

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

21 avril 2015 (*)

«Manquement d'État – Taxe sur la valeur ajoutée – Sixième directive 77/388/CEE – Directive 2006/112/CE – Articles 132, paragraphe 1, sous a), et 135, paragraphe 1, sous h) – Exonérations – Services publics postaux – Timbres-poste – Directive 97/67/CE»

Dans l'affaire C-114/14,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 10 mars 2014,

Commission européenne, représentée par M. J. Enegren et Mme L. Lozano Palacios, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Royaume de Suède, représenté par Mmes U. Persson et A. Falk, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts, vice-président, MM. M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J.-C. Bonichot (rapporteur), S. Rodin et Mme K. Jürimäe, présidents de chambre, MM. A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, juges,

avocat général: M. M. Wathelet,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

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 n'exonérant pas de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après la «TVA») les prestations de services et les livraisons de biens accessoires à ces prestations, à l'exception des transports de personnes et des télécommunications, effectuées par les services publics postaux, ainsi que les livraisons, à leur valeur faciale, de timbres-poste ayant valeur d'affranchissement sur le territoire national, le Royaume de Suède a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu, respectivement, des

articles 132, paragraphe 1, sous a), et 135, paragraphe 1, sous h), de la directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347, p. 1).

Le cadre juridique

La directive 2006/112

2 Le titre IX de la directive 2006/112, intitulé «Exonérations», comprend un chapitre 2 relatif aux «Exonérations en faveur de certaines activités d'intérêt général». L'article 132, qui figure sous ce titre, dispose, à son paragraphe 1, sous a):

«Les États membres exonèrent les opérations suivantes:

a) les prestations de services et les livraisons de biens accessoires à ces prestations, à l'exception des transports de personnes et des télécommunications, effectuées par les services publics postaux».

3 L'article 135 de la directive 2006/112, figurant au chapitre suivant intitulé «Exonérations en faveur d'autres activités», énonce, à son paragraphe 1, sous h):

«Les États membres exonèrent les opérations suivantes:

[...]

h) les livraisons, à leur valeur faciale, de timbres-poste ayant valeur d'affranchissement sur leur territoire respectif, de timbres fiscaux et d'autres valeurs similaires».

4 Les dispositions mentionnées aux points 2 et 3 du présent arrêt sont identiques à celles, antérieurement applicables, de l'article 13, titre A, paragraphe 1), sous a), et titre B, sous e), de la sixième directive 77/388/CEE, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires – Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme (JO L 145, p. 1), que la directive 2006/112 a abrogée et remplacée.

La directive 97/67/CE

5 La directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 décembre 1997, concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service (JO 1998, L 15, p. 14), telle que modifiée par la directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil, du 10 juin 2002 (JO L 176, p. 21, ci-après la «directive 97/67»), établit, selon son article 1er, des règles communes concernant notamment la prestation d'un service postal universel au sein de la Communauté européenne et les critères définissant les services susceptibles d'être réservés aux prestataires du service universel.

6 L'article 3, paragraphe 1, de la directive 97/67 est ainsi libellé:

«Les États membres veillent à ce que les utilisateurs jouissent du droit à un service universel qui correspond à une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs.»

7 L'article 4 de la directive 97/67 prévoit:

«Chaque État membre veille à ce que la prestation du service universel soit assurée et notifiée à la Commission les mesures qu'il a prises pour remplir cette obligation et notamment l'identité de son ou de ses prestataires du service universel. Chaque État membre détermine, dans le respect du droit communautaire, les obligations et droits assignés au(x) prestataire(s) du service universel et les publie.»

La procédure précontentieuse et la procédure devant la Cour

8 Le 10 avril 2006, la Commission a adressé une lettre de mise en demeure au Royaume de Suède dans laquelle elle lui reprochait d'avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 13, titre A, paragraphe 1, sous a) et titre B, sous e), de la sixième directive 77/388, en n'exonérant de la TVA ni les prestations de services et les livraisons de biens accessoires à ces prestations, à l'exception des transports de personnes et des télécommunications, effectuées par les services publics postaux, ni les livraisons, à leur valeur faciale, de timbres-poste ayant valeur d'affranchissement sur le territoire national.

9 Par lettre du 7 juin 2006, les autorités suédoises ont répondu à cette lettre en contestant avoir manqué à leurs obligations au titre de la sixième directive 77/388.

10 Par lettre du 18 juillet 2007, la Commission, insatisfaite de cette réponse, a adressé au Royaume de Suède un avis motivé invitant ce dernier à se conformer à ses obligations dans un délai de deux mois à compter de la réception de cet avis.

11 Par lettre du 17 septembre 2007, le Royaume de Suède a répondu à l'avis motivé en soutenant que l'exonération des prestations effectuées par les services publics postaux prévue par la directive 2006/112, dans les mêmes termes que par la sixième directive 77/388, ne trouvait pas à s'appliquer sur le marché suédois, dès lors que de tels services n'y existaient pas.

12 Ayant estimé insatisfaisante la position de cet État membre, la Commission a décidé de saisir la Cour du présent recours.

13 Le Royaume de Suède a, en application de l'article 16, alinéa 3, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, demandé à ce que la Cour siège en grande chambre.

Sur le recours

Sur le premier grief, tiré de la transposition incorrecte de l'article 132, paragraphe 1, sous a), de la directive 2006/112

Argumentation des parties

14 La Commission soutient qu'il y a lieu pour le Royaume de Suède d'exonérer de la TVA les services et les livraisons de biens accessoires, à l'exception des transports de personnes et des télécommunications, que doit fournir Posten AB conformément à la directive 97/67.

15 Elle fait valoir que les services fournis par un prestataire du service universel conformément aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 3 à 6 de la directive 97/67 relèvent de la notion de «prestations [...] effectuées par les services publics postaux», au sens de l'article 132, paragraphe 1, sous a), de la directive 2006/112.

16 Elle observe, à cet égard, que Posten AB, société de droit privé, a été désignée comme prestataire du service postal universel en Suède. Au soutien de cette affirmation, la Commission s'appuie sur le contentieux ayant opposé Posten AB à l'administration suédoise des postes et

télécommunications à propos de la décision de cette dernière d'assortir l'autorisation donnée à Posten AB d'exercer une activité postale de conditions tenant à sa désignation en tant que prestataire du service universel. Selon la Commission, il ressort clairement de l'arrêt rendu par le Kammarrätten i Stockholm (cour d'appel administrative de Stockholm) que, à ce titre, les opérations qu'effectue Posten AB se distinguent de celles effectuées par d'autres opérateurs sur le marché suédois.

17 Selon la Commission, le Royaume de Suède serait tenu de mettre en œuvre l'exonération prévue à l'article 132, paragraphe 1, sous a), de la directive 2006/112 quand bien même cet État membre estimerait pouvoir mieux assurer la neutralité fiscale par des modalités autres que l'exonération. Elle s'appuie à cet égard sur l'arrêt Commission/Espagne (C-204/03, EU:C:2005:588, point 28).

18 Par ailleurs, la Commission infère de l'arrêt TNT Post UK (C-357/07, EU:C:2009:248) que l'exonération de TVA en cause ne méconnaîtrait pas le principe de la neutralité fiscale.

19 Elle précise enfin qu'aucune distorsion de concurrence, à supposer qu'il en existe une, ne saurait dispenser le Royaume de Suède de son obligation d'appliquer l'exonération prévue à l'article 132, paragraphe 1, sous a), de la directive 2006/112, qui se distingue d'autres dispositions de la même directive par son caractère inconditionnel. La Commission affirme que, au contraire, c'est précisément l'existence d'une situation dans laquelle tous les États membres à l'exception de l'un d'entre eux appliquent cette exonération qui est potentiellement génératrice de distorsions de concurrence sur le marché intérieur.

20 Le Royaume de Suède soutient, à l'inverse, qu'exonérer Posten AB de la TVA au titre de la dérogation prévue pour les services publics postaux serait contraire à la directive 2006/112, aux dispositions du traité FUE en matière de concurrence ainsi qu'aux finalités de la directive 97/67.

21 À cet égard, il fait valoir que, en Suède, une trentaine d'entreprises opèrent, dans des conditions financières identiques, sur un marché postal libéralisé de longue date – avant même l'adhésion du Royaume de Suède à l'Union européenne – qui ne comporterait plus de «service public postal». En particulier, Posten AB ne recevrait pas de compensation de l'État au titre de ses obligations de service universel, comme le permet pourtant l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, de la directive 97/67.

22 Cet État membre avance, en outre, que le marché suédois des services postaux se distingue du marché britannique examiné dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt TNT Post UK (C-357/07, EU:C:2009:248), en ce que, à la date du prononcé de cet arrêt, de nombreux services publics postaux au sein de l'Union étaient confiés à des entreprises publiques en situation de monopole, alors que tel ne serait plus le cas depuis que l'article 7, paragraphe 1, de la directive 97/67 a mis fin à la possibilité d'octroyer des droits exclusifs ou spéciaux dans ce secteur.

23 Dans ces conditions, le Royaume de Suède estime qu'exonérer Posten AB de la TVA reviendrait à lui donner, par rapport à ses concurrents, un avantage de compétitivité-prix artificiel pouvant aller jusqu'à hauteur du taux de TVA applicable, à savoir 20 %, ce qui réduirait la pression concurrentielle sur le marché postal au détriment du consommateur final. De plus, une telle exonération renchérirait le prix des prestations externalisées auxquelles Posten AB a recours, puisqu'elle ne pourrait plus déduire la TVA en amont sur ses achats, ce qui pourrait ainsi la conduire à réorganiser ses activités en vue d'effectuer elle-même davantage de prestations en interne.

24 Cet État membre fait valoir que, au demeurant, la TVA a été prélevée sur l'ensemble des services postaux en Suède depuis 1993 sans que ce système soit contesté – hormis par le

secteur de la banque/assurance, en raison, précisément, de l'exonération de TVA dont il bénéficie, qui l'empêche de déduire la TVA en amont sur les prestations postales auxquelles il a recours.

25 Enfin, il soutient que la présente affaire concerne, à titre principal, le fonctionnement du marché postal et que, pour que ce marché puisse fonctionner du mieux possible, les dispositions en matière d'exonération de TVA ne seraient pas nécessaires.

Appréciation de la Cour

26 À titre liminaire, il convient de relever que le Royaume de Suède se fonde sur la directive 97/67, telle que modifiée par la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 février 2008 (JO L 52, p. 3). Toutefois, cette dernière directive n'était pas encore entrée en vigueur au moment de l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé. Dès lors, il y a lieu d'examiner le présent recours sur la base de la directive 97/67, telle que modifiée par la directive 2002/39.

27 Il est constant que le Royaume de Suède considère que, depuis qu'il a mis fin au monopole de son opérateur historique en 1993, il n'existe plus, sur son territoire, de «service public postal» au sens de la directive 2006/112, et, partant, plus d'obligation d'exonérer de la TVA quelque prestataire de service postal que ce soit. Cet État membre a ainsi soumis à la TVA les prestations de services et des livraisons de biens accessoires effectuées par l'ensemble des prestataires de services postaux.

28 À cet égard, il convient de rappeler que la Cour a déjà jugé que l'expression de «services publics postaux», employée à l'article 13, titre A, paragraphe 1, sous a), de la sixième directive 77/388, dont les termes sont repris à l'identique à l'article 132, paragraphe 1, sous a), de la directive 2006/112, doit être interprétée en ce sens qu'elle vise les opérateurs, publics ou privés, qui s'engagent à assurer dans un État membre tout ou partie du «service postal universel», au sens de la directive 97/67 (voir, en ce sens, arrêt TNT Post UK, C?357/07, EU:C:2009:248, point 40).

29 Or, il n'est pas contesté que, à l'expiration du délai fixé par l'avis motivé en date du 18 juillet 2007, Posten AB avait été désignée «prestataire du service postal universel» en Suède, au sens de la directive 97/67.

30 En outre, il ressort des écritures du Royaume de Suède que, comme le prévoit l'article 4, paragraphe 2, de la directive 97/67, la législation nationale soumet Posten AB à des obligations spécifiques visant à garantir qu'elle assure le service postal universel au sens de cette directive sur l'ensemble du territoire de cet État membre.

31 Il s'ensuit que Posten AB, dès lors qu'elle assure en Suède tout ou partie du «service postal universel», au sens de la directive 97/67, doit être qualifiée de «service public postal», au sens de l'article 132, paragraphe 1, sous a), de la directive 2006/112, et que, par conséquent, les prestations de services et les livraisons de biens accessoires à ces prestations, à l'exception des transports de personnes et des télécommunications, que cette société effectue en tant que prestataire du service universel doivent être exonérées de la TVA.

32 Cette conclusion ne saurait être remise en cause par l'argument du Royaume de Suède selon lequel le principe de neutralité s'opposerait à l'interprétation de la directive 2006/112 proposée par la Commission, dans la mesure où la situation du marché postal dans cet État membre divergerait fortement de celle examinée par la Cour dans l'arrêt TNT Post UK (C?357/07, EU:C:2009:248) en ce que les prestations de Posten AB ne sont pas différentes de celles effectuée par d'autres opérateurs sur le marché suédois.

33 En effet, il ressort des points 37 à 39 de l'arrêt TNT Post UK (C?357/07, EU:C:2009:248)

que la différence entre les «services publics postaux» et les autres opérateurs tient non pas à la nature des prestations effectuées, mais au fait que les opérateurs qui assurent tout ou partie du service postal universel sont soumis à un régime juridique particulier comprenant des obligations spécifiques. Or, il ressort du point 30 du présent arrêt que Posten AB est effectivement soumise à de telles obligations.

34 La conclusion à laquelle parvient le point 31 du présent arrêt n'est pas davantage remise en cause par la circonstance que l'arrêt TNT Post UK (C?357/07, EU:C:2009:248) a été prononcé postérieurement à la date d'expiration du délai de mise en conformité du droit suédois fixé par l'avis motivé en date du 18 juillet 2007.

35 En effet, dans le cas où une obligation résulte d'une interprétation du droit de l'Union donnée par la Cour, celle-ci a précisé et éclairé la signification et la portée de la règle telle qu'elle aurait dû être comprise et appliquée depuis le moment de son entrée en vigueur, de sorte que les États membres étaient censés, depuis ce moment, interpréter et appliquer le droit de l'Union tel qu'il résulte de l'arrêt, même postérieur, de la Cour. Il n'en va autrement que si celle-ci a, pour des raisons de sécurité juridique, exceptionnellement limité pour le passé la possibilité d'invoquer le droit ainsi interprété en vue de remettre en cause des relations juridiques (voir arrêt *Denkavit italiana*, 61/79, EU:C:1980:100, points 16 et 17), ce qui n'est pas le cas de l'arrêt TNT Post UK (C?357/07, EU:C:2009:248).

36 Par suite, il convient de retenir le premier grief soulevé par la Commission à l'appui de son recours.

Sur le second grief, tiré de la transposition incorrecte de l'article 135, paragraphe 1, sous h), de la directive 2006/112

Argumentation des parties

37 La Commission soutient qu'il y a lieu pour le Royaume de Suède d'exonérer de la TVA les livraisons, à leur valeur faciale, de timbres-poste ayant valeur d'affranchissement sur le territoire national.

38 Elle soutient que les timbres-poste constituent un moyen de paiement des services postaux et que la portée de l'exonération prévue pour ce qui les concerne devrait, en tout état de cause, correspondre à celle donnée à l'exonération prévue pour les services publics postaux.

39 Le Royaume de Suède fait sien cet argument de la Commission, mais en tire la conclusion, contraire à celle à laquelle parvient cette dernière, que, dès lors que les services publics postaux ne devraient pas être exonérés de la TVA, il en irait de même des timbres-poste.

Appréciation de la Cour

40 Il résulte de la lettre même de l'article 135, paragraphe 1, sous h), de la directive 2006/112 que les États membres doivent exonérer de la TVA les livraisons, à leur valeur faciale, de timbres-poste ayant valeur d'affranchissement sur le territoire national.

41 D'une part, il ressort des pièces du dossier soumis à la Cour que, à l'expiration du délai fixé par l'avis motivé en date du 18 juillet 2007, la législation suédoise ne prévoyait pas l'exonération des timbres-poste prévue à l'article 135, paragraphe 1, sous h), de la directive 2006/112.

42 D'autre part, au soutien de ses conclusions à fin de rejet du grief, le Royaume de Suède se borne à soutenir, en substance, que les livraisons à leur valeur faciale de timbres-poste ayant valeur d'affranchissement sur le territoire national ne seraient pas exonérées de la TVA par voie

de conséquence de la soumission à la TVA des livraisons de biens accessoires aux prestations effectuées par les services publics postaux, à l'exception des télécommunications et des transports de personnes. Or, il vient d'être constaté aux points 26 à 32 du présent arrêt qu'une telle soumission est contraire aux dispositions de l'article 132, paragraphe 1, sous a), de la directive 2006/112.

43 Dans ces conditions, le second grief doit également être accueilli.

44 Le recours introduit par la Commission est, par suite, fondé dans son intégralité.

45 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que, en n'exonérant pas de la TVA les prestations de services et les livraisons de biens accessoires à ces prestations, à l'exception des transports de personnes et des télécommunications, effectuées par les services publics postaux, ainsi que les livraisons, à leur valeur faciale, de timbres-poste ayant valeur d'affranchissement sur le territoire national, le Royaume de Suède a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu, respectivement, des articles 132, paragraphe 1, sous a), et 135, paragraphe 1, sous h), de la directive 2006/112.

Sur les dépens

46 Aux termes de l'article 138 du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du Royaume de Suède et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

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

1) **En n'exonérant pas de la taxe sur la valeur ajoutée les prestations de services et les livraisons de biens accessoires à ces prestations, à l'exception des transports de personnes et des télécommunications, effectuées par les services publics postaux, ainsi que les livraisons, à leur valeur faciale, de timbres-poste ayant valeur d'affranchissement sur le territoire national, le Royaume de Suède a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu, respectivement, des articles 132, paragraphe 1, sous a), et 135, paragraphe 1, sous h), de la directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.**

2) **Le Royaume de Suède est condamné aux dépens.**

Signatures

* Langue de procédure: le suédois.