comme suit : *« Pour la couverture du montant total des coûts administratifs occasionnés par l'exercice des fonctions de régulation, de surveillance, de règlement des litiges et de sanction, conférées à l'Autorité par la loi dans les matières visées au paragraphe 1, le montant des taxes administratives visées au même paragraphe 1 est déterminé, conformément à l'article 1^{er}, paragraphes 65 et 66, de la loi du 23 décembre 2005, n° 266, en proportion des recettes perçues par les entreprises dans le cadre des activités couvertes [Or. 42] par l'autorisation générale ou la concession de droits d'utilisation ».*

En outre, la disposition ultérieure du paragraphe 1, sous a), n° 2), de l'article 5 de la loi 115/2015 a introduit à l'article 34 du Code des communications électroniques le paragraphe 2-ter qui se lit comme suit : *« Le ministère, en concertation avec le ministère de l'économie et des finances, et l'Autorité publient annuellement les coûts administratifs occasionnés par les activités visées au paragraphe 1 et le montant total des taxes perçues au sens des paragraphes 2 et 2-bis. Les ajustements nécessaires sont effectués en tenant compte des éventuelles différences entre la somme totale des taxes et les coûts administratifs ».*

Néanmoins, le juge de première instance, dans tous les jugements ayant fait l'objet d'un appel, n'a pas retenu l'effet rétroactif de la disposition de « couverture » européenne et n'a donc pas non plus examiné si cette disposition était compatible avec l'article 12 de la directive « autorisation » et si elle avait donc répondu ou non aux problèmes de transposition identifiés par la Commission européenne dans le cadre de la procédure d'infraction n° 4020/2013.

Le doute subsiste donc s'agissant de la compatibilité des normes nationales en vigueur antérieurement à la nouvelle loi de 2015 avec l'ordre juridique européen du secteur et spécialement avec l'article 12 de la directive « autorisation ».

En outre, en ce qui concerne l'appel, parmi ceux que nous examinons ici, introduit plus récemment ([omissis] 4502/2017), qui porte sur la contestation de la décision de l'AGCOM relative à la contribution due pour 2016 et pour laquelle le nouveau paragraphe 2-*bis* de l'article 34 (du Code des communications électroniques) ainsi que le paragraphe 2-*ter* ultérieur ne pouvaient pas ne pas s'appliquer, *ratione temporis*, le juge de première instance, dans le jugement attaqué (17 mars 2017 n° 3639), n'a en fait pas examiné la compatibilité de cette disposition, visant expressément à remédier à la procédure d'infraction 4020/2013, avec le cadre normatif européen, afin de pouvoir apprécier, sur le fond, la capacité de la nouvelle loi (indépendamment de sa portée et de son efficacité rétroactive pour l'ordre juridique [Or. 43] interne) à dissiper les doutes et les griefs soulevés (et susceptibles d'être soulevés) par la Commission européenne.

- 8.6 – Dans un tel contexte, on ne saurait sous-estimer, comme semble au contraire le proposer la majorité des sociétés intimées dans les présentes affaires jointes, l'ouverture, à l'égard de l'Italie, de la procédure exploratoire Eu Pilot 7563/15/CNCT visant à vérifier la bonne application des articles 12 de la directive 2002/20/CE (directive « autorisation ») et 3 de la directive 2002/21/CE (directive « cadre »).

Nul n'ignore que cette procédure a été ouverte à l'issue des principaux événements suivants.

Tout d'abord, dans le cadre de la procédure devant la Cour de justice de l'Union européenne ayant conduit à 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], la Commission a fait connaître son point de vue, dans les observations présentées, en ce qui concerne en particulier ce que recouvre la notion d'« activité de régulation ex ante » (expression utilisée dans la directive « autorisation » à l'article 12), en observant que cette activité « à laquelle se réfère la juridiction de renvoi fait partie des fonctions attribuées aux autorités réglementaires nationales par la directive “cadre” et par les directives dites “spécifiques”. Les coûts de ces activités peuvent être financés via les taxes administratives visées à l'article 12, paragraphe 1, point a), de la directive “autorisation” ; cette dernière disposition permet cependant d'utiliser les taxes administratives susmentionnées pour financer d'autres coûts supportés par les autorités réglementaires nationales, distincts de ceux qui sont liés à l'activité de régulation ex ante » (point 30 des observations).

- 8.7 – La Cour de justice de l'Union européenne avait été saisie [par ordonnance de renvoi du Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) du 5 avril 2012 n° 3133], dans les affaires C-228/12 à C-232/12 et C-254/12 à C-258/12, EU:C:2013:495, d'une demande d'interprétation authentique et contraignante des dispositions européennes édictées pour les « autorités réglementaires nationales » – s'agissant en particulier du secteur des communications électroniques – en ce qu'elles prévoient l'obligation, pour les États membres, de garantir leur indépendance et leur

impartialité, en assurant la [Or. 44] séparation entre fonctions de réglementation et fonctions opérationnelles ainsi que le respect du principe d'autofinancement substantiel. La [omissis] Cour, par son arrêt du 18 juillet 2013, a répondu en ce sens que l'article 12 de la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive « autorisation »), doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à la réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, en vertu de laquelle les entreprises fournissant un service ou un réseau de communications électroniques sont redevables d'une taxe, destinée à couvrir l'ensemble des frais supportés par l'autorité réglementaire nationale et non financés par l'État, dont le montant est déterminé en fonction des recettes que ces entreprises réalisent, à condition que cette taxe soit exclusivement destinée à couvrir les frais afférents aux activités mentionnées au paragraphe 1, sous a), de cette disposition, que l'ensemble des recettes obtenues au titre de ladite taxe n'excède pas l'ensemble des coûts afférents à ces activités et que cette même taxe soit répartie entre les entreprises d'une manière objective, transparente et proportionnée, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

En parcourant les motifs de l'arrêt précité, on peut observer que la Cour, dans le cadre de l'exposé de ses considérations et observations, n'a à aucun moment abordé le thème (dont l'importance est essentielle dans les litiges dont a ici connaître la juridiction de céans) du contenu et de l'ampleur des activités de régulation ex ante. En effet (et précisément) au point 3[7] de l'arrêt, la Cour a affirmé textuellement que « *S'agissant des taxes administratives imposées aux entreprises fournissant un service ou un réseau pour financer les activités de l'ARN en matière de gestion du système d'autorisation et d'octroi de droits d'utilisation, celles-ci sont régies par l'article 12 de la directive "autorisation" auquel la directive 2009/140, mentionnée par la juridiction de renvoi, n'a apporté aucune modification* », pour préciser ensuite, au point 38 que « *Il résulte des termes de l'article 12, paragraphe 1, [Or. 45] sous a), de la directive "autorisation" que les États membres ne peuvent imposer aux entreprises fournissant un service ou un réseau au titre de l'autorisation générale ou auxquelles un droit d'utilisation des radiofréquences ou des numéros a été octroyé que des taxes administratives couvrant les coûts administratifs globaux occasionnés par la gestion, le contrôle et l'application du régime d'autorisation générale, des droits d'utilisation et des obligations spécifiques, visées à l'article 6, paragraphe 2, de cette directive, qui peuvent inclure les frais de coopération, d'harmonisation et de normalisation internationales, d'analyse de marché, de contrôle 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* », puis conclure au point 39 que « *De telles taxes ne peuvent couvrir que les frais afférents aux activités rappelées au point précédent, lesquels ne sauraient inclure des dépenses relatives à d'autres tâches* », mais surtout en ne livrant en définitive aucun élément utile pour délimiter ou identifier, plus précisément, la typologie des « activités » concernées par le financement.

8.8 – De façon analogue à ce qui vient d’être observé au sujet de l’arrêt de la [omissis] Cour de justice de l’Union européenne 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], la [omissis] Cour a une nouvelle fois analysé la question de la compatibilité de l’ordre juridique italien du secteur en ce qui concerne le financement des ARN (et en particulier de l’AGCOM) avec les normes [du droit de l’Union].

L’objet de la question dont la Cour avait été saisie par le Consiglio di Stato (par ordonnance de renvoi [omissis] du 15 mai 2015 n° 2475) portait essentiellement sur la question de savoir s’il y avait lieu d’appliquer à l’Agcom les normes relatives à la limitation et à la rationalisation des dépenses publiques, du fait des modifications introduites par le décret législatif du 2 mars 2012, n° 16 (converti en loi du 26 avril 2012, n° 44) et dans la mesure, en particulier, où l’Autorité avait été incluse dans la Liste (des administrations publiques relevant du compte de résultat consolidé, définies en application de l’article 1^{er}, paragraphe 3, de la loi du 31 décembre 2009, n° 196) pour l’année 2012 et où [Or. 46] le législateur avait choisi d’assujettir en tout état de cause toutes les autorités indépendantes aux dispositions en matière de finances publiques, et si ces dispositions étaient ou non contraires aux normes communautaires (directive « cadre » 2002/21/CE, telle que modifiée par la directive 2009/140/CE et directive « autorisation » 2002/20/CE) qui prévoient l’indépendance des autorités réglementaires nationales du secteur des communications électroniques.

Par arrêt du 28 juillet 2016, [Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni] (C-240/15 [EU:C:2016:608]), la Cour de justice a affirmé que 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 (directive « cadre »), telle que modifiée par la directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009, et l’article 12 de la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à l’autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive « autorisation »), doivent être interprétés en ce sens qu’ils ne s’opposent pas à une réglementation nationale qui soumet une autorité réglementaire nationale, au sens de la directive 2002/21, telle que modifiée par la directive 2009/140, à des dispositions nationales applicables en matière de finances publiques et, en particulier, à des dispositions de limitation et de rationalisation des dépenses des administrations publiques, telles que celles en cause au principal. Une nouvelle fois cependant, la Cour n’a rien dit sur le contenu de l’expression « activité de régulation ex ante », en indiquant à quel type d’activité et de comportements se référerait cette expression.

8.9 – Le juge administratif national, après 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], saisi de la question de la délimitation des activités dont les coûts « administratifs » peuvent être pris en compte aux fins du financement de l’AGCOM par les opérateurs économiques, a estimé pouvoir tirer de cette décision des éléments permettant d’évaluer cette question, en dépit du fait que, au vu des éléments précédemment

évoqués, le juge européen n'avait pas examiné à cette occasion cet aspect des dispositions de l'article 12 de la directive [Or. 47] « autorisation », avec le degré d'approfondissement qui s'imposait, et ce notamment parce qu'aucune question en ce sens n'avait été spécifiquement soumise – en des termes analogues.

En effet, le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) a estimé, dans son jugement du 30 décembre 2016 n° 12880, évoqué plusieurs fois dans les litiges que nous examinons ici, que la question de la compatibilité du cadre normatif avait été pleinement résolue par la Cour de justice dans l'arrêt précité, [omissis] [référence à la jurisprudence nationale] en affirmant que la Cour avait opéré une assimilation complète des activités énumérées à l'article 12 de la directive « autorisation » à la « seule » activité de régulation effectuée par l'autorité règlementaire nationale.

En réalité, une telle assimilation ne ressort pas de 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] et ce n'est pas par hasard que la Commission européenne, par son courrier du 6 mai 2015 ouvrant la procédure Eu Pilot 7563/15/CNCT, a demandé des éclaircissements au gouvernement italien « également » sur la question de l'impact, en termes quantitatifs, des jugements sur la contribution de l'Autorité ainsi que des modalités permettant d'assurer les ressources humaines et financières adéquates au sens de l'article 3 de la directive 2002/21/CE.

9. – Le contexte du présent contentieux ayant ainsi été délimité et les doutes sur la compatibilité de la réglementation nationale avec celle [du droit de l'Union] applicable à ce secteur ayant été exposés, le collège de cœurs estime que le renvoi à la Cour de justice de l'Union européenne de certaines questions d'interprétation absolument pertinentes, également du fait de la procédure Eu Pilot 7563/15/CNCT ouverte par la Commission, doit être considéré comme nécessaire à la résolution des différents litiges réunis – indépendamment de l'avis contraire des sociétés intimées dans les différents litiges examinés ici au stade de l'appel.

[omissis] [Or. 48] [rappel des recommandations à l'attention des juges nationaux]

[omissis] [références non pertinentes aux fins de la procédure] la jurisprudence européenne concernant la norme litigieuse n'est pas formulée de façon précise en ce qui concerne les questions spécifiques liées au champ d'application des activités de l'ARN (en l'occurrence l'AGCOM) concernées par le financement assuré grâce à l'obligation de contribution imposée aux opérateurs des secteurs de référence, compte tenu des indications de l'article 12 de la directive « autorisation », puisque l'on ne peut rattacher à aucune indication expresse qui ressortirait de cette réglementation [du droit de l'Union] une référence aux seules activités de « régulation ex ante », comme semble l'avoir interprété restrictivement la jurisprudence nationale de ces dernières années sur ce point, en soutenant également que cette interprétation découlerait des indications expresses de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne 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] [omissis].

9.1 – Compte tenu des indications qui ressortent des dispositions des directives en la matière et de la jurisprudence européenne et nationale qui ont (toutes) été rappelées précédemment, il subsiste des doutes quant à la compatibilité de la réglementation nationale, s'agissant d'abord de l'article 1^{er}, paragraphes 65 et 66, de la loi du 23 décembre 2005, n° 266 (loi financière 2006) et, en outre, du paragraphe 2-*bis* de l'article 34 du décret législatif du 1^{er} août 2003, n° 259 (Code des communications électroniques) introduit par l'article 5 de la loi du 29 juillet 2005, n° 115, en ce qu'il dispose que le financement réalisé grâce à la contribution imposée aux opérateurs du secteur est destinée à la « *la couverture du montant total des coûts [Or. 49] administratifs occasionnés par l'exercice des fonctions de régulation, de surveillance, de règlement des litiges et de sanction, conférées à l'Autorité par la loi* », par rapport aux dispositions de l'article 12 de la directive 2002/20/CE. Il est spécifié que ces fonctions ne se limitent pas à l'activité dite de régulation ex ante.

En second lieu, il est demandé à la Cour de justice de l'Union européenne d'examiner la question de la compatibilité de la disposition issue de l'article 2-*ter* de l'article 34 précité en ce qu'il énonce que : « *Le ministère, en concertation avec le ministère de l'économie et des finances, et l'Autorité publient annuellement les coûts administratifs occasionnés par les activités visées au paragraphe 1 et le montant total des taxes perçues au sens des paragraphes 2 et 2-bis. Les ajustements nécessaires sont effectués en tenant compte des éventuelles différences entre la somme totale des taxes et les coûts administratifs* ». La compatibilité doit, à l'évidence s'apprécier au regard de l'article 12, paragraphe 2, de la directive « autorisation » en ce qu'il dispose que « *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* ».

9.2 – Par conséquent, dans la mesure où les questions exposées sont de nature à justifier de saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel, les deux questions suivantes peuvent être formulées :

1) « *L'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2002/20/CE s'oppose-t-il à une réglementation nationale qui met à la charge des entités autorisées au sens de cette même directive l'ensemble des coûts administratifs supportés par l'Autorité réglementaire nationale pour l'organisation et l'exercice de toutes les fonctions, y compris les fonctions de régulation, de surveillance, de règlement des litiges et de sanction, attribuées à l'Autorité réglementaire nationale par le cadre européen des communications électroniques (qui ressort des directives 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE et 2002/22/CE) ; ou bien les activités indiquées à l'article [Or. 50] 12, paragraphe 1, sous a), de la*

directive 2002/20/CE se limitent-elles à l'activité de "régulation ex ante" assurée par l'Autorité réglementaire nationale ? » ;

2) « *L'article 12, paragraphe 2, de la directive 2002/20/CE doit-il être interprété en ce sens que le bilan annuel des coûts administratifs de l'Autorité réglementaire nationale et des taxes perçues : a) peut être publié postérieurement à la clôture de l'exercice financier annuel – suivant la législation nationale en matière de comptabilité publique – au cours duquel les taxes administratives ont été perçues ; b) permet à l'ARN d'effectuer les "ajustements nécessaires" y compris en ce qui concerne des exercices financiers qui ne sont pas immédiatement contigus ?* ».

[omissis] [liste des pièces jointes et formule d'usage sur la suspension de la procédure]

Par Ces Motifs

Le Consiglio di Stato (Conseil d'État), siégeant au contentieux [omissis] ordonne :

[omissis]

2) la transmission du dossier par le Greffe à la Cour de justice de l'Union européenne, [omissis] pour la résolution des questions préjudicielles [omissis]

[omissis] [formule d'usage]

Ainsi décidé à Rome en chambre du conseil, les 12 juillet 2018, 29 novembre 2018 et 11 avril 2019 [omissis] [formules d'usage]