

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

19 septembre 2006 ^{*}

Dans les affaires jointes C-392/04 et C-422/04,

ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduites par le Bundesverwaltungsgericht (Allemagne), par décisions du 7 juillet 2004, parvenues à la Cour respectivement les 16 septembre et 4 octobre 2004, dans les procédures

i-21 Germany GmbH (C-392/04),

Arcor AG & Co. KG (C-422/04), anciennement **ISIS Multimedia Net GmbH & Co. KG**,

contre

Bundesrepublik Deutschland,

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas et J. Malenovský, présidents de chambre, MM. S. von Bahr (rapporteur), J. N. Cunha Rodrigues, M^{me} R. Silva de Lapuerta, MM. K. Lenaerts, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet et M. Ilešič, juges,

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: M. B. Fülöp, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 1^{er} février 2006,

considérant les observations présentées:

- pour i-21 Germany GmbH, par M^{es} M. Geppert, M. Schütze et B. Kemper, Rechtsanwälte,

- pour Arcor AG & Co. KG, par M^{es} N. Nolte et J. Tiedemann, Rechtsanwälte,

- pour la Bundesrepublik Deutschland, par M. S. Prömper, en qualité d'agent,

- pour le gouvernement néerlandais, par M^{mes} H. G. Sevenster et C. ten Dam, en qualité d'agents,

- pour la Commission des Communautés européennes, par M. M. Shotter et M^{me} S. Grünheid, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 mars 2006,

rend le présent

Arrêt

- 1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13/CE du Parlement européen et du Conseil, du 10 avril 1997, relative à un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles dans le secteur des services de télécommunications (JO L 117, p. 15), ainsi que de l'article 10 CE.

- 2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de deux litiges opposant, d'une part, i-21 Germany GmbH (ci-après «i-21») et, d'autre part, Arcor AG & Co. KG, anciennement ISIS Multimedia Net GmbH & Co. KG (ci-après «Arcor»), à la Bundesrepublik Deutschland au sujet des taxes payées par ces sociétés pour l'obtention d'une licence de télécommunications.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

- 3 L'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13 prévoit:

«Les États membres veillent à ce que les taxes imposées aux entreprises au titre des procédures d'autorisation aient uniquement pour objet de couvrir les frais administratifs afférents à la délivrance, à la gestion, au contrôle et à l'application des licences individuelles applicables. Les taxes applicables à une licence individuelle sont proportionnelles au volume de travail requis et sont publiées d'une manière appropriée et suffisamment détaillée pour que les informations soient facilement accessibles.»

- 4 La directive 97/13 a été abrogée par 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») (JO L 108, p. 33).

La réglementation nationale

- 5 L'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13 a été transposé en droit allemand par la loi sur les télécommunications (Telekommunikationsgesetz), du 25 juillet 1996 (BGBl. 1996 I, p. 1120, ci-après la «TKG»), qui constitue une loi d'habilitation, et par le règlement relatif aux taxes sur les licences de télécommunications (Telekommunikations-Lizenzgebührenverordnung), du 28 juillet 1997 (BGBl. 1997 I, p. 1936, ci-après le «TKLGebV»), adopté par le ministre fédéral de la poste et des télécommunications sur le fondement de la TKG.

- 6 L'article 48, paragraphe 1, de la loi sur la procédure administrative (Verwaltungsverfahrensgesetz), du 25 mai 1976 (BGBl. 1976 I, p. 1253), dans sa version publiée le 21 septembre 1998 (BGBl. 1998 I, p. 3050), dispose:

«Retrait d'un acte administratif illégal

Même après être devenu définitif, un acte administratif illégal peut être retiré en tout ou en partie, avec effet pour l'avenir ou rétroactif. Un acte administratif constitutif ou déclaratoire d'un droit ou d'un avantage de nature juridique (acte administratif générateur de droits) ne peut être retiré que sous réserve des dispositions des paragraphes 2 à 4.

[...]»

- 7 S'agissant d'un avis de taxation au titre d'une licence de télécommunications, le Bundesverwaltungsgericht indique que, en cas de retrait de l'avis, les entreprises intéressées auraient droit au remboursement des montants illégalement perçus en vertu de l'article 21 de la loi sur les frais administratifs (Verwaltungskostengesetz), du 23 juin 1970 (BGBl. 1970 I, p. 821).
- 8 Il ressort des décisions de renvoi que, selon la jurisprudence allemande, l'autorité administrative dispose, en vertu de l'article 48 de la loi sur la procédure administrative, d'un pouvoir en principe discrétionnaire de retirer un acte administratif illégal devenu définitif. Ce pouvoir discrétionnaire peut cependant être réduit à zéro si le maintien de l'acte en question est «tout simplement insupportable» au regard des notions d'ordre public, de bonne foi, d'équité, d'égalité de traitement ou d'illégalité manifeste.

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

- 9 i-21 et Arcor sont deux entreprises de télécommunications. Par avis des 14 juin 2000 et 18 mai 2001, elles se sont vu imposer des taxes d'un montant d'environ 5 420 000 euros pour la première et d'environ 67 000 euros pour la seconde au titre de la licence individuelle de télécommunications. Elles ont payé ces taxes sans les contester et n'ont pas engagé de recours dans le délai d'un mois à compter de la notification des avis de taxation.
- 10 En vertu du TKLGebV, le montant de la taxe est fondé sur le prélèvement anticipé des frais administratifs généraux de l'autorité de régulation sur une période de 30 ans.
- 11 Dans le cadre d'un recours visant à l'annulation d'un avis de taxation contesté dans les délais impartis, le Bundesverwaltungsgericht a jugé, par un arrêt du 19 septembre 2001, que le TKLGebV n'était pas compatible avec des normes de droit supérieur, à savoir la TKG et la loi constitutionnelle allemande, et a confirmé l'annulation de l'avis concerné qui avait été prononcé par une cour d'appel.
- 12 À la suite de cet arrêt, i-21 et Arcor ont réclamé le remboursement des taxes qu'elles avaient acquittées. Leurs réclamations n'ont cependant pas été accueillies. Elles ont alors chacune formé un recours devant le Verwaltungsgericht qui les a rejetés au motif que leurs avis de taxation étaient devenus définitifs et qu'il n'y avait pas lieu de remettre en cause, en l'espèce, le refus de l'organe administratif de retirer ces avis.
- 13 i-21 et Arcor ont considéré que le Verwaltungsgericht avait commis une erreur de droit au regard non seulement du droit national mais aussi du droit communautaire

et ont introduit une demande en «Revision» devant le Bundesverwaltungsgericht. i-21 soutient qu'elle a dû acquitter une taxe d'un montant plus de mille fois supérieur à celui appliqué aux entreprises de télécommunications, postérieurement à l'arrêt du 19 septembre 2001 susmentionné.

- 14 Dans ses décisions de renvoi, le Bundesverwaltungsgericht indique que les demandes en «Revision» ne sauraient prospérer en application du seul droit national. Selon cette juridiction, il ne s'agirait pas de cas où le maintien des avis de taxation serait «tout simplement insupportable» et où le pouvoir discrétionnaire de l'administration serait réduit à tel point qu'elle ne pouvait que retirer les avis. Le Bundesverwaltungsgericht considère, en effet, que le maintien des avis de taxation ne porte atteinte ni aux notions de bonne foi ou d'égalité de traitement ni à celles d'ordre public ou d'équité et que les avis en cause ne sont pas non plus fondés sur une réglementation manifestement illégale.
- 15 La juridiction de renvoi s'interroge, en revanche, sur la portée du droit communautaire. Selon elle, l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13 semble s'opposer à une réglementation telle que celle en cause au principal. À supposer que son interprétation de cette disposition soit correcte, le Bundesverwaltungsgericht se demande ensuite si cette même disposition, lue conjointement avec l'article 10 CE relatif au devoir de coopération loyale, ne limite pas le pouvoir discrétionnaire de l'autorité de régulation, eu égard, notamment, à l'arrêt du 13 janvier 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, Rec. p. I-837).
- 16 Le Bundesverwaltungsgericht se demande, en particulier, si l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13 doit être interprété comme imposant aux États membres, lors du calcul de la redevance, une obligation de respecter les objectifs de la directive et de garantir leur respect. Ces objectifs comporteraient celui de faciliter de manière significative l'entrée sur le marché de nouveaux concurrents. Or, le maintien des avis

de taxation en cause constituerait une restriction de la concurrence pour les entreprises concernées qui seraient désavantagées notamment par rapport aux entreprises qui ont contesté les avis dont elles étaient destinataires dans les délais impartis et ont obtenu leur annulation. Selon le Bundesverwaltungsgericht, si cet article devait être interprété comme interdisant une telle restriction en matière de concurrence, le principe de coopération figurant à l'article 10 CE pourrait entraîner une obligation de revenir sur les avis de taxation en cause en application du droit national sans que l'autorité administrative dispose d'une marge d'appréciation.

- 17 C'est dans ces conditions que le Bundesverwaltungsgericht a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13 [...] doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose au prélèvement d'une redevance de licence lors du calcul de laquelle on s'est basé sur le prélèvement anticipé des frais administratifs généraux d'une autorité de régulation nationale pour une période de 30 ans?

En cas de réponse positive à cette première question:

- 2) L'article 10 CE et l'article 11 de la directive [97/13] doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils imposent l'annulation d'un avis de taxation fixant une redevance au sens de la première question et qui n'a pas été contesté alors que le droit national le permet, si le droit national l'autorise mais ne l'exige pas?»

- 18 Par ordonnance du 6 décembre 2004, les affaires C-392/04 et C-422/04 ont été jointes aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

Sur la première question

Observations des parties

- 19 i-21, Arcor et la Commission des Communautés européennes soutiennent que l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13 s'oppose à une taxe telle que celle prévue dans la réglementation allemande en cause au principal.
- 20 Le gouvernement allemand fait valoir au contraire que cet article n'est pas applicable aux présentes affaires, car la directive 97/13 a été abrogée par la directive 2002/21 et cette directive ne contient aucune mesure transitoire relative à l'application dudit article.
- 21 Le gouvernement allemand soutient que, en tout état de cause, l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13 ne s'oppose pas à l'imposition d'une taxe telle que celle prévue par la réglementation allemande. D'une part, les frais administratifs mentionnés audit article comprendraient les frais administratifs généraux. D'autre part, ledit article ne préciserait pas que seuls les frais administratifs effectivement encourus peuvent être inclus dans la taxe à l'exclusion des frais administratifs futurs. La prise en compte de ces derniers constituerait une garantie de sécurité pour les entreprises qui seraient assurées de ne pas se voir davantage taxer à l'avenir au titre de la licence.

Réponse de la Cour

- 22 Il convient tout d'abord d'examiner l'argument du gouvernement allemand selon lequel l'article 11 de la directive 97/13 serait inapplicable aux litiges au principal en raison de l'abrogation de cette directive par une directive postérieure.
- 23 À cet égard, il convient de constater que la directive 97/13 a été abrogée par l'article 26 de la directive 2002/21 avec effet au 25 juillet 2003 conformément aux dispositions de l'article 28, paragraphe 1, second alinéa, de cette dernière directive.
- 24 Il ressort toutefois de la lecture de ces articles 26 et 28, paragraphe 1, second alinéa, que le législateur n'a pas entendu porter atteinte aux droits et aux obligations nés sous l'empire de la directive 97/13 et que la directive 2002/21 ne s'applique qu'aux situations de droit créées à partir du 25 juillet 2003.
- 25 Par conséquent, malgré l'abrogation de la directive 97/13 par la directive 2002/21, il y a lieu de considérer que la validité d'une taxe telle que celle imposée à i-21 et à Arcor par des avis de taxation respectivement datés des 14 juin 2000 et 18 mai 2001, à une période où la directive 2002/21 n'était pas encore applicable, doit être examinée au regard de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13.
- 26 Il y a lieu également de déterminer si la notion de «frais administratifs» visée audit article comprend les frais administratifs généraux liés aux régimes de licences individuelles, calculés sur une période de 30 ans.

- 27 La Cour a déjà eu l'occasion d'examiner la portée de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13.
- 28 Dans l'arrêt du 18 septembre 2003, *Albacom et Infostrada*, (C-292/01 et C-293/01, Rec. p. I-9449, point 25), la Cour a rappelé que l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13 prévoit que les taxes imposées par les États membres aux entreprises titulaires de licences individuelles ont uniquement pour objet de couvrir les frais administratifs liés au travail généré par la mise en œuvre desdites licences.
- 29 Il résulte des termes de cette disposition telle qu'interprétée par la Cour au point 25 de l'arrêt *Albacom et Infostrada*, précité, que ledit travail ne doit porter que sur quatre activités, à savoir la délivrance, la gestion, le contrôle et l'application des licences individuelles. De plus, la taxe doit être proportionnée au volume de travail requis et faire l'objet d'une publication de manière appropriée et suffisamment détaillée pour que les informations soient facilement accessibles.
- 30 Ces exigences constituent une réponse aux objectifs de proportionnalité, de transparence et de non-discrimination des régimes de licences individuelles énoncés au deuxième considérant de la directive 97/13.
- 31 Il convient, dès lors, de vérifier si le mode de calcul de la taxe en cause au principal consistant à prendre en compte les frais généraux sur une période de 30 ans générés par la mise en œuvre des licences individuelles respecte les dispositions de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13 lues à la lumière de ces objectifs.

32 À cet égard, il importe de relever, en premier lieu, que la notion de frais administratifs est suffisamment large pour couvrir des frais administratifs dits «généraux».

33 Ces frais administratifs généraux ne doivent toutefois se rapporter qu'aux quatre activités expressément mentionnées à l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13 et rappelées au point 29 du présent arrêt.

34 Or, selon les indications soumises à la Cour, le calcul de la taxe en cause au principal inclurait des dépenses relatives à d'autres tâches telles que l'activité générale de surveillance de l'autorité de régulation et, notamment, le contrôle des abus éventuels de position dominante.

35 Ce type de contrôle dépassant le travail strictement généré par la mise en œuvre des licences individuelles, il s'ensuit que la prise en compte des dépenses qui y sont liées est contraire aux dispositions de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13.

36 Il importe, en second lieu, de s'assurer que les frais administratifs généraux se rapportant aux quatre activités mentionnées audit article 11, paragraphe 1, peuvent être estimés sur une période de 30 ans et inclus dans le calcul de la taxe.

37 Il ressort des observations soumises à la Cour par i-21, Arcor et la Commission qu'une estimation sur une aussi longue durée soulève un problème de fiabilité, compte tenu des caractéristiques du secteur des télécommunications. Ce secteur étant en pleine évolution, il paraît en effet difficile de prédire la situation du marché et le nombre d'entreprises de télécommunications à plusieurs années d'intervalle, à

fortiori à un horizon de 30 ans. Ainsi, le nombre de licences individuelles à gérer à l'avenir et, partant, le montant des frais généraux liés à cette gestion sont incertains. De plus, la réglementation applicable connaît des changements importants, comme l'attestent les nouvelles directives adoptées en 2002 dont la directive 2002/21 qui abroge la directive 97/13. Or, ces modifications normatives sont également susceptibles d'affecter l'étendue des frais administratifs générés par les régimes de licences individuelles.

- 38 L'absence de fiabilité de l'estimation et ses effets sur le calcul de la taxe ont des conséquences sur la compatibilité de celle-ci avec les exigences de proportionnalité, de transparence et de non-discrimination.
- 39 Tout d'abord, le calcul des frais généraux sur une période de 30 ans implique une extrapolation des dépenses pouvant être encourues à l'avenir qui, par définition, ne représente pas les dépenses réellement effectuées. En l'absence de mécanisme de révision du montant de la taxe réclamée, ce montant ne peut être strictement proportionné au travail requis, ainsi que l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13 l'exige expressément.
- 40 Ensuite, un tel système de calcul n'étant pas fondé sur les dépenses réellement encourues risque de porter atteinte à l'exigence de publication détaillée des informations relatives à la taxe, prévue à l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13, et, par là même, à l'objectif de transparence.
- 41 Enfin, l'obligation imposée à toutes les entreprises de télécommunications de payer une somme représentant des frais généraux sur une période de 30 ans ne prend pas en considération le fait que certaines entreprises ne pourraient opérer sur le marché que pendant quelques années et peut dès lors conduire à un traitement discriminatoire.

- 42 Il résulte de ce qui précède que l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13 s'oppose à l'application, au titre des licences individuelles, d'une taxe calculée en tenant compte des frais administratifs généraux de l'organisme de régulation liés à la mise en œuvre de ces licences sur une période de 30 ans.

Sur la seconde question

Observations des parties

- 43 i-21, Arcor et la Commission soutiennent chacune, mais pour des raisons différentes, que les dispositions de l'article 10 CE lues conjointement avec celles de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13 s'opposent au maintien d'un acte administratif illégal, tel que les avis de taxation en cause au principal, et exigent le remboursement par l'État membre des montants illégalement perçus.
- 44 i-21 soutient que le maintien d'un tel acte administratif est contraire au principe de primauté du droit communautaire et à la nécessité de préserver son effet utile. Selon cette société, même si la Cour reconnaît l'importance du principe de sécurité juridique, ce dernier ne l'emporte pas dans tous les cas sur le principe de légalité. i-21 souligne que, dans l'arrêt Kühne & Heitz, précité, la Cour a considéré qu'un acte administratif ayant acquis la force de la chose jugée à la suite d'un jugement non susceptible de recours pouvait faire l'objet d'une annulation, dans certaines conditions, s'il était contraire au droit communautaire. i-21 estime que cette possibilité s'impose a fortiori lorsqu'il s'agit d'un acte administratif qui n'a pas fait l'objet d'une décision juridictionnelle et qui a simplement acquis un caractère définitif à l'expiration des délais impartis pour l'introduction d'un recours.

- 45 Arcor estime, pour sa part, que la jurisprudence Kühne & Heitz, précitée, n'est pas pertinente dans la mesure où elle porte sur un conflit indirect entre une règle de procédure nationale et une règle de droit matériel communautaire, la première empêchant la seconde de s'appliquer. Selon Arcor, le litige au principal doit être considéré comme un conflit direct entre deux règles de droit matériel. L'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13, lu à la lumière de l'article 10 CE, exigerait le remboursement de taxes perçues en violation dudit article 11, tandis que la réglementation nationale interdirait ce remboursement. Arcor estime que le droit communautaire devrait, dans un tel cas, primer sur le droit national contraire.
- 46 La Commission soutient, en revanche, que l'arrêt Kühne & Heitz, précité, constitue un point de départ approprié et rappelle que, en principe, un acte administratif qui n'a pas été attaqué dans les délais impartis ne doit pas être retiré. La Commission indique ensuite qu'il convient, en l'espèce, de vérifier si le maintien des avis de taxation illégaux ne doit pas néanmoins être considéré comme «tout simplement insupportable» au regard de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13, en effectuant cet examen au regard des principes d'équivalence et d'effectivité.
- 47 S'agissant du principe d'équivalence, la Commission fait valoir que, selon le droit allemand, un acte administratif manifestement illégal au regard du droit national ne peut être maintenu. Si l'on effectuait cet examen également au regard du droit communautaire, il en résulterait, selon la Commission, que les avis de taxation en cause au principal et la réglementation sur laquelle ils reposent devraient être considérés comme manifestement illégaux au regard de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13.
- 48 La Commission parvient à la même conclusion en ce qui concerne le principe d'effectivité. Elle considère que le maintien des avis de taxation rend pratiquement impossible l'exercice des droits découlant dudit article 11, paragraphe 1, en permettant une surcompensation qui aboutit à restreindre la concurrence au cours d'une période de 30 ans.

Réponse de la Cour

- 49 Il convient de préciser le cadre dans lequel s'insère la question posée. Contrairement à ce que soutient Arcor, la seconde question ne porte pas sur un conflit entre deux normes de droit matériel relatif au remboursement de taxes perçues illégalement. En effet, ni les dispositions de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13 ni celles de la TKG et du TKLGebV, telles que cette loi et ce règlement ont été présentés dans le dossier soumis à la Cour, ne traitent d'un tel remboursement.
- 50 La question porte en revanche sur la relation entre l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13 et l'article 48 de la loi sur la procédure administrative, tel qu'interprété par le Bundesverwaltungsgericht. En vertu de ce dernier article, à l'expiration d'un certain délai, les avis de taxation acquièrent un caractère définitif et leurs destinataires ne disposent plus de recours leur permettant de faire valoir un droit qu'ils tirent de cet article 11, paragraphe 1, sous réserve de l'obligation incombant à l'autorité administrative compétente de retirer un acte administratif illégal dont le maintien est «tout simplement insupportable».
- 51 Conformément au principe de sécurité juridique, le droit communautaire n'exige pas qu'un organe administratif soit, en principe, obligé de revenir sur une décision administrative ayant acquis un caractère définitif à l'expiration de délais de recours raisonnables ou par l'épuisement des voies de recours (voir arrêt Kühne & Heitz, précité, point 24). Le respect de ce principe permet d'éviter la remise en cause indéfinie des actes administratifs entraînant des effets de droit (voir, par analogie, arrêt du 14 septembre 1999, Commission/AssiDomän Kraft Products e.a., C-310/97 P, Rec. p. I-5363, point 61).

- 52 La Cour a toutefois reconnu qu'une limite à ce principe pouvait exister dans certains cas. Elle a ainsi jugé au point 28 de l'arrêt *Kühne & Heitz*, précité, que l'organe administratif responsable de l'adoption d'une décision administrative est tenu, en application du principe de coopération découlant de l'article 10 CE, de réexaminer cette décision, et éventuellement de revenir sur celle-ci, si quatre conditions sont remplies. Premièrement, l'organe administratif dispose, selon le droit national, du pouvoir de revenir sur cette décision. Deuxièmement, la décision en cause est devenue définitive en conséquence d'un arrêt d'une juridiction nationale statuant en dernier ressort. Troisièmement, ledit arrêt est, au vu d'une jurisprudence de la Cour postérieure à celui-ci, fondé sur une interprétation erronée du droit communautaire adoptée sans que la Cour ait été saisie à titre préjudiciel dans les conditions prévues à l'article 234, paragraphe 3, CE. Quatrièmement, l'intéressé s'est adressé à l'organe administratif immédiatement après avoir pris connaissance de ladite jurisprudence.
- 53 L'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Kühne & Heitz*, précité, est cependant tout à fait différente de celles en cause au principal. En effet, l'entreprise *Kühne & Heitz NV* avait épuisé toutes les voies de recours à sa disposition tandis que, dans les affaires au principal, *i-21* et *Arcor* ne se sont pas prévaluées de leur droit d'introduire un recours à l'encontre des avis de taxation dont elles ont fait l'objet.
- 54 Par conséquent, contrairement au point de vue défendu par *i-21*, l'arrêt *Kühne & Heitz*, précité, n'est pas pertinent aux fins de déterminer si, dans une situation telle que celle en cause au principal, un organe administratif est tenu de réexaminer des décisions devenues définitives.
- 55 Les recours pendant devant la juridiction de renvoi visent au remboursement de taxes acquittées en vertu d'avis de taxation devenus définitifs, au motif que, en vertu de l'article 48 de la loi sur la procédure administrative, tel qu'interprété par le *Bundesverwaltungsgericht*, l'autorité administrative compétente est obligée de retirer ces avis.

- 56 La question est donc de savoir si, afin de sauvegarder les droits que les justiciables tirent du droit communautaire, le juge national saisi de tels recours peut être amené à reconnaître l'existence d'une telle obligation dans le chef de l'autorité administrative.
- 57 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, en l'absence de réglementation communautaire en la matière, les modalités procédurales visant à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit communautaire relèvent de l'ordre juridique interne de chaque État membre en vertu du principe de l'autonomie procédurale des États membres, à condition toutefois qu'elles ne soient pas moins favorables que celles régissant des situations similaires de nature interne (principe d'équivalence) et qu'elles ne rendent pas impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique communautaire (principe d'effectivité) (voir, notamment, arrêts du 16 mai 2000, *Preston e.a.*, C-78/98, Rec. p. I-3201, point 31, et du 7 janvier 2004, *Wells*, C-201/02, Rec. p. I-723, point 67).
- 58 En ce qui concerne tout d'abord le principe d'effectivité, celui-ci requiert que les règles applicables au traitement d'avis de taxation fondés sur une réglementation incompatible avec l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13 ne rendent pas impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par cette directive.
- 59 Il importe ainsi que les entreprises concernées puissent exercer un recours à l'encontre de tels avis dans un délai raisonnable à compter de la notification desdits avis et faire prévaloir les droits qu'elles tirent du droit communautaire, notamment de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13.

- 60 Dans les affaires en cause au principal, il n'a pas été avancé que les règles entourant l'introduction de recours, et notamment le délai d'un mois imparti à cet effet, étaient déraisonnables.
- 61 En outre, il convient de rappeler que, selon les termes de l'article 48, paragraphe 1, de la loi sur la procédure administrative, un acte administratif illégal peut être retiré même s'il est devenu définitif.
- 62 En ce qui concerne, ensuite, le principe d'équivalence, celui-ci requiert que l'ensemble des règles applicables aux recours, y compris les délais prescrits, s'applique indifféremment aux recours fondés sur la violation du droit communautaire et à ceux fondés sur la méconnaissance du droit interne.
- 63 Il en découle que, si les règles nationales applicables aux recours imposent une obligation de retirer un acte administratif illégal au regard du droit interne, bien que cet acte soit devenu définitif, lorsque le maintien de cet acte serait «tout simplement insupportable», la même obligation de retrait doit exister dans des conditions équivalentes en présence d'un acte administratif non conforme au droit communautaire.
- 64 Il ressort des indications de la juridiction de renvoi que, aux fins d'apprécier la notion de caractère «tout simplement insupportable», le juge national a examiné si le maintien des avis de taxation en cause au principal violait les principes de droit national d'égalité de traitement, d'équité, d'ordre public ou de bonne foi, ou encore si l'incompatibilité des avis de taxation avec des normes de droit supérieur était manifeste.

65 S'agissant du principe d'égalité de traitement, selon le Bundesverwaltungsgericht, il n'a pas été porté atteinte à ce principe dès lors que des entreprises, telles que i-21 et Arcor, dont l'avis de taxation a été maintenu, n'avaient pas exercé leur faculté de contester ces avis. Elles ne sont donc pas dans une situation comparable à celle des entreprises qui, ayant exercé cette faculté, ont obtenu le retrait des avis de taxation qui leur avait été adressés.

66 Une telle application du principe d'égalité de traitement prévu dans la réglementation en cause au principal ne diffère pas selon que le litige porte sur une situation tirée du droit national ou sur une situation tirée du droit communautaire et n'apparaît donc pas porter atteinte au principe d'équivalence.

67 Par ailleurs, il n'a pas été allégué que les principes d'ordre public, de bonne foi ou d'équité auraient été appliqués de manière différente selon la nature du litige.

68 En revanche, la question a été soulevée de savoir si la notion d'illégalité manifeste a été appliquée de manière équivalente. Selon la Commission, le juge national aurait recherché si les avis de taxation étaient fondés sur une réglementation manifestement illégale au regard des normes de rang supérieur, à savoir la TKG et la loi constitutionnelle allemande, mais n'aurait pas ou n'aurait pas correctement effectué cet examen au regard du droit communautaire. La Commission soutient que la réglementation est manifestement illégale au regard des dispositions de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13 et que le principe d'équivalence n'a donc pas été respecté.

- 69 Lorsque, en application de règles de droit national, l'administration est tenue de retirer une décision administrative devenue définitive si celle-ci est manifestement incompatible avec le droit interne, la même obligation doit exister si cette décision est manifestement incompatible avec le droit communautaire.
- 70 Afin d'évaluer le degré de clarté de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13 et d'apprécier le caractère manifeste ou non de l'incompatibilité du droit national avec cet article, il convient de prendre en considération les objectifs de ladite directive qui fait partie des mesures prises pour la libération totale des services et des infrastructures de télécommunications et vise à favoriser l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché (voir, en ce sens, arrêt Albacom et Infostrada, précité, point 35). À cet égard, l'imposition d'une taxe d'un montant très élevé couvrant une estimation des frais généraux sur une période de 30 ans est de nature à entraver sérieusement la concurrence, ainsi que la juridiction de renvoi le souligne dans ses demandes préjudicielles, et constitue un facteur pertinent dans le cadre de cette appréciation.
- 71 Il appartient au juge national, à la lumière de ce qui précède, d'apprécier si une réglementation clairement incompatible avec le droit communautaire, telle que celle sur laquelle les avis de taxation en cause au principal sont fondés, constitue une illégalité manifeste au sens du droit national concerné.
- 72 Il y a lieu, par conséquent, de répondre à la seconde question que l'article 10 CE, lu conjointement avec l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13, impose au juge national d'apprécier si une réglementation clairement incompatible avec le droit communautaire, telle que celle sur laquelle les avis de taxation en cause au principal sont fondés, constitue une illégalité manifeste au sens du droit national concerné. Si tel est le cas, il incombe à ce juge d'en tirer toutes les conséquences qui en découlent selon son droit national en ce qui concerne le retrait de ces avis.

Sur les dépens

- 73 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit:

- 1) **L'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13/CE du Parlement européen et du Conseil, du 10 avril 1997, relative à un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles dans le secteur des services de télécommunications, s'oppose à l'application, au titre des licences individuelles, d'une taxe calculée en tenant compte des frais administratifs généraux de l'organisme de régulation liés à la mise en œuvre de ces licences sur une période de 30 ans.**

- 2) **L'article 10 CE, lu conjointement avec l'article 11, paragraphe 1, de la directive 97/13, impose au juge national d'apprécier si une réglementation clairement incompatible avec le droit communautaire, telle que celle sur laquelle les avis de taxation en cause au principal sont fondés, constitue une illégalité manifeste au sens du droit national concerné. Si tel est le cas, il incombe à ce juge d'en tirer toutes les conséquences qui en découlent selon son droit national en ce qui concerne le retrait de ces avis.**

Signatures