

ARRÊT DE LA COUR (huitième chambre)

25 octobre 2012 (*)

«Manquement d'État – Directive 2003/96/CE – Taxation des produits énergétiques et de l'électricité – Non-transposition dans le délai prescrit»

Dans l'affaire C-164/11,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 5 avril 2011,

Commission européenne, représentée par M. W. Mölls, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République française, représentée par M. G. de Bergues et M^{me} N. Rouam, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenue par:

Royaume d'Espagne, représenté par M^{me} S. Centeno Huerta, en qualité d'agent,

partie intervenante,

LA COUR (huitième chambre),

composée de M. L. Bay Larsen, faisant fonction de président de la huitième chambre, M^{me} A. Prechal et M. E. Jarašiūnas (rapporteur), juges,

avocat général: M. J. Mazák,

greffier: M^{me} M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 27 juin 2012,

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

rend le présent

Arrêt

- 1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en ne prenant pas les dispositions nécessaires pour adapter son système de taxation de l'électricité aux dispositions prévues par la directive 2003/96/CE du Conseil, du 27 octobre 2003, restructurant le cadre communautaire de

taxation des produits énergétiques et de l'électricité (JO L 283, p. 51), malgré l'expiration de la période transitoire prévue à l'article 18, paragraphe 10, second alinéa, de celle-ci, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

2 Selon l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2003/96, les niveaux de taxation que les États membres appliquent aux produits énergétiques et à l'électricité visés à l'article 2 de celle-ci ne peuvent être inférieurs aux niveaux minima prévus par cette directive.

3 L'article 10 de ladite directive est libellé comme suit:

«1. À partir du 1^{er} janvier 2004, les niveaux minima de taxation applicables à l'électricité sont fixés conformément à l'annexe I, tableau C.

2. Au-dessus des niveaux minima de taxation visés au paragraphe 1, les États membres auront la possibilité de déterminer l'assiette fiscale applicable, à condition qu'ils respectent la directive 92/12/CEE.»

4 Les articles 5, 14, 15 et 17 de la directive 2003/96 envisagent des différenciations, exemptions ou réductions de la taxe sur l'électricité.

5 Selon l'article 19, paragraphe 1, de cette directive, le Conseil de l'Union européenne, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser un État membre à introduire des exonérations ou des réductions supplémentaires pour des raisons de politique spécifiques.

6 L'article 28 de ladite directive impose aux États membres de transposer celle-ci au plus tard le 31 décembre 2003 et d'appliquer les nouvelles dispositions à partir du 1^{er} janvier 2004.

7 L'article 18, paragraphe 10, second alinéa, de cette même directive dispose:

«La République française peut appliquer une période transitoire allant jusqu'au 1^{er} janvier 2009 pour adapter son système actuel de taxation de l'électricité aux dispositions prévues dans la présente directive. Jusqu'à cette date, la moyenne du niveau global de la taxation locale actuelle de l'électricité est prise en compte pour évaluer le respect des taux minima fixés dans la présente directive.»

Le droit français

8 La taxation de l'électricité en France était régie par le code général des collectivités territoriales (ci-après le «code»), qui prévoyait une taxe communale et une taxe départementale dues par les consommateurs finaux.

9 Selon l'article L. 2333-2 du code, toute commune pouvait établir une taxe sur les fournitures d'électricité sous faible ou moyenne puissance, c'est-à-dire inférieure à 250 kVA.

10 L'article L. 2333-4 de ce code disposait que le taux de cette taxe ne pouvait dépasser 8 %, sauf pour certaines communes.

- 11 Selon l'article L. 3333-2 du code, les dispositions des articles L. 2333-2 à L. 2333-5 relatifs à la taxe communale étaient également appliquées à la taxe départementale sur l'électricité. Le taux de cette taxe ne pouvait dépasser 4 %.

La procédure précontentieuse

- 12 Le 15 avril 2009, la Commission a adressé une lettre de mise en demeure à la République française, dans laquelle elle indiquait que cette dernière avait manqué aux obligations lui incombant en vertu de la directive 2003/96 en ne prenant pas les mesures nécessaires afin de mettre son système de taxation de l'électricité en conformité avec ladite directive ou en ne les communiquant pas à la Commission.
- 13 Dans sa réponse du 10 juin 2009, la République française a indiqué que l'adoption desdites mesures avait été initialement prévue au 1^{er} janvier 2009, mais avait ensuite été reportée afin de prolonger la concertation avec les collectivités territoriales et de permettre aux fournisseurs d'électricité d'adapter leurs systèmes informatiques et comptables aux dispositions prévues par la directive 2003/96. Elle précisait qu'un projet de loi devait être transmis au Parlement national, ainsi qu'à la Commission pour information, avant la fin de l'année 2009.
- 14 Par lettre du 8 septembre 2009, la Commission a demandé à la République française de lui fournir, dans un délai de deux mois, un projet de loi et un calendrier précis pour l'adoption de ce projet.
- 15 En l'absence de réponse de la République française à ladite lettre, la Commission a, le 22 mars 2010, émis un avis motivé, selon lequel la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 2003/96 en ne prenant pas les mesures nécessaires pour adapter son système de taxation de l'électricité aux dispositions de cette directive, malgré l'expiration de la période transitoire prévue à l'article 18, paragraphe 10, second alinéa, de ladite directive, ou en ne les communiquant pas à la Commission.
- 16 Par lettre du 28 mai 2010, la République française a fait parvenir à la Commission une note assortie d'un projet de texte législatif consistant en un amendement au projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité.
- 17 Par lettre du 30 juin 2010, la Commission a indiqué que la modulation du niveau des taxes sur l'électricité au niveau départemental, ainsi qu'au niveau communal, figurant dans le projet du texte législatif susmentionné n'était pas conforme à la directive 2003/96 et qu'une telle modulation ne pouvait être maintenue au-delà de la période transitoire ayant expiré le 1^{er} janvier 2009.
- 18 Par lettre du 20 octobre 2010, la République française a informé la Commission que les dispositions législatives concernant le système de taxation de l'électricité venaient d'être adoptées par le Sénat. Elle exposait, dans cette lettre, que les dispositions de cette loi transposant la directive 2003/96 étaient conformes au projet de loi communiqué à la Commission le 28 mai 2010 et que le système de modulation à la hausse de la taxe prévu par celles-ci n'était pas contraire, selon elle, à cette directive.
- 19 Par lettre du 22 décembre 2010, la République française a transmis à la Commission le texte de la loi n° 2010-1488, du 7 décembre 2010 (JORF du 8 décembre 2010, p. 21467), en indiquant que les dispositions de la directive 2003/96 étaient transposées en droit interne par l'article 23 de ladite loi.

Sur le recours

Argumentation des parties

- 20 La Commission fait valoir que, à la date d'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, le système de taxation de l'électricité applicable en France était toujours celui en vigueur au moment de l'adoption de la directive 2003/96 et n'avait donc pas été adapté aux dispositions de celle-ci, contrairement aux termes de l'article 18, paragraphe 10, de cette directive.
- 21 La Commission estime, par ailleurs, que la République française n'a toujours pas adapté tous les éléments dudit système de taxation, tel qu'il existait en 2003, aux dispositions de la directive 2003/96. En particulier, la possibilité donnée aux communes et aux départements de choisir un niveau de taxation égal ou supérieur au minimum légal serait incompatible avec les dispositions de cette directive qui poserait le principe d'un taux national uniforme ne pouvant être modulé que conformément à ses articles 5, 14, 15 et 17 ou 19.
- 22 La République française reconnaît que, à l'expiration du délai prévu dans l'avis motivé, le 22 mai 2010, elle n'avait pas adopté les mesures nécessaires pour transposer les dispositions de la directive 2003/96. Cette dernière aurait été transposée par la loi n° 2010-1488.
- 23 Cependant, elle considère, à titre principal, que le recours de la Commission est irrecevable, d'une part, en ce qu'il porte sur ladite loi et, d'autre part, en ce qu'il lui fait grief d'avoir enfreint les dispositions de la directive 2003/96 en prévoyant que le tarif de la taxe sur l'électricité peut être modulé à la hausse par les communes et les départements.
- 24 À cet égard, la République française soutient, tout d'abord, que la requête de la Commission ne répond pas aux exigences de l'article 21 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne et de l'article 38, paragraphe 1, sous c), de son règlement de procédure, le contenu de cette requête étant équivoque. Elle fait valoir, ensuite, que la loi n° 2010-1488 a été adoptée après l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé et a substantiellement modifié le système qui était en place avant son entrée en vigueur, de sorte que les arguments avancés par la Commission concernant l'incompatibilité de cette loi avec la directive 2003/96 ne sauraient être pris en compte par la Cour. Enfin, le grief selon lequel elle aurait enfreint les dispositions de cette directive en prévoyant que le tarif de la taxe sur l'électricité peut être modulé à la hausse par les communes et les départements n'aurait pas été soulevé au cours de la procédure précontentieuse.
- 25 À titre subsidiaire, la République française considère que le recours de la Commission doit être rejeté comme étant non fondé en ce qu'il lui fait grief d'avoir enfreint les dispositions de la directive 2003/96 en prévoyant que le tarif de la taxe sur l'électricité peut être modulé à la hausse par les communes et les départements.
- 26 En effet, selon elle, une telle modulation est compatible avec la directive 2003/96 dès lors que les niveaux minima prévus par celle-ci sont respectés. Aucune disposition de cette directive, qui se bornerait à fixer des niveaux minima de taxation, n'imposerait l'application d'un taux national uniforme, dont le montant serait déterminé non par les autorités locales compétentes, mais exclusivement par les autorités nationales.
- 27 Il ressortirait au contraire des considérants 9 et 15 de la directive 2003/96 qu'il convient de laisser aux États membres la flexibilité nécessaire pour définir et mettre en œuvre les politiques adaptées aux contextes nationaux et qu'il est possible d'appliquer des taux différenciés. Ladite directive, en particulier ses articles 5, 14, 15, 17 et 19, n'encadrerait que les possibilités d'exonération, de réduction et de modulation à la baisse du tarif de la taxe sur l'électricité, celles-ci étant susceptibles de

nuire au bon fonctionnement du marché intérieur et d'entraîner des distorsions de concurrence. Tel ne serait pas le cas d'une modulation à la hausse.

- 28 Par ailleurs, la réglementation française en cause n'instituerait aucune charge disproportionnée à l'égard des opérateurs, ne perturberait pas le régime communautaire de circulation des produits d'électricité, n'entraînerait pas de risque de fraude et n'affecterait aucune politique commune spécifique ni les échanges entre États membres.
- 29 Au cas où la Cour constaterait que la République française a enfreint les dispositions de la directive 2003/96 en prévoyant que le tarif de la taxe sur l'électricité peut être modulé à la hausse par les communes et les départements, elle demande à la Cour de limiter les effets de son arrêt dans le temps. Elle fait valoir, à cet égard, que l'obligation de rembourser la taxe sur l'électricité, qui constitue l'une des recettes des communes et des départements et qui représente des montants très élevés, bouleverserait rétroactivement le système de financement des communes et des départements français en entraînant des coûts ainsi que des contraintes administratives et techniques très importants. Elle ajoute qu'il existait une incertitude objective et importante quant à la portée des dispositions de ladite directive, incertitude à laquelle la Commission aurait en partie contribué.
- 30 Dans ces conditions, s'il était jugé que la République française a commis une telle infraction à la directive 2003/96, elle demande à la Cour de dire que les dispositions de celle-ci ne peuvent être invoquées à l'appui de demandes relatives au remboursement total ou partiel de la taxe sur l'électricité qui a été payée ou qui est devenue exigible avant la date de l'arrêt, sauf pour les demandeurs qui ont, avant cette date, introduit un recours en justice ou soulevé une réclamation équivalente.
- 31 Dans son mémoire en réplique, la Commission relève que la République française reconnaît que, à l'expiration du délai prévu dans l'avis motivé, elle n'avait pas adopté les mesures nécessaires pour transposer les dispositions de la directive 2003/96.
- 32 La Commission conteste la fin de non-recevoir soulevée par la République française. Elle fait observer que le recours vise l'absence d'adaptation du système de taxation français à celui de la directive 2003/96 et porte globalement sur les éléments dudit système restés inchangés depuis l'adoption de cette directive, parmi lesquels figure le principe de la modulation locale.
- 33 Elle estime que, compte tenu de l'inaction totale de la République française, elle était en droit, dans la lettre de mise en demeure et dans l'avis motivé, de viser de façon globale l'ensemble des différences entre le système de taxation sur l'électricité de cet État membre et celui de la directive 2003/96. Il s'agirait, en réalité, «d'une situation de non-transposition». Eu égard à la situation prévalant à la date d'expiration du délai imparti dans l'avis motivé, elle était en outre en droit, selon elle, de maintenir ce grief global dans son recours, tout en précisant que, en maintenant le principe de la modulation locale des taxes dans la loi n° 2010-1488, la République française n'avait toujours pas pris toutes les mesures d'adaptation nécessaires. Cela ne pourrait pas être considéré comme l'introduction d'un nouveau grief.
- 34 Sur le fond, la Commission s'oppose aux arguments de la République française concernant la possibilité de moduler les taxes par rapport au minimum national en faisant valoir, en substance, qu'ils procèdent d'une lecture erronée de la directive 2003/96. De même, elle conteste la demande visant une limitation dans le temps des effets de l'arrêt à intervenir.
- 35 Dans son mémoire en duplique, la République française, répondant aux arguments de la Commission, maintient l'ensemble de ses prétentions et de son argumentation relative tant à l'irrecevabilité partielle

du recours de la Commission qu'au grief selon lequel elle aurait enfreint les dispositions de la directive 2003/96 en prévoyant que le tarif de la taxe sur l'électricité peut être modulé à la hausse par les communes et les départements, ainsi qu'à la limitation des effets de l'arrêt à intervenir.

36 Le Royaume d'Espagne, intervenant au soutien de la défenderesse, fait valoir qu'il n'existe pas d'obligation de taux uniforme dans la directive 2003/96. Selon cet État membre, la position de la Commission n'est pas cohérente au regard de la possibilité d'imposer sur l'électricité d'autres taxes indirectes non harmonisées, comme le prévoit la directive 2008/118/CE du Conseil, du 16 décembre 2008, relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE (JO 2009, L 9, p. 12), notamment l'article 1^{er}, paragraphe 2, de celle-ci. Il observe, d'une part, que les dispositions de la directive 2003/96 ne se réfèrent qu'à un taux minimum de taxation et, d'autre part, que la Commission n'a pas démontré que la réglementation française entravait le bon fonctionnement du marché intérieur. Ainsi, compte tenu du libellé de cette dernière directive, du contexte de celle-ci et de ses objectifs, aucun manquement ne pourrait être constaté à charge de la République française.

37 Le Royaume d'Espagne ajoute que la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, du 13 avril 2011 [COM(2011) 169 final] démontre l'existence d'un vide juridique dans la directive 2003/96, dès lors que ce projet autorise la République française et le Royaume d'Espagne à prévoir des taux plus élevés dans certaines parties du territoire. Il en déduit que, en l'absence de règles sur la fixation de taux différenciés à l'intérieur de chaque État membre, d'interdiction explicite ou implicite à cet égard et de preuve que la législation française crée des distorsions de concurrence sur le marché, et compte tenu du fait que le degré d'harmonisation dans le domaine en question est partiel, aucun manquement ne peut être reproché à la République française.

38 En réponse aux observations du Royaume d'Espagne, la Commission fait valoir que, si la directive 2008/118 permet d'imposer des taxes supplémentaires, en l'occurrence, la République française n'applique pas une taxe supplémentaire à celle qui est harmonisée, mais différencie localement la taxe harmonisée. De plus, ladite directive ne permettrait d'imposer des taxes supplémentaires qu'à des fins spécifiques qui ne pourraient pas être poursuivies à l'aide des taxes harmonisées.

39 S'agissant de la proposition de directive modifiant la directive 2003/96, la Commission souligne que cette proposition, si elle était adoptée, ne permettrait une différenciation qu'entre régions administratives et non entre départements et communes.

Appréciation de la Cour

Sur la recevabilité du recours

40 Il ressort de la requête que, par son recours en manquement, la Commission ne vise qu'à faire constater par la Cour que la République française a manqué aux obligations lui incombant en vertu de la directive 2003/96 en s'abstenant d'adopter, avant l'expiration de la période transitoire prévue à l'article 18, paragraphe 10, second alinéa, de celle-ci, les mesures nécessaires pour adapter son système de taxation de l'électricité aux dispositions de ladite directive.

41 Rappelant elle-même que l'existence d'un manquement doit, selon une jurisprudence constante, être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé (voir, notamment, arrêts du 27 octobre 2005, Commission/Luxembourg, C-23/05, Rec. p. I-9535, point 9, et du 12 novembre 2009, Commission/Belgique, C-7/09, point 9), la Commission fait ainsi valoir au soutien de son recours que, à l'expiration du délai imparti en

l'occurrence à la République française, le système de taxation de l'électricité applicable en France était toujours celui en vigueur lors de l'adoption de la directive 2003/96. Elle indique, dans la réplique, qu'il s'agit «d'une situation de non-transposition».

- 42 En outre, bien que la Commission ait consacré une grande part de ses écritures à la non-conformité, selon elle, de la modulation locale de la taxe sur l'électricité prévue par la loi n° 2010-1488, adoptée postérieurement à l'expiration du délai fixé par l'avis motivé, il ressort de celles-ci ainsi que des observations faites à l'audience qu'elle entendait ainsi répondre à des arguments avancés par les autorités françaises lors de la procédure administrative et indiquer uniquement, sans faire une analyse exhaustive de la nouvelle législation française, que la République française n'avait toujours pas adapté tous les éléments de son système de taxation de l'électricité aux dispositions de la directive 2003/96.
- 43 Dans ces conditions, la fin de non-recevoir avancée par la République française n'apparaît pas fondée et doit être rejetée.

Sur le fond

- 44 En vertu de l'article 18, paragraphe 10, second alinéa, de la directive 2003/96, la République française avait jusqu'au 1^{er} janvier 2009 pour adapter son système de taxation de l'électricité aux dispositions de cette directive.
- 45 La République française reconnaît ne pas avoir pris, avant l'expiration de ce délai ni avant celle du délai de deux mois fixé dans l'avis motivé, les mesures nécessaires pour adapter son système de taxation de l'électricité aux dispositions de la directive 2003/96. Conformément à la jurisprudence citée au point 41 du présent arrêt, les mesures que la République française déclare avoir adoptées après l'expiration de ce délai ne sauraient être prises en compte dans le cadre du présent recours.
- 46 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer le recours introduit par la Commission comme fondé.
- 47 Par conséquent, il convient de constater que, en ne prenant pas les dispositions nécessaires pour adapter son système de taxation de l'électricité aux dispositions prévues par la directive 2003/96, malgré l'expiration de la période transitoire prévue à l'article 18, paragraphe 10, second alinéa, de celle-ci, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.
- 48 Le manquement faisant l'objet de la présente affaire ne portant que sur la non-transposition de la directive 2003/96 dans le délai prescrit, la demande de la République française de limiter dans le temps les effets du présent arrêt apparaît sans objet.

Sur les dépens

- 49 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République française et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

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

- 1) En ne prenant pas les dispositions nécessaires pour adapter son système de taxation de l'électricité aux dispositions prévues par la directive 2003/96/CE du Conseil, du 27**

octobre 2003, restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, malgré l'expiration de la période transitoire prévue à l'article 18, paragraphe 10, second alinéa, de celle-ci, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

2) La République française est condamnée aux dépens.

Signatures

* Langue de procédure: le français.